



verbraucherzentrale

Bundesverband

WIR HABEN DIE WAHL: NÜTZLICH – EFFIZIENT – SOLIDARISCH – VERANTWORTLICH

Verbraucherpolitische Agenda für die Legislaturperiode 2013–2017

Leitlinien des Verbraucherzentrale Bundesverbands
zur Bundestagswahl 2013

INHALT

1. DEN VERBRAUCHERN IN DEUTSCHLAND GEHT ES GUT?	4
Zwischen Konsumlaune und Vertrauenskrise	4
Konsumgrenzen einkommensschwacher Verbraucher	4
Simplify your life – ein großes Bedürfnis der Verbraucher	5
Intelligent unterwegs – das andere Leben der jungen Verbrauchergeneration	5
Verbraucheranliegen im Mittelpunkt – Verbraucherpolitik am Rande	6
Krisenmanagement schlägt Systemdebatte	7
2. ORIENTIERUNGSPUNKTE FÜR DIE VERBRAUCHERPOLITIK 2013–2017	8
Realitätscheck Verbraucherleitbild und Verbraucherpolitik	8
Mitgestaltung europäischer Verbraucherpolitik	9
3. ENERGIEWENDE: MIT WEITSICHT, PLAN UND RECHENSTIFT	16
4. FINANZMARKT: KEINE KRISENFESTIGKEIT OHNE VERBRAUCHERSCHUTZ	21
5. WEITERE ERWARTUNGEN AN DIE VERBRAUCHERPOLITIK 2013–2017	27
5.1 Verbraucher in der digitalen Gesellschaft: Status upgraden	27
5.2 Gesundheitsmarkt: Strikt an Gesundheitsnutzen und Versorgungsqualität ausrichten – Fehlanreize beseitigen	33
5.3 Lebensmittelmarkt: Effektive Kontrollen – aktive Informationskultur – verlässliche Kennzeichnung	37
5.4 Rechtsdurchsetzung: Ungerechtigkeiten beheben – redliches Unternehmertum stärken	42
5.5 Verbraucherinformation: Begrenzte Wirkung ernst nehmen – nutzerorientiert gestalten	46
5.6 Institutionelle Bedingungen der Verbraucherpolitik und -arbeit in Deutschland: Frischzellenkur verordnen	49
5.7 Verbraucherpolitik: Europafreundlich und identitätswahrend	53
6. DA WOLLEN WIR 2017 IN DER VERBRAUCHERPOLITIK STEHEN	56
ANHANG: LINKS ZU WEITERFÜHRENDEN DOKUMENTEN	58

1. DEN VERBRAUCHERN IN DEUTSCHLAND GEHT ES GUT?

Zwischen Konsumlaune und Vertrauenskrise

„Konsumstimmung steigt – Verbraucher bleiben entspannt“¹ – diese Headline beschreibt die in dieser Legislaturperiode vielfach positive Konsumlaune. Seit 2009 tragen die Konsumausgaben der Verbraucherinnen und Verbraucher² mit konstant über 55 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt bei. Ihr Konsum ist damit Stützpfeiler der – vergleichsweise – stabilen wirtschaftlichen Lage in Deutschland. Die Zuversicht vieler Verbraucher in die eigene Kaufkraft beruht auf Arbeitsplatzsicherheit und Lohnsteigerungen. Für sie bleibt die Banken-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise vielfach abstrakt.

Purer Optimismus also bei Verbrauchern? Auch ihre Nervosität steigt, sobald die europäische Schuldenkrise wieder in die Schlagzeilen gerät. Kritisch bewerten die Verbraucher daher die Konjunkturaussichten. Auch Handlungswillen und Handlungsfähigkeit der Politik stellen sie infrage: Kommen Staatshaushalte mit Spar- oder Anreizkonzepten aus den roten Zahlen? Ist jeder Rettungsschirm alternativlos? Ist der Staat im Zangengriff der Finanzmärkte? Kann und darf Wirtschaft immer weiter wachsen? Zehren Inflation und Niedrigzins die Ersparnisse auf? Ist eine Zwangsabgabe auf Spareinlagen, wie sie in Zypern drohte, in Deutschland möglich? Wieso müssen wir Privathaushalte die Energiewende stärker schultern als die stromintensive Industrie? Gehören Kranken- und Rentenversicherung nicht doch solidarisch finanziert, demografischer Wandel hin oder her?

Dementsprechend stehen im „Sorgen-Ranking“ der Verbraucher die europäische Schuldenkrise, steigende Energie- und Lebenshaltungskosten sowie die Sicherheit der Altersabsicherung auf den vorder(st)en Plätzen.³ Vom Vorkrisenniveau ist das Verbrauchervertrauen immer noch weit entfernt.

Konsumgrenzen einkommensschwacher Verbraucher

Wenig zuversichtlich sind Verbraucher mit prekären Einkommensverhältnissen. Ihr knappes Budget wird weitestgehend von Wohn- und Lebenshaltungsausgaben sowie Zahlungen zur Schuldentilgung aufgezehrt. Jede Preissteigerung bei Energie, Wärme, Lebensmitteln und Hausrat belastet diese Verbrauchergruppe erheblich. Das verfügbare Haushaltseinkommen reicht beispielsweise häufig nicht für Gesundheitsleistungen, die selbst zu zahlen sind, für die private Haftpflichtversicherung oder die Bildung einer kleinen Liquiditätsreserve. Gespart wird bei energieeffizienten Geräten und bei Kleidung insofern, als auf billig(st) produzierte Ware ausgewichen wird. „The poor pay more“⁴ ist wieder aktuell, sei es in Form höherer Kreditkosten und Versicherungsbeiträge⁵ oder in Form genereller Zugangshürden und damit Verbleibes in zum Beispiel teureren Grundversorgungstarifen.

1 n-tv am 27.02.2013

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

3 Verbraucherbefragung durch Ernst & Young, Januar 2013

4 David Caplovitz, The poor pay more: consumer practices of low income families, 1967

5 Aktuell diskutiert für Kfz-Versicherungen von Kunden mit schlechter Bonität

Simplify your life – ein großes Bedürfnis der Verbraucher

Für ihren Konsumalltag wünschen sich Verbraucher immer häufiger eine „Simplifizierung“. Denn Kehrseite der multioptionalen Konsumgesellschaft sind zeitaufwendige Such-, Informations- und Entscheidungsprozesse. 67 Tage pro Jahr wäre jeder Verbraucher beispielsweise allein damit beschäftigt, würde er die Allgemeinen Geschäfts- und Lizenzbedingungen von der ersten bis zur letzten Zeile lesen, mit denen er im analogen und digitalen Konsumalltag konfrontiert ist.

Vor dieser Lebenszeitvergeudung bewahren ihn zwar Heuristiken, also in seinem Unterbewusstsein verwurzelte Faustregeln, die ihn typischerweise zu einem Mausklick auf „**Ich habe die Allgemeinen Geschäftsbedingungen gelesen und akzeptiere sie**“ animieren, sobald sich das entsprechende Menüfenster öffnet. Diese „**Faustregelökonomie**“⁶ hat bekanntermaßen aber auch ihren Pferdefuß. Wir stehen daher vor der Herausforderung, Lizenz- und Vertragsklauseln, Kennzeichnungen und Verbraucherinformationen so zu gestalten, aufzumachen und darzustellen, dass intuitives Verbraucherverhalten und Verbrauchersicherheit kein Gegensatz sind.

Der Wunsch nach Simplifizierung steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur immer weiteren Ausdifferenzierung bei den individuellen Lebens- und Konsumstilen. Dies generiert den Trend einer „**umfassenden Service-Kultur zur ganzheitlichen Gestaltung des Lebensstils**“⁷ der Verbraucher. Die Anbieterseite reagiert hierauf mit Konzepten der sogenannten Angebotskuratierung. Hierbei entwickeln Kurator (Anbieter) und Verbraucher – scheinbar – gemeinsam ein individuell passgenaues Angebot. Das Wissen hierfür bezieht der Kurator vor allem aus den personenbezogenen Daten und Informationen, die der Verbraucher in den sozialen Netzwerken hinterlässt.⁸ Ob sich damit die herkömmliche Verkäufer-Käufer-Beziehung zu einer Beziehung auf Augenhöhe mit Kundenautonomie entwickelt oder zu einer Beziehung, die der lateinischen Wortbedeutung von curator näher kommt, also von Pfleger beziehungsweise Vormund einerseits und Betreutem andererseits, bleibt zu beobachten. Unabhängig von der verbraucherpolitischen Bewertung ist dieser Trend ein weiteres Beispiel für die Ausdifferenzierung bei den Verbraucherrollenbildern – nach Consumer Citizen und Prosumer haben die digitalen Technologien das Potenzial, die Verbraucherrolle umzuformen.

Intelligent unterwegs – das andere Leben der jungen Verbrauchergeneration

Rollenverständnis und Anliegen der jungen Verbrauchergeneration sind im Fluss. Der „mobile & digitale Verbraucher“ dürfte eine zutreffende Charakterisierung sein. Mobilität meint hier aber weniger die räumliche Fortbewegung als vielmehr die Gestaltung und Abwicklung des Lebens in der und über die digitale Infrastruktur – die „**Selbstorganisation 2.0**“⁹ mit fortlaufend neuen Geschäftsmodellen in der digital vernetzten Gesellschaft. Mobiles Kaufen, mobiles Buchen von Dienstleistungen, mobiles Bezahlen, mobiles Steuern von Haushaltsgeräten, mobile Standortorientierung über Smartphone sind hier nur erste Vorboten.

6 Die Tricks der Verkäufer, Die Zeit, Ausgabe 18/2012

7 Trend Update des :zukunfts|instituts, Ausgabe 4/2012

8 S.o.

9 Mobilität, Kommunikation und Konsum: alles, überall und zu jeder Zeit?, GfK, 2012

Der „mobile & digitale Verbraucher“ dürfte sich weniger über Besitz und Eigentum von Konsumgütern definieren. Bereits heute teilen 17 Prozent der Internetnutzer gelegentlich ihr Auto, Werkzeuge oder ihre Wohnung mit anderen und nutzen hierfür webbasierte Tauschplattformen, Tendenz in allen Lebensbereichen steigend.¹⁰ Besonders hoch sind der Anteil und die Bereitschaft bei den 14- bis 29-Jährigen. Diese als Shareconomy – die Ökonomie des Teilens – bezeichnete Entwicklung kann mithilfe digitaler (Kommunikations-)Technologien interessante und ressourcenschonende Geschäfts- und Absatzmodelle hervorbringen, die es verbraucherorientiert mitzugestalten gilt.

Welche Rahmenbedingungen sinnvoll sind, was die finanzielle Lebensplanung der jungen Verbrauchergeneration anbelangt, ist ebenfalls offen. Nach derzeitigen Prognosen sind für sie der Umfang und die Qualität von Gesundheits- und Pflegeleistungen sowie die Kaufkraft ihrer Altersbezüge mit vielen Fragezeichen versehen; damit ebenso, inwieweit das bisherige Risikoabsicherungs- und Vorsorgeregime für diese Generation überhaupt noch trägt. Altersvorsorge ist für sie weit mehr als transparente Riester-Produkte.

Die Verbraucherpolitik steht bei der jungen Verbrauchergeneration vor gänzlich anderen und neuen Herausforderungen. Es stünde ihr gut zu Gesicht, im Dialog mit der jungen Verbrauchergeneration alternative, ganzheitliche Alltags- und Lebensplanungskonzepte zu beraten und zu entwickeln.

Verbraucheranliegen im Mittelpunkt – Verbraucherpolitik am Rande

In der zu Ende gehenden Legislaturperiode waren und sind Verbraucheranliegen zentral. Egal, ob es um die Gestaltung der Finanzmärkte im Sinne einer „Finance serving society“-Architektur geht, ob um transparente und faire Verteilung der Kosten der Energiewende oder um einen Gesellschaftsvertrag für das digitale Zeitalter mit Verbrauchern als Kontraktpartnern – alle „großen“ Themen haben einen Verbraucherfokus.

Haben sie am Kabinetttisch eine kraftvolle Stimme? Nein – Verbraucherpolitik in Deutschland ist immer noch zu schwach institutionalisiert. Das Verbraucherressort hat kaum originäre Kompetenzen und damit kaum die Federführung. Die zuständigen Fachministerien räumen den Verbraucherbelangen nicht die notwendige Priorität ein. Diese Schwäche zieht sich vielfach durch bei den nachgelagerten Aufsichts- und Regulierungsbehörden, aber auch im parlamentarischen Betrieb.

Die verbraucherschädigenden Kapriolen an den Finanzmärkten hat man auch im Jahr fünf nach der Lehman-Pleite nicht im Griff. Bei der Reform der Finanzaufsicht fand sich keine Mehrheit, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht mit dem wichtigen Mandat für den kollektiven Verbraucherschutz zu betrauen. Am Energiemarkt ist ein Teil des Risikos bei Offshore-Windparks auf die Verbraucher abgewälzt worden – über ihre Stromrechnung zahlen sie (vorerst) Schadensersatz, wenn die Netzanbindung des Windparks nicht pünktlich erfolgt. Beim Urheberrecht im Internet ist ein sachgerechter Interessenausgleich zwischen Urhebern, Verwertern und Nutzern bis auf Weiteres nicht in Sicht. Eine erregte Debatte um Piraterie, Räuberei und Mafia vernebelt den Blick. Über ein Jahr lag damit auch ein Gesetzentwurf „auf Halde“, der das anwaltliche Abmahnwesen eindämmen soll.

¹⁰ Umfrage BITKOM zu Shareconomy, März 2013

2. ORIENTIERUNGSPUNKTE FÜR DIE VERBRAUCHERPOLITIK 2013–2017

Realitätscheck Verbraucherleitbild und Verbraucherpolitik

Wenn Verbraucher mehrheitlich „vertrauende“ Verbraucher sind und sein wollen, welche Konsequenzen muss Verbraucherpolitik ziehen?

Wenn Verbraucher zur Gruppe der „verletzlichen“ Verbraucher gehören, welche Antworten muss Verbraucherpolitik geben?

Wenn Verbraucher der Kategorie der „verantwortungsvollen“ Verbraucher zuzuordnen sind, wie muss Verbraucherpolitik sie unterstützen?

Verbraucherpolitik muss die Wirklichkeit einbeziehen, das heißt das tatsächliche Verbraucherverhalten und die daraus resultierenden Grenzen der Geeignetheit von politischen Lösungsvorschlägen – so eine Schlussfolgerung der Verbraucherforschung, die die Typenbildung kraft ihrer empirischen Erkenntnisse vorgenommen hat.¹⁴ Für das Verhaltensmuster „vertrauend“ raten die Forscher beispielsweise zu einem Mindestschutz, da hier Verbraucherinformation als Lösungsweg fehlschläge. Mehr Verbraucherinformation fruchte dagegen bei den „Verantwortungsvollen“, die beispielsweise Genauer zu Produktions- und Lieferketten erfahren wollen. Für die „Verletzlichen“, zu denen beispielsweise einkommensschwache, bildungsferne junge oder ältere Verbraucher zählen, sei mehr die sozialpolitische Seite der Verbraucherpolitik gefragt, die mit Infrastrukturförderung für Zugang und Teilhabe Sorge.

Verbraucherpolitik muss differenzierter agieren – so eine weitere Schlussfolgerung. Denn jeder Verbraucher vereine je nach Marktstruktur, Entscheidungssituation, individuellen Einstellungen, Voraussetzungen und materiellen Rahmenbedingungen alle drei Typenmerkmale in sich.

Diese verhaltensökonomischen Erkenntnisse gaben der Verbraucherpolitik in der zu Ende gehenden Legislaturperiode den Anstoß, das Leitbild vom mündigen Verbraucher dem lange geforderten Realitätscheck zu unterziehen, zumal vor allem die Finanzmarktkrise die Schieflage zwischen der Verantwortung der Finanzinstitute und -vermittler und der den Verbrauchern von der Politik aufgebürdeten Eigenverantwortung nicht mehr wegdiskutieren ließ. Derzeit wird das Leitbild selbst von seinen ehemals stärksten Befürwortern insoweit relativiert, als es nicht mehr Selbstverständnis und Grundprinzip ist, sondern nur noch einen Idealzustand beschreibt. Dieser Wandel bietet die Chance, Verantwortung und Haftung zwischen Anbietern und Verbrauchern entsprechend ihren Einflussphären angemessener auszubalancieren. Er eröffnet den Blick für neue strategische Debatten. Diesen Weg muss die Verbraucherpolitik in der Legislaturperiode 2013–2017 konsequent fortsetzen.

Das Potenzial eines näher an die Realität gerückten Verbraucherleitbildes muss versanden, wenn das Verbraucherressort weiterhin so gut wie nirgendwo die Federführung hat und über

¹⁴ Der vertrauende, der verletzte oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik, Wissenschaftlicher Beirat Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV, 2010
Ist der „mündige Verbraucher“ ein Mythos? Auf dem Weg zu einer realistischen Verbraucherpolitik, Stellungnahme desselben Wissenschaftlichen Beirats, 2012

kein Initiativrecht verfügt. Zur weiteren Realität der Verbraucherpolitik gehört auch, dass sich ihr Themenportfolio weiterentwickelt. Die Mitgestaltung der Energiewende, die Stärkung des Anlegerschutzes im Finanzmarkt, die informationelle Selbstbestimmung der Verbraucher im Netz, die Gestaltung ihrer Nutzerrechte im Netz, Kosten- und Qualitätstransparenz im Gesundheits- und Pflegewesen – das sind nur einige Beispiele, für die ein Verbraucherressort die Federführung haben müsste. Verbraucherpolitik kann nicht nur moderiert werden – sie muss gestalten können und dürfen.

ORIENTIERUNGSPUNKT 1

So wie die Europäische Kommission seit Jahren mehrjährige verbraucherpolitische Strategie- und Arbeitsprogramme auflegt und evaluiert, muss die deutsche Verbraucherpolitik eine strategische Agenda 2013–2017 entwickeln, die auf empirischen Erkenntnissen fußt. Dafür ist die Verbraucherforschung zu stärken, ebenso die Verbraucherorganisationen, die mit ihrem direkten Draht zu Verbrauchern über einen der wertvollsten empirischen Schätze verfügen. Anders als in der zu Ende gehenden Legislaturperiode geschehen, müssen die Vorgaben in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Gesetzgebungsiniciativen auf ihre Folgen für Verbraucher zu prüfen, konsequent eingehalten werden.

ORIENTIERUNGSPUNKT 2

Dem Verbraucherressort müssen in der nächsten Legislaturperiode Zuständigkeiten für die wichtigsten verbraucherrelevanten Gesetze aus den Bereichen Digitales, Energie, Finanzen, Gesundheit, Lebensmittel, Pflege, Verbraucherrecht und deren Durchsetzung eingeräumt werden.

→ Mehr hierzu unter Punkt 5.5 und 5.6.

Mitgestaltung europäischer Verbraucherpolitik

„**Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas**“, so lautet der Titel eines Essays, einer Streitschrift von Hans Magnus Enzensberger, die vielen Bürgern aus der Seele spricht. Die Realität der europäischen Verbraucherpolitik ist allerdings differenzierter. Kompetenzzanmaßung steht zwar auch hier als Vorwurf im Raum. Etwa bei dem Vorschlag der EU-Kommission für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht, wo die Intervention in das Zivilrecht der Mitgliedstaaten mittels einer umstrittenen Rechtsnorm legitimiert wird und Subsidiaritätsrügen, auch des Bundestags, nach sich gezogen hat. Realitätsferne ist auch nicht von der Hand zu weisen, so etwa bei verworrenen Kennzeichnungsvorgaben für Energieverbrauch oder Lebensmittel. Jedoch ist die EU auch immer wieder verbraucherpolitischer Impulsgeber und Treiber. So beispielsweise beim Vorstoß für eine EU-Datenschutz-Grundverordnung, wo die Kommission bemüht ist, die informationelle Selbstbestimmung der Verbraucher zu stärken – nicht nur gegen den Widerstand der Wirtschaft, insbesondere US-amerikanischer Konzerne, auch gegen den Widerstand der Bundesregierung.

85 Prozent der Verbrauchergesetze haben ihren Ursprung in Brüssel. Die EU setzt damit maßgeblich die Rahmenbedingungen für den Alltag der Verbraucher in Deutschland. In ihrem

neuen Verbraucherprogramm 2014–2020 stellt die EU-Kommission Verbraucher in den Mittelpunkt ihrer Binnenmarktpolitik. Motiv: Die Wirtschaftskraft der Privathaushalte – ein Anteil von 56 Prozent am EU-Bruttoinlandsprodukt – soll den in Bedrängnis geratenen europäischen Binnenmarkt ankurbeln. Die Kommission weist der europäischen Verbraucherpolitik die Rolle zu, sicherzustellen, **„dass die EU-Bürger die Vorteile des Binnenmarkts uneingeschränkt wahrnehmen können und ihre Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen dabei angemessen geschützt sind“**.¹⁵

Hierzu gelte es, ein Umfeld zu schaffen, sodass sich Verbraucher im Binnenmarkt so orientieren können, dass sie die besten Produkt- und Dienstleistungsangebote nutzen können.

Dieser Verbraucherkonzept ist zugleich Ansage an die deutsche Verbraucherpolitik, mit eigenem gutem Beispiel voranzugehen und den Wettbewerb in Europa um die beste Verbraucherpolitik anzukurbeln. Den Staffelstab in die Hand zu nehmen ist aus deutscher Sicht auch angebracht. Denn um die Stimmung der deutschen Verbraucher steht es nicht zum Besten. Gefragt nach ihrer Verbraucherezufriedenheit, was die Aspekte Vertrauen, Wissen und Schutz umfasste, antworteten die Deutschen zurückhaltend. Deutschland liegt mit einem Zufriedenheitswert von 49 Prozent erst an achter Stelle – nach den erstplatzierten Niederlanden (74 Prozent), den skandinavischen Mitgliedstaaten, Irland, Großbritannien und Belgien.¹⁶

ORIENTIERUNGSPUNKT 3

Die deutsche (Verbraucher-)Politik darf nicht (mehr) abwarten, bis es an die Umsetzung von EU-Vorgaben geht. Bereits weit im Vorfeld muss in Brüssel Einfluss genommen werden. Das Vertrauen der Verbraucher in einen auch für sie funktionierenden (Binnen-) Markt kann sich einstellen, wenn „Berlin“ in der Legislaturperiode 2013–2017 eine klare verbraucherpolitische Handschrift hat und mit dieser auch in Brüssel zeichnet.

→ Mehr hierzu vor allem unter Punkt 5.7.

Markt und Regulierung

Angesichts von Bankenrettungsschirmen, eines Euro-Leitzinses auf Rekordtiefe, Sonderregeln für die – mehr oder minder – stromintensive Industrie, der Mithaftung der Verbraucher bei privaten Offshore-Windparks, aber auch der Verteidigungslinien der Wirtschaft in der Urheberrechtsdebatte muss man sich schon fragen, welchen Stellenwert Markt und Wettbewerb für die Anbieterseite eigentlich haben. Jedenfalls werden auch im Jahr fünf nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise Risiken und Verluste sozialisiert, Gewinne dagegen privatisiert.

Kein Produkt, kein Akteur, kein Markt dürfe in den Finanzmärkten unreguliert und ohne Aufsicht bleiben. Dieses Versprechen ist bis heute nicht eingelöst. Ja, in der laufenden Legislaturperiode wurden Regulierungsmaßnahmen verabschiedet, die aus Verbrauchersicht wichtig sind, wenngleich unzureichend umgesetzt. Aber die Regulierungsmaßnahmen mit der für den kollektiven Verbraucherschutz größten Hebelwirkung unterblieben. Auch bei der Bankenabgabe oder der diskutierten Finanztransaktionssteuer bleibt das Fragezeichen, ob sich ein

¹⁵ KOM(2011) 707

¹⁶ Consumer Empowerment Survey der EU-Kommission, 2011

Steuerungseffekt einstellt oder verpufft, weil die Kosten auf die Kunden abgewälzt werden beziehungsweise würden. Das Verursacherprinzip greift im Finanzmarkt noch lange nicht.

Im Energiemarkt hat das Verursacherprinzip mit den Haftungsregeln für Offshore-Windparks ebenfalls eine Schlappe erlitten. Aber auch das Effizienzprinzip hat es hier schwer. Wer sich auf rationale Kosten-Nutzen-Rechnungen beruft oder diese für geplante energiepolitische Maßnahmen einfordert, riskiert, als Sprachrohr von Atomkraft-Befürwortern und Erneuerbare-Energien-Verhinderern zu gelten. Dabei müssen sich im Sinne des Gelingens der Energiewende auch solche Förderinstrumente einem nüchternen Markt- und Effizienzcheck unterziehen, die ihre Berechtigung hatten, als es darum ging, regenerativen Energien den Marktzutritt überhaupt zu ermöglichen.

„Atomausstieg und Wohlstand, Klimaschutz und Industriegesellschaft, Ökologie und Konsum – tief in der Gesellschaft gibt es den dringenden Wunsch, beides miteinander zu verbinden.“¹⁷ Trotz aller Sorge über steigende Energiepreise wollen Verbraucher immer noch oder wieder bei der Energiewende mitmachen.

Markt und Regulierung stehen nicht in einem Entweder-oder-Verhältnis, sondern in einem Sowohl-als-auch-Verhältnis.¹⁸

ORIENTIERUNGSPUNKT 4

Märkte brauchen einen verbraucherfreundlichen Rahmen und damit eine entsprechende Regulierung. Dies ist ein Standortvorteil für die deutsche Wirtschaft, weil sie das Vertrauen der Verbraucher zurückgewinnt und Raum für innovative Entwicklungen schafft. Am Finanzmarkt sind in der nächsten Legislaturperiode die Regulierungslücken konsequent zu schließen. Marschroute für den Masterplan Energiewende müssen eine auf (Kosten-)Effizienz achtende Energieregulierung und die demokratische Beteiligung der Verbraucherseite sein.

→ Mehr hierzu vor allem unter Punkt 3. und 4.

Soziale Marktwirtschaft braucht Kompetenzpartnerschaften mit der Zivilgesellschaft

Facebook ändert die Nutzungsbedingungen, ohne die Nutzer zu informieren. Apple erhöht über Nacht den Preis für seine Apps um 20 Prozent. Arztpraxen in Deutschland setzen mit Individuellen Gesundheitsleistungen (IGeL), deren Nutzen fraglich ist, jährlich 1,5 Milliarden Euro um. In dem als Lachs-Creme-Suppe gekennzeichneten Produkt beträgt der Lachsanteil ein Prozent. Etwa 70 Prozent der Brennwertkessel stehen nach Einbau immer noch auf Werkseinstellung, der Energieeinspareffekt kann sich nicht einstellen.

17 Nett sein reicht in der Energiewende nicht mehr, Financial Times Deutschland, Ausgabe vom 20.06.2012

18 Umweltbewusstsein in Deutschland 2012, Befragung im Auftrag des BMU und des UBA. Umfrage TNS Emnid im Auftrag von Germanwatch, Januar 2013

Wer schaut sich das an? Wer nimmt die Entwicklung der Verbrauchermärkte in den Blick? Bundesnetzagentur, Kartellämter? Ja, aber. Beide haben immer eine Doppelrolle. Einerseits sollen sie Verbraucherinteressen beachten, andererseits müssen sie übergeordnete Positionen einnehmen und Anbieter- wie Verbraucherinteressen gegeneinander abwägen – Zielkonflikte sind programmiert. Lebensmittelbehörden, Gewerbeämter? Ja, aber. Koordination und Informationsaustausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen funktionieren nur bedingt, die personelle Ausstattung der Behörden ist schlecht. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Datenschutzbeauftragte? Nein. Der Gesetzgeber begrenzt ihr Aufsichtsmandat auf die Solvenz der Finanzinstitute beziehungsweise den Datenschutz. Verbraucherorganisationen? Ja, aber. Verbraucherzentralen, Verbraucherzentrale Bundesverband und Stiftung Warentest verstehen sich als Sensor beziehungsweise Tester für Markt(Fehl)entwicklungen. Elementare Erkenntnisquelle sind dabei die Verbraucherkontakte der Verbraucherzentralen. Aus Kapazitätsgründen ist die notwendige systematische Marktbeobachtung aber noch nicht möglich.

In liberalisierten, deregulierten und neu entstehenden Märkten gibt es bei der Marktbeobachtung und Marktaufsicht ein Gefälle zulasten der Nachfrageseite. Die Lage der Verbraucher als Marktteilnehmer, ihre Erfahrungen und Bedürfnisse werden bei der Bewertung des Marktgeschehens vernachlässigt. Folgen: Statt Verbraucherschäden vorzubeugen, müssen diese teuer repariert werden. Statt Wirtschaftlichkeitsreserven im System auszuschöpfen, werden sie übersehen – unfaire Kostenverteilungen bleiben.

Angesichts der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse auf einen Ausbau der Regulierungs- und Aufsichtsbehörden zu setzen ist wenig realistisch. Viel zu wenig wird aber das Potenzial der zivilgesellschaftlichen Marktbeobachtung genutzt. Neue Kompetenzpartnerschaften mit der Zivilgesellschaft bei der Marktbeobachtung stärken die Soziale Marktwirtschaft. Die Marktbeobachtung der Verbraucherorganisationen kann der öffentlich-rechtlichen Aufsicht maßgebliche Impulse geben.

ORIENTIERUNGSPUNKT 5

Die Anbieter haben den besten Marktüberblick. Mittels Marktforschung und Wissenschaft lassen sie systematisch für ihre Belange die Wettbewerbslage, die Nachfrage und das Verhalten der Verbraucher beobachten und auswerten. Die Anbieterseite hat damit bereits ihren Marktwächter. Öffentlich zugänglich sind die Erkenntnisse nicht. Um Augenhöhe zu erreichen, müssen wir in der Legislaturperiode 2013–2017 endlich folgende Fragen aus Nachfragesicht beantworten können: Wie gestaltet sich aus Verbraucherperspektive der Wettbewerb? Wie verteilen sich Marktanteile? Wie verhalten sich Anbieter? Wie verteilen sich Kosten auf Anbieter- und Nachfrageseite? Haben Verbraucher Zugang zum Markt? Welche Mitnahmeeffekte gibt es? Die Antworten schließen Erkenntnislücken bei den Regulierungs- und Aufsichtsbehörden, die Politik erhält die für ihren Gestaltungsauftrag wichtige Empirie. Dies gelingt mit einer Stärkung der Marktmonitor- beziehungsweise Marktwächter-Rolle der Verbraucherorganisationen. Sie sind in die Lage zu versetzen, die Marktbeobachtung aus Verbrauchersicht zu systematisieren und dem Staat die Erkenntnisse in einem geregelten Verfahren zur Verfügung zu stellen.

→ Mehr hierzu vor allem unter Punkt 3., 4., 5.1, 5.2, 5.3 und 5.6.

Kollektive Klärung von Schadensersatzansprüchen

Wie viele Gruppenklagen wurden in Dänemark seit ihrer Einführung im Jahr 2008 erhoben? Keine einzige. Und das, obwohl das Dänische Rechtspflegegesetz sie sogar als Opt-out-Modell konzipiert hat und kein Verbraucher aktiv werden müsste, um Teil der klagenden Gruppe zu werden. Die schon ritualhafte Warnung vor US-amerikanischen Verhältnissen, sollte eine Gruppen- oder Sammelklage EU-weit eingeführt werden, ist ein Horrorgemälde, das die Realität und die Forderung nach einer prozessualen Bündelungsform für Verbraucheransprüche völlig überzeichnet.

Auf der Strecke bleibt dabei seit Jahren der Ausgleich von Schäden, die Verbraucher massenhaft beispielsweise durch rechtswidrige Preisabsprachen von Unternehmen erlitten haben. Die individuelle Schadensersatzklage scheitert an prozessualen Hürden und am Prozesskostenrisiko – von ihr wird daher kein Gebrauch gemacht.

Verbraucherverbände können sich Ansprüche von Verbrauchern abtreten lassen, um sie anschließend gerichtlich geltend zu machen. Die Breitenwirkung dieser Einziehungsklage ist jedoch gering, da die Wirkung des Urteils nur die – in der Praxis seltenen – abgetretenen Forderungen betrifft.

Eine Möglichkeit, in einem einzigen Verfahren eine Rechtsfrage klären zu lassen, die eine Vielzahl von Verbrauchern betrifft, gibt es bislang nur im engen Anwendungsbereich des Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetzes. Verbraucherverbände können hier registrierte Verbraucher aber nicht repräsentieren.

Es fehlt für Verbraucher in Deutschland an entscheidenden Stellen an praktikablen und effizienten Verfahrensformen, um gemeinsam mit anderen Betroffenen Schadensersatzansprüche geltend machen zu können. Dies belastet das Verbrauchervertrauen in das Rechtssystem und fördert Wettbewerbsverzerrungen, weil sich rechtswidriges Marktverhalten rechnet.

ORIENTIERUNGSPUNKT 6

Kollektive Rechtsschutzverfahren haben Breitenwirkung. Sie verhelfen Verbrauchern zu ihrem Recht, entlasten die Justiz von Einzelverfahren und dämpfen unerwünschtes Marktverhalten ein. In der Legislaturperiode 2013–2017 setzt sich die Bundesregierung – auch auf EU-Ebene – für eine Opt-in-Klageform ein, die Verbraucheransprüche prozessual bündelt. Klagebefugt ist ein Verbraucher oder ein Verbraucherverband jeweils stellvertretend für die bei Gericht registrierten Verbraucher. Gegenstand der Klage kann die Klärung einer gemeinsamen Rechtsfrage sein, aber auch die des Bestehens von Leistungs- und Schadensersatzansprüchen und deren leichterere Durchsetzung.

→ Mehr hierzu unter Punkt 5.4.

Solidarität und Kostenbewusstsein bei der Daseinsvorsorge

Die Bevölkerung in Deutschland schrumpft. Der Anteil älterer Menschen nimmt zu. Die Infrastruktur, die die Bevölkerung unterhalten muss, schrumpft aber nicht, im Gegenteil. Der Bedarf an Gesundheits-, Pflege- und Rentenleistungen wächst. Die Energiewende braucht neue Stromnetze und Kraftwerkskapazitäten.

Verbraucher fürchten einerseits ausufernde finanzielle Belastungen durch eine weitere Privatisierung der Daseinsvorsorge. Andererseits sinkt aber ihre Zuversicht in die Leistungsfähigkeit des sozialen Wohlfahrtsstaates. In dieser Gemengelage entwickelt sich das Bedürfnis, dass **„wirtschaftlicher Wettbewerb und soziales Mitfühlen in Zukunft stärker zusammengedacht werden“**¹⁹, dass ökonomische Effizienz und soziale Verantwortung bei der Daseinsvorsorge kein Gegensatzpaar sind.

Die gegenwärtige Gerechtigkeitsdebatte fordert die Verbraucherpolitik in der bevorstehenden Legislaturperiode vor allem in ihrer Funktion als Sozialpolitik: Einkommensschwache Verbraucher müssen gegen Krankheitsrisiken abgesichert und vor Altersarmut geschützt sein. Qualität und Sicherheit von sozialen Versorgungsleistungen müssen gewährleistet sein. Energie und Mobilität müssen auch in Zukunft für alle Verbraucher zugänglich bleiben.

Da weder eine wachsende Bevölkerung noch ein nennenswertes Wirtschaftswachstum die Finanzierung dieses Anspruchs auffangen kann, sind alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die Versorgungs- und Infrastrukturleistungen effizient und kostensparend zu erbringen. Ein konsequent angewendetes Kartellrecht und Preisregulierung verhindern, dass Anbieter ihre Marktstellung ausnutzen und Monopolrenditen erwirtschaften. Dezentrale Energieerzeugungsformen nahe am Verbrauchsort sind günstiger als Offshore-Windkraftanlagen, die den Strom fernab der Verbrauchsschwerpunkte produzieren. E-Health und Ambient-Assisted-Living-Konzepte bieten kostengünstige und effiziente Alternativen zur bisherigen ärztlichen Primärversorgung.

ORIENTIERUNGSPUNKT 7

Verbraucherpolitik ist auch Sozialpolitik. Die Bundesregierung muss in der Legislaturperiode 2013–2017 bei den sozialen Versorgungsleistungen und den Infrastrukturleistungen wieder den Solidaritätsgedanken in den Mittelpunkt ihres politischen Handelns stellen. Dabei sind alle Effizienzreserven konsequent auszuschöpfen, die in den derzeitigen Systemen öffentlicher Dienstleistungen vorhanden sind. Dezentrale Erzeugungsformen und intelligente digitale Techniken tragen zur Kostenreduktion bei.

→ Mehr hierzu vor allem unter Punkt 3. und 5.2.

Individuelle Freiheiten und Wahlfreiheit "verletzlicher" Verbraucher erhalten

Wir riskieren derzeit, „verletzliche“ Verbraucher abzuhängen, ihnen nicht die Rahmenbedingungen einzuräumen, innerhalb derer auch sie sich frei für bedarfsgerechte Produkte und Dienstleistungen zu fairen Konditionen entscheiden können.

So zahlen sie häufig keinen günstigen Ratenkredit zurück, sondern erkaufen sich Liquidität über teure Überziehungskredite. Gegenläufig zum Trend der Überversicherung sind sie eher unterversichert. Geldinstitute sind auf sie als Kontoinhaber nicht erpicht. Sie verharren in teuren Grundversorgungstarifen. Können mangels Zugangs zum Netz nicht von preisgünstigen Online-Angeboten profitieren. Nachhaltigkeit im Konsumalltag ist eher erzwungen, weil sie sich nur den öffentlichen Personenverkehr leisten können. Komplexe und kompliziert formulierte Informationen überfordern.

„Verletzlich“ kann jeder von uns im Verlauf seines Lebens sein oder werden, temporär oder dauerhaft. Die Verletzlichkeit und damit Schutzbedürftigkeit kann Folge des Alters, einer Erkrankung, prekärer finanzieller Verhältnisse, fehlenden Zugangs zu (digitalen) Techniken sowie von Bildungsferne sein. Aber auch die Komplexität eines Marktes schafft verletzbare Verbraucher. So gelten nach Einschätzung des Europäischen Parlaments auf den Finanzmärkten alle Verbraucher als verletzlich.²⁰

Das Europäische Parlament und die Europäische Kommission drängen daher seit Längerem auch bei den Mitgliedstaaten darauf, auf die Inklusion der Gruppe der verletzlichen Verbraucher zu achten, insbesondere auf den fortlaufenden Bezug elementar wichtiger Leistungen sowie auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Produkten, Dienstleistungen und zum Recht.

ORIENTIERUNGSPUNKT 8

In ihrer aufzulegenden verbraucherpolitischen Strategie 2013–2017 setzt die Bundesregierung einen Schwerpunkt bei Inklusionskonzepten und -maßnahmen für „verletzliche“ Verbraucher. Diese sollten Strukturen und Maßnahmen integrieren, die auch solche verletzlichen Verbraucher bei der Umsetzung von Nachhaltigkeit in ihrem Konsumalltag unterstützen, die einkommensschwach oder bildungsfern sind.

Soweit die Verletzlichkeit auf prekäre Einkommensverhältnisse zurückgeht, geht es nicht ohne Konzepte und Maßnahmen, die prekäre Beschäftigungsverhältnisse überwinden und für eine angemessene Entlohnung von Arbeit sorgen. Ebenso sollten Konzepte und Maßnahmen integriert sein, die bildungsfernen Verbrauchergruppen praktisch und zeitgemäß Konsum- und Alltagskompetenzen vermitteln.

→ Mehr hierzu unter Punkt 3., 4., 5.2, 5.3 und 5.5.

20 Bericht des Europäischen Parlaments über eine Strategie zur Stärkung der Rechte schutzbedürftiger Verbraucher (2011/2272(INI))

3. ENERGIEWENDE: MIT WEITSICHT, PLAN UND RECHENSTIFT

Wo wir stehen

Verbraucher stehen zu der politischen Grundentscheidung, das Energiesystem umzubauen und auf Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien zu setzen. Auch eine finanzielle Mitverantwortung schreckt sie grundsätzlich nicht. Analog zur Volatilität sowohl der Strompreise als auch des politischen Umsetzungskurses schwankt jedoch auch ihre Zustimmung.

Januar 2012: 61 Prozent wollen Strompreisanstiege in Kauf nehmen.²¹ Juni 2012: Nur noch 41 Prozent beziehungsweise 48 Prozent, vorausgesetzt, die Mehrkosten übersteigen nicht 20 Euro monatlich.²²

Dezember 2012: 50 Prozent bewerten die EEG-Umlage von 5 Cent/kWh kritisch gegenüber 75 Prozent im Dezember 2011, die die damalige Umlage von 3,5 Cent/kWh als noch angemessen beurteilten.²³

Verbraucher haben sensible Antennen für eine unfaire Kostenverteilung. Etwa wenn Kostensteigerungen für den Ausbau erneuerbarer Energien vermeidbar gewesen wären oder einseitig ihnen angelastet werden, weil die Industrie durch undurchsichtige Ausnahmeregelungen aus der Mitverantwortung entlassen wird, oder sie neue Umlagen treffen, die Investitionshemmnisse beseitigen sollen.



STROMPREIS TRANSPARENT!?

Seit den Beschlüssen zur Energiewende ist ein deutlicher Trend erkennbar, anfallende Kosten auf die Verbraucherpreise aufzuschlagen: Neben der EEG-Umlage, die Anfang 2013 um 47 Prozent gestiegen ist, gibt es die Sonderkundenumlage (§ 19.2 StromNEV), mit der alle Haushaltskunden die Befreiung privilegierter Unternehmen von den Netzentgelten finanzieren (Anstieg um 118 Prozent auf 0,329 Cent/kWh), die KWKG-Umlage (0,126 Cent/kWh) sowie die neu eingeführten Umlagen für Offshore (0,25 Cent/kWh) und die Abschaltung stromintensiver Betriebe (Höhe noch nicht bekannt). Hinzu kommen Netzentgelte, Stromsteuern, Umsatzsteuer, Konzessionsabgaben, Kosten für Abrechnung und Messung sowie die Kosten des Stromanbieters für Strombeschaffung und -vertrieb. Der Strompreis setzt sich damit aus zwölf verschiedenen Bausteinen zusammen, hinter denen jeweils ein Mikrokosmos der Berechnungen steht.

Geltende Regelungen werden weder ausreichend auf Kosteneffizienz noch auf ihre Verteilungswirkungen überprüft. Die Betrachtung des Gesamtsystems, also Stromerzeugung und -transport, wird gescheut, das Potenzial dezentraler Lösungen unterschätzt. Stattdessen wird immer noch in großindustriellen Kategorien gedacht. Ergebnis sind teure Windparks auf hoher See mit ebensolchen Folgekosten für den Stromtransport in die verbrauchsstarken süddeutschen Regionen.

²¹ Umfrage Forsa im Auftrag des Verbands kommunaler Unternehmen

²² Umfrage TNS Emnid im Auftrag von Focus

²³ Umfrage TNS Infratest im Auftrag der Agentur für Erneuerbare Energien

Ergänzend fehlen Anstrengungen, um durch verbesserte Energieeffizienz den privaten Energieverbrauch zu senken und damit Kostensteigerungen abzufedern. Dass sich, wie Anfang 2013, Strompreissteigerungen um durchschnittlich zwölf Prozent wiederholen können, ist unter derzeitigen Umständen nicht auszuschließen.

Mit der Energiewende könnten sich Verbraucher unabhängiger von der Energiewirtschaft machen – mit von ihnen selbst getragenen dezentralen Lösungskonzepten. Informations- und Beratungsdefizite, bürokratische und rechtliche Hürden erschweren derzeit die Realisierung. Verbraucher finanzieren momentan die Energiewende zu einem hohen Anteil mit – profitieren tun andere.



PROSUMER IM ENERGIEMARKT

Anschaffung und Betrieb einer eigenen EEG-Anlage werden für einen Teil der Privathaushalte wirtschaftlich immer vorteilhafter. Das bedeutet, dass der Anteil der Eigenenerzeugung in den nächsten Jahren stark ansteigen wird. Zu dieser Verbrauchergruppe gehören insbesondere Eigenheimbesitzer, die über das notwendige Investitionsbudget und die Möglichkeit verfügen, sich externe Expertise einzukaufen. Für alle anderen Verbraucher erhöhen sich die Lasten für Netzentgelte und die EEG-Umlage. Die Energiewende muss aber allen Verbrauchern Vorteile bringen und die Chance eröffnen, sich selbst zu versorgen. Mieter und Menschen, die in städtischen Ballungsräumen leben, sind derzeit ausgenommen. In Zukunft muss es Angebote für alle geben. Verbraucher müssen die Möglichkeit haben, ihren erzeugten Strom untereinander weiterzuverkaufen und dort zu verbrauchen, wo er entsteht.

Die Energiewende wird noch zu eng diskutiert, nämlich nur im Strombereich. Die Ausgaben der Verbraucher für Energie verteilen sich aber wie folgt: (Nur) 26 Prozent für Strom, (dafür aber) 35 Prozent für Wärme und 39 Prozent für Mobilität.²⁴

Wo wir hinmüssen

Das ist aus Verbrauchersicht essenziell:

- Der Atomausstieg ist unumkehrbar.
- Der Einsatz fossiler Energien wird reduziert.
- Die Energieversorgung bleibt sicher.
- Die Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende sind transparent hinsichtlich ihrer Kosten und ihres Nutzens, ihrer Chancen und ihrer Risiken.
- Die unabhängige und dezentrale Selbstversorgung mit Energie wird gefördert; bürokratische Hürden für die dezentrale Energieerzeugung werden abgebaut.

Das Gelingen der Energiewende ist auf die Akzeptanz der Verbraucher angewiesen. Wenn der Ausbau der erneuerbaren Energien kurzfristig Energie verteuert, mittel- bis langfristig aber die Energiekosten senkt, besteht jetzt die Aufgabe darin, die temporären Kostensteigerungen für Verbraucher kalkulierbar zu halten. Gerade jetzt, in der Umbauphase, entscheiden die Notwendigkeit von Kosten und ihre faire Verteilung über Akzeptanz.

Das Kostensenkungspotenzial bei der Netzplanung und beim Netzausbau ist konsequent auszuschöpfen. Hierzu sind die neuen Prozesse zur Erstellung eines Bundesfachplans für Stromübertragungsnetze systematisch zu nutzen. Dort, wo eine neue Netzinfrastruktur nötig wird, müssen die politischen Rahmenbedingungen so gesetzt werden, dass sie Investitionen ermöglichen, aber überzogene Renditeanforderungen verhindern. Kostentreiber in der gegenwärtigen Netzstruktur sind zu minimieren. Hierzu sollten die Verteilnetze zu größeren operativen Einheiten zusammengelegt und gleichzeitig mehr Systemverantwortung auf die unteren Netzebenen übergeben werden.

Der Fernwärmemarkt ist nach Effizienzgesichtspunkten zu regulieren. Über den Ausbau der Fernwärmenetze können Verbraucher kostengünstig Energie für die Gebäudeheizung beziehen. Fernwärmekraftwerke lassen sich zudem über die Nutzung der Kraft-Wärme-Kopplung auch für besonders energieeffiziente Stromerzeugung nutzen, zunehmend unter Einsatz von regenerativen Ressourcen.

Alle Verbrauchergruppen müssen die Möglichkeit haben, die Energiewende persönlich umzusetzen und damit von ihr zu profitieren, Verbraucher ohne Wohneigentum beispielsweise durch Beteiligung an Wind- und Solargenossenschaften.

Um das künftige Energiesystem kosteneffizient und versorgungssicher zu gestalten, sind die Planungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, der Kraftwerkskapazitäten und der Netze dringend zu synchronisieren. Hierfür muss das bisherige Regulierungssystem angepasst werden. Diskussionen um mögliche Engpässe und Stromausfälle müssen versachlicht werden, damit die Energiewirtschaft nicht aufgrund überzogener Risikodebatten zusätzliche Renditen mit ihrem veralteten Kraftwerkspark erwirtschaften kann.

Wenn man es mit dem Klimaschutz und der Reduzierung von CO₂-Emissionen ernst meint, muss es in der nächsten Legislaturperiode ein eindeutiges Bekenntnis zur Energiewende auch im Wärme- und Verkehrssektor geben. Die bisherige Abhängigkeit von Gas und Öl im Wärmemarkt und – bezogen auf Erdöl – im Verkehrssektor muss abgebaut werden. Energieversorgung auf Erdölbasis ist ohne Zukunft – insbesondere für den Verkehrssektor ist ein alternatives Szenario zu konzipieren.

Was zu tun ist

→ **Energieeffizienz als Leitschnur für Versorgungssicherheit im Energiemarkt:** Ein koordinierter Ausbau von Netzen, erneuerbaren Energien und konventionellen Kraftwerken unter strikter Beachtung der Energieeffizienz gewährleistet die Versorgungssicherheit im Energiemarkt. Zur Kompensation der Ausbaukosten sind die Effizienzreserven in den Stromnetzen zu heben. In der bevorstehenden Legislaturperiode muss Deutschland die europäische Energieeffizienz-Richtlinie ambitioniert umsetzen.

→ **Erneuerbare Energien an den Markt heranführen:** Die Kosten für den Aus- und Umbau der Stromversorgung sind auf das unbedingt notwendige Maß zu begrenzen. Die erneuerbaren Energien müssen systematisch an den Markt herangeführt und kosteneffizient ausgebaut werden. Dies schließt eine Reform der Förderung über das Erneuerbare-Energien-Gesetz ein, die einerseits Planungssicherheit gewährt, andererseits eine weitere Anpassung der zukünftigen Vergütung regelt. Leitschnur für diese Debatte sollten die regionale Verteilung der erneuerbaren Energien und die Frage sein, welche Technologien überhaupt noch gefördert werden müssen.

→ **Industriebefreiungen auf das sachlich Gerechtfertigte begrenzen:** Befreiungen für die In-

dustrie – sowohl bei den Netzentgelten als auch bei der EEG-Umlage – müssen einheitlichen Kriterien unterliegen und dürfen nur solche Unternehmen begünstigen, die nachweislich im internationalen Wettbewerb stehen. Die Besondere Ausgleichsregelung (BesAR) im EEG ist daher weitestgehend auf den Stand von 2004 zurückzuführen. § 19.2 Stromnetzentgeltverordnung, der bereits vor Gerichten keinen Bestand hat, ist abzuschaffen. Als Grundgedanke muss gelten, dass Industriepolitik von der Energiepolitik getrennt wird und Subventionen, wenn überhaupt, über den Haushalt finanziert werden.

⇒ **Energieversorgungsunternehmen zu Transparenz verpflichten:** Damit Verbraucher und Verbraucherorganisationen nachvollziehen können, ob Energieversorgungsunternehmen Preissenkungen weitergeben, welchen Anteil die Unternehmen an Preissteigerungen haben und was die Gründe dafür sind, sind Energieversorgungsunternehmen über eine Ergänzung im Energiewirtschaftsgesetz gesetzlich zu verpflichten, Transparenz über Energiepreise und Energiepreissteigerungen herzustellen.

⇒ **Energiemarktwächter aufbauen:** Die Bundesregierung unterstützt die Verbraucherorganisationen dabei, ihre Funktion als Marktbeobachter und damit Frühwarnsystem für (Fehl-)Entwicklungen im Energiemarkt auszubauen und die empirischen Erkenntnisse der Politik und Öffentlichkeit regelmäßig zur Verfügung zu stellen.

⇒ **Einkommensschwache Privathaushalte nicht weiter abhängen:** Zur Abfederung des Strompreisanstiegs für einkommensschwache Privathaushalte legt die Bundesregierung kurzfristige Kompensationsmaßnahmen fest, etwa die Einführung eines Grundfreibetrags bei der Stromsteuer. Des Weiteren werden die Transferleistungen an einkommensschwache Haushalte dynamisch gestaltet, um mit den Preisentwicklungen Schritt zu halten. Die Bundesregierung fördert die Anschaffung energieeffizienter Geräte und stattet hierfür den Energie- und Klimafonds langfristig mit ausreichenden Mitteln aus. Die Bundesregierung fördert zielgruppengerechte unabhängige Beratungsangebote.

⇒ **Dezentrale Energieversorgung fördern – Prosumer stärken:** Die Bundesregierung muss Rahmenbedingungen schaffen, die Verbrauchern bei Strom und Wärme dezentrale Erzeugungs- und Verteilungslösungen ermöglichen. Hierzu sind die bürokratischen Hürden abzubauen. Insbesondere sind deutschlandweit einheitliche und handhabbare Abwicklungsverfahren für Förderungen und Zuschüsse zu gestalten.

⇒ **Fernwärmesektor regulieren:** Der Fernwärmesektor ist für den Wettbewerb zu öffnen. Hierzu ist er in die Netzentgeltregulierung der Bundesnetzagentur aufzunehmen. Der freie Zugang von Wärmeanbietern und das Recht der Kunden auf einen Anbieterwechsel sind im Energiewirtschaftsrecht zu verankern. Die Kompetenz der Schlichtungsstelle Energie ist auf den Fernwärmesektor zu erweitern.

⇒ **Individuelle Lösungen für energetische Sanierung des Gebäudebestandes entwickeln:** Es sind konsistente Förder-, Beratungs- und Informationsprogramme zu entwickeln, die Hauseigentümer bei der Planung und Durchführung von energetischen Maßnahmen unterstützen. Um das Energieeinsparpotenzial im Gebäudebestand auszuschöpfen, müssen diese Programme sowohl bauliche und anlagentechnische Eigenarten als auch die persönliche Lebenssituation der Hauseigentümer angemessen berücksichtigen. Es ist darauf hinzuwirken, dass die fachliche Qualifizierung der Planer und des Handwerks verbessert wird. Die Verteilung der Sanierungskosten auf Mieter muss insbesondere bei einkommensschwachen Mietparteien begrenzt werden.

4. FINANZMARKT: KEINE KRISENFESTIGKEIT OHNE VERBRAUCHERSCHUTZ

Wo wir stehen

Ein Gesetzentwurf für eine Light-Variante des Trennbankensystems. Ein Gesetzentwurf, der die Beteiligung der Versicherungskunden an den Bewertungsreserven zurückfahren sollte. Ein Verbraucherbeirat bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Eine Registrierungspflicht für Bankberater. Eine Zuständigkeit der Gewerbeämter und Industrie- und Handelskammern für freie Finanzvermittler. Ein Gesetzentwurf zur Honorarberatung. Produktinformationsblätter. Beratungsprotokolle. Eine längere Verjährungsfrist im Anlagerecht. Verfahrenserleichterungen für Kapitalanleger-Musterprozesse. Das ist die – aus Verbrauchersicht geraffte – deutsche Antwort auf die Ankündigung der G20: **„Kein Finanzmarktakteur, kein Marktsegment und kein Finanzprodukt ohne Regulierung und Aufsicht.“**

Obwohl der Zugriff der Universalbanken auf die Spareinlagen ihrer Kunden die Finanzierung hochriskanter Spekulationsgeschäfte erleichtert, separiert der Entwurf für ein Trennbankengesetz Handels- und Kundengeschäft nur halbherzig. Risiko und Haftung bleiben zwischen Finanzbranche und Kunden, respektive Steuerzahlern, ungleich verteilt.

Obwohl unter der Niedrigzinspolitik die Renditen von Kapitalanlagen „auf beiden Seiten“ leiden, also aufseiten institutioneller wie privater Anleger, sollte einseitig ein Schutzschirm über die Lebensversicherer aufgespannt werden, ohne empirischen Beleg für ihre Schieflage.

Obwohl das Mandat der europäischen Finanzaufsicht auf Verbraucherschutz erweitert wurde, bleibt die deutsche Aufsicht vorrangig den Interessen der Finanzinstitute und ihrer Solvenz verpflichtet.

Obwohl die freien Finanzvermittler unter die Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gehören, obsiegt der Bürokratie-Einwand der Vermittlerbranche, die dann nach dem Kreditwesengesetz geltenden (Berichts-)Pflichten würden kleinen Vermittlern die Existenzgrundlage rauben. Jetzt überfordert dafür ihre Aufsicht die in Finanzmarktfragen gänzlich unerfahrenen Gewerbeämter und Industrie- und Handelskammern.

Obwohl die Honorarberatung die provisionsgesteuerte Allfinanzvermittlung zurückdrängen soll, will der Gesetzentwurf die Honorarberatung nur für einen Produktausschnitt, für Wertpapiere und Vermögensanlagen, regeln und behindert damit von Anfang an den Wettbewerb um bedarfsgerechte Finanzberatung.

Obwohl eigenverantwortliche Finanzentscheidungen eingefordert werden, ist auch mit den neuen Produktinformationsblättern kein Angebotsvergleich möglich. Es gab keine politische Mehrheit, Mindeststandards für die Finanzinformationen gesetzlich vorzugeben.



CHECKS DER INITIATIVE FINANZMARKTWÄCHTER: SO SIEHT'S FÜR VERBRAUCHER IM FINANZMARKT AUS

- Vorzeitige Kündigungen von Kapitallebens- und Rentenversicherungen zwischen 2001 und 2011 führten bei den betroffenen Verbrauchern zu einem Gesamtschaden von 160 Milliarden Euro.
- 2 Prozent der Banken und Sparkassen legten nach Aufforderung durch Kunden ihre Provisionen für die Anlageempfehlungen an die Kunden offen. 98 Prozent ignorierten damit das vom Bundesgerichtshof bereits 2006 festgestellte Auskunftsrecht der Kunden.
- Die Initiative Finanzmarktwächter hat die BaFin aufgefordert, das Ergebnis ihrer Prüfung beim Versicherungskonzern Ergo wegen Unregelmäßigkeiten bei Betriebsrenten-Verträgen öffentlich zu machen – ohne Ergebnis.
- Kein Beratungsprotokoll der getesteten Banken und Sparkassen gab die Angaben des Kunden vollständig wieder. Fehlerhaft war insbesondere die Beschreibung der Risikobereitschaft. Die finanzielle Ausgangssituation wurde nur in einem einzigen Fall korrekt erfasst. Die Wertpapiere, die Gegenstand des Beratungsgesprächs waren, tauchten in nur 10 Prozent der Protokolle auf. 20 Prozent der getesteten Institute ignorierten die Pflicht, das Beratungsprotokoll auszuhändigen.
- 70 Prozent der Anträge verschuldeter Verbraucher, ihren Dispokredit (durchschnittlicher Zins 10–15 Prozent p. a.) in einen Ratenkredit (Zinsangebote durchschnittlich unter 5 Prozent p. a.) umzuschulden, blieben erfolglos.

Die 2011 gegründete Initiative Finanzmarktwächter wird vom vzbv und den 16 Verbraucherzentralen getragen. Sie versteht sich als Frühwarnsystem und führt Marktbeobachtungen durch.

verbraucherzentrale 
Initiative Finanzmarktwächter

<http://www.vzbv.de/finanzmarktwaechter.htm>

Werden die politischen Lösungen und Vorschläge der Systemrelevanz der Verbraucherfinanzen gerecht? Eine rhetorische Frage angesichts ihres Anlage- und Einlagevolumens im Markt:

- Fast 90 Millionen Lebensversicherungen verteilen sich auf die deutschen Privathaushalte.²⁵
- 15,6 Millionen Riester-Verträge sind geschlossen.²⁶
- Über 10 Millionen Verbraucher haben (in)direkt in Aktien investiert.²⁷
- Das Geldvermögen der Privathaushalte beläuft sich auf 4,8 Billionen. Euro. Davon stecken zum Beispiel 415 Milliarden Euro in Investmentzertifikaten, 280 Milliarden Euro in Termineinlagen, 80 Milliarden Euro in Sparbriefen und 5 Milliarden Euro in Geldmarktpapieren.²⁸
- 30 Prozent des Geldvermögens der Privathaushalte stecken in Einlagen bei den Finanzinstituten.²⁹

25 Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, Die deutschen Lebensversicherungen in Zahlen 2012; Riester-geförderte Verträge sind von der Gesamtzahl (89,7 Mio. Verträge zum 31.12.2011) umfasst.

26 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Meldung zum 3. Quartal 2012; darunter befinden sich auch Versicherungsprodukte, siehe vorherige Fußnote.

27 Deutsches Aktieninstitut, Pressemeldung vom 07.08.2012

28 Zeitreihen der Deutschen Bundesbank; alle Werte sind gerundet, sie beziehen sich mit Ausnahme des Gesamt-Geldvermögens (2. Quartal 2012) auf das 3. Quartal 2012

29 Deutsche Bank Research, Vor dem Comeback: Einlagen bei Banken – Warum sich Banken das Sparbuch doch nicht sparen sollten, Februar 2012

Diese Einlagen senken die Refinanzierungskosten der Institute. Die Einlagen sind für die Finanzinstitute unverzichtbar, um die neuen Eigenkapitalanforderungen zu erfüllen. Mit den Einlagen wird zudem ein Teil des Investmentbanking querfinanziert. „**Warum sich Banken das Sparbuch doch nicht sparen sollten**“ ist daher nicht nur ein salopper Titel einer Studie von Deutsche Bank Research³⁰, sondern macht den Einfluss allein der Einlagengeschäfte der Verbraucher auf die Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems klar.



VERSICHERER VERSUS VERSICHERTE: WEM SETZT DIE NIEDRIGZINSPOLITIK ZU? WER MUSS STABILISIERT WERDEN?

Seit 2008 haben Versicherungsnehmer nach dem Versicherungsvertragsgesetz Anspruch auf 50 Prozent der Bewertungsreserven. Diese sind mit ihren Beiträgen erwirtschaftet worden. Gemäß dem Eigentumsschutz müssen die Versicherungsnehmer daher angemessen an den Bewertungsreserven beteiligt werden – so urteilte das Bundesverfassungsgericht bereits 2005.

Seit letztem Jahr klagt die Versicherungswirtschaft laut. Wegen der Niedrigzinspolitik würden ihre Kapitalanlagen bald nicht mehr ausreichen, um ihre Auszahlungszusagen gegenüber ihren Kunden einhalten zu können.

Ein vom Bundesfinanzministerium im Dezember 2012 an das SEPA-Begleitgesetz angehängter Gesetzentwurf wollte es den Versicherern mehr oder weniger freistellen, ob und wann sie ihre Kunden an den Reserven beteiligen. Die Regeln sollten auch für Altverträge gelten.

Dabei fehlt bislang der Nachweis, dass die Versicherer wirklich stabilisiert werden müssen. Immerhin sind ihre Gewinne hoch. Bis heute musste kein Versicherer seine garantierten Leistungen mit Geldern der Aktionäre bezahlen. Außerdem gibt es mit der Sicherungseinrichtung Protektor klare Regeln, was bei Schieflage eines Versicherers zu tun ist.

Da sich der Vermittlungsausschuss von Bundesrat und Bundestag im Februar 2013 nicht auf einen Kompromiss verständigen konnte, ist die Gesetzesänderung vorläufig vom Tisch.

Die Schutzschirme für Verbraucher und die Schutzschirme für Finanzinstitute und Versicherer stehen auch im Jahr fünf nach der Lehman-Insolvenz in einem ungesunden Verhältnis zueinander.

70 Prozent der Bank- und Sparkassenkunden erwarten – wenig überraschend – eine stärkere Regulierung des Finanzmarktes.³¹

³⁰ a.a.O.

³¹ Forsa-Umfrage im Auftrag von SAS Deutschland unter Kunden von Privatbanken, Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken, Januar 2013

Wo wir hinmüssen

Zu einem Finanzmarkt, der der Realwirtschaft und den Privathaushalten dient, der produktive Zwecke und legitime Absicherungs-, Investitions- und Vorsorgeanliegen nachhaltig unterstützt. Die Bedürfnisse der Gesellschaft sind der Wegweiser für die Finanzmarktreform.

Mit prophetischen Gaben ist niemand gesegnet. Aber so aufgestellt zu sein, dass Risiken minimiert werden, Krisensignale frühestmöglich wahrgenommen werden und ihnen nachgegangen werden kann, muss Pflichtaufgabe sein. Dazu gehört, das Fremd- und Eigenhandelsgeschäft der Finanzinstitute vom Kundengeschäft zu lösen. Dazu gehört weiter, die staatliche Finanzaufsicht so zu organisieren, dass sie sowohl für die Solvenz- wie die Marktaufsicht aus kollektiver Verbrauchersicht unmittelbar zuständig ist. Beispiele in der EU zeigen, dass Geheimhaltungspflichten aus der Solvenzaufsicht mit der Doppelaufgabe vereinbar sind.

Die staatliche Finanzaufsicht – und damit die Marktstabilität – wird weiter gestärkt, wenn sie systematisch die Erkenntnisse aus der Zivilgesellschaft in ihre Aufsichtstätigkeit einbezieht. Insbesondere die Verbraucherzentralen und der vzbv verfügen über einen wertvollen Erkenntnisschatz. Ihr unmittelbarer Kontakt zu Verbrauchern, Zehntausende unabhängige Finanzberatungen im Jahr, Verbraucherbeschwerden und ihre Vernetzung sind ein Fundus für die Feststellung der Lage der Verbraucher im Finanzmarkt und machen sie zum Finanzmarktmonitor. Diese Form der Marktbeobachtung und des Erkenntnisgewinns können Behörden nie leisten. Es muss daher eine Kompetenzpartnerschaft zwischen Aufsicht und Zivilgesellschaft aufgebaut werden. Dazu gehört ein institutionalisierter Erkenntnisaustausch. Der vzbv und die Verbraucherzentralen haben hierfür das Konzept „Finanzmarktwächter: Erkennen – Informieren – Handeln“ entwickelt. Es ist die Blaupause für die Etablierung einer systematischen verbraucherorientierten Marktbeobachtung.

In der derzeitigen Unsicherheit, wie lange die Niedrigzinspolitik anhält, wie sich die Staatsschulden und mit ihr die Inflation entwickeln, ob die Konjunktur durch ein tiefes Tal geht oder nur kleine Hürden zu nehmen hat, sind Privathaushalte besonders auf bedarfsgerechte, faire und nachhaltige Finanzdienstleistungen angewiesen. Finanzdienstleistungen sind zudem Vertrauensgüter – ihre Qualität kann der Verbraucher weder vor noch direkt nach Vertragsabschluss einschätzen; er muss daher dem „Expertenrat“ vertrauen. Dies erschwert weiter die Entscheidungsprozesse in einer ohnehin komplexen Materie. Es ist daher alles zu tun, um die Ausgangsbasis für Finanzentscheidungen so überschaubar und berechenbar wie möglich zu gestalten. Verstecken von Gebühren, kunterbunte Verhaltensregeln für Finanzvermittler oder komplizierte Regelwerke für die private Altersvorsorge sind hier fehl am Platz.

Was zu tun ist

→ **Hände weg von Kundeneinlagen und Kundenansprüchen:** Das Bankensystem ist so zu regeln, dass die Spareinlagen der Retail-Kunden effizient vor den Risiken aus den Handelsgeschäften der Banken geschützt sind. Der bisherige Rechtsanspruch der Versicherungsnehmer auf hälftige Beteiligung an den Bewertungsreserven der Versicherer muss bestehen bleiben.

→ **Mandat der Finanzaufsicht um kollektiven Verbraucherschutz erweitern:** Analog zur europäischen Finanzaufsicht muss der deutschen Finanzaufsicht eine Zuständigkeit für den kollektiven Verbraucherschutz zugeordnet werden. Der bisherige gesetzliche Handlungsauftrag,

der sich auf die Solvenzaufsicht konzentriert, ist entsprechend zu erweitern. Ebenso sind die Prüfungs- und Eingriffsbefugnisse der Finanzaufsicht an diesen neuen gesetzlichen Auftrag anzupassen.

⇒ **Finanzmarktwächter etablieren:** Die Bundesregierung unterstützt die Verbraucherorganisationen dabei, ihre Funktion als Finanzmarktmonitor und damit Frühwarnsystem für (Fehl-)Entwicklungen im Finanzmarkt auszubauen und die empirischen Erkenntnisse der Politik und Öffentlichkeit regelmäßig zur Verfügung zu stellen.

⇒ **Eingabebefugnis der Verbraucherorganisationen gegenüber Finanzaufsicht normieren:** Analog zum britischen Super Complaint, dem gesetzlich geregelten Verfahren, in dem britische Verbraucherorganisationen das Office of Fair Trading auffordern können, den von ihnen ermittelten Fehlentwicklungen und Missständen im Markt innerhalb einer bestimmten Frist nachzugehen, ist den deutschen – gemäß Unterlassungsklagegesetz klagebefugten – Verbraucherorganisationen eine Eingabebefugnis gegenüber der Finanzaufsicht einzuräumen und das hierfür benötigte Verfahren gesetzlich zu regeln. Die Eingabebefugnis ist – als Ultima Ratio – um eine Untätigkeitsbeschwerde zu ergänzen.

⇒ **Finanzvertrieb einheitlich regulieren und beaufsichtigen:** Die Verhaltensregeln für alle Vermittler und Verkäufer von Finanzprodukten und -dienstleistungen sind einheitlich, das heißt nicht produkt(gruppen)bezogen, zu regeln. Die Verhaltensregeln sind so zu gestalten, dass abhängig Beschäftigte in Geld- und Finanzinstituten vor Provisionsdruck und strikten Verkaufsvorgaben geschützt sind. Alle Vermittler und Verkäufer sind der Aufsicht der BaFin zu unterstellen. Die Zuständigkeit von Gewerbeämtern und Industrie- und Handelskammern für freie Finanzvermittler ist aufzuheben.

⇒ **Honoraranlagenberatungsgesetz novellieren:** Das Gesetz, das noch in der laufenden Legislaturperiode beschlossen werden wird, ist so nachzubessern, dass sein Anwendungsbereich die Beratung zu allen – und nicht nur einzelnen – Finanzprodukten und -dienstleistungen umfasst. Klarzustellen ist ein Provisionsverbot, wenn die Finanzberatung auf Honorarbasis angeboten wird. Die Herausgeber von Finanzprodukten sind gesetzlich zu verpflichten, ihre Produkte auch ohne (Innen-)Provisionen und Zuwendungen zu kalkulieren und dafür einen „Honorartarif“ auszuweisen.

⇒ **Dritte Säule „Kapitalgedeckte Altersvorsorge“ verbessern:** Die Rahmenbedingungen und Produktkriterien der staatlich geförderten Altersvorsorgeprodukte sind weiter zu vereinfachen und zu vereinheitlichen. Die Bundesregierung sollte mit der gesetzlichen Einführung eines Altersvorsorgekontos ein zusätzliches Marktangebot initiieren. Das Altersvorsorgekonto soll einen kostengünstigen, einfachen und transparenten Durchführungsweg zur Bildung einer privaten Altersvorsorge ermöglichen, indem zum Beispiel keine Provisionen anfallen und Management- sowie Verwaltungsgebühren auf das unbedingt Erforderliche begrenzt werden. Die Umsetzung der Anlageentscheidungen übernimmt eine dafür geeignete glaubwürdige Institution, beispielsweise ein einzurichtender staatlicher Pensionsfonds, bei dem auch die Konten geführt werden.

⇒ **Einkommensschwachen Privathaushalten Abwicklung ihres Zahlungsverkehrs ermöglichen:** Analog dem von der EU-Kommission für Juni 2013 angekündigten Richtlinienvorschlag werden das Recht auf ein „Girokonto für jedermann“, dessen Leistungsumfang und nicht-diskriminierende Konditionen gesetzlich geregelt.

5. WEITERE ERWARTUNGEN AN DIE VERBRAUCHERPOLITIK 2013–2017

5.1 VERBRAUCHER IN DER DIGITALEN GESELLSCHAFT: STATUS UPGRADEN

Wo wir stehen

An der Schwelle zur digitalen Informations- und Kommunikationsgesellschaft. Einer Chancengesellschaft. Bis auf Weiteres noch ein Versuchslabor, so die Zustandsbeschreibung der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft in ihrer Abschlusssitzung am 28.01.2013.

Welche Kernfragen liegen auf den Labortischen?

- Die nach der digitalen Privatsphäre. Ist sie zwingendes netzpolitisches Ziel? Illusion? Hindernis für Transparenz?
- Die nach dem Nutzen-Risiko-Verhältnis von digitaler Profilbildung. Individualisierte Kundeninformation und -werbung versus unkontrollierbare Verdichtung von personenbezogenen, Bewegungs- und Sozialdaten?
- Die nach der Verteidigungsstrategie für ein offenes Internet. Den neutralen, gleichberechtigten Datentransport gesetzlich festschreiben? Netzneutralität den Regeln des Marktes überlassen?
- Die nach der Legitimationsfrage des Rechts. Wenn ein und dieselbe Handlung offline rechtskonform, online dagegen rechtswidrig ist: Was ist der Ausweg?

An den Labortischen werden gerade die Seziermesser gewetzt. Politik, Netzgemeinde, Nutzer, Film- und Musikindustrie, Verlage, Datenschutzbeauftragte, Kulturschaffende, Verwertungsgesellschaften, Verbraucherorganisationen, US-amerikanische Konzerne, Anwaltschaft – zwischen den Interessenlagern geht es munter hin und her. Fortsetzung in der Legislaturperiode 2013–2017 garantiert.

Analog zu den netzpolitischen Auseinandersetzungen ist auch das Verhalten der Verbraucher ambivalent und im Fluss. Intensiv nutzen sie das Netz, richten Smartphones zu persönlichen Butlern ein, schätzen all die kleinen digitalen Annehmlichkeiten. Exhibitionismus auf Facebook einerseits und andererseits Google Street View zum Verpixeln des Hauses auffordern – das ist gelebter Widerspruch im Netz. Dort ist zudem das „Entweder-Produzent-oder-Konsument-Sein“ endgültig aufgehoben. Im Netz sind Verbraucher auch Online-Auktionatoren, Amateur-Kreative, die Film- und Musikwerke produzieren und ins Netz stellen. Sie sind Investoren – 6,6 Millionen Internetnutzer unterstützen per Crowdfunding Projekte. Sie sind Mitproduzenten – 13 Prozent haben Unternehmen online ihre Expertise für die (Fort-)Entwicklung von Produkten zur Verfügung gestellt.³²

Der Übergang von der analogen zur digitalen Gesellschaft rechtfertigt einen offenen Diskurs über die künftige Netzgesellschaft, ihren Wertekanon, ihren Ordnungsrahmen und ihre Mitgestaltungs- und Teilhabeoptionen. Die 2010 vom damaligen Bundesinnenminister de Maizière initiierte eKonsultation zur deutschen Netzpolitik und die dreijährige Arbeit der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft waren solche Unterfangen.

32 Diverse Quellen: BITKOM, GfK, Social Media Statistik

Die Umbruchsituation rechtfertigt aber nicht, bei netzpolitischen Kernanliegen in Lethargie zu verfallen. **„Wir wollen ein hohes Datenschutzniveau. (...) Hierzu werden wir das BDSG unter Berücksichtigung der europäischen Rechtsentwicklung (...) zukunftsfest und technikneutral ausgestalten. Die Einwilligung ist eine wesentliche Säule des informationellen Selbstbestimmungsrechts.“** So formulierten CDU, CSU und FDP ihren Auftrag im Koalitionsvertrag 2009–2013.

Was wurde daraus? Das 2010 angekündigte „Rote-Linien-Gesetz“³³ wich einem Geodaten-schutz-Kodex und einem Kodex für Soziale Netzwerke. Beide unter der Hoheit der Internet-wirtschaft. Beide unverbindlich. Ersteren akzeptieren (nicht nur) die Datenschutzbeauftragten nicht. Für Letzteren lag nicht einmal eine erste Fassung vor, mittlerweile gilt auch dieser Kodex als gescheitert. Den Gestaltungsspielraum, den die europäische ePrivacy-Richtlinie bot, dass Cookies zur Profilbildung erst gesetzt werden dürfen, wenn Nutzer explizit eingewilligt haben, ließ die Bundesregierung ungenutzt. Beim Ringen um die Ausgestaltung der künftigen EU-Datenschutz-Grundverordnung gehört das Bundesinnenministerium zu den Verwässerern. All das genügt nicht für einen Klick auf einen „Like it“-Button.



INFORMATIONELLE SELBSTBESTIMMUNG? EINIGE BEISPIELE AUS 2012:

- Fast wären die Meldeämter durch eine Novellierung des Meldegesetzes zum Selbstbedienungsladen für Adresshändler und Werbetreibende geworden.
- Rechenzentren werden verdächtigt, im großen Stil mit Apothekenrezeptdaten illegal gehandelt zu haben.
- Bei einigen Reiseportalen sind Kundendaten öffentlich einseh- und veränderbar.
- Facebooks Prinzip lautet „Öffne Dich“, Standardeinstellungen der Facebook-Accounts ändert der Konzern dagegen heimlich.

Drei Anliegen sind für Verbraucher herausragend:

1. In der digitalen Gesellschaft auf informationelle Augenhöhe zu kommen
2. Eine diskriminierungsfreie Teilhabe an den Möglichkeiten in der digitalen Gesellschaft zu bewahren beziehungsweise zu erreichen
3. In der digitalen Gesellschaft nicht in Rechtskonflikte zu geraten, die der analogen Welt fremd sind

Die Dringlichkeit, selbst über Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten zu bestimmen (1), wird durch die Verbreitung von mobilen Endgeräten und die in die Höhe schnellende Inanspruchnahme mobiler Daten(übertragungs)dienste unterstrichen. Smartphones ziehen ihre Nutzenfunktion aus der Sammlung und Konzentration persönlicher und Zahlungsverbindungsdaten, aus Standortinformationen und deren Einbinden in konkrete Anwendungen – sie sind die Geräte mit dem höchsten Grad an Personalisierung.

Beim Datentransport (2) geraten Verbraucher immer häufiger auf den Standstreifen. Ihre Datenpakete werden von Telekommunikationsdienstleistern gezielt gedrosselt. Betroffen sind derzeit insbesondere ihre Daten bei der Kommunikation mit anderen privaten Nutzern.³⁴ Vorfahrt genie-

33 Entwurf für ein Gesetz zur Verhinderung von schweren Eingriffen in das Persönlichkeitsrecht und zu Veröffentlichungen im Internet, Dezember 2010

34 Ergebnisse der EU-Regulierungsstelle BEREC, 2012

ßen dagegen Inhalte der Zugangsanbieter selbst oder – so ein neues Geschäftsmodell – Datenpakete, für die Verbraucher einen Aufpreis zahlen. Diese Anbieter verstoßen damit gegen den Grundsatz der Netzneutralität, wonach Daten gleichberechtigt übertragen werden sollen.

Im Download-Zeitalter ist nicht alles legal, was technisch möglich ist. Und nicht alles, was legal ist beziehungsweise wäre, ist technisch möglich, wird technisch oder vertragsrechtlich gestattet. Etwa weil Anbieter es durch ihr Digital Rights Management – treffender Digital Restriction Management – technisch unterbinden oder Hard- und Software nicht interoperabel sind, sodass legal heruntergeladene Online-Inhalte nur in einer bestimmten Systemumgebung genutzt werden können (3). Diese Quadratur des Kreises bescherte beispielsweise seit 2008 4,3 Millionen Bundesbürgern Abmahnungen wegen Verstoßes gegen das Urheberrechtsgesetz.³⁵ Anwälte stellten pro Abmahnung durchschnittlich 500 bis 1.000 Euro in Rechnung. Der private Klick auf den Button **Download now** – und damit automatisch auf den Button **Upload** – warf damit für Teile der Anwaltschaft ein geschätztes Gesamtforderungsvolumen von 2,15 bis 4,3 Milliarden Euro ab.



LEGAL ODER NICHT?

- Verleih eines gekauften und gelesenen eBooks an einen Freund?
- Weiterverkauf gebrauchter Software? Was gilt bei MP3-Dateien?
- Hochladen eines Videos auf dem Facebook-Account mit standardmäßiger Vorschau eines Miniaturbildes durch Facebook? Hängt die Rechtmäßigkeit von der Zahl der Facebook-Freunde ab?
- Verbreitung eines selbst kreierte Mashups urheberrechtlich geschützter Werke?

Wo wir hinmüssen

Gestaltungsmaximen für die digitale Gesellschaft als Chancengesellschaft müssen sein: Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt,³⁶ der Grundsatz der Datensparsamkeit und -vermeidung, die Prinzipien von Privacy by Design und Privacy by Default, der Grundsatz der Netzneutralität, Interoperabilität und Partizipation.

In der digitalen Gesellschaft sind Kunden- und Nutzerdaten, insbesondere aber Daten über soziale Eigenarten, Handlungsweisen und Vorlieben der wertvollste Rohstoff für die Wirtschaft. Technische Systeme und Geschäftsprozesse zur Datenerhebung, -verknüpfung, -verarbeitung und -nutzung sind zu komplex, als dass Verbraucher sie durchschauen können. Mit „Big Data Analytics“ ist die nächste Technikgeneration im Anmarsch: die Echtzeit-Analyse und Kombination unstrukturierter Datenmengen aus verschiedensten Quellen. Verbraucher wollen aber ihren „digitalen Fußabdruck“ kontrollieren. 95 Prozent der Nutzer von sozialen Netzwerken wünschen beispielsweise Einstellungsoptionen, mit denen sie festlegen können, für welche Personengruppe sie ihre Daten sichtbar machen.³⁷ Sie machen sich nicht die These von mehr

35 Repräsentative Befragung von infratest dimap im Auftrag des vzbv, 2012

36 Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten sind nur zulässig, soweit eine Rechtsvorschrift dies erlaubt, anordnet oder der Betroffene eingewilligt hat.

37 89 Prozent wollen ihr Profil vor Suchmaschinen verbergen können. 82 Prozent möchten auswählen können, dass ihr Profil auch innerhalb des Netzwerks unsichtbar bleibt. Forsa-Studie im Auftrag von BITKOM, November 2011.

Freiheit durch Datenfreigiebigkeit zu eigen. Ihre Privatsphäre und persönlichen Daten gilt es daher adäquat zu schützen. Basis für ihre informationelle Selbstbestimmung muss ihre explizite Willensbekundung sein. Weitere Elemente müssen das Recht auf Vergessen-Werden, also Datenlöschung, das Recht auf Datenübertragbarkeit sowie Privacy by Design und Privacy by Default als verbindliche Regulierungsprinzipien sein. Anbieter müssen für Datenschutzverstöße haften und den Nutzerschaden ausgleichen. Diese Prinzipien müssen auch Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten binden.

Kennzeichen der digitalen Gesellschaft muss der freie Informationsaustausch sein. Die Netzinfrastruktur muss daher allen Nutzern gleichermaßen zur Verfügung stehen. Der eigenmächtige Ausschluss des Datentransports beziehungsweise die eigenmächtige Drosselung der Übertragungsgeschwindigkeit ebnet der digitalen Spaltung den Weg. Der Grundsatz der Netzneutralität darf nicht zur Worthülse verkommen.

Weiteres Kennzeichen der digitalen Gesellschaft muss die freie Nutzbarkeit von legal erworbenen digitalen Inhalten über jedes vom Verbraucher ausgewählte Endgerät sein.

Trotz Legitimationskrise des Rechts: „Rote Linien“ muss es auch in der digitalen Gesellschaft geben. Da das gegenwärtige „analoge Recht“ digitales Verhalten unnötig kriminalisiert, muss das künftige „digitale Recht“ seine Befriedungs-, Freiheits- und Gestaltungsfunktion in den Vordergrund rücken. Bezogen auf den „Streitfall Urheberrecht“ muss das Abmahnunwesen zurückgedrängt werden, die Rechtsstellung der Kreativen gegenüber den Verwertern muss gestärkt und Vergütungs- und Bezahlmodelle müssen gefördert werden.

In der digitalen Gesellschaft müssen Regulierungsfragen international im Dialog zwischen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft verhandelt werden. Auch Selbstverpflichtungen können nicht mehr von einer Akteursgruppe allein ausgehandelt werden. Für die digitale Gesellschaft müssen neue Aushandlungsprozesse geschaffen werden mit einer verbindlichen Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Das Geschehen im digitalen Markt wird mangels Strukturen und Zuständigkeiten bislang kaum unter die Lupe genommen. Schon jetzt konzentrieren sich Milliarden von Daten in der Hand weniger Konzerne. Zivilgesellschaftliche Marktbeobachtung und staatliche Marktmissbrauchsaufsicht müssen gestärkt werden.

Der Schutz der Privatsphäre und der persönlichen Daten insbesondere im Wirtschaftsverkehr hat andere Anknüpfungspunkte als die Verteidigung der inneren Sicherheit. Die bisherige Zuständigkeit des Bundesinnenministeriums für Datenschutz ist nicht mehr zeitgemäß und muss revidiert werden.

Was zu tun ist

⇒ **Datenhoheit der Verbraucher gewährleisten:** Die Stärkung und Harmonisierung der EU-Regeln zum Schutz der Privatsphäre und der persönlichen Daten gehört nach oben auf die Agenda der nächsten Bundesregierung. Deutschland muss sich bei der anstehenden EU-Datenschutz-Grundverordnung anders als bisher dafür einsetzen,

- dass die Nutzer grundsätzlich darüber informiert und nach ihrer Einwilligung gefragt werden, ob und welche persönlichen Daten für welchen Zweck erhoben, verwendet und an Dritte übermittelt werden dürfen,
- dass Nutzer einen Datenlöschanspruch erhalten, den sie in der Praxis wirksam durchsetzen können,
- dass standardmäßig Geräte und Dienste – insbesondere mobile Endgeräte mit deren sicherheitsrelevanten Alltagsfunktionen – in der Art voreingestellt sind, dass sie sich auf die Verwendung der für das Gerät beziehungsweise den Dienst unbedingt erforderlichen Daten beschränken,
- dass Anbieter verschuldensunabhängig für Datenschutzverstöße und Datenlecks haften und betroffenen Nutzern den (im)materiellen Schaden ersetzen,

⇒ **Netzneutralität gesetzlich festschreiben:** Im Telekommunikationsgesetz ist festzulegen, dass Daten ungeachtet ihres Ursprungs, Ziels, Inhalts, verwendeter Geräte und Anwendungen zu übertragen sind.

⇒ **Für Interoperabilität sorgen:** Es müssen gesetzliche Rahmenbedingungen und technische Standards geschaffen werden, damit Hard- und Software miteinander kombinierbar sind.

⇒ **Digitale Alltagshandlungen entkriminalisieren:**

- Das Recht, sich zu privaten Zwecken Kopien anzufertigen, ist gesetzlich zu verankern. Es ist so zu gestalten, dass es nicht durch Allgemeine Geschäftsbedingungen oder technische Schutzmechanismen eingeschränkt werden kann. Als Ausgleich erhalten Urheber eine angemessene Vergütung über die Geräte- und Leermedienabgabe.
- Im Sinne einer kreativen digitalen Gesellschaft ist im Urheberrechtsgesetz zu regeln, unter welchen Voraussetzungen die kreative Bearbeitung urheberrechtlich geschützter digitaler Inhalte möglich ist und die hieraus entstehenden neuen Werke als eigene Werkschöpfung gelten.
- Nutzern muss das Recht eingeräumt werden, legal erworbene digitale Inhalte weiterzuverkaufen und zu verleihen, wie sie es bei körperlichen Gegenständen in ihrem Eigentum können.
- Das Urheberrecht ist so anzupassen, dass Urheberrechtsverletzungen durch Verbraucher ohne kommerzielle Absichten nicht als gewerbliche Handlung gewertet werden können. Bei vorsätzlichen Urheberrechtsverletzungen durch Verbraucher sind die Anwaltsgebühren für Abmahnungen im Erstfall auf 100 Euro zu begrenzen, für den Wiederholungsfall ist eine Streitwertdeckelung zu regeln, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Wird der Streit gerichtsanhängig, ist ausschließlich das Gericht am Wohnsitz des Verbrauchers zuständig.

5.2 GESUNDHEITSMARKT: STRIKT AN GESUNDHEITSNUTZEN UND VERSORGUNGSQUALITÄT AUSRICHTEN – FEHLANREIZE BESEITIGEN

Wo wir stehen

Sind diese Arztleistungen von der gesetzlichen Krankenkasse abgedeckt oder muss sie der Verbraucher aus eigener Tasche zahlen: Berufseingangsuntersuchung, Blutgruppenbestimmung, Eigenbluttherapie bei Sehnenreizung, Glaukomfrüherkennung, Immunglobulin-G-Test, Knochendichtemessung, Reiseimpfung, Stressbewältigungstherapie? Auflösung: Es sind durchweg Selbstzahlerleistungen. 1,5 Milliarden Euro jährlich setzen die Arztpraxen mit diesen Individuellen Gesundheitsleistungen (IGeL) um. Ein Zusatzverdienst, der nicht über die Krankenkassen abzurechnen ist. Verbraucher beklagen, zu Selbstzahlerleistungen überredet und über deren Nutzen, Risiken und Kosten unzureichend aufgeklärt zu werden.



IGEL-CHECK DER VERBRAUCHERZENTRALEN: DAS ERLEB(T)EN VERBRAUCHER

- 82 Prozent der in Anspruch genommenen IGeL gingen auf die Initiative der Arztpraxis zurück.
- Dabei ging die Empfehlung zu 49 Prozent bereits vom Praxispersonal aus.
- Vor der Behandlung fehlten bei 26 Prozent Informationen über den Nutzen der IGeL, bei 57 Prozent Informationen über Risiken der Behandlung und bei 24 Prozent Informationen über die Kosten.
- 42 Prozent bemängelten, keine ausreichende Bedenkzeit gehabt zu haben.
- Nur 50 Prozent verfügten über einen schriftlichen Vertrag.

Quelle: Verbraucherbefragung durch Verbraucherzentralen im 2. Quartal 2012

Das auf Vertrauen basierende Arzt-Patienten-Verhältnis wird hier zum schlichten Verkäufer-Käufer-Verhältnis. Auf dem sogenannten zweiten Gesundheitsmarkt, also dem Segment für privat finanzierte medizinische Dienstleistungen und Produkte, haben sich die ökonomischen Eigeninteressen der Leistungserbringer ein gutes Stück von der Patientenorientierung entfernt.

Ökonomische Fehlanreize gibt es auch bei der klassischen Gesundheitsversorgung, also im ersten Gesundheitsmarkt. Hier wird mit Krankheit Geld verdient, nicht mit Gesundheit oder Gesunderhaltung:

- Der 2009 eingeführte morbiditätsorientierte Risikostrukturausgleich macht billig versorgte kranke Versicherte für gesetzliche Krankenkassen profitabler als Investitionen in Prävention.
- Im Ländervergleich wird in Deutschland unnötig viel diagnostiziert und therapiert, und die Zahl der Praxiskontakte ist unnötig hoch.
- Gleichzeitig werden Versicherten nützliche medizinische Leistungen vorenthalten infolge kurzfristiger Sparmaßnahmen etwa der Krankenkassen.

So sind die Versicherten letztlich Spielball und Leidtragende im ökonomischen Tauziehen von Krankenversicherungen und Leistungserbringern.



KRANKES GESUNDHEITSSYSTEM?

In keinem Land der Welt werden so viele künstliche Knie- und Hüftgelenke eingesetzt und so viele Herzkranzgefäße gedehnt wie in Deutschland. Rückenoperationen werden hierzulande dreimal so häufig durchgeführt wie in England und doppelt so häufig wie in Frankreich. Rund 15 Millionen stationäre Eingriffe haben die Deutschen 2012 hinter sich gebracht. Damit verbunden sind hohe gesundheitliche Risiken und steigende Kosten.

In Deutschland infizieren sich jährlich zwischen 400.000 und 600.000 Patienten im Krankenhaus. Für 15.000 von ihnen verläuft die daraus resultierende Sepsis tödlich.

Die derzeitigen Honorar-, Vergütungs- und Zuwendungssysteme haben zu wenig Bezug zu bedarfsgerechter Versorgung einerseits und Versorgungsqualität und Gesundheitsnutzen andererseits. Beides, sowohl das mehr auf Quantität als auf Ergebnisqualität ausgerichtete Gesundheitssystem als auch Einsparmaßnahmen mit Kurzeiteffekt, bewirkt unterm Strich, dass die knappen Ressourcen im Gesundheitssystem – immer noch – nicht effizient eingesetzt werden.

Auch bei den weiteren Versorgungsstrukturen sind bedarfsgerechte Versorgungsplanung und gute Gesundheitsversorgung kein Wettbewerbskriterium:

- Das Nebeneinander von Gesetzlicher und Privater Krankenversicherung verführt dazu, dass sich Leistungserbringer bei Art und Ausmaß der Patientenbehandlung nicht vom medizinischen Bedarf, sondern von der Art des Krankenversicherungsschutzes leiten lassen.
- Die Fokussierung auf die Ärzteschaft als zentralen Leistungserbringer erschwert in Zeiten des demografischen Wandels eine bedarfsorientierte und ökonomisch effiziente Integration von Versorgungsleistungen sowie eine sektorenübergreifende Kooperation von Gesundheits- und Pflegedienstleistern. „Belohnt“ wird bislang die Abschottung der herkömmlichen Versorgungssektoren. Unterversorgung in ländlichen Räumen und Überversorgung in Ballungsräumen sind sichtbare Folgen.

Die Nachfrageseite kann hier nicht wirksam gegensteuern. Aus passiv Krankenversicherten werden im Gesundheitsmarkt zwar mehr und mehr Verbraucher mit Eigenverantwortung und Wahlfreiheit. Sie haben aber unverändert kein Instrument in der Hand, um einen Qualitätswettbewerb zu forcieren. Dazu fehlt es nach wie vor an Qualitätstransparenz. Auch fehlen Sanktionsmechanismen wie etwa Bonus oder Malus je nach Versorgungsgrad oder -qualität. Die Widerstände aus dem System gegen einen systematischen Ansatz, der die für Versicherte relevanten Qualitätsmerkmale definiert, darauf aufbauend Berichtspflichten für Versicherer und Leistungserbringer festlegt und schließlich leicht verständliche Informationsformate entwickelt, sind immer noch maßgeblich.

Wo wir hinmüssen

Unverändert gilt: Wir brauchen ein nachhaltig gesichertes, solidarisch finanziertes Gesundheitssystem. Die zur Verfügung stehenden Mittel müssen stärker als bisher ökonomisch effizient verwendet werden. Neben der Ausgabenbegrenzung sind Patientensicherheit und Versorgungsqualität mindestens gleichberechtigte Zielsetzungen. Alle Verbraucher benötigen zu medizinisch notwendigen Leistungen hoher Qualität einen gleichberechtigten und einfachen Zugang.

Die strukturellen Finanzierungsprobleme der beitragsfinanzierten Krankenversicherung und die Ineffizienzen des Zwei-Säulen-Modells in der Krankenversicherung stehen auch in der nächsten Legislaturperiode unverändert auf der politischen Agenda. Es bedarf einer grundlegenden Struktur- und Finanzreform der Krankenversicherung. Anzustreben ist ein integrierter Krankenversicherungsmarkt, auf dem die Versicherer unter gleichen finanziellen Rahmenbedingungen um bestmögliche Gesundheitsergebnisse wetteifern.

Regulative Maßnahmen und wettbewerbliche Instrumente haben in den letzten Jahren Effizienzreserven im Gesundheitswesen erschlossen. Das ist gut so. Im Gesundheitsmarkt gehört aber künftig konsequent die Orientierung an der Versorgungsqualität „belohnt“. Der Ordnungs- und Regulierungsrahmen ist so zu setzen, dass der Gesundheitsnutzen und die kluge Vernetzung von bedarfsgerechten Versorgungsleistungen zur ökonomischen Zielmarke werden. Das unterbindet die bisherigen Fehlanreize für Leistungs- und Mengenausweitung beziehungsweise Leistungsablehnung.

Die Bedarfsplanung muss nach bundeseinheitlichen Kriterien erfolgen, die allen Patienten und Versicherten vergleichbare Zugangsmöglichkeiten zu Fachärzten sichern und regionale Besonderheiten berücksichtigen. Ein zuverlässiger Abbau von Überversorgung ist notwendig, um die erforderlichen personellen wie finanziellen Mittel für unterversorgte Regionen zu gewinnen.

Verbraucher benötigen eine verlässliche Richtschnur, welcher Anbieter von Gesundheitsleistungen und welcher Versicherer die Versorgung mit den besten Gesundheitsergebnissen bietet, damit nicht Preis, Service und Entfernung alleinige Wahlkriterien sind. Hierzu sind dringend verbraucherorientierte Qualitätsmerkmale festzulegen, zu erfassen und darzustellen.

Im Spezialistenmarkt Gesundheit ist die Vertretung der Verbraucherinteressen zu stärken. Vor dem Hintergrund, dass Aufsicht und Regulierung in starkem Maße aus Akteuren des Systems mit ökonomischen Eigeninteressen zusammengesetzt und die Aufsichtszuständigkeiten zersplittert sind, ist eine systematische verbraucherorientierte Beobachtung der Marktentwicklung und des Anbieterverhaltens überfällig, um frühzeitig auf Fehlentwicklungen, aber auch auf Best-Practice-Beispiele hinzuweisen. Zudem sind die Beteiligungsrechte der Patienten- und Verbrauchervertretung in Gremien und Kommissionen zur Qualitätssicherung und zu Vergütungsregelungen zu stärken.

Was zu tun ist

→ **Grundlegende Struktur- und Finanzreform der Krankenversicherung:** Die Bundesregierung entwickelt einen Maßnahmenplan zur gerechten, nachhaltigen Gestaltung der Finanzierung der Krankenversicherung und zur Integration der Gesetzlichen und Privaten Krankenversicherung. Ein Schritt ist dabei, den Wechsel von der Privaten in die Gesetzliche Krankenversicherung zu ermöglichen, indem den privat Versicherten freigestellt wird, ihre Altersrückstellungen in die Gesetzliche Krankenversicherung einzubringen.

→ **Honorar- und Vergütungssysteme belohnen Bedarfsorientierung und gute Qualität:** Die Honorar- und Vergütungssysteme sind so anzupassen, dass Bedarfsorientierung und gute Versorgungsqualität belohnt werden, ebenso die sektorenübergreifende Kooperation zum Beispiel zwischen ambulanter und stationärer Versorgung oder mit der Pflege.

→ **Versorgungslücken durch integrierte und koordinierte Gesundheitsversorgung schließen:** Die Bundesregierung schafft Strukturen und Rahmenbedingungen, die die Bildung regionaler Gesundheitsnetze unter in der Region ansässigen Anbietern von Gesundheitsleistungen fördern, um die dort wohnhaften Verbraucher bedarfsgerecht behandeln, gesund erhalten und ihre Gesundheitskompetenz fördern zu können.

→ **Augenhöhe bei IGeL:** Analog dem Vorschlag des Bundesrats vom 06.07.2012 sind die Vorschriften im Bürgerlichen Gesetzbuch zum Behandlungs- und Arzthaftungsrecht um einen § 630 lit. i zu ergänzen, der besondere Schutzvorkehrungen bei Individuellen Gesundheitsleistungen regelt.

→ **Selbstbestimmung durch Ergebnistransparenz ermöglichen:** Es ist ein Konzept zu entwickeln, mit dem patienten- und verbraucherorientierte Qualitätsmerkmale definiert werden, die künftig zu Qualitätsmessungen und Qualitätsvergleichen von Gesundheits- und Versicherungsleistungen herangezogen werden. Im Sozialgesetzbuch wird klargestellt, dass Informationen über die Qualität von Gesundheitsleistungen und Einrichtungen, die bei der Behandlung von Patienten erhoben werden, ein öffentliches und für alle frei zugängliches Gut darstellen.

→ **Gesundheitsmarktwächter etablieren:** Die Bundesregierung unterstützt die Verbraucherorganisationen dabei, ihre Funktion als Gesundheitsmarktmonitor und damit Frühwarnsystem für (Fehl-)Entwicklungen im Gesundheitsmarkt auszubauen und die empirischen Erkenntnisse der Politik und Öffentlichkeit regelmäßig zur Verfügung zu stellen.

→ **Unabhängige Patientenberatung stärken:** Die unabhängige Patientenberatung wird durch eine vom Spitzenverband Bund der Krankenkassen unabhängige und im Sinne des Beschlusses des Bundesrats vom 06.07.2012 erhöhte Förderung in die Lage versetzt, das Informationsangebot für Patienten auszubauen.

→ **Mehr Mitsprache für Patienten- und Verbrauchervertreter:** Unabhängige Patienten- und Verbrauchervertreter sind an den relevanten Gremien und Kommissionen zur Qualitätssicherung und zur Ausgestaltung der Vergütungssysteme mit adäquaten Rechten zu beteiligen. Dazu zählen beispielsweise der Gemeinsame Ausschuss Qualitätssicherung der Partner des Bundesmantelvertrages und der Bewertungsausschuss Ärzte. Damit die Patienten- und Verbrauchervertreter im Gemeinsamen Bundesausschuss ihre gesetzlich zugedachte Rolle ausüben können, ist ihre Arbeit angemessen finanziell auszugleichen.

5.3 LEBENSMITTELMARKT: EFFEKTIVE KONTROLLEN – AKTIVE INFORMATIONSKULTUR – VERLÄSSLICHE KENNZEICHNUNG

Wo wir stehen

Und täglich grüßt das Murmeltier. Ähnlich wie Bill Murray im gleichnamigen Film in der US-Kleinstadt Punxsutawney in einer Zeitschleife festsetzt und wieder und wieder denselben Tag durchlebt, scheinen sich die Skandale auf dem Lebensmittelmarkt zu wiederholen. Im Februar und März waren es Schlag auf Schlag drei: Nicht deklariertes Pferdefleisch in Tiefkühlware, falsch deklarierte Eier und giftige Schimmelpilze in Futtermais. Es folgte das bekannte Ritual: die Frage nach den Schuldigen, die Forderung nach – diesmal aber wirklich – wirkungsvollen Eigen- und Fremdkontrollen, die Forderung nach Nennung von Ross und Reiter, das Kopfschütteln über verträumte Vorstellungen der Verbraucher von Haltungs- und Produktionsbedingungen einerseits und ihr Konsum von Discounter- und No-Name-Produkten andererseits.

Die drei Skandale öffneten auch Ironie Tür und Tor. „**Man hat uns Tier ins Fleisch gemischt**“, titelte etwa die Frankfurter Allgemeine Zeitung. Titanic schlug „**Derby-Sieger 1997**“ als neues Bio-Siegel vor. Und das Satire-Magazin Der Postillon forderte, nun sei es endlich an der Zeit, ein Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zu schaffen. In diesem beißenden Spott drücken sich aber zugleich all die Widersprüchlichkeiten im Lebensmittelmarkt aus:

- **Ja**, die Deutschen geben wenig Geld für Lebensmittel aus. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre zwischen 13 und 14 Prozent ihres verfügbaren Haushaltseinkommens.³⁸ **Aber** die Nachfrage nach Bio-Qualität und regional erzeugten Lebensmitteln steigt kontinuierlich, und zwar in allen Einkommensgruppen.
- **Ja**, wer auf billig setzt, muss sich der Folgen bei Tierhaltung, Futterqualität und beim Zusatz von Konservierungsstoffen in Lebensmitteln bewusst sein. **Aber** nicht jedes billige Lebensmittel ist minderwertig. Laut Stiftung Warentest schneiden seit 2007 90 Prozent der getesteten konventionellen Lebensmittel, darunter auch Billigprodukte, mit mindestens „gut“ ab.
- **Ja**, die Lebensmittelwirtschaft versorgt Verbraucher mit sicheren Lebensmitteln und bietet eine große Vielfalt an Produkten. **Aber** den über 100.000 Artikeln im deutschen Lebensmittelmarkt stehen mehr und mehr desillusionierte Verbraucher gegenüber. 75 Prozent glauben, dass bei der Aufmachung von Lebensmitteln getrickst wird. Produkt-hinweise wie „**aus der Region**“ oder „**tiergerechte Haltung**“ sind gesetzlich auch nicht geregelt und werden dementsprechend nicht überwacht.
- **Ja**, manch ein Verbraucher möchte glauben, das abgepackte Hühnchen habe die auf der Verpackung abgebildete Bauernhofidylle erlebt, Hersteller schickten Pflücker in die freie Natur, um Wildfrüchte für die Joghurtzubereitung zu ernten, und seine Schokolade werde handgeschöpft. **Aber** die Lebensmittelindustrie trägt kräftig dazu bei, dass Lebensmittel heute nicht nur Hunger, sondern vor allem Sehnsüchte stillen. Ihr Werbeetat liegt jährlich bei über zwei Milliarden Euro (ohne Getränke).³⁹

38 Quelle: Statistisches Bundesamt

39 Quelle: Werbemonitor Lebensmittelzeitung und Nielsen

- **Ja**, Angebot und Nachfrage nach Lebensmitteln mit Gesundheitsversprechen boomen, vor allem für die Zielgruppe der (Kleinst-)Kinder. **Aber** es gibt keine Nährwertprofile, die eine Gesundheitsauslobung qualifizieren würden. Selbst „ungesunde“ Lebensmittel dürfen derzeit ein Qualitätsversprechen tragen. Eine klare Regelung der Höchstmengen für die Anreicherung von Lebensmitteln mit Mineralstoffen, Vitaminen und anderen ernährungsphysiologisch wirksamen Stoffen fehlt seit Jahren.
- **Ja**, mehr Verbraucher achten beim Einkauf darauf, ob die Lebensmittelproduzenten und Händler Klima- und Umweltschutz, Erhalt der biologischen Vielfalt und Einhaltung von Sozialstandards ernst nehmen. **Aber** ein glaubwürdiges „zweites Preisschild“ fehlt, das Verbraucher zum Beispiel auf eine umweltschädigende oder umweltschonende Produktion hinweist. Ebenso fehlt die verbindliche Kennzeichnung von Lebensmitteln, in denen sich etwa Nano-Partikel befinden.
- **Ja**, unübersichtliche Erzeugungsketten und Warenströme auf globalen Märkten, der wachsende Fernabsatz und ein Dickicht aus Zwischen- und Großhändlern erschweren risikoorientierte Kontrollen der Lebensmittelbehörden. **Aber** Konsequenzen aus dem schonungslosen Bericht des Bundesrechnungshofes zur **„Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes“** vom Oktober 2011 werden nicht gezogen. Der Vorsitzende des Bundesverbands der Lebensmittelkontrolleure beklagt die mangelnde Bündelung der Kräfte und ein Defizit von 1.500 qualifizierten Kontrolleuren.
- **Ja**, seit 1. September 2012 sind Lebensmittelbehörden verpflichtet, Verstöße gegen das Lebensmittelrecht zu veröffentlichen, vorausgesetzt, ein Bußgeld von mindestens 350 Euro ist zu erwarten. **Aber** eine Prüfung des vzbv anlässlich des Pferdefleisch-Skandals ergab, dass Verbraucher keine zentral eingestellten Behördeninformationen mit Hinweisen auf Pferdefleisch finden konnten, ebenso wenig eine Einordnung des Problems und konkrete Produkthinweise.
- **Ja**, die Deutschen sind im Durchschnitt zu dick, viele ernähren sich falsch und haben ernährungsbedingte Krankheiten. **Aber** die Vielzahl der Aktionsprogramme der Bundesregierung unter dem Dach IN FORM und weitere Präventionsprojekte greifen nicht, es fehlt ihnen eine zugrunde liegende Präventionsstrategie und eine langfristige Ausrichtung.

Bundeseinheitlich, verlässlich, aktiv und verständlich – das ist die Kernherausforderung für die Gestaltung der Lebensmittelkontrolle und der Verbraucherinformation in der nächsten Legislaturperiode.



LEBENSMITTELKLARHEIT SORGT FÜR DURCHBLICK – BEI VERBRAUCHERN UND UNTERNEHMEN

Im Juli 2011 startete die vom BMELV geförderte virtuelle Anlaufstelle www.lebensmittelklarheit.de für Verbraucherfragen zur Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln. Bis Januar 2013 gab es 6.600 Produktmeldungen, durch deren Aufmachung und Kennzeichnung sich Verbraucher getäuscht fühlten. Zusätzliche 3.400 Anfragen wurden an das Expertenforum gerichtet.

PORTAL WIRKT

Viele Unternehmen erkennen, wie wichtig es ist, auf die Wünsche und Anregungen der Verbraucher einzugehen – etwa jede dritte Kritik führte zu Verbesserungen beim beanstandeten Produkt. Dies zeigt: Unternehmen gehen mit gutem Beispiel voran und reagieren konstruktiv auf Bedürfnisse der Verbraucher.

HÄUFIGSTE ÄRGERNISSE

Am häufigsten sind es irreführende Begriffe und Bilder auf Verpackungen, Zusatzstoffe und Aromen sowie eine unklare Kennzeichnung von Regionalität oder von Tierarten bei Fleisch und Wurst, die die Erwartung der Verbraucher enttäuschen.

DREI EINFACHE REGELN KÖNNEN KLARHEIT AM LEBENSMITTELMARKT DURCHSETZEN

Was drin ist, muss draufstehen. Was draufsteht, muss drin sein. Was draufsteht, muss verständlich sein.

Wo wir hinmüssen

Es ist „Zeit für die ‚Entföderalisierung‘ der Lebensmittelkontrollen und eine Art Lebensmittel-Europol“, forderte der Vorsitzende des Bundesverbands der Lebensmittelkontrolleure Michael Müller anlässlich des Futtermais-Skandals im März. Die staatliche Lebensmittelüberwachung in Deutschland muss so ausgestattet und aufgestellt sein, dass sie über hinreichend qualifiziertes Fachpersonal verfügt, dessen Know-how risikoorientiert und bedarfsgerecht gebündelt werden kann, eine enge Kooperation zwischen EU, Bund und Ländern gewährleistet ist und im Krisenfall jederzeit zusammengerufen werden kann.

Handlungs- und Informationsbedarf gibt es für die Überwachungsbehörden nicht nur bei Gefahren für die Gesundheit, sondern auch bei Irreführung und Täuschung der Verbraucher. Auch hierfür braucht es mehr Ressourcen und klare gesetzliche Regelungen. Und die Behörden brauchen eine sichere gesetzliche Grundlage, um entsprechende Verstöße rechtzeitig öffentlich zu machen.

Verbraucher brauchen im Lebensmittelmarkt mehr Orientierung. Die Kennzeichnung von Lebensmitteln muss an ihrem Verständnis und an ihrer Lebensrealität ausgerichtet sein. Die Aufmachung von Lebensmitteln muss ehrlich, klar und verständlich sein.

Besondere Qualitäten wie regionale Herkunft, klimafreundliche Produktion oder Tierschutz müssen klar definiert, unabhängig überwacht und durch einheitliche (Leit-)Siegel für Verbraucher leicht erkennbar sein.

Mehr Transparenz und Klarheit braucht es nicht nur auf den verpackten Produkten, von Industrie und Lebensmittelhandwerk, sondern auch bei loser Ware und in der Gastronomie. Verbraucher müssen wissen, ob die Anforderungen des Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit in diesen Betrieben beachtet werden.

Verbraucher müssen im Markt vor unsicheren Produkten und vor problematischen Auslobungen besser geschützt werden. Gerade die Vermarktung von Lebensmitteln mit Gesundheitsversprechen – von angereicherten Lebensmitteln bis zu Nahrungsergänzungsmitteln – ist nicht sicher. Auch dürfen die Rezepturen der angebotenen Produkte nicht gegen wissenschaftliche Erkenntnisse stehen.

Die bisher kurzfristig ausgerichteten Projekte zur Prävention ernährungsbedingter Krankheiten sollten einer langfristigen, das gesamte Bundesgebiet umfassenden Strategie weichen, die gesunde Ernährung, Bewegung sowie Kenntnisse und Fertigkeiten in der Zubereitung von Lebensmitteln umfasst.

Was zu tun ist

→ **Neuorganisation der Lebensmittelüberwachung:** Das Bundesverbraucherministerium muss schnellstmöglich einen klaren Fahrplan für eine Neuorganisation der Lebensmittelüberwachung vorlegen, der die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel behebt. Bund und Länder müssen in einen Dialog treten, an dessen Ende eine effiziente, schlagkräftige und im Sinne der Verbraucher verbindliche Neuregelung der Lebensmittelüberwachung steht. Bund und Länder sind aufgefordert, gemeinsam für bundesweit einheitliche hohe Standards zu sorgen, die notwendigen Finanzmittel unter anderem durch entsprechende Gebühren bereitzustellen, Transparenz bei der Aufgabenerfüllung zu schaffen und, wo notwendig, die Bundeskompetenz zu schaffen, um die Neuordnung der Lebensmittelüberwachung auf den Weg zu bringen.

→ **Gesamtkonzept für Verbraucherinformation erarbeiten:** § 40 Lebens- und Futtermittelgesetzbuch wird so klar und konkret gefasst, dass Lebensmittelwarnungen nicht nur bei gesundheitlichen Gefahren, sondern auch bei Täuschungen zentral veröffentlicht werden. Veröffentlichungen zu Problembereichen unter Nennung von Produktname und Produkthersteller werden ebenfalls ermöglicht.

→ **Lebensmittelmarktwächter etablieren:** Die Bundesregierung unterstützt die Verbraucherorganisationen dabei, ihre Funktion als Lebensmittelmarktmonitor und damit Frühwarnsystem für (Fehl-)Entwicklungen und Probleme im Lebensmittelmarkt und Handel auszubauen und die empirischen Erkenntnisse der Politik und Öffentlichkeit regelmäßig zur Verfügung zu stellen. Ausgangspunkt dafür ist der Ausbau des Portals lebensmittelklarheit.de. Die Produktinformationen werden durch Unternehmensinformationen ergänzt – Verbraucherportal Unternehmenscheck.

→ **Erkenntnissen der Verbraucherforschung mehr Gewicht verleihen:** Die Ergebnisse der Verbraucherforschung werden bei der Erarbeitung von Leitsätzen des Deutschen Lebensmittelbuches berücksichtigt, um bei der Lebensmittelkennzeichnung zu mehr Klarheit und Wahrheit zu gelangen. Die Geschäftsordnung der Deutschen Lebensmittelbuchkommission wird so geändert, dass die berechnete Verbrauchererwartung systematisch erfasst wird und routinemäßig

5.4 RECHTSDURCHSETZUNG: UNGERECHTIGKEITEN BEHEBEN – REDLICHES UNTERNEHMERTUM STÄRKEN

Wo wir stehen

„Zwei Drittel der süddeutschen Verbraucher halten es für schwer, ihre Rechte gegenüber Unternehmen durchzusetzen. Streitfälle mit Unternehmen hatten 14 %. Die Mehrheit hat sich zur Klärung direkt beim Unternehmen beschwert; ein Viertel musste dabei allerdings mehr als 10 Mal Kontakt aufnehmen. Für knapp die Hälfte endete der Streitfall wenig zufriedenstellend.“⁴⁰ Dieses Umfrageergebnis ist symptomatisch für die Rechtslage der Verbraucher: Es mangelt – oftmals – nicht einmal an einer gesetzlichen Anspruchsgrundlage. Es fehlen aber praktikable Prozeduren, um Rechtsansprüche zu klären und durchzusetzen.

Wo kein Kläger, da kein Richter – diese Redensart benennt einen der wichtigsten Verfahrensgrundsätze im deutschen Zivilprozess. Er besagt, dass es dem Betroffenen überlassen ist, in seiner Sache Klage zu erheben oder nicht. Er muss aktiv werden. – So einfach ist es dann aber auch nicht.

Wenn Kaffeeröster über Jahre ihre Verkaufspreise illegal absprechen, hat es dann Herr M. aus K. wirklich in der Hand, bei dem Kaffeeröster, dessen überteuertes Produkt er über die gesamte Dauer der wettbewerbswidrigen Absprache bezogen hat, Schadensersatz durchzusetzen? Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen würde ihm sogar die Anspruchsgrundlage liefern. Angenommen, Herr M. würde jeden zweiten Monat eine Packung Kaffee verbrauchen, pro Packung hätte er über einen Zeitraum von fünf Jahren 0,50 Euro zu viel gezahlt,⁴¹ sein materieller Schaden beliefe sich auf 15 Euro. Dafür eine Klage anstrengen, gegen einen Kaffeeröster mit Rechtsabteilung und Anwaltskanzlei? Angenommen, der Kaffeeröster verkaufte in dieser Zeit sein überteuertes Produkt bundesweit an 1.000.000 Kunden. Alle bezögen es in einem ähnlichen Rhythmus wie Herr M. Das bedeutete 15.000.000 Euro Umsatz mehr für den Kaffeeröster. – Wo kein Kläger, da kein Richter?

Könnte Herr M. seinen Schadensersatzanspruch an den vzbv abtreten, würde dieser gegen den Kaffeeröster Klage erheben. Würde der vzbv die Klage gewinnen, würde er Herrn M. 15 Euro überweisen. Die anderen 999.999 Kaffeekäufer hätten von diesem Urteil allerdings nichts. Wo kein Kläger, da kein Richter!

Überzeugt diese Rechts- beziehungsweise Prozesslogik bei massenhaft auftretenden Rechtsverletzungen? Welches Echo gäbe es aus der Justiz, würden 1.000.000 Kaffeekäufer ihren Schadensersatzanspruch gerichtlich geltend machen? Welche Folgen haben unterlassene individuelle Schadensersatzklagen für den Wettbewerb?

Keine? Weil das Kartellamt eine Buße verhängen kann? Weil das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen den Verbraucherorganisationen einen Gewinn- beziehungsweise Vorteilsabschöpfungsanspruch einräumen, mit dem sie beim „schwarzen Marktschaf“ den Unrechtserlös abschöpfen können (wenn auch nicht zugunsten der betroffenen Verbraucher, so doch zugunsten der Staatskasse)? Aber auch dieser Kompensationsgedanke geht in der Praxis nicht auf. Die bisherigen Verfahren scheiterten

⁴⁰ Süddeutscher Verbrauchermonitor 2012 der GfK

⁴¹ In den vom Bundeskartellamt überprüften Fällen zogen sich illegale Preisabsprachen auch über acht Jahre hin und der Endverbraucherpreis war bis zu einem Euro pro Packung überhöht.

fast durchgängig daran, dass die klagenden Verbraucherverbände einen lupenreinen Zusammenhang zwischen Mehrerlös und Wettbewerbsverstoß beweisen müssen, sie dafür aber nicht an alle relevanten Unternehmensinformationen herankommen können.



GEWINNABSCHÖPFUNG? EIN ZAHNLOSER TIGER

Im Juni 2006 hat der vzbv beim Landgericht Darmstadt ein Gewinnabschöpfungsverfahren gegen Abofallen-Betreiber eingeleitet. Vier Jahre später der erste Meilenstein – das Gericht erkannte dem vzbv einen Auskunftsanspruch gegen die Beklagten über deren Umsätze und Kosten zu. Allein für diesen ersten Schritt mussten alle Gerichtsinstanzen durchlaufen werden. Ihren Reingewinn bezifferten die Beklagten mit 12.000 Euro. Der vzbv bezweifelte die Behauptung und beantragte, dass die Beklagten dies an Eides statt versichern. Das Landgericht teilte die Zweifel des vzbv, die nächste Instanz dagegen nicht. Sieben Jahre nach Prozessbeginn, im September 2012, hat der vzbv die Zahlung von 12.000 Euro an die Staatskasse beantragt.

Ist die Rechts- und Verfahrenslage bei höheren Schadenssummen besser? Kaum. Nur im Kapitalanlagerecht können Rechts- oder Tatsachenfragen, die bei einer Mindestzahl von Einzelklagen auftauchen, in einem einzigen Musterverfahren mit Wirkung für alle Kläger geklärt werden. Betroffene, die noch nicht klagen wollen, können sich zum Musterverfahren anmelden, um die Verjährung ihres Anspruchs zu unterbrechen. Den Bedarf für Musterverfahren mit Breitenwirkung gibt es aber weit über das Kapitalanlagerecht hinaus.

Schwach ist auch der Schutz der Verbraucher bei Datenschutzverstößen durch Unternehmen. Muss beispielsweise ein soziales Netzwerk aufgrund einer erfolgreichen Klage einer Verbraucherorganisation seine allgemeine Datenschutzklausel korrigieren, befolgt es die von ihm angepasste Klausel anschließend in der Praxis aber gleichwohl nicht, sind den Verbraucherorganisationen die Hände gebunden. Sie haben kein Verfahrensrecht, um diese rechtswidrige Praxis abstellen zu lassen. Willkommen in der Realität der digitalen Gesellschaft.

Vieles gehört nicht vor Gericht. Einfach gelagerte Fälle können schnell und kostengünstig außergerichtlich geschlichtet werden. Die Schlichtungsstelle Energie, die 2011 ihre Arbeit aufgenommen hat, konnte im Fall eines insolventen Stromversorgers schnell für Entlastung sorgen. Schlichtung kommt in Mode – in dieser Legislaturperiode hat die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr ihre Arbeit aufgenommen, kommen wird eine Schlichtungsstelle für den Flugverkehr. Mit den in diesem Jahr erwarteten neuen EU-Vorgaben für Alternative Dispute Resolution und Online Dispute Resolution wird sich der Trend fortsetzen. Ein „Flickenteppich Schlichtungslandschaft“ ist nicht ausgeschlossen.

Wo wir hinmüssen

Sowohl Verbraucher wie „redliche“ Unternehmen müssen darauf vertrauen können, dass sich rechtswidriges Verhalten von Anbietern nicht lohnt. Unternehmen dürfen keinen Profit daraus ziehen, Gesetze oder Gerichtsurteile zu ignorieren.

Die größte Lücke existiert bei der Durchsetzung berechtigter Schadensersatzansprüche. Niemand will in Deutschland oder in der EU eine Klage im Stile der US-amerikanischen Class Action. Verbrauchern muss es aber ermöglicht werden, ihre durch rechtswidrige Unternehmenspraktiken erlittenen Schäden zeitnah ersetzt zu bekommen. Hierfür bedarf es einer effizienten Klageform.

Der Anspruch auf Gewinn- und Vorteilsabschöpfung muss abschreckende Wirkung haben. Dazu muss er so gestaltet sein, dass es den klagebefugten Verbraucherorganisationen überhaupt zumutbar gelingen kann nachzuweisen, dass ein Unternehmen unrechtmäßig Profit erlangt hat.

Analoge und digitale Welt verschmelzen miteinander. Datenschutz ist nicht mehr nur Schutz vor der Beobachtung durch den Staat, sondern auch Schutz vor der Datenkrake Privatwirtschaft. Die persönlichen Daten der Verbraucher sind in der digitalen Welt zur Währung geworden. Die Verbraucherorganisationen müssen die Interessen der Verbraucher beim Verbraucherdatenschutz auch gerichtlich vertreten können.

Die Zahl der Schlichtungsstellen nimmt zu. Schlichtung wird dann akzeptiert, wenn Schlichtungsstelle und Schlichter neutral und unabhängig organisiert sind und arbeiten.

Was zu tun ist

Gruppenklage einführen: Es ist eine Gruppenklage nach dem Opt-in-Prinzip zu schaffen. Diese erlaubt es, sowohl gleich gelagerte Ansprüche verhandeln zu lassen als auch Musterprozesse zu führen. Klagebefugt sollen betroffene Verbraucher sein, die sich bei Gericht registrieren lassen, das einen Repräsentanten bestimmt. Klagebefugt sollen auch Verbraucherorganisationen sein. Um bei Schadensersatzansprüchen die jeweilige Schadenshöhe und die Entschädigungsmodalitäten verfahrensökonomisch zu ermitteln, ist die Gruppenklage mit Güte- und Schlichtungsmöglichkeiten zu kombinieren.

Gewinn- und Vorteilsabschöpfung novellieren: Beide Ansprüche sind so zu reformieren, dass die Schuld des Unternehmens feststeht, wenn der Nachweis für grob fahrlässiges Handeln erbracht ist. Die Beweisführung ist außerdem so zu gestalten, dass bei dem nach einem Wettbewerbsverstoß erzielten zusätzlichen Gewinn vermutet wird, dass dieser auf die Rechtsverletzung zurückzuführen ist und der Unternehmer den Gegenbeweis erbringen muss. Der Geltungsbereich des Gewinnabschöpfungsanspruchs ist über den Bereich der unlauteren Werbung auf Verbraucherrechtsverstöße auszudehnen.

Unterlassungsanspruch bei datenschutzgesetzwidrigen Praktiken: Verbraucherverbände sind mit dem Recht auszustatten, Unternehmer gegen jedwede Art von Datenschutzverstößen, die Verbraucher betreffen, auf Unterlassung in Anspruch zu nehmen. Hierfür sind die Vorschriften zum Verbraucherdatenschutz als Verbraucherschutzgesetz im Sinne des Unterlassungsklagegesetzes zu definieren.

5.5 VERBRAUCHERINFORMATION: BEGRENZTE WIRKUNG ERNST NEHMEN – NUTZERORIENTIERT GESTALTEN

Wo wir stehen

Energieversorger A veröffentlicht ein neues Festpreis-Angebot. Stromtarif wechseln? Das Kreditinformationsblatt ist nur noch zweiseitig. Wo ist der Gesamtpreis für den Kredit ausgewiesen? Die Medien berichten von Schieflagen bei Lebensversicherern infolge der Finanzmarktkrise. Eigene Versicherung beitragsfrei stellen, kündigen, laufen lassen? Die Praxisbroschüre des Hausarztes empfiehlt eine Früherkennungsuntersuchung. Nützlich? 0-DE, 1-DE, 2-DE, 3-DE. Eigentlich eine leicht interpretierbare Eierkennzeichnung? A++ und A+++. Wie unterscheidet sich hier der Energieverbrauch? CSR-Geschäftsberichte von Online-Händlern. Glaubhaft oder Greenwashing?

Derlei Szenen aus dem Verbraucheralltag lassen sich endlos fortschreiben. Anzahl und Komplexität der heute zu treffenden Konsumententscheidungen nehmen unaufhörlich zu. In ihrem Gefolge wächst sich auch die Verbraucherinformation aus. In ihrem Gefolge vermehrt sich auch die Verbraucherinformation. Mal im Gewand einer gesetzlich vorgegebenen Widerrufsbelehrung, eines Beipackzettels oder eines Produktinformationsblatts, mal als freiwillige Inhaltsangabe, Gütesiegel oder Internet-Preis-Button. Verbraucherinformation ist allgegenwärtig. Auch Verbraucher selbst produzieren sie unentwegt, indem sie zum Beispiel eigene Kundenrezensionen ins Netz stellen.

Entsteht ein neuer Markt oder läuft es auf Märkten nicht rund, lässt der Ruf nach Verbraucherinformation nicht lange auf sich warten, wenn auch mitunter erst als Folge eines politischen Kompromisses. 61 Prozent der Verbraucher fühlen sich mittlerweile häufig oder zumindest manchmal von einer Informationswelle überrollt. 40 Prozent der Digital Natives empfinden die täglich auf sie im Netz niederprasselnden Informationsmengen als zu groß.⁴²

Viele Informationen befolgen nicht die goldene Regel „Nützlichkeit – Nutzbarkeit – Nutzung“. Verbraucherinformationen sind vielmehr selbst Opfer des komplexen Verbraucheralltags geworden. Verbraucher finden in ihren Worthülsen häufig nicht die für sie relevanten Aussagen. Sie können das Juristen-Deutsch oder Fach-Chinesisch für sich nicht übersetzen. Sie können Label nicht auseinanderhalten. Such-, Bewertungs- und Entscheidungsprozesse werden für Verbraucher auch mit Informationen nicht weniger aufwendig.

⁴² Information Overload? Wie die Deutschen mit Nachrichtenflut und Medienvielfalt umgehen, BITKOM, 2011



WIRKUNGSVOLLE VERBRAUCHERINFORMATION?

- **Lebensmittelkennzeichnung:** 36 Prozent der Verbraucher halten die Lebensmittelkennzeichnung für „nicht ausreichend und lückenhaft“. 31 Prozent empfinden sie als „überfrachtet und unüberschaubar“. Weitere 31 Prozent wiederum finden sie „angemessen und übersichtlich“. (Forsa-Studie im Auftrag des BMELV, 2011)
- **Siegel:** 80 Prozent der Verbraucher halten Güte- und Qualitätssiegel für nützlich. Kaum ein Befragter konnte konkret benennen, was sie bedeuten. (Studie des Bundesinstituts für Risikobewertung, 2010)
- **Allgemeine Geschäftsbedingungen:** „Für Inhalte, die unter die Rechte an geistigem Eigentum fallen, wie Fotos und Videos („IP-Inhalte“), erteilst Du uns vorbehaltlich Deiner Privatsphäre- und Anwendungseinstellungen die folgende Erlaubnis: Du gibst uns eine nicht-exklusive, übertragbare, unterlizensierbare, unentgeltliche, weltweite Lizenz für die Nutzung jeglicher IP-Inhalte, die Du auf oder im Zusammenhang mit dem Sozialen Netzwerk postest („IP-Lizenz“).“ Alles klar?

Viel wesentlicher ist jedoch, dass die Erkenntnisse der Verbraucherforschung die Information als alleinige Lösung für Verbraucherprobleme entzaubert haben. Unter den von den Forschern geclusterten Verbrauchertypen „**vertrauend**“, „**verletzlich**“ und „**verantwortungsvoll**“ ist die positive Wirkung selbst von gut gemachter Information bei den beiden erstgenannten Verhaltenstypen begrenzt. Da, wo Verbraucher vertrauend sind, brauchen sie beispielsweise auch einen rechtlichen Rahmen, der eine Mindestsicherheit garantiert. Da, wo Verbraucher verletzlich sind, brauchen sie beispielsweise vor allem Zugang zu einfachen Unterstützungsformen. (Erst) Da, wo Verbraucher verantwortungsvoll handeln wollen, erwarten sie detaillierte und klare Informationen, die sich bislang am Markt aber seltener finden.⁴³

Es gibt damit natürliche Grenzen für den Einsatz von Verbraucherinformationen. Das ist auch nicht dramatisch, denn Verbraucherpolitik verfügt über mehr Möglichkeiten und Instrumente, um den Markt zum Wohl der Gemeinschaft und zum Schutz des Verbrauchers zu gestalten. So können ökonomische Anreize wie Fördermaßnahmen das Verbraucherverhalten beeinflussen. Rahmenvorgaben lenken Preisentwicklungen oder Verkaufsbedingungen. Regulierungen fördern oder unterbinden bestimmte Praktiken und Produkte. Wo Informationen an ihre Grenzen stoßen, ist daher Verbraucherpolitik bei einem klugen Instrumentenmix gefordert, der Verbraucherinformation adäquat mit anderen Instrumenten verknüpft. Gute Verbraucherinformationspolitik beinhaltet deswegen immer auch eine kritische Prüfung des Gesamtkontextes, bevor Informationen zum Einsatz gebracht werden. Das fehlt bislang weitgehend.

43 Der vertrauende, der verletzliche oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik, Wissenschaftlicher Beirat Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV, 2010 Ist der „mündige Verbraucher“ ein Mythos? Auf dem Weg zu einer realistischen Verbraucherpolitik, Stellungnahme desselben Wissenschaftlichen Beirats, 2012

Wo wir hinmüssen

Die Funktion der Verbraucherinformation als allein seligmachendes Instrument in der Verbraucherpolitik gehört auf den Prüfstand. Bei der Befassung der Politik mit den Erkenntnissen der Verhaltensforschung und der Debatte, ob das Leitbild vom mündigen Verbraucher Ausgangspunkt jeden politischen Handelns ist oder Zielvorstellung, wurden in dieser Legislaturperiode erste Schritte gemacht. Diese sind konsequent in dem Sinne fortzuführen, dass Politik Sicherheit in der Frage erhält, wann reine Verbraucherinformation ein geeignetes Instrument ist.

Verbraucherpolitik ist erst im flexiblen Zusammenspiel ihrer verschiedenen Politikinstrumente effizient und erfolgreich. Statt alles zu erlauben und dann mithilfe von Verbraucherinformation dafür zu sorgen, unseriöse Geschäftspraktiken zu unterbinden, muss von Anfang an ein Mix beispielsweise mit Mindeststandards, Sicherheitsgrenzen, technischen Voreinstellungen, verhaltensorientierten Anreizen oder Basisprodukten bedacht werden.

Information ist als Orientierung wichtig und unerlässlich. Angesichts unterschiedlicher Interessen, Präferenzen, Erfahrungen, Lebenslagen und Bildungsvoraussetzungen können Informationen aber nicht wie bisher eindimensional gestaltet sein. Orientierung bieten sie dann, wenn sie verschiedenen Zielgruppenansprachen folgen. Verbraucherinformationen sollten sich an sieben Gütekriterien orientieren:

(1) Richtigkeit. (2) Relevanz. (3) Zugänglichkeit. (4) Angemessenheit. (5) Attraktivität. (6) Transparenz. (7) Nutzerorientierung.

Insbesondere gesetzlich geregelte Verbraucherinformationen sind vor ihrem Einsatz praktischen Verständlichkeits- und Wirksamkeitstests zu unterziehen.

Was zu tun ist

→ **Verbraucherpolitische Strategie entwickeln:** Es klingt nicht sexy. Aber A und O einer erfolgreichen Verbraucherpolitik ist die Erarbeitung einer Strategie, eines politischen Programms, ähnlich wie es die Europäische Kommission mit ihren mehrjährigen Verbraucherprogrammen vormacht. Die Strategie muss auf realistischen Annahmen über Märkte, Verbraucher, ihr Verhalten und ihre Konsumententscheidungen beruhen. Sie erst ermöglichen eine Entscheidungsgrundlage, inwieweit Verbraucherinformation allein oder im Mix ein probates Gestaltungsinstrument ist.

→ **Praxis-Check insbesondere für gesetzliche Informationspflichten:** Ähnlich wie die britische Better-Information-Initiative werden Verbraucherinformationen, insbesondere gesetzlich verordnete, nicht auf der „grünen Wiese“ konzipiert, sondern vor ihrem Inkrafttreten durch repräsentative Verbrauchergruppen getestet. Hierfür werden Verbraucherforschung und Verbraucherorganisationen in die Lage versetzt, Verbraucher-Fokusgruppen aufzusetzen und zu begleiten.

5.6 INSTITUTIONELLE BEDINGUNGEN DER VERBRAUCHERPOLITIK UND -ARBEIT IN DEUTSCHLAND: FRISCHZELLENKUR VERORDNEN

Wo wir stehen

„Auf der einen Seite gibt es politisch einfache, grobe Modelle, die aber auf realitätsfernen Annahmen über das Verhalten und die Fähigkeiten der Verbraucher basieren. Auf der anderen Seite gibt es realitätsnähere Ansätze, aus denen sich aber nicht unbedingt einfache politische Empfehlungen ableiten lassen.“⁴⁴ In diesem Dilemma steckt gegenwärtig die Verbraucherpolitik.

Dabei ist es durchaus als Fortschritt zu werten, dass ihre Realitätsferne in dieser Legislaturperiode offensiv thematisiert wurde.⁴⁵ Dies hat – wenn auch zögerlich – die Politik zumindest für die Erkenntnis geöffnet, dass sie stärker vom realen Verbraucherverhalten ausgehen muss, wenn sie sachlich angemessen und effektiv sein will. Damit rückt sie zugleich – wenn auch bedächtig – vom „Leitbild des mündigen Verbrauchers“ als Ausgangspunkt jedes politischen Handelns ab und ordnet das Leitbild – richtigerweise nur noch – als erstrebenswertes Ziel ein. Das sind wichtige gedankliche Schritte, um Verbraucherpolitik anschlussfähig zu halten.

Die aus der Erkenntnis abgeleiteten Handlungen sind indes bislang nur Trippelschritte. So wurde den Verbraucherorganisationen zwar die Möglichkeit eingeräumt, ihr Know-how über Marktstrukturen, Unternehmenspraktiken und Verbraucheranliegen in die Gesetzesfolgenabschätzung einzubringen.⁴⁶ Zur Abschätzung zugestellt wurde jedoch so mancher Gesetzentwurf erst gar nicht. Um realitätsnäher agieren zu können, ließ das Bundesverbraucherministerium 2012 erstmals einen Bericht zur **„Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“** anfertigen.⁴⁷ Die Intention war gut, der Seitenumfang beeindruckend, die Evidenz belanglos. Auch die ministerielle Förderung des Lehrstuhls für Verbraucherrecht an der Universität Bayreuth und des vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit koordinierten „Netzwerks Verbraucherforschung“ täuscht nicht darüber hinweg, dass nur ein Promilleanteil der Forschungsmittel für verbraucherbezogene Fragestellungen verwendet wird; das Gros fließt in die Agrarforschung.

Zum Ende dieser Legislaturperiode ist daher zu konstatieren, dass sich die Verbraucherpolitik zwar ihrem Dilemma stellt, aber keinen klaren Kurs einschlägt, ob sie künftig realitätsnah gestalten oder doch nur Skandale managen und das Querschnittsthema moderieren will.

Natürlich ist der Zickzackkurs auch fehlenden (Rechtsetzungs- und Regulierungs-)Kompetenzen des Verbraucherministeriums und damit interministeriellen Konflikten geschuldet. Rund eine Dekade nach der BSE-Krise als Startpunkt für den bislang größten Institutionalisierungsschub in der Verbraucherpolitik zeigt sich hier das größte Manko: Das Politikfeld ist schon lange dem Ministeriumskorsett entwachsen. Es beschränkt sich längst nicht mehr auf den gesundheitlichen Verbraucherschutz, sondern „wildert“ in allen Fachpolitiken – in der Energie-, Europa-, Finanz-, Gesundheits-, Innen-, Medien-, Pflege-, Rechts-, Sozial-, Umwelt-, Verkehrs- und Wirtschaftspolitik. Die Handlungsfelder lassen sich ressortmäßig nicht mehr trennen. Mehr Steuerungsrechte für das Verbraucherressort sind überfällig.

44 Ist der „mündige Verbraucher“ ein Mythos? Auf dem Weg zu einer realistischen Verbraucherpolitik, Stellungnahme Wissenschaftlicher Beirat Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV, Dezember 2012

45 Zuletzt im Plenum des Bundestages am 22.02.2013

46 Neufassung von § 44 (4) der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien

47 Gutachten Prognos im Auftrag des BMELV, September 2012



IST BEZIEHUNGSWEISE WÄRE DAS BMELV HIERFÜR ZUSTÄNDIG?

- Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken? Nein.
- Honoraranlagenberatungsgesetz? Nein.
- Patientenrechtegesetz? Nein.
- Umsetzung der EU-Verbraucherrechterichtlinie? Nein.
- Novellierung des Telekommunikationsgesetzes? Nein.
- Umsetzung der EU-Datenschutzrichtlinie? Nein.
- Umsetzung der EU-Richtlinie Außergerichtliche Streitbeilegung? Nein.
- Novellierung des Mess- und Eichwesens? Nein.
- Novellierung des Verbraucherinsolvenzverfahrens? Nein.
- Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes? Ja.

Die Verbraucherorganisationen haben sich schon lange dem neuen Themenportfolio geöffnet und ihr Repertoire erweitert. Sie sind zu **dem** Marktmonitor geworden. Ihr unmittelbarer Zugang zu den verschiedenen Verbrauchergruppen ist eine singuläre Erkenntnisquelle und damit ein maßgeblicher Baustein für eine realitätsnahe Verbraucherpolitik. Verbraucherorganisationen verfügen über das Wissen, wie es um den Wettbewerb in den für Verbraucher relevanten Märkten bestellt ist, wie sich Anbieter verhalten, wie sich Kosten auf Anbieter- und Nachfrageseite verteilen, ob beziehungsweise unter welchen Bedingungen Verbraucher Zugang zum Markt haben, welche Mitnahmeeffekte es gibt und so weiter. Es fehlt jedoch an einem geregelten Verfahren, diese Erkenntnisse systematisch in die Politikberatung und in die Aufsichts- und Regulierungstätigkeit einfließen zu lassen.

Die (Verbraucher-)Politik lässt nicht nur Erkenntnisquellen brachliegen, sondern auch Finanzierungsquellen. Wenn Verbraucher für Schokolade einen unter Schokoladenherstellern illegal abgestimmten Kaufpreis zahlen müssen, wird dieser Nachteil wie ausgeglichen? Wofür wird die vom Bundeskartellamt in diesem Fall verhängte Kartellbuße von über 60 Millionen Euro verwendet?⁴⁸ Bislang fließt sie in die Bundeskasse. Ginge es nach dem Bundesrat, dann würden 20 Prozent⁴⁹ in ein vom Bund zu errichtendes und zu verwaltendes Sondervermögen fließen, mit dem die Arbeit von Verbraucherorganisationen zweckgebunden unterstützt würde.⁵⁰

Wenn Kundenbeschwerden beispielsweise bei einem Telekommunikationsunternehmen oder Energieversorger kein Gehör finden und die Kunden massenhaft Abhilfe bei Verbraucherzentralen suchen, schonen diese Unternehmen ihr Budget zulasten der öffentlichen Hand, die die Verbraucherarbeit finanziert. Wieso wird dieser „geldwerte Vorteil“ nicht kompensiert beziehungsweise wieso wird keine branchenspezifische Sonderabgabe eingeführt mit dem Ziel, die Verbraucherarbeit verursachergerecht mitfinanzieren zu lassen? Ansätze gibt es. Etwa die mit dem Restrukturierungsfondsgesetz eingeführte Bankenabgabe, die ein – wenn auch bescheidenes – Gegengewicht zum Prinzip „Gewinne privatisieren, Verluste sozialisieren“ bildet. Oder die im Sozialgesetzbuch festgeschriebene Regelförderung der unabhängigen Patientenberatung durch den GKV-Spitzenverband.⁵¹

48 Pressemeldung des Bundeskartellamts vom 31.01.2013

49 20 Prozent von der tatsächlich vereinnahmten Kartellbuße, die niedriger ausfallen kann als die zurzeit verhängte Buße, da die Entscheidung noch nicht rechtskräftig ist

50 Beschluss des Bundesrats vom 11.05.2012

51 § 65b SGB V

Wo ist das im Koalitionsvertrag 2009–2013 angekündigte „**langfristige Konzept für die Finanzierung der Beratungs- und Informationsaktivitäten von Verbraucherzentralen**“?⁵²

Wo wir hinmüssen

Politikgestaltung für Verbraucher muss auf realitätsnahen Annahmen basieren. Hierzu muss die Politik systematisch die Erkenntnisse zivilgesellschaftlicher Akteure – insbesondere der Verbraucherorganisationen – und der Wissenschaft – insbesondere der Verbraucherforschung – in ihre Abwägungsprozesse einbinden.

(Erst) Von dieser Grundlage sind verbraucherpolitische Programme abzuleiten, jeweils ergänzt um einen Maßnahmenkatalog. Beides ist regelmäßig zu evaluieren. Die EU bietet hierfür mit ihren mehrjährigen Verbraucherprogrammen eine Blaupause.⁵³

Das künftige Verbraucherressort kann nicht nur Stichwortgeber sein, sondern muss auch Regie führen können. Das Kräfteverhältnis zwischen Verbraucherressort und Fachressorts muss neu justiert werden. Dem Verbraucherressort sind mehr Kompetenzen zuzuordnen.

Die Politikdurchsetzung ist zu stärken durch Aufsichts- und Regulierungsbehörden mit einem klaren verbraucherbezogenen Mandat. Damit auch die hoheitliche Aufgabenerfüllung näher an der Verbraucherrealität erfolgt, haben Aufsichts- und Regulierungsbehörden relevante und evidenzbasierte Erkenntnisse der Verbraucherorganisationen systematisch einzubeziehen.

Moderne Verbraucherarbeit ist auf konservative Planungssicherheit angewiesen. Nach zwei Legislaturperioden mit Prüfaufträgen für Finanzierungskonzepte ist die Zeit gekommen, die Finanzierung der Verbraucherarbeit auf zukunftsfeste Füße zu stellen. Insbesondere der Beschluss des Bundesrats vom 11.05.2012 weist den Weg, wie die institutionelle und projektorientierte Förderung ergänzt werden kann, ohne in Konflikt mit der Schuldenbremse und der notwendigen Haushaltsdisziplin zu geraten.

Was zu tun ist

⇨ **Sachverständigenrat etablieren:** Ein „Sachverständigenrat für Verbraucherfragen und nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik“ ist aufzubauen, der periodisch unabhängig die Lage der Verbraucher in den für sie relevanten Märkten begutachtet. Die Feststellungen dieser „Verbraucherweisen“ ergänzen die Feststellungen der Wirtschaftsweisen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

⇨ **Verbraucherforschung fördern:** Forschungsprogramme und -mittel insbesondere des Verbraucherressorts sind so auszustatten beziehungsweise zu justieren, dass zentrale (Zukunfts-)Fragen interdisziplinär in der notwendigen Tiefe und Regelmäßigkeit untersucht werden können. Es sind Forschungsmittel dafür bereitzustellen, dass Fokusgruppen eingerichtet

52 Die Ankündigung lautete vollständig: „Für die Finanzierung der Beratungs- und Informationsaktivitäten von Verbraucherzentralen und unabhängiger Verbraucherschutzorganisationen wie der Stiftung Warentest werden langfristige Konzepte der Finanzierung entwickelt, die dem auch durch die Finanzkrise ausgelösten Mehrbedarf an unabhängiger Beratung des Verbrauchers Rechnung tragen.“

53 http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/consumer_agenda_2012_en.pdf

werden können und Verbraucher über sie unmittelbar in die Wirkungsforschung einbezogen sind.

→ **Marktwächter aufbauen:** Die Bundesregierung unterstützt die Verbraucherorganisationen dabei, ihre Funktion als Marktbeobachter und damit Frühwarnsystem für (Fehl-)Entwicklungen in den Märkten auszubauen und die empirischen Erkenntnisse der Politik, Exekutive, Wissenschaft und Öffentlichkeit regelmäßig zur Verfügung zu stellen. Die Bundesregierung unterstützt insbesondere den Aufbau eines Finanzmarktwächters.

→ **Gesetzesfolgen-Check verbindlich praktizieren:** Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien ist so anzupassen, dass die Einschätzungen der Verbraucherorganisationen zu den (un)beabsichtigten Auswirkungen von Gesetzentwürfen auf Verbraucher verbindlich einzuholen sind.

→ **Verbraucherressort mit mehr Federführung und Initiativrecht:** Im Verbraucherressort sind so weit wie möglich Kompetenzen und Initiativrecht für die Politikgestaltung für Verbraucher zu bündeln. Entsprechend sind derzeitige Rechtsetzungs- und Regulierungskompetenzen insbesondere in den Bereichen Datenschutz, Energie, Finanzen, Gesundheit, Pflege, Produktsicherheit, Telekommunikation, unlautere Geschäftspraktiken und Verbraucherrecht zu überprüfen und gegebenenfalls neu zuzuordnen. Die Schaffung eines neuen Schlichtungsgesetzes, eines neuen Datenschutzgesetzes und die Kodifikation aller Regeln für die kollektive Rechtsdurchsetzung gehören in die Hand eines Verbraucherressorts.

→ **Verbrauchernahe Aufsichts- und Regulierungsbehörden:** Bundesämter wie die BaFin oder die Bundesnetzagentur sind mit einem eindeutigen Mandat zur Wahrung kollektiver Verbraucherinteressen auszustatten. Es ist ein verbindliches Verfahren zu regeln, in dem Verbraucherorganisationen diesen Ämtern ihre Erkenntnisse über Markt(fehl)entwicklungen und Anbieterverhalten systematisch zur Verfügung stellen können.

→ **Weitere Finanzierungsquellen für die Verbraucherarbeit erschließen:** Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist zu regeln, dass 20 Prozent der jährlich vereinnahmten Kartellbußen in ein vom Bund zu errichtendes und zu verwaltendes Sondervermögen fließen und zweckgebunden für die Verbraucherarbeit verwendet werden. In Bundesgesetze, die die Wahrnehmung von Beratungsaufgaben durch neutrale und unabhängige Einrichtungen regeln, sind Finanzierungsinstrumente vergleichbar der Regelförderung der unabhängigen Patientenberatung zu integrieren. Dasselbe gilt, wo die Vertretung der Verbraucherinteressen in Gremien gesetzlich bestimmt wird. Zur Umsetzung des Verursacherprinzips lässt die Bundesregierung die Einführung von branchenspezifischen Sonderabgaben gutachterlich prüfen.

5.7 VERBRAUCHERPOLITIK: EUROPAPREUNDLICH UND IDENTITÄTSAHREND

Wo wir stehen

Die Sicherheit von Produkten und Dienstleistungen konsolidieren und steigern. Die Verbraucherrechte durch Regulierungsmaßnahmen stärken. Den Zugang der Verbraucher zu Rechtsschutzinstrumenten verbessern. Die Durchsetzung der Verbraucherrechte fördern durch eine engere Kooperation der nationalen Durchsetzungsbehörden und mehr Verbraucherberatung. Die Information der Verbraucher verbessern, ebenso ihr Wissen über ihre Rechte. Das ist der Auftrag, den sich die EU in ihrem neuen Verbraucherprogramm 2014–2020 verordnet hat.⁵⁴

Dieser Auftrag steht auch im Kontext des Europa-2020-Wirtschaftsprogramms und seiner Prioritäten für eine „Europäische Soziale Marktwirtschaft im 21. Jahrhundert“. Dazu zählen zwei Wachstumsprioritäten für den europäischen Binnenmarkt:

- (1) Intelligentes Wachstum: Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gründenden Wirtschaft
- (2) Nachhaltiges Wachstum: Förderung einer emissionsarmen, ressourcenschonenden und wettbewerbsfähigen Wirtschaft

Beides, das neue EU-Verbraucherprogramm wie das neue EU-Wirtschaftsprogramm, fordert die deutsche Verbraucherpolitik in der nächsten Legislaturperiode heraus. Bei den europäischen Anstrengungen für ein einheitliches Sicherheits-, Schutz- und Informationsniveau sowie einen integrierten europäischen Binnenmarkt müssen sich Bundesregierung und Bundestag für die legitimen Interessen der deutschen Verbraucher starkmachen. Hierbei geht es nicht um ein einseitiges Verteidigen nationaler Besonderheiten, sondern um die Wahrnehmung der vom Bundesverfassungsgericht allen Verfassungsorganen zugeschriebenen **„Integrationsverantwortung“**. Diese verlangt einerseits eine dauerhafte, nachhaltige Mitwirkung am europäischen Integrationsprozess. Andererseits haben die Verfassungsorgane auch die nationale (Verfassungs-)Identität zu wahren. Die „Integrationsverantwortung“⁵⁵ ist damit die Formel, mit der zum Beispiel Bundesregierung und Bundestag den Konflikt gegenläufiger Strukturprinzipien Deutschlands und der EU ausgleichen sollen.

Und Wachsamkeit von Bundesregierung und Bundestag sind bei der Mitgestaltung der europäischen Verbraucherpolitik gefragt. Denn wenn auch die EU bei der Fortentwicklung des gesundheitlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Verbraucherschutzes immer wieder Motor ist, so ist sie zugleich auch Bremser. Vor allem der Wechsel vom Mindest- zum Vollharmonisierungsprinzip als Gestaltungsinstrument vernachlässigt die Interessen der Verbraucher im Binnenmarkt. Während mindestharmonisierende Richtlinien lange Zeit den Wettbewerb unter den Mitgliedstaaten um eine gute Verbraucherpolitik förderten, indem Mindestschutzstandards festgelegt wurden, die die Mitgliedstaaten nicht unter-, wohl aber überschreiten durften, wovon sie rege Gebrauch machten, nimmt das Vollharmonisierungsprinzip eine Absenkung des nationalen Verbraucherschutzstandards zum „Wohle“ des Binnenmarkts in Kauf. „On the top“ etwas drauflegen ist bei diesem Prinzip ohnehin ausgeschlossen.

54 http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/proposal_consumer_programme_2014-2020_de.pdf

55 Festgelegt im sogenannten Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2009



EU: MOTOR UND BREMSER IN DER VERBRAUCHERPOLITIK. EINIGE BEISPIELE:

- **Motor:** bei der Vorgabe ambitionierter Effizienzziele in der im Dezember 2012 in Kraft getretenen Energieeffizienz-Richtlinie
- **Motor:** bei der Ausweitung des Mandats der Europäischen Finanzaufsicht auf den Schutz kollektiver Verbraucherinteressen
- **Bremser:** Die vollharmonisierte Unfair-Commercial-Practices-Richtlinie hat das Koppelungsverbot im Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb aufgeweicht. Im deutschen Recht galt bis dato die Verknüpfung von Preisausschreiben oder sonstigen Gewinnspielen mit dem Bezug von Waren oder der Inanspruchnahme von Dienstleistungen als unlauteres Geschäftsgebahren, gegen das rechtlich vorgegangen werden konnte.
- **Bremser:** Brüssel will den grenzüberschreitenden Handel ankurbeln. Dazu soll neben die bestehenden nationalen Kaufvertragsregeln als 28. Variante ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht gestellt werden. Dieses Nebeneinander wird Verbraucher und Unternehmen mehr belasten, ohne dass die wahren Hemmnisse, etwa Sprachbarrieren, beseitigt werden.
- **Sowohl Motor als auch Bremser:** Die Vorschläge der Kommission, vor allem des Europäischen Parlaments für eine Sammelklage aus 2011/12 waren vielversprechend. Die Umsetzung stockt jedoch. Die in diesem Jahr in Kraft tretende ADR-Richtlinie (Alternative Dispute Resolution) und ODR-Verordnung (Online Dispute Resolution) sind keine Kompensation.

Wo wir hinmüssen

Bundesregierung und Bundestag müssen in der nächsten Legislaturperiode konsequent die Mitgestaltungschancen nutzen, die das EU-Verbraucherprogramm 2014–2020 bietet, um den Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen der deutschen Verbraucher im europäischen Binnenmarkt angemessen Geltung zu verschaffen.

Dazu gehört, der EU „auf die Finger zu schauen“, so wie es beispielsweise der Bundestag im letzten Jahr mit seiner den Vorschlag für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht betreffenden Subsidiaritätsrüge gegenüber der EU-Kommission gemacht hat. Im Sinne einer realistischen Verbraucherpolitik, die sich nah an den Lebenswelten und Verhaltensweisen der Verbraucher orientiert, kommt der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips eine besondere Bedeutung zu.

Es gehört umgekehrt aber auch dazu, dass Deutschland den Umsetzungsspielraum nutzt, den ihm die – wenigen – mindestharmonisierenden Richtlinien einräumen. Oft genug hat sich in der Vergangenheit der deutsche Gesetzgeber nur für eine 1:1-Umsetzung entschieden. Berlin sollte in Brüssel auch wieder stärker den Wettbewerbsmotor „Mindestharmonisierungsprinzip“ einfordern.

Unerlässlich für das Vertrauen der Verbraucher in den europäischen Binnenmarkt ist eine kohärente verbraucherpolitische Handschrift der Bundesregierung in Berlin und Brüssel. Erstrebenswert ist auch eine frühzeitigere Abstimmung der deutschen Politik mit den Parlamenten und politischen Gruppen anderer EU-Mitgliedstaaten.

6. DA WOLLEN WIR 2017 IN DER VERBRAUCHERPOLITIK STEHEN

VERBRAUCHER STELLEN DER ENERGIEWENDE EIN GUTES ZEUGNIS AUS. DIE KOSTEN SIND FAIR VERTEILT. Die Fördermaßnahmen durchlaufen einen Energieeffizienz- und Kostencheck. Viele Verbraucher nutzen bei Energie und Strom die unbürokratischen Möglichkeiten, sich dezentral und unabhängig zu versorgen.

PRIVATHAUSHALTE MIT NIEDRIGEM EINKOMMEN HABEN EINE GUTE ENERGIEBILANZ. Ihre Ausstattung mit energieeffizienten Haushaltsgeräten hat sich durch ein Anreizprogramm der Bundesregierung vervielfacht.

IM FERNWÄRMEMARKT IST BEWEGUNG. Verbraucher haben freien Zugang zum Wärmeanbieter ihrer Wahl.

VERBRAUCHER WISSEN SCHNELL, WIE ERNST SIE EINEN LEBENSMITTELSKANDAL NEHMEN MÜSSEN. Die mit starker Bundeskompetenz neu organisierte Lebensmittelüberwachung und deren neue Informationskultur sorgen für Durchblick.

VERBRAUCHER ORIENTIEREN SICH BEIM KAUF UND VERZEHR VON LEBENSMITTELN AN KENNZEICHNUNGEN UND SIEGELN – weil sie sie jetzt begreifen können.

VERBRAUCHER HABEN EINE BESSERE ORIENTIERUNG BEI IHRER FINANZIELLEN LEBENSPLANUNG UND -GESTALTUNG. Die Tipps, die ihnen der Finanzmarktwächter der Verbraucherzentralen regelmäßig gibt, manövrieren sie durch den Markt.

VERBRAUCHER SORGEN BESSER FÜRS ALTER VOR. Das neue Altersvorsorgekonto nimmt ihnen die Verunsicherung. Dieses ist auch einfach zugänglich und handhabbar für einkommensschwache Verbraucher.

VERBRAUCHERN IST ES EGAL, OB EIN FINANZVERKÄUFER ODER -VERMITTLER VOR IHNEN SITZT. Sie wissen, alle unterliegen denselben Spiel- und Aufsichtsregeln.



VERBRAUCHER NUTZEN REGE DIE VORTEILE DER DIGITALEN MEDIEN UND TECHNOLOGIEN. Denn jetzt werden sie jedes Mal gefragt, ob sie damit einverstanden sind, dass und welche ihrer persönlichen Daten für welchen Zweck erhoben, verwendet und an Dritte übermittelt werden. Sie können außerdem die Löschung ihrer Daten einfach durchsetzen.

VERBRAUCHER WISSEN, WARUM SIE SICH FÜR EIN BESTIMMTES KRANKENHAUS, EINEN ARZT UND EINEN VERSICHERER ENTSCIEDEN HABEN, weil sie endlich Zugriff auf valide und unabhängige Qualitätsvergleiche haben.

VERBRAUCHER KÖNNEN IHRE SMARTPHONES, IHRE PERSÖNLICHEN BUTLER, NOCH SCHNELLER EINSETZEN. Denn jetzt ersparen ihnen datenschutzfreundliche technische Voreinstellungen mühsames Nachjustieren.

VERBRAUCHER WERDEN ÜBER NEUE REGIONALE GESUNDHEITSNETZE MEDIZINISCH GUT BETREUT. Die Vergütung der Netzpartner orientiert sich am Bedarf und einer guten Versorgungsqualität.

VERBRAUCHER KÖNNEN SICH GEGEN ILLEGALE PREISABSPRACHEN WEHREN. Sie können sich zusammenschließen und als Gruppe gerichtlich klären lassen, ob ihnen Unternehmen, die zu ihren Lasten illegal Preise abgesprochen haben, Schadensersatz leisten müssen.

VERBRAUCHER VERSTEHEN VERBRAUCHERINFORMATIONEN, weil sie vor ihrem Umlauf von einer repräsentativen Verbrauchergruppe getestet wurden.

DIE JUNGE VERBRAUCHERGENERATION GESTALTET DIE VERBRAUCHERPOLITISCHE AGENDA AKTIV MIT. Über Fokus-Gruppen und eKonsultationen formulieren sie ihre Bedarfe.

DIE JUNGEN VERBRAUCHER WISSEN, WO SIE ÖKOLOGISCH UND ETHISCH FAIR EINKAUFEN KÖNNEN. Die dafür von den Verbraucherzentralen konzipierte App ist aus dem neuen Sondervermögen des Bundes „Verbraucherförderung“ finanziert, das sich aus einem Teil der Kartellbußen speist.



ANHANG: LINKS ZU WEITERFÜHRENDEN DOKUMENTEN

Zu Punkt 3. Energiewende

Energie 2050: Sicher, sauber, bezahlbar – Die Energiewende verbrauchergerecht gestalten, vzbv 2012, <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Energiewende-broschuere-vzbv-2012.pdf>
Mobilität der Zukunft aus Verbrauchersicht: Nachhaltig, vernetzt und bezahlbar, vzbv 2012, <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Mobilitaet-Broschuere-vzbv-2012.pdf>

Zu Punkt 4. Finanzmarkt

Verbraucherschutz und Finanzmarktregulierung: Deutschland braucht eine verbraucherorientierte Finanzaufsicht, vzbv 2010, http://www.vzbv.de/mediapics/verbraucherschutz_finanzmarkt_regulierung_broschuere_2010.pdf

Initiative Finanzmarktwächter, <http://www.vzbv.de/finanzmarktwaechter.htm>

Zu Punkt 5.1 Digitale Gesellschaft

Gesamtkonzept für den Datenschutz in der EU, vzbv 2011, <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/EU-Datenschutz-Gesamtkonzept-Konsultation-vzbv-2011-01-14.pdf>

Zu Punkt 5.2 Gesundheitsmarkt

Wie erleben Verbraucher IGeL? Ergebnisse einer Umfrage der Verbraucherzentralen, 2012, <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/IGeL-Umfrageergebnisse-vzbv-2012-10-15.pdf>

Zu Punkt 5.3 Lebensmittelmarkt

Jahresbilanz lebensmittelklarheit.de, <http://www.lebensmittelklarheit.de/cps/rde/xchg/lebensmittelklarheit/hs.xsl/5006.htm>

Zu Punkt 5.4 Rechtsdurchsetzung

Recht durchsetzen, Verbraucher stärken: Möglichkeiten und Grenzen kollektiver Klageinstrumente, vzbv 2011, http://www.vzbv.de/mediapics/rechtsdurchsetzung_broschuere_vzbv_2011.pdf

Zu Punkt 5.5 Verbraucherinformation

Information gut, alles gut? Empfehlungen für wirksame Informationen, vzbv 2011, http://www.vzbv.de/mediapics/verbraucherinformationen_wirksam_empfehlungen_vzbv.pdf

verbraucherzentrale

Bundesverband

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V. – vzbv
Markgrafenstr. 66, 10969 Berlin
Tel. 030-258 00 510 Fax 030-258 00 518
vorstand@vzbv.de
www.vzbv.de

Für den Inhalt verantwortlich:
Gerd Billen, Vorstand/vzbv
Text: Helga Springeneer,
Bereich Verbraucherpolitik/vzbv
Gestaltung: MSLGroup Germany GmbH
Druck: Spree Druck Berlin

Redaktionsschluss April 2013
Gedruckt auf 100 Prozent
Recyclingpapier
(c) 2013 Verbraucherzentrale
Bundesverband
Die Stimme der Verbraucher