



Verbraucherpolitische Empfehlungen

Beschluss vom 22.07.2013

Präambel

Ziele und Aufgaben der Verbraucherkommission bestehen darin, neue Entwicklungen in der Verbraucherpolitik und in der Verbraucherarbeit aufzugreifen, die Politik zu beraten, Handlungsempfehlungen zu erarbeiten sowie gutachterliche Stellungnahmen zu formulieren. Die Kommission soll als Ideengeber und Ratgeber im Verbraucherschutz für Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und die Verbraucherschorschung fungieren. In der Vergangenheit hat sich die Verbraucherkommission Bayern mit den Themen Anlegerschutz, Leitlinien und Handlungsfeldern der bayerischen Verbraucherpolitik, Sicherheit von Verbraucherdaten im Internet und Lebensmittelkennzeichnung beschäftigt.

In ihren letzten beiden Sitzungen hat sich die Verbraucherkommission Bayern mit unterschiedlichen Themen zur Ausgestaltung der bayerischen Verbraucherpolitik auseinandergesetzt. Diese Empfehlungen werden im Folgenden unter den Punkten Aufgaben und Struktur der Verbraucherpolitik in Bayern (Teil I) und in speziellen Empfehlungen zu den Themen Lebensmittelkennzeichnung, Nahrungsergänzungsmitteln, Mittel zur Gewichtsreduktion, Altersarmut und Energiewende (Teil II) vorgestellt.

TEIL I: ALLGEMEINE EMPFEHLUNGEN

1. Aufgaben und finanzielle Ausstattung der Verbraucherpolitik in Bayern

In ihren Leitlinien und Handlungsfeldern betrachtet die bayerische Verbraucherpolitik ihren Gegenstand bewusst als eine Querschnittsaufgabe. Durch ihren Auftrag erfordert sie von **allen Ressorts** Verantwortung für die Bürger als Verbraucher, die Produkte und die Marktordnung. Dies stellt hinsichtlich der **Koordination der Verbraucherpolitik** eine besondere Herausforderung an das StMJV dar, welches hier federführend ist.

In diesem Abschnitt wird die komplexe Aufgabenpalette in den folgenden Bereichen behandelt: (1.1) Verbraucherinformation, (1.2) Verbraucherbildung und (1.3) Verbraucherberatung, (1.4) Verbraucherschutz, (1.5) Verbraucherschutz (z.B. in Sachen Lebensmittelsicherheit) und (1.6) Durchsetzung von Verbraucherrechten bei Delikten. In (1.7) nimmt die Kommission Stellung zur Finanzierung der Verbraucherpolitik in Bayern. Ein Konzept zur Integration der Verbraucherpolitik in ein größeres E-Governmentkonzept wird in (1.8) vorgestellt.

1.1 Verbraucherinformation

Gesunde Ernährung, Lebensmittelsicherheit und Hygiene, Verbraucherrechte, Finanzdienstleistungen, nachhaltiger Konsum, digitale Verbraucheröffentlichkeit spiegeln die Vielfalt der Themen, die jeden Verbraucher und jede Verbraucherin täglich tangieren. Verantwortungsbewusstes Verbraucherhandeln erfordert damit ein ganzheitliches Informationsmanagement. Staatlich gefördert wird Verbraucherinformation durch die Verbraucherzentrale Bayern, den VerbraucherService Bayern und das Verbraucherinformationssystem Bayern (VIS) bereitgestellt. Neben Informationsmaterialien in Papierform bieten die Verbraucherverbände parallel zum VIS auch eigene umfangreiche Informationen über ihre Websites an. Ein vielfältiges und verständliches Informationsangebot ist aus Sicht der Verbraucherkommission wünschenswert. Allerdings sollten Synergieeffekte genutzt werden, wenn es um die Erstellung und die Pflege der Beiträge geht. Dies gilt auch im Zusammenhang mit Informationsportalen der Bayerischen Staatsregierung, die indirekt Verbraucherthemen zum Gegenstand haben. Dies ist zum Beispiel beim Portal *Familienhandbuch.de* des Staatsinstituts für Frühpädagogik im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit

und Sozialordnung, Familie und Frauen der Fall. Dort werden u.a. Themen zu „Ernährung“, „Haushalt/Finanzen“ und „Verbraucherschutz“ parallel angeboten.

Die Neuen Medien ermöglichen neue Wege und neue Zugänge zu den Bürgern und sind in der Lage besondere Zielgruppen zu erreichen, z.B. Jugendliche und junge Erwachsene oder auch Migranten durch Integration verschiedener Sprachen z.B. in der Prävention von betrügerischen Geldanlagen.

Die unterschiedlichen Zugänge sind zur Ansprache verschiedener Zielgruppen sinnvoll, ein einheitliches Bürgerinformationsportal Bayern wird nicht empfohlen. Wünschenswert wäre im Bereich der Verbraucherinformation, dass sich die Portale inhaltlich im Sinne eines E-Governments vernetzen und ergänzen (vgl. 1.8).

1.2 Verbraucherbildung

Die Verbraucherbildung zielt auf die direkte Wissens- und Kompetenzvermittlung an die Verbraucher im Laufe des lebenslangen Lernens (Frühe Bildung, Schulbildung, berufliche Aus-, Fort und Weiterbildung, Hochschulbildung, Erwachsenenbildung).

Damit diese Aufgabe erfüllt wird, sind bezogen auf die Zielgruppen der Verbraucherbildung pädagogische Multiplikatoren (Erzieher, Lehrer und Erwachsenenbildner) aus-, fort- und weiterzubilden. Die Struktur der Verbraucherbildung in Bayern ist heterogen, wenig koordiniert und an einigen Stellen rudimentär, da

- sie im lebenslangen Lernen zielgruppen- und altersspezifisch vermittelt werden muss,
- Verbraucherthemen in Bayerns Schulen nicht in einem Schulfach gebündelt sondern fachübergreifend vermittelt werden, und
- Verbraucherbildung im Rahmen der Erwachsenenbildung in den Kinderschulen steckt.

Die Verbraucherkommission Bayern empfiehlt daher die Verbraucherbildung innerhalb der Lehreraus-, fort- und -weiterbildung mit einem klareren Profil auszubauen. Wegen der starken Bedeutung der EU-Gesetzgebung für die Verbraucher, sollten Synergien mit Unterrichtsmaterialangeboten der EU-Kommission (Programm „Consumer Classroom“¹) verstärkt genutzt werden.

¹ Internetadresse: <http://www.consumerclassroom.eu>

Die Verbraucherbildung als Teil des Bildungsauftrags der Träger der Erwachsenenbildung befindet sich noch am Anfang. Die Kommission begrüßt die aktuellen Anstrengungen des StMJV, diesen Bereich mit Fördermitteln für zwei Pilotbildungsprojekte für Multiplikatoren in der Erwachsenenbildung anzustoßen (aktuell zu den Themen Finanzen/Versicherungen und Internet/Datenschutz). **Der eingeschlagene Weg sollte ausgebaut und verstetigt werden. Zudem sollten die Träger und die Dozenten der Erwachsenenbildung verstärkt motiviert werden, Verbraucherthemen aus eigenem Antrieb ins Kursprogramm aufzunehmen.**

1.3 Verbraucherberatung

Verbraucherinformation muss nicht nur zielgruppenspezifisch sondern auch auf die individuelle Lage eines Verbrauchers zugeschnitten sein. Die Verbraucherverbände in Bayern bieten umfassende Beratung der Verbraucher zu spezifischen Fragen im Rahmen ihrer finanziellen und räumlichen Möglichkeiten an. Dies sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in Bayern noch kein flächendeckendes Angebot in allen 18 Planungsregionen² gibt. Daher sollte erreicht werden, dass die Verbraucherverbände mit mindestens einem Beratungszentrum je Planungsregion für die Bürger zu üblichen Geschäftszeiten und mit thematischer Breite erreichbar sind. Darüber hinaus sollte von diesen Zentren aus, die dezentrale Beratung vor Ort (z.B. in Räumen von Kommunen, der Volkshochschule, Vereinen oder Kirchengemeinden) realisiert werden. Gleichzeitig ist im Bereich Ernährungsberatung und Multiplikatoren-schulung das staatlich geförderte - aber für die Verbraucher gebührenpflichtige - Angebot der Verbraucherverbände mit dem unentgeltlichen Angebot der Landwirtschaftsämter abzustimmen. **Die Verbraucherkommission empfiehlt flächendeckend einen deutlichen Ausbau der durch den Freistaat geförderten Planstellen (insbesondere auch für neu einzurichtende Beratungszentren) unter der Einbeziehung der Verbraucherverbände.**

² Bayern ist nach dem Landesentwicklungsplan in 18 Planungsregionen eingeteilt, in denen vergleichbare Lebens- und Wirtschaftsbedingungen erhalten oder entwickelt werden sollen.

1.4 Verbraucherforschung

Auf Bundesebene hat das BMELV die Initiative ergriffen, Wissenschaftler, die sich mit den Verbrauchern als Forschungsgegenstand beschäftigen in einem Netzwerk Verbraucherforschung zusammenzubringen und Ausschreibungen im eigenen Geschäftsbereich und im Geschäftsbereich des BMBF anzuregen. Auch wurde im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens durch das BMELV an der Universität Bayreuth eine Stiftungsprofessur für Verbraucherrecht geschaffen. Maßnahmen zur Förderung der Verbraucherforschung auf Landesebene sind daneben rudimentär. Nur Nordrhein-Westfalen hat mit seinem Kompetenzzentrum Verbraucherforschung Nordrhein-Westfalen eine signifikante Initiative auf Landesebene gestartet. In Baden-Württemberg wurde das Forschungszentrum „Verbraucher, Markt und Politik“ an der Zeppelin Universität geschaffen. Der derzeitige Etat des StMJV für Forschungsprojekte in der Verbraucherforschung ermöglicht es bayernweit nur sehr vereinzelt Projekte zu fördern, was eine kontinuierliche Förderung der Verbraucherforschung nicht ermöglicht.³ **Ein entsprechendes Budget ist daher im StMJV bereitzustellen. Wünschenswert ist auch eine Bestandsaufnahme und Verzahnung der Akteure der impliziten Verbraucherforschung in Bayern.**

1.5 Schutz der Verbraucher

Im Bereich Lebensmittel sind die Verbraucher auf dem Schutz durch staatliche Einrichtungen angewiesen. Hierbei sind seit dem letzten Jahrzehnt große Anstrengungen unternommen worden. **Der eingeschlagene Weg sollte nicht zuletzt aufgrund der nicht abflauenden Zahl von Skandalen konsequent fortgesetzt werden.**

Die Problematik im Bereich Geldanlage und Versicherungen trat zeitversetzt auf, so dass hier weiterhin noch sinnvolle Wege **einerseits zur bestmöglichen Information der Verbraucher und andererseits der Marktbeobachtung und Anbieterkontrolle gesucht werden müssen. Die finanzielle Ausstattung hierfür muss gewährleistet sein. Die Verbraucherkommission unterstützt die Einrichtung einer Stelle zur Marktbeobachtung, die frühzeitig Marktprobleme erkennt und präventives Handeln möglich macht.**

³ Das im Vergleich zu Bayern schwach bevölkerte Finnland betreibt ein staatliches Consumer Research Centre mit 40 Wissenschaftlern.

1.6 Durchsetzung der Verbraucherrechte

In einem Rechtsstaat sind die Rechte der Verbraucher in Gesetzen definiert und verbürgt. Eine andere Frage ist, ob diese Rechte auch durchgesetzt werden können. Insbesondere bei Problemen mit Produkten und Dienstleistungen mit geringem Wert aber großer Nachfrage kann es dazu führen, dass Unternehmen zusätzliche Gewinne dadurch erzielen, dass Verbraucher ihre Rechte auf Wandelung oder Minderung nicht einfordern oder einklagen, da ihnen der Aufwand zu hoch ist. **Der Freistaat sollte im Bereich unterdrückter oder nicht eingeforderter Verbraucherrechte bei Bagatellgeschäften aktiv und präventiv tätig werden, um die Regeln der Marktwirtschaft zu gewährleisten.**

1.7 Finanzielle Ausstattung der verbraucherpolitische Strukturen und Angebote

Der Umfang aller direkten und indirekten verbraucherpolitischen Maßnahmen der Bayerischen Staatsregierung ist durch den Querschnittscharakter schwer zu beziffern. Allerdings kann man die Mittel für die Verbraucherzentrale Bayern, den VerbraucherService Bayern und das Verbraucherinformationssystem Bayern auf etwa 4 Mio. EUR pro Jahr schätzen (inkl. Projektförderungen). Dies ist etwa 0,1 Promille des Bayerischen Staatshaushalts⁴. Vergleicht man diese Aufwendungen mit den interessen geleiteten Ausgaben der Werbung, sind die Mittel etwa 0,9 Promille der Investitionen in Werbung⁵. Rechnet man das derzeitige Budget (4 Mio. EUR) auf die Bevölkerung Bayerns um, ergibt sich ein Etat von 32 Cent je Einwohner und Jahr. Im Vergleich dazu erhält die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen Einnahmen in Höhe von 25,3 Mio EUR aus öffentlichen Haushalten (Land, Projekte Land, Kommunen und Bund), was Einnahmen in Höhe von 1,45 EUR je Einwohner und Jahr entspricht. Dabei sollte die finanzielle Ausstattung den Aufgaben, die von den Verbraucherverbänden zu leisten sind, entsprechen. **Die Verbraucherkommission begrüßt, dass die Verzahnung der unterschiedlichen verbraucherpolitischen Akteure in der Rechtsdurchsetzung derzeit in einem Forschungsprojekt untersucht wird. Sie verspricht sich hiervon Hinweise auf eine geeignete Aufgabenteilung zwischen**

⁴ rund 44 Mrd. EUR in 2012

⁵ Der Schätzung liegen Investitionen in Werbung von 29,9 Mrd. EUR/Jahr für Deutschland zugrunde. Proportional zum Bevölkerungsanteil ergibt sich ein Wert für Bayern von rund 4,6 Mrd. EUR in 2011

staatlichen Institutionen und den Verbänden. Die Verbraucherkommission empfiehlt, die Ausgaben des Freistaats Bayern für verbraucherpolitische Maßnahmen entsprechend ihrer Bedeutung für die 12,7 Mio. Bürger⁶ und die Soziale Marktwirtschaft auszubauen.

1.8 Förderung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit in der bayerischen Verbraucherpolitik durch E-Government

Ein Ansatzpunkt für die Förderung einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit in der bayerischen Verbraucherpolitik bilden Überlegungen zum E-Government. Die Nutzungsmöglichkeiten sind vielfältig und auch für eine effektive Verbraucherpolitik relevant. Sie betreffen einerseits die nach außen wirkende Tätigkeit staatlicher Behörden durch elektronische Vorgangsbearbeitung, Bereitstellung von Verwaltungsinformationen auf Behördenportalen sowie das Angebot interaktiver Bürgerdienste. Andererseits können auch verwaltungsinterne Vorgänge über die elektronische Verwaltung in ein ganzheitliches, organisationsübergreifendes Informationsmanagement eingebunden werden.

Für die bayerische Verbraucherpolitik können die Dienste des E-Governments gezielt und verstärkt als Instrument kooperativer Verbraucherpolitik genutzt werden. Unter Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien ließe sich der externe Zugang für alle verbraucherpolitischen Akteure und gesellschaftlichen Gruppen mit ihren spezifischen Bedürfnissen und Interessenlagen besser gewährleisten. Grundstein könnte der Ausbau der Kooperationsformen der Verbraucherallianz und dem VIS-Portal zu einem umfassenden Angebot interaktiver Bürgerdienste bilden. Flankierend könnte das Ziel verfolgt werden, alle internen Dienstleistungen der Ressorts in der Zuständigkeit der Verbraucherpolitik und ihrer nachgelagerten Behörden ressortübergreifend zu digitalisieren. Hierüber ließen sich Zuständigkeiten virtuell bündeln und auf Basis integrierter Querschnittsaufgaben effizienter realisieren. Um mit dieser Strategie erfolgreich zu sein, könnte die Staatsregierung über **ressortübergreifende** Leitbilder, Ziele und Koordinationsgremien gewährleisten, dass auch in komplexen verbraucherpolitischen Fragestellungen, bei denen nicht von vornherein klar ist, welches Ressorts betroffen sind, alle internen und externen Beteiligten genau definierte

⁶ Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung für November 2012 (korrigierte Zahl auf der Basis des Zensus von 2011; abgerufen am 10.7.2013).

Teilbeträge zur Problemlösung leisten. Sichere Lebensmittel - um nur ein Beispiel zu nennen - haben neben der üblichen Umwelt- und Gesundheitsdimension auch arbeitsmarktpolitische, sozialpolitische, rechtliche und landwirtschaftliche Dimensionen, was in einer stärkeren ressortübergreifenden Zusammenarbeit noch besser zum Ausdruck gebracht werden könnte.

Die Verbraucherkommission hält es für wünschenswert im Falle der Einführung eines E-Governmentsystems in Bayern die Verbraucherpolitik von Beginn an als wesentlichen Bestandteil zu integrieren.

TEIL II: EMPFEHLUNGEN FÜR DIE BEHANDLUNG VON EINZELNEN THEMENFELDERN DER VERBRAUCHERPOLITIK

Die Verbraucherkommission sieht neben den grundsätzlichen Themen der Struktur, Finanzierung und künftigen Gestaltung der Verbraucherpolitik in Bayern folgende Themen, die den verbraucherpolitischen Akteuren für die Behandlung in der 17. Legislaturperiode des Bayerischen Landtags empfohlen werden. Dabei geht es um die Health-Claims im Rahmen der Lebensmittelkennzeichnung, Nahrungsergänzungsmittel, Mittel zur Gewichtsreduktion, die Altersarmut und die Energiewende.

2. Health-Claims und Umsetzung in der täglichen Praxis

Hersteller beklagen, dass die neue Health Claim-Verordnung⁷ eine Innovationsbremse darstellt. Es besteht kaum noch Anreiz zur Herstellung besserer, natürlicher bzw. naturbelassener Lebensmittel. Wer sich im Wettbewerb profilieren will, geht den Weg über Zusatzstoffe, für die Health Claims zugelassen sind. Es ist zweifelhaft, ob eine derartige Praxis dem Verbraucherwohl dient.

Aus Verbrauchersicht ergeben sich aus der neuen Health Claim-Verordnung und deren Umsetzungspraxis folgende Probleme:

a) Manche der explizit noch zugelassenen Health Claims für Lebensmittel sind für Verbraucher weitgehend unverständlich, z. B. „Eisen trägt zu einer normalen kogniti-

⁷ Verordnung (EU) Nr. 1924/2006 und Verordnung (EU) Nr. 432/2012

ven Funktion bei“ oder „Magnesium hat eine Funktion bei der Zellteilung“. Nach dieser EU-Verordnung ist es grundsätzlich erlaubt, den Sinn nicht verändernde, aber leichter verständliche Abänderungen zu verwenden. Allerdings handhaben die deutschen Behörden diese Abänderungen äußerst restriktiv.

b) Die größte Problematik stellt die grundsätzliche Bevorzugung von künstlichen Zusatzstoffen dar. Durch den Zusatz von Vitaminen oder Mineralstoffen lassen sich beliebige Gesundheitsaussagen konstruieren. Selbst für grundsätzlich nicht gesundheitsförderliche Produkte lassen sich positive, verkaufsfördernde Gesundheitsaussagen konstruieren.

c) Für einige Claims, z. B. Vitaminclaims bei Getränken (wie z. B. alkoholfreiem Bier) werden Mindestmengen pro 100 mltr. Getränk oder Portion gefordert. In Deutschland ist es unklar, was unter einer Portion zu verstehen ist.

d) Im Bereich der Getränke fällt z. B. Tafelwasser bei den Gesundheitsaussagen unter die Health Claim-Verordnung. Durch die für Tafelwasser erlaubten Mineralstoffzusätze kann man entsprechend der Bedingung für die Auslobung von Kalzium die dafür erforderlichen 600 mg/ltr. zusetzen. Damit kann man für ein - in der ursprünglichen Zusammensetzung mineralstoffarmes - Produkt bis zu acht verkaufsfördernde Health Claims generieren.

Im Bereich der natürlichen Mineralwässer sind diese Werte nahezu nicht erreichbar. Denn nach EU-Recht⁸ müsste Mineralwasser die Health Claims für Kalzium bereits für 150 mg/ltr. natürlich enthaltenem Kalzium zugeordnet bekommen

Heilwässer unterliegen dagegen dem Arzneimittelgesetz. Für sie ist für krankheitsheilende und vorbeugende Gesundheitsaussagen ein Wert von mindestens 250 mg/ltr. vorgeschrieben.

Obwohl EU-rechtlich der Vorrang des Mineral- und Heilwasserrechtes vor der Health Claim-Verordnung eindeutig geregelt ist, ist bei den deutschen Behörden die vorherrschende Meinung, diesen Vorrang zu ignorieren und auch bei Mineralwässern den Mindestwert von 600 mg Kalzium pro Liter zu fordern, um die entsprechende Aussage machen zu dürfen.

⁸ Nach den Richtlinien 80/777/EWG (Anlage III) und 96/70/EG beträgt die Mindestanforderung für eine nährwertbezogene Aussage zu Kalzium 150 mg/ltr.

Da die unterschiedlichen Vorschriften weder für die Verbraucher noch für die Hersteller nachvollziehbar sind, ist es geboten, dass aktuell die verschiedenen Werte nach der gültigen Rechtslage angewandt werden und mittelfristig sich die Werte für Mineralwasser, Quellwasser und Tafelwasser an den tatsächlichen physiologischen Bedarfen des gesunden Menschen orientieren. Darüber hinaus ist es dringend notwendig, eindeutige Portionsgrößen und Nährwertprofile für die Umsetzung der Health-Claims Verordnung zu definieren.

3. Nahrungsergänzungsmittel

Nahrungsergänzungsmittel, Supplemente und spezielle Lebensmittel werden heute in vielen Bereichen proaktiv mit zum Teil betrügerischen Aussagen beworben. Damit werden jährlich alleine in Deutschland Umsätze in Milliardenhöhe getätigt. Der Markt wächst vermutlich jährlich in zweistelliger Höhe.

Bei nahezu allen Angeboten handelt es sich um wertlose Produkte, manche beinhalten sogar Risiken für den Verbraucher, insbesondere wenn es sich um Produkte aus dem Ausland handelt, die meist über das Internet beworben und vertrieben werden. Bislang beobachten lediglich öffentlich geförderte Verbraucherverbände diese Entwicklung und geben vereinzelt Stellungnahmen ab. Auch das Bundesamt für Risikobewertung wird sporadisch tätig, wenn es sich um exzessive Produktgruppen handelt. Es gibt bisher aber viel zu wenige Möglichkeiten für Verbraucher, sich darüber zeitnah und objektiv zu informieren. Rechtlich besteht häufig eine Grauzone, die von den Anbietern geschickt ausgenutzt wird.

Zu dieser Thematik besteht großer Informations- und Handlungsbedarf in der Bevölkerung sowie vermutlich auch in den Medien. ***Die Verbraucherkommission hält es für geboten, eine Bestandsaufnahme durchzuführen und auf dieses Thema aufmerksam zu machen. Vorstellbar und hilfreich für Verbraucher wäre es zum Beispiel, Informationen zu diesen Produkten zu sammeln und auf einer Website im Hinblick auf den aktuellen Kenntnisstand zu bewerten.***

4. Mittel zur Gewichtsreduktion

In jedem Frühjahr ist zu beobachten, dass die Medien voll von Tipps und Hilfsmitteln zur Unterstützung einer Gewichtsabnahme sind. Dabei finden sich zunehmend Exzesse, die nur als betrügerisch und gesundheitsgefährdend bezeichnet werden können. Auch hier fehlt es erheblich an Transparenz und objektiven Informationen für den Verbraucher. Es gibt zwar gute Informationen z.B. von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung und den Verbraucherverbänden, die aber die Vielfalt der unseriösen Angebote in keiner Weise erschöpfend ansprechen. **Die Verbraucherkommission hält es auch hier für geboten, eine Bestandsaufnahme durchzuführen und auf dieses Thema aufmerksam machen. Vorstellbar und hilfreich für Verbraucher wäre es zum Beispiel, Informationen zu diesen Produkten zu sammeln und auf einer aktuellen Website, die idealerweise gemeinsam von kompetenten Einrichtungen getragen werden sollte, kritisch zu bewerten.**

5. Armutsrisiken vorbeugen – eine Aufgabe der Verbraucherpolitik?⁹ Beispiel: Risiko Altersarmut und private Altersvorsorge

Angesichts der demografischen und gesellschaftlichen Entwicklung in Deutschland wird von Verbrauchern zunehmend Eigenvorsorge zur Minimierung unterschiedlicher Armutsrisiken erwartet. So werden beispielsweise die staatlichen Altersvorsorgeleistungen kontinuierlich zurückgefahren, d.h. das Rentenniveau sinkt, während im Gegenzug betriebliche und private Altersvorsorge gefördert werden. Verbraucher sollen damit ihre „Vorsorgelücke“ selbst schließen. Auch wenn die Einkommens- und Vermögenssituation der meisten Älteren von heute sehr gut ist, ist mit einer erheblichen Verschlechterung innerhalb der nächsten 15 bis 20 Jahren zu rechnen.

Da eine Vielzahl von Einflussfaktoren – wie die unterschiedlichen Lebenssituationen, die Vielfalt der Produkte oder der langfristige Planungshorizont – die Entscheidungen der Verbraucher bestimmen, lässt sich derzeit nicht feststellen, ob die Erwartung der

⁹ Literatur: „Lebenslagen in Deutschland“, 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, März 2013

Politik an eine Eigenvorsorge, die den „mündigen Verbraucher“ adressiert, den gewünschten Erfolg zeigen wird.

Die Verbraucherverbände stellen vielmehr fest, dass sich die Menschen zunehmend überfordert fühlen, keinen Altersvorsorgeplan haben und darauf hoffen, „dass es später schon nicht so schlimm werden wird“. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit privater Altersvorsorgemaßnahmen entwickelt sich meist erst weit jenseits des 40. Lebensjahres.

Niedrigverdiener können trotz langjähriger Beitragszahlung kaum ausreichende Rentenansprüche erwerben und haben zudem keinen finanziellen Spielraum, zusätzliche Altersvorsorgemaßnahmen zu ergreifen.

Lückenhafte Erwerbsbiographien, z.B. durch Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen, sowie schlechte strukturelle Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt bestimmter Bevölkerungsschichten bedeuten erheblich niedrigere Rentenansprüche. Im Jahr 2011 verfügte laut Angaben des Bayerischen Landesamtes für Statistik etwa jede vierte Frau im Alter von über 65 Jahren über ein persönliches Nettoeinkommen von weniger als 500 Euro im Monat. Bei den gleichaltrigen Männern waren dies dagegen nur gut drei Prozent. Neben der Frage der Rentensicherheit spielt also auch die Frage der Rentengerechtigkeit eine große Rolle. Auch Selbständige, die nicht ausreichend für das Alter vorsorgen, haben ein höheres Altersarmutsrisiko.

Die Verkaufsgespräche zur Altersvorsorge der Versicherungen, Banken und freien Vermittler sind stark durch wirtschaftliches Eigeninteresse geprägt und orientieren sich vielfach nicht am tatsächlichen Bedarf der „Kunden“. Erschwerend kommt dazu, dass es seit Beginn der Finanzkrise für die Spareinlagen keine Zinserträge mehr erwirtschaften, die wenigstens den Inflationsverlust ausgleichen könnten.

Die Faktoren, die Armutsrisiken für bestimmte gesellschaftliche Gruppen beeinflussen, sind also sehr vielfältig und je nach Lebensphase eines Menschen unterschiedlich. Da sich im Alter vor allem Bildung, Erwerbstätigkeit und die gesundheitliche Vorgeschichte auf die Einkommenssituation auswirken, gibt es auch vielfältige Ansatzpunkte für vorbeugende Verbraucherpolitik:

Die Verbraucherkommission hält es für wünschenswert, den Zugang der Bürger zu unabhängiger und kostengünstiger Verbraucherberatung und Verbraucherbildung zu gewährleisten. Die Finanzbildung an den Schulen ist im Rahmen der Ökonomischen Verbraucherbildung weiter zu stärken. Die Kommission schlägt die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für einen Anspruch auf ein „privates Vorsorgekonto“ vor, das sich durch die Freiheit von Abschlussprovisionen und die Verwaltung durch eine Non-Profit-Organisation zum Selbstkostenpreis auszeichnet. Zudem fordert sie einfache, einheitliche und verständliche Informationen zu Kosten, Rendite und Risiko von (Riester-) Produkten ein.

6. Was ist in der Energiewende für den verantwortungsvollen Verbraucherschutzpolitiker wichtig?

Spätestens seit Beginn des Jahres 2013 wird dem Verbraucher durch die Strompreiserhöhung deutlich vor Augen geführt, dass die Energiewende nicht zum Nulltarif zu haben ist. Mittlerweile gibt es kaum mehr eine politische Aussage, die dies bezweifelt. Zu dieser Aussage muss sich die Verbraucherpolitik ehrlich bekennen. Leider kann sich die Politik immer noch nicht dazu durchringen, das System der staatlichen Abgaben für die Energiewende an der Wurzel zu packen und zu reformieren. Stattdessen wird an den Symptomen, sprich an den ausufernden Preisen, improvisierend laboriert. Beinahe wöchentlich gibt es neue Vorschläge zur Preisbegrenzung, die nur vorübergehend beruhigende Wirkung haben können, aber eben keine grundlegende Reform darstellen. Gleichzeitig wird die Forderung gestellt, sog. Sozialtarife für diejenigen Verbraucher einzuführen, die kaum mehr in der Lage sind, die durch die Energiewende erhöhten Preise zu bezahlen.

In der Stromversorgung will Bayern autark werden. Dies passt nicht zum Offshore-Wind-Ausbau in der Nordsee, dessen Produktion nach Süddeutschland transportiert werden soll. Wenn beides vorangetrieben wird, wird doppelt investiert und folglich durch die Verbraucher doppelt bezahlt.

Die Verbraucherpolitik sollte daher darauf drängen, dass sich Bund und Länder zu einem einheitlichen Konzept zur Durchführung der Energiewende durchringen. Sie sollte Federführung übernehmen und mit allen anderen Beteiligten (Sozialverbände, Energieversorger und Sozialbehörden) das Thema Sozialtarife im Energiebereich vorwärts bringen. Dabei sollten objektive, eindeutig ermittelbare Kriterien als Voraussetzung für eine Entlastung der Betroffenen erarbeitet werden.

Ein weiteres für den Verbraucherschutz wichtiges Thema ist die gerechte Verteilung der Kosten für den Wärmeschutz von Gebäuden auf Vermieter und Mieter. Auch die Antwort auf die Frage, wie die immer stärkere Kostenbelastung derer zu begrenzen ist, die sich nicht durch Eigenerzeugung („Energieautarkie des Verbrauchers“) den Umlagen entziehen können, sollte gegeben werden. **Insgesamt sollte die Verbraucherpolitik zu einem System aus baulichen Wärmeschutzmaßnahmen und Verhaltensänderungen, das bei der Minimierung der Heizenergie die Kosten aus Investitionen und Verbrauch gerecht zwischen Eigentümern und Mietern einerseits und zwischen den Nachbarn andererseits zuordnet.**