

GUTACHTEN 2021

20

GUTACHTEN  
ZUR LAGE DER  
VERBRAUCHERINNEN  
UND VERBRAUCHER

**ZUSAMMENFASSUNG  
UND EMPFEHLUNGEN**

21

## 1 Vorbemerkung: Schwerpunkte des Gutachtens und Berücksichtigung der COVID-19-Pandemie

Mit dem vorliegenden Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland erfüllt der SVRV seinen aus dem Einrichtungserlass resultierenden Auftrag, in regelmäßigem Abstand ein Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher vorzulegen. Ziel des Gutachtens ist es, die aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher wesentlichen Probleme und Herausforderungen darzustellen sowie dort, wo es zweckmäßig und notwendig erscheint, Handlungsempfehlungen für die Verbraucherpolitik auszusprechen.

Das vorliegende Gutachten erfasst zunächst die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in den drei Bedarfsfeldern, die im Durchschnitt den größten Anteil der Konsumausgaben der Verbraucherinnen und Verbraucher ausmachen – Wohnen, Mobilität und Ernährung. Zudem werden mit den Kapiteln Nachhaltiger Konsum und Digitale Welt zwei Querschnittsthemen fokussiert, die in den letzten Jahren eine herausgehobene verbraucherpolitische Bedeutung gewonnen haben. Da die aktuelle Verbraucherpolitik vor allem auf Verbraucherinformationen ausgerichtet ist, beschäftigt sich ein eigenes Kapitel mit Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher.

Ob und wie sich die COVID-19-Pandemie auf die Verbraucherinnen und Verbraucher mittel- und längerfristig auswirkt, war zum Zeitpunkt der Finalisierung des Gutachtens, d. h. Ende Januar 2021, noch nicht absehbar. Da aber bereits deutlich erkennbar war, dass die COVID-19-Pandemie die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher vielfältig beeinflussen wird, wurden die zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung beobachtbaren Einflüsse und Auswirkungen bereits in den jeweiligen Kapiteln aufgegriffen und diskutiert. Beispielsweise seien die folgenden Punkte hervorgehoben:

- Im Bedarfsfeld Wohnen wurde der Umstand berücksichtigt, dass während der COVID-19-Pandemie sehr viele Menschen mehr Zeit zu Hause

verbringen, nicht zuletzt durch die Verlagerung von Arbeit ins Homeoffice. Die Zeit, die Menschen in Deutschland im Durchschnitt in den eigenen vier Wänden verbringen, dürfte daher im Jahr 2020 gestiegen sein, mit entsprechenden Konsequenzen für die Bedeutung des Bedarfsfelds Wohnen; vielfach wird spekuliert, dass auch nach der Pandemie das Homeoffice eine größere Bedeutung haben wird als zuvor und – so vermuten Immobilienmakler – der Bedarf nach einem zusätzlichen Zimmer (plus Balkon und Garten für Quarantäne-Zeiten) zu mehr Nachfrage nach Wohnungen außerhalb von Großstädten führen wird, mit entsprechenden Dynamiken auf den Wohnungsmärkten. Im Kapitel zum Bedarfsfeld Wohnen wird zudem darauf hingewiesen, dass die in Deutschland hohe durchschnittliche Wohnzufriedenheit durch die COVID-19-Pandemie bis in den Januar 2021 hinein kaum zurückging.

- Im Bedarfsfeld Mobilität hat die COVID-19-Pandemie exemplarisch gezeigt, dass eine Verringerung des Mobilitätsdrucks durch eine Ausweitung von Homeoffice, Co-Working und mobilem Arbeiten durchaus möglich ist.
- Im Bedarfsfeld Ernährung haben die Einschränkungen zur Eindämmung der Verbreitung von COVID-19 den Verbraucherinnen und Verbrauchern ins Bewusstsein gerufen, wie vulnerabel die Lebensmittelversorgung auch in Deutschland ist: Der Lebensmittelhandel stand im März 2020 schlagartig im besonderen öffentlichen Interesse, auch wenn es keinen ernsthaften Versorgungsengpass gab. Die Lebensmittelwirtschaft gilt seitdem – wieder – als „systemrelevant“.
- Im Kapitel Nachhaltiger Konsum wird darauf hingewiesen, dass sich die COVID-19- und die Klimakrise zwar gegenseitig verstärken können, gleichzeitig eröffnen sich neue Möglichkeiten der Gestaltung einer nachhaltigen Produktion und eines nachhaltigen Konsums. So zeigte sich, dass angesichts der COVID-19-Pandemie zunehmend auch die sozialen und ökonomischen Potenziale von Nachhaltigkeitsstrategien im Sinne einer vorsorgenden Resilienzorientierung deutlich werden. In einer für den SVRV durchgeführten repräsentativen Befragung halten etwa 80 Prozent der Befragten eine nachhaltige Gestaltung von Konsum und Produktion bedeutend für eine Vorbeugung von Pandemien und Krisen.

Die im September 2020 durchgeführte empirische Erhebung zeigt außerdem, dass etwa zwei von fünf Verbraucherinnen und Verbrauchern angaben, ihr Konsumverhalten aufgrund der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 verändert zu haben; von diesen glauben wiederum knapp zwei Drittel, dass ihr Konsumverhalten nachhaltiger sei als vor der COVID-19-Pandemie. Wiederum etwa 80 Prozent davon geben an, dass sie dieses Verhalten auch nach der Pandemie beibehalten würden.

- Seit Beginn der Pandemie änderten sich auch die Einstellungen der Bundesbürgerinnen und -bürger zum digitalen Wandel deutlich: Waren im Jahr 2018 lediglich 44 Prozent davon überzeugt, dass der digitale Wandel eher oder ganz überwiegend Chancen für die Gesellschaft bietet, so waren es im ersten Monat des Lockdowns (März 2020) bereits 49 Prozent, und im zweiten Monat des Lockdowns stieg der Wert noch einmal stark an, und zwar auf 57 Prozent. Zudem haben die durch die Pandemie bedingten Einschränkungen gezeigt, dass die digitale Welt auch als Risikoabsicherung dienen kann, indem sie den Zugang zu relevanten Lebensbereichen und damit verbundenen Angeboten für Verbraucherinnen und Verbraucher auch unter schwierigen Bedingungen sicherstellen kann. So wäre der Lockdown, verbunden mit einer Verlagerung vieler Arbeitsplätze in das Homeoffice und einer Reduktion der Mobilität, ohne Digitalisierung nicht möglich gewesen bzw. hätte gravierendere negative Folgen gehabt.

Es ist insofern klar erkennbar, dass viele Themenfelder, die im vorliegenden Gutachten fokussiert werden, durch die COVID-19-Pandemie erheblich beeinflusst wurden und werden. Weitgehend unklar ist allerdings, welche wirtschaftlichen Herausforderungen und Probleme für die Verbraucherinnen und Verbraucher aus der COVID-19-Pandemie zukünftig entstehen.

## 2 Zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher

Angesichts der in Deutschland bestehenden Strukturen und Institutionen der Verbraucherpolitik sowie des wirtschaftlichen und gesundheitlichen Verbraucherschutzes erscheint dem SVRV die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher im Allgemeinen nicht als grundsätzlich besorgniserregend. Ein generelles Bild lässt sich nicht zeichnen – dafür sind die Belange der Verbraucherinnen und Verbraucher zu vielfältig und die Einflussfaktoren in den unterschiedlichen Feldern des Konsums zu heterogen. Entsprechend gibt es trotz im Allgemeinen guter Rahmenbedingungen in verschiedenen Handlungsfeldern Klagen der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie der Verbraucherverbände und -vereine, die ernst zu nehmen, zu bewerten und wenn nötig zu adressieren sind.

Dass etwa neue Technologien, die rasch weite Verbreitung finden, Verbraucherinnen und Verbraucher vor Herausforderungen stellen – wie gegenwärtig im Bereich der Digitalisierung – ist regelmäßig der Fall und zu erwarten; die Politik ist hier angehalten, angemessene Rahmenbedingungen zu etablieren. Oft kann dies jedoch erst nach und nach geschehen. Dass im Bereich der Ernährung beispielsweise Fehlernährung Probleme verursacht, ist hingegen ein strukturelles Problem. Strukturell problematisch ist auch in den Bereichen Wohnen und Mobilität ein Zielkonflikt, der sich für viele Menschen daraus ergibt, dass sie ruhig und bezahlbar wohnen möchten – dieser Wunsch sich allerdings insbesondere in Großstädten nicht leicht realisieren lässt und viele Menschen deswegen im Umland oder auf dem Land wohnen. Aus dem dadurch bedingten räumlichen Auseinanderdriften von Arbeit, Wohnen und Freizeit ergeben sich Mobilitätszwänge und möglicherweise eine dauerhaft abgesenkte Lebenszufriedenheit. Und auch Verbraucherinnen und Verbraucher, die den Wunsch haben, nachhaltiger zu konsumieren, treffen auf strukturelle Probleme etwa derart, dass entsprechende Produkte und Dienstleistungen nicht ohne Weiteres erkannt werden können oder aber nicht einfach verfügbar sind.

## 3 Bedarfsweltenspezifische Ergebnisse

### 3.1 Bedarfswelt Wohnen: Ruhe und Bezahlbarkeit sind zentrale Faktoren für „gutes Wohnen“ in Deutschland

Die Menschen in Deutschland geben im Schnitt gut ein Drittel ihres Konsumbudgets für das Wohnen aus und die damit verbundene Wohnzufriedenheit ist hoch. Dies ist u. a. eine Folge des differenzierten Mietrechts. Probleme treten insbesondere vorgelagert auf, nämlich in Form von Informationsproblemen bei der Suche nach einer Wohnung oder einem Haus und beim Vertragsabschluss.

Obwohl keine präzisen Zahlen vorliegen, kann man davon ausgehen, dass gegenwärtig etwa eine Million Haushalte (also rund zwei Millionen Menschen) die Kosten für das Heizen nicht tragen können und damit als „energiearm“ eingeschätzt werden können. Insofern ist es bedeutsam, dass eine in diesem Gutachten vorgestellte Analyse aufzeigt, dass die umweltpolitisch wichtige Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung so flankiert werden kann, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher im Durchschnitt keine oder nur eine geringe Mehrbelastung erfahren. Aber eine Entlastung im Durchschnitt bedeutet nicht, dass es durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung nicht zu unerwünschten Belastungen einzelner Gruppen kommen könnte. Diese müssen im Blick behalten und bei Bedarf zielgerichtet adressiert werden.

Im Bedarfswelt Wohnen besteht mit Blick auf die Gesamtbevölkerung nur ein selektiver verbraucherpolitischer Handlungsdruck für relativ wenige Verbraucherinnen und Verbraucher. Die Notwendigkeit zum Handeln besteht allerdings über die klassische Verbraucherpolitik hinaus, wie sich an den für die befragten Personen wichtigsten Bereichen Ruhe und Bezahlbarkeit zeigt: Zwar lässt sich Ruhe im Kleinen durch den Einbau von Schallschutzfenstern erreichen. Im Großen sind jedoch Infrastrukturmaßnahmen erforderlich, die bis in die Verkehrspolitik (Stichwort: Verkehrsberuhigung) hineinreichen. Zudem reicht das Kriterium der Bezahlbarkeit offensichtlich in den Bereich der Wohnungsbaupolitik hinein – nämlich immer

dann, wenn insbesondere in Großstädten zu wenig Wohnraum zur Verfügung steht. Jenseits der Verbraucherpolitik im engeren Sinne ist und bleibt sozialer Wohnungsbau auf Dauer erforderlich, um ein passendes und bezahlbares Wohnangebot zu gewährleisten. Der Staat sollte seiner Verantwortung gerecht werden, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass auch Wohnungen im unteren und mittleren Preissegment weiter gebaut werden.

Vor diesem Hintergrund spricht der SVRV im Hinblick auf die weitere Entwicklung des Bedarfswelt Wohnen die folgenden Empfehlungen aus:

#### **Empfehlung 1: Wohnungslose Menschen und Menschen in Heimen und Gemeinschaftsunterkünften deutschlandweit und regelmäßig statistisch erfassen**

Die Zahl und Lebenssituation wohnungsloser sowie in Heimen und Gemeinschaftsunterkünften lebender Menschen sollte deutschlandweit statistisch erfasst, berichtet und erörtert werden. Der SVRV begrüßt das Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (Wo-BerichtsG), welches erstmals für das Jahr 2022 eine Statistik über wohnungslose Menschen vorsieht. Darüber hinaus muss das Problem der Wohnungslosigkeit freilich nicht nur quantifiziert, sondern auch weiter erörtert und tatsächlich angegangen werden.

#### **Empfehlung 2: Wohngeld- und Mietenbericht zu einem „Wohnbericht“ ausbauen**

Der Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung sollte um eine angemessene Bestandsaufnahme der Situation von (selbstnutzenden) Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Menschen in Gemeinschaftsunterkünften und wohnungslosen Menschen ergänzt werden. Entsprechend könnte dieser dann „Wohnbericht“ genannt werden, um die von uns vorgeschlagene Erweiterung des betrachteten Personenkreises auch im Namen widerzuspiegeln. Zudem sollten einige zukunftsgerichtete Kernthemen in Bezug auf das Bedarfswelt Wohnen ausgewählt werden – wie etwa Bezahlbarkeit in Großstädten, Barrierefreiheit, Digitalisierung, Pendelverkehr – und dazu Kernindikatoren in den Sachstandsbericht aufgenommen und erörtert werden. Grundsätzlich sollte das zuständige Ministerium diskutieren, ob der Wohnbericht weiterhin als Regierungsbericht verfasst werden sollte oder von einer unabhängigen Berichtskommission oder einem Sach-

verständigenrat (vgl. auch die abschließende Empfehlung zum Ausbau der Verbraucherbeforschung am Ende der Zusammenfassung).

### **Empfehlung 3: Subjektive Faktoren guten Wohnens stärker berücksichtigen**

Der SVRV empfiehlt, subjektive Faktoren guten Wohnens insgesamt stärker zu berücksichtigen. Fragen zur Zufriedenheit mit der Wohnung etwa im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), dessen Daten ohnehin bereits für den amtlichen Wohngeld- und Mietenbericht sowie den Armuts- und Reichtumsbericht genutzt werden, könnten ein Anknüpfungspunkt sein. Aufschlussreich sind zudem die Antworten in einer Befragung im Auftrag des SVRV zur subjektiven Wohnkostenbelastung und zur Angemessenheit der Wohnkosten. Die Durchführung dementsprechender empirischer Erhebungen könnte eine weitere wichtige Aufgabe spezialisierter Einrichtungen der Verbraucherbeforschung bilden.

### **Empfehlung 4: Wohnkostenbelastung adäquat erfassen**

Da die Wohnkostenbelastungsquote der Kritik ausgesetzt ist, dass sie eher einer rein empirischen Beobachtung entspricht (ohne theoretische Grundlage) und im Einzelfall Haushalte mit potenziell existenziellen Problemen nicht von Haushalten mit „Luxusproblemen“ trennscharf unterscheiden kann, sollte eine kritische Reflexion der Wohnkostenbelastungsquote vorangetrieben werden. Der SVRV wird zu dieser Frage in einer gesonderten Publikation Stellung beziehen.

### **Empfehlung 5: Spitzen bei der Wohnkostenbelastung im Blick behalten und gezielt angehen**

Personen, die sich möglicherweise in besonderen finanziellen Nöten befinden, sollten auch mit Blick auf die Wohnkostenbelastung genauer untersucht werden, um einen Unterstützungsbedarf besser identifizieren und evaluieren zu können. Geeignete Maßnahmen zur Minderung der Wohnkostenbelastung können von Informationsangeboten über Schuldnerberatung bis hin zum Wohngeld und zu Hinweisen auf Angebote des sozialen Wohnungsbaus reichen.

### **Empfehlung 6: Stromsperrern und „Energiearmut“ beobachten, Härtefälle besser verstehen**

Die Gründe für Stromsperrandrohungen sind vielfältig. Sie reichen von fehlerhaften Umbuchungen bei Umzügen von Stromkundinnen und Stromkunden über vergessene Überweisungen bis hin zu tatsächlichen finanziellen Engpässen. Hier gibt es Potenzial für ein verbessertes Konfliktmanagement, um die Zahl unverhältnismäßiger Sperrandrohungen bzw. Stromsperrern weiter zu reduzieren. Stromanbieter sollten angehalten werden, das Instrument der Sperrandrohung maßvoller einzusetzen und stattdessen auf das weichere Instrument der Mahnung zu setzen. Das richtige Maß für die Sanktionierung von Stromkundinnen und Stromkunden ist insbesondere deswegen zu wahren, da die Analyse des SVRV zeigt, dass es durchaus vorgekommen ist, dass der Fehler nicht bei den Kundinnen und Kunden, sondern im System der Stromanbieter liegt. Eine dauerhafte statistische Beobachtung der Entwicklung der Fälle von Sperrandrohungen, Sperrankündigungen und tatsächlich durchgeführten Stromsperrern sowie eine differenzierte Betrachtung der Gründe hierfür sollte etabliert werden.

### **Empfehlung 7: Für Ruhe sorgen und Mobilitätsdruck reduzieren**

„Ruhe“ ist für viele Menschen ein wichtiges Wohnziel; auch gesundheitliche Gründe sprechen für das Vorhandensein eines guten Lärmschutzes. Insbesondere die Verringerung von Verkehrslärm und Lärmschutz durch Veränderungen am Haus selbst sind gut politisch gestaltbar, etwa durch entsprechende Maßnahmen der Wohnungsbaupolitik und eine Verkehrspolitik zur Verminderung des Straßenlärms. Diese Maßnahmen gehören freilich nicht – wie der bereits erwähnte soziale Wohnungsbau – zu den klassischen Themen des Verbraucherschutzes. Ungeachtet dessen empfiehlt der SVRV:

1. Mit einem verstärkten Einbau moderner Fenster, beispielsweise im Rahmen einer Gebäudesanierung bzw. energetischen Sanierung, ließen sich gleich zwei Ziele erreichen: weniger Lärm und eine verbesserte Wärmeisolierung. Zu prüfen wäre freilich, ob die entsprechenden gesetzlichen Regelungen und existierenden technischen Richtlinien wie z. B. DIN 4109 („Schallschutz im Hochbau“) hinreichend umgesetzt werden und genug Menschen von einem „erhöhten Schallschutz“ (Beiblatt 2 von DIN 4109) profitieren.

2. Es sollte geprüft werden, ob energetische Modernisierungen, wie insbesondere der Einbau schall- und wärmeisolierender Fenster, gegenüber anderen Modernisierungsmaßnahmen besserzustellen und insoweit im Mietrecht unterschiedliche Umlagesätze vorzusehen sind. Mittelfristig sollte jedoch das Ziel der Warmmieten-Neutralität von Modernisierungsmaßnahmen angestrebt werden, damit insbesondere Haushalte mit niedrigem Einkommen – und gleichzeitig möglicherweise überproportional stärker renovierungsbedürftigen Fenstern – nicht übermäßig belastet werden.
3. Förderprogramme für energetische Sanierungen sollten einfacher ausgestaltet werden und auch die Situation von Mieterinnen und Mietern berücksichtigen. So wäre es beispielsweise vorstellbar, dass sich Vermieterinnen und Vermieter, Mieterinnen und Mieter sowie Vertreterinnen und Vertreter staatlicher Förderprogramme an einen Tisch setzen und über Wege nachdenken, wie das Sanierungsziel unter Abwägung aller Interessen im Einzelfall am besten erreicht werden kann. Hier wären Kreativität und Flexibilität gefragt. Sinnvoll könnte es auch sein, nicht nur Vermieterinnen und Vermietern, welche die Förderprogramme in vielen Fällen nicht in Anspruch nehmen, sondern auch Mieterinnen und Mietern Zugang zu Förderprogrammen einzuräumen.

### 3.2 Bedarfsfeld Mobilität: Versorgung mit öffentlichen Mobilitätsangeboten sicherstellen und den öffentlichen Raum neu verteilen

Im Bedarfsfeld Mobilität werden infrastrukturelle Probleme besonders deutlich. Verbraucherinnen und Verbraucher unterliegen in Deutschland einem hohen Mobilitätsdruck: Sie müssen im Alltag zwischen Wohnort und Arbeitsort pendeln sowie zusätzlich zwischen Einkaufsorten, Ämtern, Versorgungsinstitutionen und Freizeitstätten Wege zurücklegen. Wer Sorgeverpflichtungen hat, muss oft zusätzlich Wege zu Kindertagesstätten, Schulen, Alters- und Pflegeheimen etc. bewältigen. Damit einhergehend stellen Mobilitätskosten einen hohen Anteil an den Konsumausgaben dar:

Nach Wohnkosten (35 Prozent) und Ernährungskosten (14 Prozent) geben Verbraucherinnen und Verbraucher für ihre Mobilität den drittgrößten Teil ihres Budgets aus (knapp 14 Prozent).

Mobilität ist als ein wesentlicher Teil der Daseinsvorsorge zu sehen, denn sie ist notwendig, um chancengleich an der Gesellschaft teilzuhaben und alltägliche Grundbedürfnisse wie Arbeit, Bildung, medizinische Versorgung oder Lebensmitteleinkauf zu befriedigen. Vor diesem Hintergrund sollte die Verbraucherpolitik erreichen, dass Versorgungslücken im öffentlichen Verkehr beseitigt werden. Dabei gilt es sowohl den Zugang zum öffentlichen Verkehr zu verbessern als auch dessen Attraktivität (Zuverlässigkeit, Komfort, Sicherheit) zu erhöhen. In den Ballungszentren muss der Fokus auf einer Neuverteilung des öffentlichen Raums zugunsten des Umweltverbands (zu Fuß gehen, Fahrrad fahren, öffentlicher Verkehr) liegen und Multimodalität für Verbraucherinnen und Verbraucher erleichtert werden. Der SVRV gibt im Hinblick auf die weitere Entwicklung dieses Bedarfsfelds die folgenden Empfehlungen:

#### Empfehlung 8: Empirische Indikatoren zur Grundversorgung im Bedarfsfeld Mobilität entwickeln

Die Debatte um eine gelungene Gestaltung von Mobilität wird durch eine fehlende Definition einer „ausreichenden“ Versorgung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen erschwert. Der SVRV empfiehlt die Entwicklung von empirischen Indikatoren zur Evaluierung der Grundversorgung im Bedarfsfeld Mobilität (vgl. auch die abschließende Empfehlung zum Ausbau der Verbraucherschutzforschung am Ende der Zusammenfassung).

#### Empfehlung 9: Mobilitätsdruck reduzieren

Die systematische Nutzung der Vorteile der Digitalisierung und die Nutzung des Homeoffice in Berufen, in denen dies möglich ist, kann eine Aufhebung der Trennung von Arbeiten und Wohnen wesentlich befördern und damit den Mobilitätsdruck reduzieren.

Es wäre möglich, regionale Co-Working-Spaces auf dem Land einzurichten, in denen Erwerbstätige in der Nähe ihrer Wohnung arbeiten können. Bei einer konsequenten und durchdachten Umsetzung würden sich weitere positive Nebeneffekte ergeben, die weit über das Bedarfsfeld Mobilität hinausreichen. Hier-

zu gehört u. a., dass ländliche Räume und Kleinstädte wieder lebenswerter würden, weil man dort nicht nur gut und relativ günstig wohnen, sondern auch arbeiten könnte. Wenn wieder mehr und jüngere Menschen im ländlichen Raum leben würden, hätte dies z. B. auch Ansiedlungseffekte für Unternehmen, die etwa Güter des täglichen Bedarfs bereitstellen, und es würde sich ggf. auch wieder lohnen, dort mehr Schulen oder ein breiteres kulturelles Angebot anzubieten. Insgesamt würde damit der Druck auf die Großstädte und die damit verbundenen infrastrukturbezogenen Herausforderungen sowohl für den ländlichen Raum als auch für die Städte verringert.

Freilich stellen sich eine ganze Reihe von Herausforderungen, die sorgfältig beobachtet und gelöst werden müssen, insbesondere arbeitsrechtliche Fragen (Arbeitszeiten, Kontrollrechte, Direktionsrecht, Versicherungsschutz, Steuern, Datenschutz usw.). Hierzu gehören auch Fragen, wo etwa Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die keine ausreichend große Wohnung für einen Heimarbeitsplatz haben, arbeiten sollen oder wer die Mehrkosten für das Homeoffice trägt. Weiterhin sollte die digitale Infrastruktur vor allem in ländlichen Räumen verbessert werden.

#### **Empfehlung 10: Grundversorgung mit öffentlichen Mobilitätsangeboten sicherstellen**

Eine ausreichende Bedienung im öffentlichen Personenverkehr sollte als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge verstanden werden. Der SVRV empfiehlt insbesondere, stillgelegte Bahnhöfe und -strecken zu reaktivieren und alle Mittelzentren ans Bahnnetz anzuschließen. Netzdichte und Taktungen sollten im ländlichen Raum erhöht werden und dürfen sich nicht nur am Schülerverkehr orientieren. Fahrtzeiten sollten verringert werden. Bundesweite und regionale Planungen sollten dabei Hand in Hand gehen, um Abhängigkeiten und Effekte auf allen Ebenen zu berücksichtigen. Um Lücken im öffentlichen Verkehr insbesondere im ländlichen Raum zu schließen, sollten sich Verkehrsunternehmen von reinen Bus- oder Bahnanbietern zu integrierten Verkehrsdienstleistern mit breitem bedarfsorientiertem Angebotsspektrum entwickeln. Wichtig ist weiterhin, dass Verbraucherinnen und Verbraucher über bestehende Angebote ausreichend informiert werden.

#### **Empfehlung 11: Mobilitätskosten senken**

Eine Verbesserung der Grundversorgung sollte gleichzeitig mit einer Senkung der Mobilitätskosten für die individuellen Verbraucherinnen und Verbraucher vor allem aus den unteren Einkommensgruppen und im ländlichen Raum einhergehen. Preisanstiege im öffentlichen Verkehr sollten verhältnismäßig zum Anstieg der allgemeinen Lebenshaltungskosten verlaufen, vor allem wenn keine Angebots- und Qualitätssteigerungen zu erkennen sind.

#### **Empfehlung 12: Benachteiligte Verbrauchergruppen identifizieren und berücksichtigen**

Die Mobilitätsbedürfnisse von einkommensschwachen Verbraucherinnen und Verbrauchern, Frauen, Kindern, Jugendlichen und Familien, alten Menschen, Migrantinnen und Migranten sowie von Menschen mit (körperlichen) Einschränkungen sollten angemessen erfasst und stärker berücksichtigt werden.

#### **Empfehlung 13: Den öffentlichen Raum neu verhandeln**

Das politische Ziel einer autogerechten Stadt sollte überwunden werden. Vor allem das Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit kann nur durch eine Verlagerung vom Auto auf den Langsamverkehr (zu Fuß gehen, Fahrradfahren) und den öffentlichen Verkehr (Zug, S-Bahn, U-Bahn, Tram, Bus) erreicht werden. Daher empfiehlt der SVRV verschiedene Maßnahmen, um sowohl den Langsamverkehr und den öffentlichen Verkehr zu stärken, als auch die Gesamtbalance zwischen den genannten Verkehrsmitteln zu verlagern. Hierzu sind vor allem infrastrukturelle Maßnahmen im Bereich des Städtebaus, der Stadt- und der Verkehrsplanung erforderlich. Der SVRV weist darauf hin, dass es für die Entwicklung einer menschengerechten Stadt zentral ist, eine gerechte Verteilung der Flächen des öffentlichen Raums unter der Berücksichtigung der Bedürfnisse aller Verkehrsteilnehmenden zu realisieren. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SVRV die Institutionalisierung eines nationalen Dialogs über die notwendigen Voraussetzungen für die Entwicklung und Umsetzung alternativer nachhaltiger und integrativer Mobilitätskonzepte, insbesondere über die Einführung eines Leitbildes, nach dem Fahrräder und öffentliche Verkehrsmittel in der Verkehrsplanung auf allen Ebenen vorrangig zu berücksichtigen sind.

**Empfehlung 14: Multimodalität erleichtern**

Die Kombination von Verkehrsmitteln des Umweltverbundes (Fuß-, Rad- und öffentlicher Verkehr) sowie neuer, digital organisierter Angebotsformen sollte für Verbraucherinnen und Verbraucher unkompliziert und schnell ermöglicht werden. Der SVRV empfiehlt dazu die Entwicklung übergreifender Plattformen, die wie etwa in Helsinki bei der Routenplanung verschiedene Verkehrsmittel berücksichtigen sowie mit einem Kaufvorgang die komplette Wegekette abdecken. Vor Ort sollte für Verbraucherinnen und Verbraucher eine schnelle Orientierung möglich sein, sogenannte Mobilitäts-Hubs sollten an zentralen Stellen eingerichtet werden.

**Empfehlung 15: Attraktivität öffentlicher Verkehrsmittel steigern**

Eine zentrale Maßnahme zur Verlagerung der Mobilität vom Auto auf den öffentlichen Verkehr ist die Stärkung der Attraktivität öffentlicher Verkehrsmittel. Verbraucherinnen und Verbraucher schätzen den Komfort und die Flexibilität, die ihnen der motorisierte Individualverkehr bietet. Nur durch ständige Angebots- und Qualitätsverbesserungen kann der öffentliche Verkehr konkurrenzfähig zum eigenen Auto sein. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere die Zuverlässigkeit, der Komfort und das Sicherheitsgefühl erhöht werden.

**Empfehlung 16: Fahrradverkehr sicherer und attraktiver machen**

Maßnahmen für den Radverkehr dürfen nicht zu den freiwilligen kommunalen Aufgaben gehören. Die Bundesregierung und die Länder sollten vielmehr den Rahmen für sicheres und attraktives Radfahren setzen und die kommunale Radverkehrspolitik unterstützen und koordinieren. Der Nationale Radverkehrsplan sollte weiterentwickelt werden und bundesweit verbindliche Zielvorgaben sowie Maßnahmenpläne enthalten. Insbesondere müssten die Straßenverkehrsordnung, einschlägige Gesetze und Bußgeldrahmen angepasst werden. Die Radinfrastruktur sollte ausgebaut und E-Bikes und Pedelecs sollten gefördert werden.

**Empfehlung 17: Attraktivität der Elektromobilität für Verbraucherinnen und Verbraucher erhöhen**

Eine verstärkte Elektromobilität kann nur gelingen, wenn eine dichte, nutzerfreundliche Ladeinfrastruktur existiert, die Gesamtkosten der Elektromobilität für die Verbraucherinnen und Verbraucher gesenkt werden und diese über die Umweltvorteile der Elektromobilität sowie etwaige Schwachstellen aufgeklärt sind.

**Empfehlung 18: Potenziale der Digitalisierung erproben und nutzen**

Technologische Lösungen, die individuelle und öffentliche Mobilität einfacher, effizienter und ggf. sogar umweltfreundlicher machen, sollten gefördert werden. Damit alle Verbraucherinnen und Verbraucher gleichermaßen von den Potenzialen der Digitalisierung profitieren können, ist hierzu zunächst eine Verbesserung der allgemeinen digitalen Infrastruktur sowie eine Verbesserung des Digitalisierungsgrads der Bevölkerung im Hinblick auf Zugang, Nutzung und Kompetenzen erforderlich (vgl. Empfehlungen zum Thema Digitale Welt). Für das Bedarfsfeld Mobilität sind dabei insbesondere die ältere Bevölkerung und der ländlichen Raum von besonderer Bedeutung.

### **3.3 Bedarfsfeld Ernährung: Bessere und gezieltere Information ermöglichen, Labelflut reduzieren**

Im Bedarfsfeld Ernährung sind Verbraucherinnen und Verbraucher mit einem zentralen und komplexen Konsumbereich konfrontiert, der mit vergleichsweise hohen Ausgaben einhergeht, ein wesentlicher Bestandteil des Alltags ist und der eigenen Identitäts- und Lebensstilbildung dient. Gleichzeitig gibt es für die Ernährung eine unübersichtliche Anzahl vielfältiger Waren und Vertriebsformen, sodass sehr viele und unterschiedliche Problemlagen bewältigt werden müssen. Besonders problematisch sind dabei aus Verbrauchersicht die Themenbereiche Inhaltsstoffe und Nährwertkennzeichnung, Gütesiegel, Regionalität und Herkunft von Lebensmitteln, Fleischkonsum sowie die Kosten der Ernährung. Zudem sind Verbraucherinnen und Verbraucher mit Migrationshintergrund aufgrund religiöser Anforderungen an Lebensmittel mit weiteren be-



sonderen Problemlagen konfrontiert. Daher spricht der SVRV im Hinblick auf die weitere Entwicklung dieses Bedarfsfelds die folgenden Empfehlungen aus:

**Empfehlung 19: Durch verlässliche und transparente Lebensmittelkontrollen Vertrauen schaffen**

Um eine höhere Anzahl und Wirksamkeit von Kontrollen zu erreichen, empfiehlt der SVRV folgende Maßnahmen:

1. In erster Linie wird mehr Personal benötigt.
2. Der Interessenskonflikt zwischen Förderung der lokalen Wirtschaft und Verbraucherschutz sollte durch eine übergeordnete, unabhängige Kontrollbehörde aufgelöst werden.
3. Bei Missständen sollten konsequent Sanktionen verhängt werden, vor allem mit Bußgeldern, die so hoch sind, dass sie den Unternehmen so starke Kosten verursachen, dass sie auch tatsächlich eine abschreckende Wirkung entfalten.
4. Zur frühzeitigen Erkennung von Fehlentwicklungen und zur Erleichterung des Austauschs von Kontrolleergebnissen sollten eine verbindliche, einheitliche Datenerfassung sowie ein Datenaustausch zwischen den Kontrollbehörden etabliert werden.
5. Zur Stärkung des Vertrauens der Verbraucherinnen und Verbraucher sollte eine Veröffentlichungspflicht aller Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung eingeführt werden.

**Empfehlung 20: Verbraucherorientierung verbessern – Gütesiegeldschungel lichten**

Aktuell überfordert eine „Labelflut“ die Verbraucherinnen und Verbraucher. Ihr Vertrauen kann nur durch gesetzliche Regelungen zur Lebensmittelkennzeichnung und deren Überwachung gewonnen werden. Der SVRV empfiehlt diesbezüglich insbesondere folgende Maßnahmen:

1. Durch eine Konzentration auf wenige, prägnante und aussagekräftige Gütesiegel mit hohem Wiedererkennungswert sollte die Labelflut reduziert werden.

2. Um Rechtsklarheit und Rechtssicherheit zu schaffen, sollte im Einklang mit dem EU-Recht ein gesetzlicher Rahmen für Gütesiegel entwickelt werden, in dem zwingende Mindeststandards nach wissenschaftlich fundierten Kriterien sowie Mindestanforderungen für die Überwachung der Einhaltung dieser Kriterien festgelegt werden. Notwendig sind die Einbindung in die nationale Akkreditierungsstelle der Bundesrepublik Deutschland sowie ein Verfahren der staatlichen Anerkennung und Überwachung von Siegeln und Zertifikaten sowie die Kenntlichmachung staatlich anerkannter Siegel und Zertifikate.
3. Alternative, konkurrierende Siegel von Unternehmen oder NGOs sollten nur zulässig sein, wenn ihre Standards nachweisbar über die staatlich festgesetzten Mindeststandards hinausgehen.
4. Durch regelmäßige Kommunikationsmaßnahmen sollte zur Aufklärung beigetragen werden, da auch staatliche Labels ihre Wirkung erst richtig entfalten können, wenn sie bei Verbraucherinnen und Verbrauchern bekannt sind und verstanden werden.

**Empfehlung 21: Durch eindeutige Kennzeichnung regionaler Lebensmittel Klarheit schaffen**

Kennzeichnungen auf Lebensmitteln zu Herkunft und Regionalität sind häufig intransparent bis irreführend. Der SVRV empfiehlt diesbezüglich insbesondere folgende Maßnahmen:

1. Die angegebene geografische Region sollte eindeutig und leicht zu verstehen sein. Daher empfiehlt der SVRV, alle Hersteller gesetzlich zu verpflichten, auf allen Lebensmitteln, die mit einem regionalen Bezug werben oder auf der Verpackung ausloben, das Regionalfenster oder eine vergleichbare staatliche Kennzeichnung für Regionalangaben anzugeben und ausschließlich diese vorgeschriebenen Maßnahmen zu nutzen.
2. Eine EU-weit einheitliche Kennzeichnung, Kontrolle und Sanktionierung sollten angestrebt werden.
3. Es sollte geprüft werden, wie das Konzept des Regionalfensters verbessert werden kann, z. B. im Hinblick auf den Mindestanteil regionaler Zutaten und der Definition der Regionsgröße.

### **Empfehlung 22: Verbraucherbildung in Kindertagesstätten und Schulen etablieren und verbessern**

Da unser Ernährungsverhalten maßgeblich in der frühen Kindheit geprägt wird, ist eine verbesserte Verbraucherbildung insbesondere in Schulen und Kindertagesstätten sinnvoll. Der SVRV empfiehlt, die Ernährungs- und Verbraucherbildung in einem schon bestehenden Anker-Schulfach oder einem neu einzurichtenden Schulfach bundesweit verpflichtend zu verankern, die Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften für Verbraucherbildung an Universitäten aufzubauen und zu fördern; die sachlichen und personellen Rahmenbedingungen für diesen Bildungsbereich deutlich auszubauen und die Verbraucherkompetenzen bei Schülerinnen und Schülern regelmäßig zu evaluieren.

Das verpflichtende Mittagessen in Ganztagschulen sollte für die Verbraucherbildung genutzt werden. Regelungen oder Vereinbarungen hinsichtlich der Qualität (z. B. verbindliche Einführung des DGE-Qualitätsstandards für Schulverpflegung) und Ausgestaltung von Verpflegungsangeboten sowie deren Einbindung in Bildungskonzepte sollten in diesem Zusammenhang bundeseinheitlich getroffen werden. Weiterhin sollten die Vernetzungsstellen Schulverpflegung von Bund und Ländern gestärkt und ausgebaut werden, um die Schulen bei der Planung und Optimierung der Gemeinschaftsverpflegung zu unterstützen.

### **Empfehlung 23: Anreize für einen reduzierten Fleischkonsum setzen**

Die meisten Verbraucherinnen und Verbraucher möchten auch weiterhin Fleisch essen und würden daher eine den Fleischkonsum einschränkende Regulierung als unerwünscht schweren Eingriff in ihre Privatsphäre und ihr Alltagsleben empfinden. Statt Fleischkonsum zu verbieten oder zu stark zu reglementieren, sind daher Maßnahmen aussichtsreicher, die an der grundsätzlichen Bereitschaft sehr vieler Verbraucherinnen und Verbraucher ansetzen, ihren Fleischkonsum deutlich zu reduzieren. Der SVRV empfiehlt zu diesem Zweck folgende Maßnahmen:

1. Ein wichtiger Ansatz besteht darin, die Verbraucherinnen und Verbraucher über die Folgen des Verzehr von Fleisch und anderen Tierprodukten und über die Vorteile einer Umstellung auf eine stärker pflanzlich basierte Ernährung zu informieren.

2. Sinnvoll erscheinen außerdem Maßnahmen zur Verbesserung des Angebots an schmackhaften veganen, vegetarischen oder zumindest fleischreduzierten Speisen im Außer-Haus-Konsum, wie etwa Kantinen, Schulküchen, Mensen, Gaststätten, Restaurants und Take-Away-Restaurants. Vor allem bei Berufstätigen, Rentnerinnen und Rentnern sowie Personen in Bildung und Ausbildung wäre diese Maßnahme sehr sinnvoll, weil viele dieser Verbraucherinnen und Verbraucher mindestens eine Mahlzeit pro Tag außer Haus konsumieren. Daher empfiehlt der SVRV zu prüfen, wie die Aus- und Weiterbildung des gastronomischen Personals in diesem Bereich verbessert werden kann.
3. Die Entwicklung von bezahlbaren, gesunden und attraktiven Fleischalternativen ist eine weitere wichtige Strategie, Anreize für reduzierten Fleischkonsum zu setzen.
4. Als politisches Instrument mit sehr viel stärkerer Eingriffstiefe in den Markt, das damit aber viel heikler ist, wird eine Verteuerung von Lebensmitteln tierischer Herkunft diskutiert, deren Geeignetheit, Sozialverträglichkeit und unerwünschte Nebenfolgen aber noch geprüft werden müssen.

### **Empfehlung 24: Klare Tierwohlkennzeichnung durchsetzen**

Die Bundesregierung sollte (endlich) ein verpflichtendes, staatliches Tierwohllabel einführen und sich darüber hinaus weiterhin für eine einheitliche, verpflichtende Kennzeichnung auf EU-Ebene einsetzen. Die Verbraucherinnen und Verbraucher sollten durch die Kennzeichnung transparent über die Tierwohlleistungen eines konkreten Produktes informiert werden. Ein Tierwohllabel sollte mehrstufig sein, wobei sich die Kriterien des Labels nicht daran orientieren sollten, was für Landwirte einfach und kostengünstig umsetzbar ist, sondern die Kriterien sollten wesentliche Steigerungen des Tierwohls belohnen. Aus diesem Grund sollten die Vergabekriterien für höhere Stufen des Labels auch im Laufe der Zeit schrittweise angehoben werden.

## 4 Aktuelle Themen der Verbraucherpolitik: Nachhaltiger Konsum und die digitale Welt

### 4.1 Nachhaltiger Konsum: Bewusstsein und Kompetenz fördern, mehr nachhaltige Produkte anbieten und eine regelmäßige Positionsbestimmung vornehmen

Für die Erreichung der globalen UN-Nachhaltigkeitsziele („SDGs“) spielt das Ziel 12 Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen eine zentrale Rolle. SDG 12 nimmt Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbraucher in die Verantwortung, das Produktions-Konsumsystem aktiv mitzugestalten. Verbraucherinnen und Verbraucher beeinflussen durch ihre Konsumentscheidungen die vorgelagerte Güterproduktion. Indem sie beispielsweise Produkte bzw. deren (Um-)Verpackungen der Wiederverwertung zuführen und dadurch eine geschlossene Kreislaufwirtschaft unterstützen, nehmen Verbraucherinnen und Verbraucher zudem Einfluss auf die Gestaltung des (künftigen) Ressourceneinsatzes in der Produktion. Allerdings ist dies nur möglich, wenn ihnen auch nachhaltige Produkte angeboten werden.

Aber auch wenn ihnen diese Produkte angeboten werden, können Verbraucherinnen und Verbraucher nur gut informiert ein Bewusstsein für die Notwendigkeit nachhaltiger Handlungsmuster entwickeln und zur Etablierung nachhaltiger Konsummuster beitragen. Die Verbraucherinnen und Verbraucher müssen also Kenntnisse über Prozess- und Produktqualitäten haben („Literacy“).

Vor diesem Hintergrund fokussiert das vorliegende Gutachten die drei Voraussetzungen eines langfristig nachhaltigen Konsums, nämlich nachhaltiges Konsumbewusstsein, Nachhaltigkeitskompetenz (auch Nachhaltigkeitsliteracy) und Gelegenheit zum nachhaltigen Konsum. Die empirischen Analysen des vorliegenden Gutachtens zeigen, dass das Bewusstsein für nachhaltigen Konsum und die Kompetenz zum nach-

haltigen Konsum grundsätzlich in der Gesellschaft in Deutschland verankert sind. Zudem ist das konkrete Verständnis für die Mehrdimensionalität des Nachhaltigkeitsbegriffs, also die systemische Integration der ökologischen, sozialen und ökonomischen Aspekte, wenig ausgeprägt. Auch sind die Kompetenzen in den Dimensionen Beurteilen von Nachhaltigkeitsinformationen und Handeln für Nachhaltigkeit heterogen. Und in vielen Bereichen laufen die Gelegenheiten den Fähigkeiten und Bereitschaften zuwider – es fehlt also an Gelegenheiten für nachhaltigen Konsum.

Die Empfehlungen beziehen sich daher sowohl auf den Abbau von Defiziten und die Überwindung von Barrieren als auch auf die Förderung von Nachhaltigkeitskompetenzen und -bewusstsein:

#### Empfehlung 25: Bewusstsein für nachhaltigen Konsum in allen drei Dimensionen stärken

Das Nachhaltigkeitsbewusstsein der Bevölkerung und der Politik hängt u. a. davon ab, welche Nachhaltigkeitsstrategie die Bundesregierung und ihre Ressorts für sich als handlungsleitend ansehen und wie sie entsprechende Maßnahmen, Programme, Aktionspläne und Rechtssetzungen entwickeln, umsetzen und kommunizieren. Daher empfiehlt der SVRV der Bundesregierung und ihren Ressorts, im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie die verbraucherpolitische Perspektive weiterzuentwickeln, umzusetzen und zu kommunizieren. Diese sollte sich kohärent an den globalen Zielen für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030, den Sustainable Development Goals (SDG), orientieren und die ökologischen, sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeitsdimensionen berücksichtigen. Darüber hinaus wird empfohlen, die Verbindung von Nachhaltigkeit und Rechtsetzung, insbesondere im Verbraucherrecht, ins Bewusstsein der Bevölkerung zu rufen. Dadurch können künftig sich widersprechende umwelt- und verbraucherpolitische Aspekte gefunden und aufgelöst werden und Mehrheiten für Rechtsetzungen erreicht werden, die Nachhaltigkeit befördern.

#### Empfehlung 26: Nachhaltigkeitsliteracy durch Bildung und Verbraucherberatung fördern

Eine der grundlegenden Voraussetzungen für nachhaltigen Konsum ist die Kompetenz, systemische Zusammenhänge zwischen Konsum- und Produktions-

systemen in allen drei Nachhaltigkeitsdimensionen (ökologisch, sozial, ökonomisch) zu erkennen und zu verstehen sowie nachhaltige Handlungsoptionen entwickeln und deren Auswirkungen im Alltag erfahren zu können. Daher sollte die Verbraucherpolitik die vorhandenen Angebote und Materialien der Bildung für nachhaltige Entwicklung und Verbraucherberatung im Hinblick auf deren Potenziale zur Förderung der Kompetenzen für nachhaltigen Konsum prüfen, insbesondere in den Nachhaltigkeitsliteracy-Dimensionen Beurteilen und Handeln. Hier sollten insbesondere auch Aktualisierungsbedarfe in verbraucher(rechts-)politisch relevanten Bereichen identifiziert werden, um die (Weiter)Entwicklung entsprechender (innovativer) Bildungs- und Beratungsangebote anstoßen zu können.

#### **Empfehlung 27: Gelegenheit zum nachhaltigen Konsum vereinfachen und ermöglichen**

Die Schaffung von Gelegenheiten zum nachhaltigen Konsum betrifft das Angebot an und den Zugang zu nachhaltigen Produkten und Dienstleistungen sowie deren einfache Erkennbarkeit bei Konsumentenscheidungen. Für den Ausbau des Angebots und die Erkennbarkeit sollten politische Rahmenbedingungen und Anreizstrukturen in Produktion und Konsum entwickelt werden. Hierzu sollte die Verbraucherpolitik erstens die rechtliche Umsetzbarkeit von Ansätzen zur Verbesserung der Verbraucherinformation bewerten, diese aktiv vorantreiben und hinsichtlich der Akzeptanz und Aufnahmefähigkeit der Verbraucherinnen und Verbraucher in Pilotprojekten prüfen. Zweitens sollte sie nachhaltige Produktgestaltung und -angebote fördern, indem sie die Weiterentwicklung der europäischen Ökodesign-Richtlinie forciert. Eine solche Nachhaltigkeitsdesign-Richtlinie sollte alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen integrieren und die Aufnahme weiterer Produkte in die Durchführungsmaßnahmen vorantreiben. Drittens sollten ordnungspolitische und -rechtliche Maßnahmen für nachhaltigen Konsum systematisch im Hinblick auf eine sozial gerechte Ausgestaltung geprüft werden.

#### **Empfehlung 28: Monitoring etablieren und kommunizieren**

Um Entwicklungen und Veränderungen hinsichtlich Bewusstsein, Kompetenz und Gelegenheitswahrnehmung nachhaltigen Konsums systematisch und im Zeitablauf erfassen zu können, empfiehlt der SVRV der

Bundesregierung, Maßnahmen zu ergreifen und Strukturen zu schaffen, die ein entsprechendes Monitoring dieser zentralen Faktoren ermöglichen.

Die Verbraucherpolitik könnte die für das vorliegende Gutachten durchgeführte Bevölkerungsbefragung als Ausgangspunkt für ein regelmäßiges, wissenschaftlich begleitetes Monitoring im Bereich des nachhaltigen Konsums nehmen. Dieses sollte die Erhebung des Bewusstseins für nachhaltigen Konsum in seiner Mehrdimensionalität umfassen und dessen Entwicklung in Bezug zur Nachhaltigkeitsliteracy und zur Gelegenheitswahrnehmung setzen. Im Zuge des Monitorings sollten auch die Messinstrumente und die sozioökonomische Differenzierung in der Methode und Auswertung validiert und weiterentwickelt werden. Das Monitoring sollte zudem um weitere Aspekte (wie die Messung des Nachhaltigkeitshandelns oder der Ressourcenverbräuche) ergänzt und zum Zwecke der evidenzbasierten Maßnahmenevaluation eingesetzt werden. Schließlich sollten die Erkenntnisse aus dem Monitoring zentralen Akteuren in Politik, Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft sowie den Verbraucherinnen und Verbrauchern kontinuierlich zur Verfügung gestellt werden (vgl. auch die abschließende Empfehlung zum Ausbau der Verbraucherforschung am Ende der Zusammenfassung).

## **4.2 Digitale Welt: Digitale Verbraucherkompetenzen schaffen, Effektivität der Verbraucherinformation beachten**

Die Analyse der Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt zeigt, dass die digitalen Verbraucherkompetenzen in Deutschland Lücken aufweisen und sozial ungleich verteilt sind. Die Politik sollte deshalb rasch differenzierte Maßnahmen ergreifen, um bestehende Kompetenzlücken so weit wie möglich zu schließen, und die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen in regelmäßigen Abständen evaluieren.

Im Hinblick auf die in diesem Feld diskutierten Informationsverpflichtungen für die Anbieter digitaler Dienstleistungen zeigt eine für dieses Gutachten durchgeführte repräsentative Bevölkerungsbefragung, dass

nur etwa gut die Hälfte der aktuellen Nutzerinnen und Nutzer von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen überhaupt Interesse an Transparenzinformationen hat und dass diese kaum genutzt werden. Die Politik sollte die kommenden Informationsverpflichtungen deshalb mit einer systematischen Aufsicht der Anbieter digitaler Dienstleistungen und der eingesetzten Algorithmen verknüpfen. In diesem Zusammenhang sind die im Winter 2020/2021 von der EU-Kommission vorgelegten Vorschläge für eine Verordnung über digitale Dienste im Binnenmarkt (Digital Services Act), für ein Gesetz über digitale Märkte (Digital Markets Act) und für die noch in Arbeit befindliche Regelung für Anwendungen mit Künstlicher Intelligenz zentral. Aus Sicht des SVRV sollten derartige Regulierungen mit Maßnahmen der Verbraucherbildung flankiert und darüber hinaus Maßnahmen ergriffen werden, die für Plattformnutzerinnen und -nutzer das Problem des wahrgenommenen Aufwandes der Informationsbeschaffung reduzieren.

Mit Blick auf die Sicherheit vernetzter Verbrauchergeräte im Internet of Things (IoT) sollte die Verbraucherpolitik die Einführung eines praxistauglichen IT-Sicherheitskennzeichens zügig vorantreiben und die Förderung zielgruppenspezifischer Informations- und Unterstützungsangebote fortsetzen und verstärken.

Nicht zuletzt sollte die Verbraucherpolitik die neuartigen Entwicklungen, die in der digitalen Welt dem Betrug an den Verbraucherinnen und Verbrauchern („Consumer Fraud“) Vorschub leisten, besser als bisher in den Blick nehmen.

Der SVRV spricht im Hinblick auf die weitere Entwicklung des Querschnittsfelds „Digitale Welt“ daher die folgenden Empfehlungen aus:

**Empfehlung 29: Maßnahmen ergreifen, um die bestehenden Lücken in der digitalen Verbraucherkompetenz so weit wie möglich zu schließen**

Digitale Verbraucherkompetenzen sind eine Voraussetzung dafür, dass Verbraucherinnen und Verbraucher die potenziellen Vorteile digitaler Märkte – besserer Zugang zu Informationen, eine größere Auswahl, potenziell niedrigere Preise und mehr Innovation bei Produkten und Dienstleistungen – für sich realisieren und Souveränität in der digitalen Welt erlangen können. Die Ergebnisse der für dieses Gutachten durchgeführten empirischen Studie führen uns zu dem Schluss, dass

die digitalen Verbraucherkompetenzen in Deutschland noch große Lücken aufweisen und sozial ungleich verteilt sind. Die Verbraucherpolitik sollte die Ergebnisse daher zum Anlass nehmen, ggf. differenzierte und priorisierte Maßnahmen zu ergreifen, um die digitalen Verbraucherkompetenzen in Deutschland zu erhöhen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Kompetenz zum Schutz von Daten; denn der Schutz der die eigene Person betreffenden Daten ist ein Thema, das viele Menschen derzeit mit Sorge erfüllt.

**Empfehlung 30: Maßnahmen des rechtlichen Verbraucherschutzes und der Verbraucherinformation (Informationsverpflichtungen) mit Maßnahmen der Verbraucherbildung flankieren**

Die Ergebnisse der für dieses Gutachten durchgeführten empirischen Studie legen den Schluss nahe, dass im Durchschnitt nur etwa gut die Hälfte der aktuellen Nutzerinnen und Nutzer von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen überhaupt Interesse an Informationen zu möglichen Problemfeldern solcher Plattformen (u.a. Rankings und damit verbundene Algorithmen, Marktabdeckung) hat. Damit scheint das Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher an Transparenzinformationen teils wenig ausgeprägt. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass ein zentraler Grund für fehlende Informationsaktivitäten wohl Desinteresse ist: Dem weit überwiegenden Teil der Plattformnutzerinnen und -nutzer scheinen Informationen zum Geschäftsmodell, zur Marktabdeckung, zum Zustandekommen von Nutzerbewertungen etc. irrelevant zu sein.

Ein zweiter, weit verbreiteter Grund ist, dass es den Verbraucherinnen und Verbrauchern offenbar zu aufwendig erscheint, entsprechende Informationen zu suchen. Der als zu hoch wahrgenommene Informationsaufwand ist auch die wichtigste Ursache für die Diskrepanz zwischen dem Informationsinteresse und dem tatsächlichen Informationsverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher beim plattformbasierten Vergleichen.

Vor diesem Hintergrund sollten Maßnahmen zur konkreten Ausgestaltung des Umfangs der Informationspflichten noch einmal sorgfältig hinsichtlich ihrer Effektivität beurteilt werden. Jedenfalls sollte nicht pauschal unterstellt werden, dass mehr Informationen zu besser informierten Entscheidungen führen. Die kommenden Maßnahmen des rechtlichen Ver-

braucherschutzes und der Verbraucherinformation (Informationsverpflichtungen) sollten daher mit Maßnahmen der Verbraucherbildung flankiert werden. Deren Ziel sollte es sein, das Bewusstsein der Verbraucherinnen und Verbraucher für die typischen Probleme von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen zu stärken. Begleitend zur Einführung von Informationsverpflichtungen über eingesetzte Rankings und damit verbundene Algorithmen sollten Maßnahmen ergriffen werden, die das Problem des wahrgenommenen Aufwandes der Informationsbeschaffung bei der Plattformnutzung reduzieren.

**Empfehlung 31: Die Einführung eines praxis-tauglichen, vom BSI verliehenen IT-Sicherheitskennzeichens zügig vorantreiben**

Mit Blick auf das Themengebiet des Internet of Things (IoT) sollten IT-Sicherheit und Nutzerfreundlichkeit in Zukunft keine Gegensätze mehr darstellen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es zweckmäßig, die Verantwortungsübernahme aller involvierten Akteure – vom Gesetzgeber über die Wirtschaft und die Hersteller von IoT-Produkten bis hin zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern – zu gewährleisten. Cybersicherheit ist eben eine Querschnittsaufgabe. Die Risiken beginnen am schwächsten Glied in der Kette – und dies kann durchaus die Verbraucherin oder der Verbraucher sein.

Akzeptiert man, dass die Entwicklung von entsprechenden Kompetenzen kurzfristig kaum gewährleistet werden kann, dann sind insbesondere staatliche Stellen wie das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) – als nationale Cybersicherheitsbehörde – gefordert. In diesem Zusammenhang beurteilt der SVRV die weitere Entwicklung des BSI in Richtung der Übernahme von Aufgaben im Bereich des Verbraucherschutzes positiv. Diese Entwicklung sollte verbraucherpolitisch mitgestaltet und verbraucherwissenschaftlich begleitet werden. Ein Ziel der damit angesprochenen Kooperation zwischen Sicherheitsbehörden, Politik und Wissenschaft sollte es sein, die Verbraucherinnen und Verbraucher für die Bedeutung von Software-Updates für (IoT-)Geräte so weit zu sensibilisieren, dass sie diese unverzüglich und möglichst automatisiert durchführen, sich mit den Risiken und Gefahren im vernetzten Alltag auseinandersetzen und auf nachhaltige Produktnutzung achten.

**Empfehlung 32: Den Betrug an den Verbraucherinnen und Verbrauchern in der digitalen Welt besser in den Blick nehmen**

Zwar gibt es zum Ausmaß des Betrugs an den Verbraucherinnen und Verbrauchern („Consumer Fraud“) derzeit kaum belastbare empirische Studien, betrachtet man aber die wenigen vorliegenden Daten und Statistiken, so wird deutlich, dass dieses Problem von großer empirischer Bedeutung sein dürfte: So haben neun von zehn in Deutschland lebenden Menschen Angst davor, dass ihre Identität in der digitalen Welt missbraucht werden könnte. Viele ergreifen im Sinne einer notwendigen Selbsthilfe mehr oder weniger geeignete Maßnahmen, um sich selbst zu schützen. Vor dem Hintergrund aber, dass die digitalen Verbraucherkompetenzen oft noch Lücken aufweisen und eine kurzfristige Verbesserung diesbezüglich nicht zu erwarten ist, sollte die Verbraucherpolitik dieses Themengebiet ressortübergreifend (z. B. in Kooperation von BMJV und BMI) besser als bisher in den Blick nehmen. Erste institutionelle Entwicklungen sind aus Sicht des SVRV zu begrüßen.

## 5 Verbraucherinformationsrecht: Grenzen des Informationsmodells akzeptieren, gezielte und vermittelbare Verbraucherinformationen gewährleisten

Die Verbrauchspolitik und insbesondere das Verbraucherrecht werden nach wie vor stark vom „Informationsparadigma“ dominiert, also der Vorstellung, dass Verbraucherinnen und Verbraucher mithilfe umfassender und geeigneter Informationen effektiv in die Lage versetzt werden, eine informierte und verantwortliche Entscheidung zu treffen, ihre Rechte individuell, aber auch kollektiv wahrzunehmen, auf konkrete Probleme adäquat zu reagieren sowie sich sozial und ökologisch zu engagieren. Auch wenn soziale Mindeststandards das Informationsmodell ergänzen, so besteht in der vor allem von der Europäischen Union vorangetriebenen Fortentwicklung der Verbrauchspolitik die Tendenz, neuartigen Fragen und aktuellen Problemfeldern, wie etwa der Nachhaltigkeit und der Digitalisierung, mit immer neuen Informationspflichten der Anbieter von Verbrauchsgütern oder -dienstleistungen zu begegnen. Der SVRV sieht diese Neigung, strukturelle Probleme zu negieren, kritisch und macht gleichwohl konkrete Vorschläge zur Verbesserung des Informationsmodells, dessen grundsätzliche Bedeutung damit unterstrichen wird. In jedem Fall können und dürfen die Verbrauchspolitik und das Verbraucherrecht jedoch nicht auf das Informationsmodell reduziert werden.

Mit der Ausarbeitung der informationspolitischen und informationsrechtlichen Dimension quer durch die verschiedenen Themengebiete trägt der SVRV dem Umstand Rechnung, dass Verbraucherinformation einen zentralen Bestandteil der Verbrauchspolitik und des Verbraucherrechts bildet. Die Untersuchungen in den Einzelgebieten zeigen aber auch, dass das Regulierungsmodell der Informationspflichten substantielle Defizite aufweist, die wesentlich dazu beigetragen haben, dass Informationspflichten sowohl von den Verbraucherorganisationen als auch von der Wirtschaft als zeitintensives und kostspieliges Instrument angesehen werden, das in der Praxis wenig oder keine Wirkung zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher zeigt.

Im Lichte der Analysen in den empirisch untersuchten Bedarfsfeldern werden die folgenden Empfehlungen gegeben:

### Empfehlung 33: Das Regelungsdickicht lichten

Auf der Basis weiterer wissenschaftlicher Untersuchungen ist zu klären, welche der bestehenden Informationspflichten erforderlich sind, wie sie gewichtet werden sollen, wann die Informationen bereitgestellt werden müssen und in welcher Reihenfolge dies geschehen muss. Hierzu sind die Vielzahl der Regelungen auf den Prüfstand zu stellen, um der EU Argumente an die Hand zu geben, das Dickicht der Informationsregeln auf einen handhabbaren, sinnvollen und durchsetzungsfähigen Bestand zu lichten.

### Empfehlung 34: Informationslücken gezielt schließen

Auf der Basis weiterer wissenschaftlicher Untersuchungen gilt es, Informationslücken systematisch zu identifizieren und zu schließen. Insbesondere im Bereich der IT-Sicherheit und in Bezug auf die Nachhaltigkeit (z. B. durch konkrete Informationspflichten über die Herkunft des Produktes, die Herkunfts- und Produktionsbedingungen, die Lebensdauer etc.) gilt es, erhebliche Informationsdefizite zu beseitigen. Als Vorbild dazu könnten etwa die Ergebnisse der Studien zur Bewertung verschiedener Kennzeichnungen der Herkunft von Bio-Labels und zu Regionalkennzeichnungen herangezogen werden.

### Empfehlung 35: One-Size-Fits-All-Ansätze in der Ausgestaltung der Verbraucherinformationspflichten vermeiden

Wo auch immer dies möglich ist, ist auf One-Size-Fits-All-Ansätze in der Ausgestaltung der Verbraucherinformationspflichten zu verzichten. Die Verbraucherrechte-Richtlinie der EU hat den Mitgliedstaaten im 34. Erwägungsgrund Spielraum zur gesetzgeberischen Gestaltung in der Art und Weise der Informationsvermittlung gelassen, um auf die unterschiedlichen Informationsbedürfnisse und Verarbeitungskapazitäten je nach Schutzbedürftigkeit zu reagieren. Informationen sollten so weit wie möglich nach den individuellen Informationsbedürfnissen und individuellen Informationsverarbeitungskapazitäten abgerufen werden können, wann immer sie benötigt werden.

**Empfehlung 36: Designpflichten standardisieren**

Wo dies sinnvoll und erforderlich ist, sollten Designpflichten standardisiert ausgestaltet werden, um den Zugang der Verbraucherinnen und Verbraucher zu nach Maßgabe von Empfehlung 33, 34 und 35 gewichteten Informationen insbesondere im digitalen Bereich zu verbessern. Im Wege dieser Designpflichten sollten etwa Verpflichtungen ausgesprochen werden, unmittelbar erreichbare und leicht verständliche Schaltflächen bereitzuhalten, mit deren Hilfe die Verbraucherinnen und Verbraucher Informationen besser einsehen und ggf. auch ihnen zustehende Rechte geltend machen können, z. B. Kündigungsrechte, Widerrufsrechte, Rechte zur Beanstandung von Inhalten.

**Empfehlung 37: Gesetzlichen Rahmen für Gütesiegel schaffen**

Um Rechtsklarheit und Rechtssicherheit zu schaffen, sollte im Einklang mit dem EU-Recht ein gesetzlicher Rahmen für Gütesiegel entwickelt werden. Dieser sollte die folgenden Bereiche adressieren: Auf Basis wissenschaftlich fundierter Kriterien zwingende Mindeststandards für die Qualität von Gütesiegeln, Mindestanforderungen für die Überwachung der Einhaltung dieser Kriterien nach dem Vorbild der in der Datenschutzgrundverordnung (Art. 40 ff.) niedergelegten Ko-Regulierung, die Einbindung in die nationale Akkreditierungsstelle der Bundesrepublik Deutschland sowie das Verfahren der staatlichen Anerkennung und Überwachung von Siegeln und Zertifikaten und die Kenntlichmachung staatlich anerkannter Siegel und Zertifikate.

**Empfehlung 38: Alternative, nicht textliche Informationsmodelle entwickeln**

Um den Zugang der Verbraucherinnen und Verbraucher zur Information zu verbessern, sollten (endlich!) systematisch alternative, nichttextliche Informationsmodelle entwickelt werden. Nachdem Skalen, Farben und Bildsymbole Eingang in das Rechtssystem gefunden haben, spricht sich der SVRV explizit dafür aus, derartige Visualisierungsmodelle in Schichtenmodellen und technische Unterstützungslösungen, im Sinne einer Verbraucherinformatik, empirisch daraufhin zu überprüfen, ob sie den Informationserfolg steigern können. Sollte dies der Fall sein, können sie bedarfsfeldübergreifend als taugliches Instrument empfohlen werden.

**Empfehlung 39: Die Möglichkeiten einer Verbraucherinformatik gezielt ausloten**

Der Sachverständigenrat regt an, die Möglichkeiten einer „Verbraucherinformatik“, die die digitalen Verbraucherinformationen verbessert, in einem Pilotprojekt anhand zweier konkreter Beispiele im Bereich der Lebensmittelinformation und der Information im Themenfeld Digitale Welt auszutesten, und zwar unter Einbeziehung der Verbraucherorganisationen, der Verbraucherinnen und Verbraucher, der Wirtschaft und der zuständigen staatlichen Instanzen.



## 6 Schlussbemerkung: Evidenzbasierung verbessern

In der Verbraucherpolitik werden an vielen Stellen Informationen und Erkenntnisse benötigt, die derzeit nicht vorliegen. Dies gilt nicht zuletzt auch im Hinblick auf eine der zentralen Empfehlungen, das Regelungs-dickicht für Verbraucherinformation zu lichten. Deswegen sei abschließend darauf hingewiesen, dass die Verbraucherforschung in Deutschland darunter leidet, dass es keine grundfinanzierten Forschungseinrichtungen gibt, die schwerpunktmäßig Verbraucherforschung betreiben und mit anderen Forschungseinrichtungen, die sich mit Fragen z. B. der Ernährung, der Wohn- und Infrastruktur, der Mobilität, der Daseinsvorsorge, der

Digitalisierung, der Nachhaltigkeit oder der Verbraucherinformation befassen, permanent zusammenarbeiten können.

### Empfehlung 40: Zentren für Verbraucherforschung etablieren

Der SVRV empfiehlt nachdrücklich die Einrichtung von zwei wissenschaftsgetragenen außeruniversitären Zentren für Verbraucherforschung, die bundesseitig vom für Verbraucherfragen zuständigen Bundesressort finanziert werden. Die Einrichtung zweier solcher Zentren würde ein Mindestmaß an wissenschaftlichem Wettbewerb zwischen den Zentren schaffen und so zur Qualitätssicherung der Forschung beitragen. Zugleich wäre gewährleistet, dass das breite Themen- und Methodenspektrum der Verbraucherforschung angemessen abgedeckt wird.

### Herausgeber

Sachverständigenrat für Verbraucherfragen  
beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz  
Mohrenstraße 37  
10117 Berlin  
Telefon: +49 (0) 30 18 580-0  
Fax: +49 (0) 30 18 580-9525

E-Mail: [info@svr-verbraucherfragen.de](mailto:info@svr-verbraucherfragen.de)  
Internet: [www.svr-verbraucherfragen.de](http://www.svr-verbraucherfragen.de)

Gestaltung: Atelier Hauer + Dörfler GmbH

Berlin, April 2021  
© SVRV 2021