

GUTACHTEN 2021

20

GUTACHTEN
ZUR LAGE DER
VERBRAUCHERINNEN
UND VERBRAUCHER

21

Zitierhinweis für diese Publikation:

SVRV (2021). Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher 2021.

Gutachten des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.

Berlin, April 2021

Gutachten des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen

ISSN: 2510-0084

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

Internet: www.svr-verbraucherfragen.de

Gestaltung: Atelier Hauer + Dörfler GmbH

© SVRV 2021

Redaktionsschluss: 29. Januar 2021

20
21

**GUTACHTEN
ZUR LAGE DER
VERBRAUCHERINNEN
UND VERBRAUCHER**

Mitglieder und Mitarbeitende des SVRV

Mitglieder des SVRV

Prof. Dr. Peter Kenning (Vorsitzender)

Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Marketing an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider (Stellvertretende Vorsitzende)

Inhaberin des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Informations- und Datenrecht an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Dr. Nina Baur

Leiterin des Fachgebiets Methoden der empirischen Sozialforschung am Institut für Soziologie der Technischen Universität Berlin

Susanne Dehmel

Rechtsanwältin und Mitglied der Geschäftsleitung von Bitkom e.V.

Prof. Dr. Veronika Grimm

Inhaberin des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie, an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Christa Liedtke

Leiterin der Abteilung „Nachhaltiges Produzieren und Konsumieren“ am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie und Professorin für Nachhaltigkeit im Design, Fachbereich Gestaltung an der Folkwang Universität der Künste in Essen

Prof. Dr. Dr. h. c. Hans W. Micklitz

Professor für Wirtschaftsrecht am Robert Schuman Centre für Advanced Studies des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz und Finland Distinguished Professor, University Helsinki

Sven Scharioth

Bereichsleitung Marktbeobachtung und Mitglied der Geschäftsleitung im Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Prof. Dr. Dr. h. c. Gert G. Wagner

Max Planck Fellow am MPI für Bildungsforschung in Berlin, Research Associate beim Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft in Berlin, Associate beim Harding-Zentrum für Risikokompetenz in Potsdam und beim Sozio-oekonomischen Panel am DIW Berlin

Mitarbeitende des SVRV

Leiterin der Geschäftsstelle:

Barbara Leier, LL.M. (Duke University)

Wissenschaftlicher Stab der Geschäftsstelle:

Marlitt Brandes (ab Februar 2021)

Dr. Christian Groß

Sarah Sommer

Dr. Patrick Weber

Vorwort

In Deutschland leben etwa 83 Millionen Verbraucherinnen und Verbraucher, die täglich eine Vielzahl von Bedürfnissen befriedigen müssen und wollen. Verbraucherinnen und Verbraucher benötigen zunächst eine Wohnung, also ein „Dach über dem Kopf“; sie wünschen sich darüber hinaus ein Zuhause, also einen Rückzugsort, an dem sie sich wohl fühlen. Um sich und ihre Familie (gesund) zu ernähren, müssen sie einkaufen. Nicht wenige möchten vielleicht sogar nachhaltig konsumieren. Um einzukaufen, Sorgeverpflichtungen nachzugehen, zur Arbeit oder zur Bildungsstätte zu gelangen, müssen sie mobil sein. Schließlich möchten sie sicher und gut informiert durch die digitale Welt surfen, dort Produkte und Preise vergleichen und das für sie passende Angebot heraussuchen. Diese Dinge erscheinen uns selbstverständlich. Denkt man aber einen Moment darüber nach, erkennt man, wie unglaublich komplex die Systeme und Prozesse sind, die 83 Millionen Verbraucherinnen und Verbrauchern täglich die Befriedigung ihrer Bedürfnisse in den verschiedensten Bedarfsfeldern wie selbstverständlich ermöglichen.

In Europa und Deutschland koordinieren Märkte einen großen Teil dieser komplexen Vorgänge. Dadurch ist keine zentrale Steuerung notwendig – aber Märkte brauchen Regeln und staatliche Rahmenbedingungen, zum Beispiel, um die Informationsbereitstellung als Grundlage von souveränen Entscheidungen zu gewährleisten, um die Vorteile von Märkten mit dem Prinzip des sozialen Ausgleichs oder auch um externe Effekte des Konsums zu adressieren. In diesem Spannungsfeld von Märkten, Informationen, Regeln und Rahmenbedingungen bewegt sich die Verbraucherpolitik.

Märkte funktionieren grundsätzlich besser, wenn die Marktteilnehmer, und somit auch die Verbraucherinnen und Verbraucher über diejenigen Informationen verfügen, die für ihre persönlichen Entscheidungen relevant sind. Aber nicht nur für die Verbraucherinnen und Verbraucher selbst, sondern auch für eine gute Verbraucherpolitik sind Informationen unabdingbar. Informationen darüber, welche Herausforderungen und Probleme die Verbraucherinnen und Verbraucher in diesem Land wahrnehmen; Informationen darüber, wie ausgeprägt und relevant diese Herausforderungen sind; und Informationen darüber, welche Maßnahmen hilfreich wären, um diese Herausforderungen zu meistern.

Das vorliegende Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland, das der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) am 20. April 2021 vorlegt, stellt in ausgewählten Bedarfsfeldern und zu aktuellen Themen der Verbraucherpolitik umfangreiche Informationen zur Verfügung und leitet Handlungsempfehlungen ab.

Dass dieses für den SVRV ambitionierte Projekt am 29. Januar 2021 redaktionell abgeschlossen werden konnte, ist dem herausragenden Engagement und der wertvollen Unterstützung vieler Menschen zu verdanken. Diesen Kolleginnen und Kollegen spricht der SVRV explizit seinen Dank aus. Zuallererst gebührt dieser Dank den Mitgliedern der Geschäftsstelle des SVRV, die bei der Erarbeitung des Gutachtens ein enormes Engagement und eine vorzügliche fachliche Expertise eingebracht haben: Barbara Leier, Leiterin der Geschäftsstelle, der wissenschaftlichen Mitarbeiterin und den wissenschaftlichen Mitarbeitern, Dr. Christian Groß, Sarah Sommer und Dr. Patrick Weber sowie den weiteren Mitarbeiterinnen Jennifer Illesch, Silke Moedebeck, Nikola Schiefke und Ina Mai. Dank für ihre Unterstützung gilt ebenfalls den inzwischen ausgeschiedenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Geschäftsstelle Thomas Fischer, Johannes Gerberding, Dr. Ariane Keitel und Bettina Blankenburg.

Mitglieder des SVRV erhielten darüber hinaus wertvolle Anregungen und konkrete Unterstützung durch den Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere Dr. Malte Preuss und Dr. Wolf-Heinrich Reuter, sowie durch Konstantin Göbler, Milan Stille (beide ehemals Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin), Vita Zimmermann-Janssen (Institut für Verbraucherwissenschaften, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf), Dr. Ruben Schneider (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn), Dr. Alexandra Büttgen, Dr. Melanie Speck und Dr. Maria Jolanta Welfens (alle drei Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie).

Im Vorfeld und im Zuge der Erstellung des vorliegenden Gutachtens haben die Mitglieder des SVRV und der Geschäftsstelle des SVRV zahlreiche Gespräche mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie mit Vertreterinnen und Vertretern von politischen Institutionen, Unternehmen und Verbänden geführt. Der besondere Dank des SVRV gilt daher den folgenden Personen: Prof. Dr. Christine Ahrend (Technische Universität Berlin), Jun.-Prof. Dr. Karoline Augenstein (Bergische Universität Wuppertal), Sabine Bartz (Bundesnetzagentur), Prof. Dr. Carsten Becker (Bundeskartellamt), Dr. Manuel Bickel (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie), Peter Bihr (The Waving Cat GmbH), Thomas Bradler (Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V.), Prof. Dr. Torsten Gerpott (Universität Duisburg-Essen), Dr. Markus M. Grabka (Direktorium SOEP), Prof. Dr. Justus Haucap (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf), Marion Jungbluth (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.), Jan-Peter Kleinhans (Stiftung Neue Verantwortung), Paul Nemitz (Chefberater European Commission), Michael Reink (Handelsverband Deutschland), Elke Salzmann (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.), Dr. Gerhard Schabhüser (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik), Dr. Britta Schautz (Verbraucherzentrale Berlin e. V.), Florian Schumacher (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik), Dr. Mandy Singer-Brodowski (Freie Universität Berlin, Institut Futur), Prof. Dr. Achim Spiller (Universität Göttingen & WBAE) und Leonie Tanczer, PhD (University College of London).

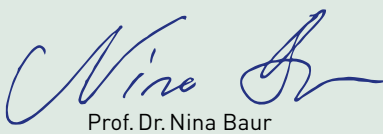
Der SVRV bedankt sich ausdrücklich bei den Bürgerinnen und Bürgern, die bei Fokusgruppen und repräsentativen Bevölkerungsbefragungen zu den Themen dieses Gutachtens mitgewirkt haben. Die Fokusgruppen führte die Ipsos GmbH unter der Leitung von Dr. Hans-Juergen Friess und Katja Kiefer durch. Repräsentative Befragungen wurden von der forsa marplan Markt- und Mediaforschungsgesellschaft mbH unter der Leitung von Aleksa Möntmann, Alexander Wahl und Jonas Köllner sowie vom infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH unter der Projektleitung von Janina Belz durchgeführt. Dr. Nico A. Siegel und Christian Spinner von der Infratest Dimap Gesellschaft für Trend- und Wahlforschung mbH unterstützen den SVRV durch Bereitstellung aktueller Daten aus der fortlaufenden COMPASS-Erhebung.

Für die kritische Durchsicht verschiedener Teile des Gutachtens sowie viele hilfreiche Anregungen im Rahmen eines unabhängigen Peer-Reviews dankt der SVRV Prof. Dr. Alexander Eisenkopf, Prof. Dr. Doris Fuchs, Prof. Dr. Justus Haucap, Prof. Dr. Klaus Kraemer, Prof. Dr. Elmar Kulke, Prof. Dr. Jörn Lamla, Dr. Christian Oberst, Prof. Dr. Peter Rott, Prof. Dr. Kirsten Schlegel-Matthies und Prof. Dr. Hanna Schramm-Klein.

Als Mitautorinnen und Mitautoren waren Dr. Christian Groß, Sarah Sommer, Dr. Patrick Weber und Vita Zimmermann-Janssen an der Gutachtenerstellung beteiligt.

Die inhaltliche Verantwortung für das Gutachten tragen die Ratsmitglieder.

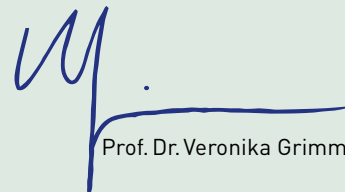
Berlin, im April 2021



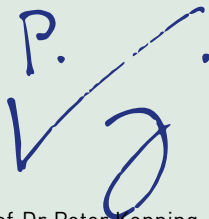
Prof. Dr. Nina Baur



Susanne Dehmel



Prof. Dr. Veronika Grimm



Prof. Dr. Peter Kenning
Vorsitzender des SVRV



Prof. Dr. Christa Liedtke



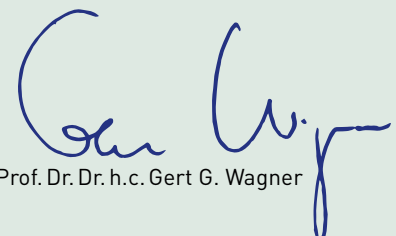
Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-W. Micklitz



Sven Scharioth



Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider
Stv. Vorsitzende des SVRV



Prof. Dr. Dr. h.c. Gert G. Wagner

Executive Summary

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) unterstützt auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse und unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Praxis das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, die Bundesregierung und die Öffentlichkeit bei der Gestaltung der Verbraucherpolitik. Vor diesem Hintergrund legt der Rat sein Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland vor. Dem Gutachten liegen mehrere im Auftrag des SVRV eigens durchgeführte empirische Erhebungen zugrunde.

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. Bis zu diesem Zeitpunkt bereits beobachtbare Einflüsse und Auswirkungen werden in den betreffenden Einzelkapiteln und in der Zusammenfassung (Kapitel F) benannt.

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 Mobilitätswänge 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.

Verbraucherpolitik ist mehr als Informationsverbesserung

Die Verbraucherpolitik 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 Mindestschutzstandards das Informationsmodell ergänzen, so besteht in der vor allem von der Europäischen Union vorangetriebenen Fortentwicklung der Verbraucherpolitik die Tendenz, neuartigen Fragen und aktuellen Problemfeldern, wie etwa der Nachhaltigkeit oder der Digitalisierung, mit immer neuen Informationspflichten der Anbieter von Verbrauchsgütern und -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.

Verbraucherpolitisch gesprochen geht es bei der Fortentwicklung des Informationsmodells insbesondere um die Einbeziehung des sogenannten Schutzmodells (das dem älteren Begriff des Verbraucher„schutzes“ zugrunde liegt). Hierfür müssen nicht zwingend neue Institutionen geschaffen werden, es könnten auch Mandatserweiterungen erfolgen. Ein aktuelles Beispiel bildet die Übernahme von Aufgaben des Verbraucherschutzes durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI). Gleichwohl sollten infrastrukturelle und institutionelle Instrumente und Maßnahmen stärker als bisher zur Bewältigung der in den jeweiligen Bedarfsfeldern und Themen liegenden Herausforderungen genutzt werden.

Geboten ist die weitere Entwicklung integrierter Regelungskonzepte, welche die Verbraucherpolitik systematisch mit anderen Politikfeldern, insbesondere der Arbeitsmarkt-, Energie-, Ernährungs-, Sozial-, Verkehrs- und Wohnungsbaupolitik verzahnen. Wie wichtig Verzahnungen sind, zeigt sich insbesondere bei den Themen des nachhaltigen Konsums und der Mobilität, die eine ganzheitliche Betrachtung mehrerer Politikfelder verlangen, die sich mittelfristig auch in einem integrierten Rechtsrahmen niederschlagen sollte. Hier handelt es sich um eine Herkulesaufgabe, die der SVRV mit konkreten Vorschlägen begleiten wird.

Neben diesen grundsätzlichen Empfehlungen lässt sich mit Blick auf die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in den einzelnen, im Gutachten fokussierten Themen das Folgende festhalten.

Die vielen Facetten guten Wohnens berücksichtigen – Bezahlbarkeit und Ruhe sind nur zwei davon

Von ihrem Konsumbudget verwenden die Menschen in Deutschland mit im Schnitt 35 Prozent den mit Abstand größten Teil für Wohnen. Insofern ist es aus Sicht des SVRV von besonderer Bedeutung, dass die Wohnzufriedenheit insgesamt hoch ist. Allerdings werden Menschen, die obdachlos sind oder in Heimen wohnen, bisher meist gar nicht von offiziellen Wohn-Statistiken erfasst. Selbst die ersten fünf Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung nutzten nichtamtliche Schätzungen. Wohnen tangiert demnach Grundbedürfnisse, die nicht für alle Menschen in Deutschland hinreichend befriedigt sind.

Bei denen, die eine Wohnung haben, ist die hohe Wohnzufriedenheit u. a. eine Folge des differenzierten Mietrechts. Probleme treten insbesondere vorgelagert auf, nämlich in Form von Problemen bei der Suche nach einer Wohnung oder einem Haus und beim Vertragsabschluss. Auch wenn das Problem knappen Wohnraums in Ballungszentren nur wohnungspolitisch lösbar ist, ist es doch Aufgabe der Verbraucherpolitik, auf die bestehenden Probleme hinzuweisen.

Die empirische Analyse zeigt, dass viele Eigentümerinnen und Eigentümer mit gutem Wohnen in erster Linie Ruhe assoziieren. Für Mieterinnen und Mieter spielt hingegen Bezahlbarkeit der Wohnung eine dringlichere Rolle. Während selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer einer abbezahlten Wohnung oder eines abbezahlten Hauses nur geringe Ausgaben für das Wohnen haben, kämpfen viele Mieterinnen und Mieter, die über ein geringes Einkommen verfügen, Alleinerziehende sowie etliche Großstädterinnen und Großstädter mit hohen Wohnkosten.

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 umwelt-

politisch wichtige Einführung einer CO₂-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 CO₂-Bepreisung nicht zu unerwünschten Belastungen einzelner Gruppen kommen könnte. Diese müssen im Blick behalten und bei Bedarf zielgerichtet adressiert werden. Grundsätzlich gilt, dass eine konsequente Umsetzung von Reformen, welche die Anreize für Investitionen in klimaneutrale Technologien und Produkte stärken, den Verbraucherinnen und Verbrauchern dadurch zugutekommt, dass schneller ein Angebot klimaneutraler Alternativen entsteht, zum Beispiel bei Wärme- oder Mobilitätslösungen.

Vor dem Hintergrund der genannten Problemfelder sollte der Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung 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 (vgl. dazu auch die abschließende Empfehlung zum Ausbau der Verbraucherforschung).

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

Nach dem Wohnen sind Mobilität und Ernährung mit jeweils durchschnittlich knapp 14 Prozent die größten Posten im Konsumbudget der Verbraucherinnen und Verbraucher und für diese daher von hoher Relevanz. Bei der Mobilität werden infrastrukturelle Probleme besonders deutlich. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher unterliegen in Deutschland einem hohen Mobilitätsdruck: Sie müssen im Alltag zwischen Wohnort und Arbeitsort pendeln sowie zusätzlich Wege zwischen Einkaufsorten, Ämtern, Versorgungsinstitutionen und Freizeitstätten zurücklegen. Wer Sorgeverpflichtungen hat, muss zudem oft zusätzlich Wege zu Kindertagesstätten, Schulen, Alters- und Pflegeheimen etc. bewältigen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SVRV, durch die systematische Nutzung der Vorteile der Digitalisierung und die Nutzung des Homeoffice in Berufen, in denen dies möglich ist, eine Aufhebung der Trennung von Arbeiten und Wohnen zu befördern und damit den Mobilitätsdruck zu reduzieren. Bei geschickter Umsetzung würde dies den Druck auf die Großstädte verringern und den ländlichen Raum attraktiver machen.

Unabhängig davon sollte die Verbraucherpolitik erreichen, dass Mobilität zum wesentlichen Element der Daseinsvorsorge wird, denn sie ist notwendig, um chancengleich an der Gesellschaft teilzuhaben und alltägliche Grundbedürfnisse wie Bildung, medizinische Versorgung oder Lebensmitteleinkauf zu befriedigen. Versorgungslücken im öffentlichen Verkehr vor allem im ländlichen Raum sollten bei gleichzeitiger Senkung der Mobilitätskosten beseitigt werden, wobei zu beachten ist, dass für die Verbraucherinnen und Verbraucher Nah- und Fernverkehr eine Einheit bilden und grundsätzlich die Kombination verschiedener Verkehrsmittel (Multimodalität) erleichtert werden sollte. Dabei gilt es, sowohl den Zugang zum öffentlichen Verkehr zu verbessern als auch dessen Attraktivität (Zuverlässigkeit, Komfort, Sicherheit) zu erhöhen. Auch der Fahrradverkehr sollte sicherer und attraktiver werden. In den Ballungszentren sollte der Fokus auf einer Neuverteilung des öffentlichen Raums zugunsten des Umweltverbunds (zu Fuß, Fahrrad, öffentlicher Verkehr) liegen.

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 (14 Prozent des Konsumbudgets) 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 Kosten der Ernährung. Zudem sind Verbraucherinnen und Verbraucher mit Migrationshintergrund aufgrund religiöser Anforderungen an Lebensmittel mit weiteren besonderen Problemlagen konfrontiert.

Viele Verbraucherinnen und Verbraucher sind gerade im Hinblick auf Lebensmittel stark verunsichert und erwarten eine stärkere und vor allem übersichtlichere staatliche Regulierung und Kontrolle. Daher empfiehlt der SVRV im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Ernährung, durch verlässliche und transparente Lebensmittelkontrollen Vertrauen zu schaffen und die Verbraucherbildung durch Vermittlung von Verbraucherwissen in Kindertagesstätten und Schulen zu verbessern. Insbesondere und kurzfristig sollten der Gütesiegelschub gelichtet und Kennzeichnungen etwa der regionalen Herkunft, des Tierwohls oder der Nachhaltigkeit von Lebensmitteln klarer geregelt werden.

Anreize für einen reduzierten Fleischkonsum zu setzen, ist zwar gesundheitlich und ökologisch sinnvoll, sollte aber vorsichtig vorgenommen werden: 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.

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

Nachhaltiger Konsum ist ein für das Überleben der Menschheit notwendiges Ziel. Um dieses zu erreichen, sind entsprechende Maßnahmen und ein nachhaltigkeitsorientierter Ordnungsrahmen notwendig, wodurch Verbraucherinnen und Verbrauchern selbstbestimmte Entscheidungen im Einklang mit Nachhaltigkeit treffen können. Wesentlich für nachhaltigen Konsum sind drei Voraussetzungen, und zwar Bewusstsein, Kompetenz und Gelegenheit.

Das Bewusstsein für nachhaltigen Konsum und die Kompetenz zum nachhaltigen Konsum (Nachhaltigkeitsliteracy) sind grundsätzlich schon in der Gesellschaft vorhanden. So besteht bei vielen Bürgerinnen und Bürgern etwa ein abstraktes Bewusstsein für ökologisch und sozial orientierten Konsum sowie für genügsamen Konsum. Ansätze des Tauschens und Leihens (kollaborativer Konsum) werden derzeit aber eher selten als Alternative zum Produkterwerb gesehen. Nachhaltiger Konsum wird eher mit ökologischen und sozialen Aspekten assoziiert, nicht jedoch mit Aspekten wie Reparaturfähigkeit und Langlebigkeit oder gar rechtlichen Aspekten. Zudem ist das konkrete Verständnis für die Mehrdimensionalität des Nachhaltigkeitsbegriffs, also die systemische Integration der ökologischen, sozialen und ökonomischen Aspekte, wenig ausgeprägt.

Vor diesem Hintergrund sollten die Bundesregierung sowie deren Ressorts den Nachhaltigkeitsbegriff so fassen und verwenden, dass dadurch die Kompetenz und das Bewusstsein für nachhaltiges Handeln unmittelbar gefördert werden. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie sollte auch die verbraucher(rechts-)politische Perspektive weiterentwickeln und aktiv kommunizieren.

Um Verbraucherinnen und Verbraucher dabei zu unterstützen, nachhaltigkeitsrelevante Informationen und Zusammenhänge zu beurteilen und aktiv in Handlungskontexten umzusetzen, sollten diese spezifischen

Nachhaltigkeitskompetenzen im Rahmen der Bildung für nachhaltige Entwicklung und der Verbraucherberatung gefördert und verbraucher(rechts-)politische Aspekte gestärkt werden.

Es zeigt sich ein Auseinanderdriften des Nachhaltigkonsumieren-Wollens und der faktischen Gelegenheit, tatsächlich nachhaltig(er) konsumieren und handeln zu können. So werden nicht überall nachhaltige Produkte angeboten und es fällt eher schwer, aussagefähige Informationen darüber zu finden, ob ein Produkt nachhaltig hergestellt wurde und wie die Lieferketten aussahen. Daher sollten die Verbraucherinformationen hinsichtlich nachhaltiger Konsumoptionen verständlich und übersichtlich gestaltet, das Angebot an nachhaltigen Produkten gefördert sowie ordnungspolitische und -rechtliche Maßnahmen für nachhaltigen Konsum unter Berücksichtigung einer sozial ausgewogenen Ausgestaltung geprüft werden.

Um das Bewusstsein, die Nachhaltigkeitsliteracy und die Gelegenheitswahrnehmung der Verbraucherinnen und Verbraucher im Bereich nachhaltiger Konsum im Zeitverlauf beschreiben zu können, sollte ein regelmäßiges, wissenschaftlich begleitetes Monitoring „Nachhaltiger Konsum“ etabliert werden, welches u. a. eine evidenzbasierte Evaluation der vorgenannten Maßnahmen ermöglichen kann (vgl. auch die abschließende Empfehlung zum Ausbau der Verbraucherforschung).

Digitale Welt: Kompetenzlücken schließen, IT-Sicherheitskennzeichen etablieren, Institutionen stärken, Betrug am Kunden bekämpfen

Ein Blick auf das Querschnittsthema digitale 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 dieser Maßnahmen in regelmäßigen Abständen zu evaluieren (vgl. auch die abschließende Empfehlung zum Ausbau der Verbraucherforschung).

Im Hinblick auf die in diesem Feld diskutierten Informationsverpflichtungen für die Anbieter digitaler Dienstleistungen zeigt sich, 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 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 Entwicklungen, die in der digitalen Welt dem Betrug an den Verbraucherinnen und Verbrauchern („Consumer Fraud“) Vorschub leisten, besser in den Blick nehmen.

Gezielte und vermittelbare Verbraucherinformationen

Der SVRV empfiehlt grundsätzlich nicht mehr Regulierung, sondern eine bessere und gezieltere Regulierung der Verbraucherinformationen. Dazu gehört vorrangig eine Lichtung des Regelungsdickichts auf das Wesentliche, d. h. auf für Verbraucherinnen und Verbraucher nutzbare Informationen, die effektiv informierte Verbraucherentscheidungen ermöglichen. One-Size-Fits-all-Ansätze in der Ausgestaltung der Verbraucherinformationspflichten sind problematisch. Informationen sollten so weit wie möglich gezielt nach den individuellen Informationsbedürfnissen und Informationsverarbeitungskapazitäten der jeweiligen Verbraucherinnen und Verbraucher abgerufen werden können. Eine verbrauchergerecht gestaltete „Verbraucherinformatik“ könnte hier helfen.

Welche Informationen wesentlich sind und wann sie erbracht werden müssen, ist abstrakt nicht definierbar, sondern muss empirisch je nach Bedarfswelt ermittelt werden. Designpflichten sollten ausgestaltet werden, um den Zugang der Verbraucherinnen und Verbraucher zu Informationen, insbesondere auch im digitalen Bereich, zu verbessern. Zudem sollte die Verbraucherpolitik einen gesetzlichen Rahmen für Gütesiegel schaffen. Nichttextliche Informationsmodelle, wie z. B. auf der Basis von Abbildungen oder grafischen Symbolen, sollten zügig entwickelt und empirisch daraufhin überprüft werden, ob sie die effektive Nutzung von Informationen durch die Verbraucherinnen und Verbraucher steigern können. Sollte dies der Fall sein, können sie bedarfsweltübergreifend als taugliches Instrument empfohlen werden.

Verbraucherforschung verbessern

Um den Herausforderungen der Verbraucherpolitik effektiv gerecht werden zu können, werden an vielen Stellen Informationen und Erkenntnisse benötigt, die derzeit nicht vorliegen. 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 der Ernährung, der Wohn- und Infrastruktur und der Daseinsvorsorge befassen, permanent zusammenarbeiten können. Der SVRV empfiehlt daher aus Gründen der Qualitätssicherung nachdrücklich die Einrichtung von zwei konkurrierenden wissenschaftstragenden außeruniversitären Zentren für Verbraucherforschung, die bundesweit für Verbraucherfragen zuständigen Bundesressort finanziert werden.

Inhalt

A	HINTERGRUND, ZIELSETZUNG UND UMSETZUNG	18
B	KONZEPTION UND METHODEN	20
1	Methodologie	21
2	Anforderungen der Verbraucherinnen und Verbraucher an die Bedarfswfelder: Daten und Analysemethoden für die evidenzbasierte Forschung	21
2.1	Experteninterviews (QUAL)	23
2.2	Fokusgruppen (QUAL)	24
2.3	Sekundäranalysen (QUAN)	25
2.4	Standardisierte Befragungen (QUAN)	26
2.5	Juristische Methoden	27
3	Ungleichheit der Verbraucherinnen und Verbraucher: Stichprobenstrategie und Verallgemeinerung	28
3.1	Räumliche Ungleichheit	29
3.2	Soziale Ungleichheit	30
3.3	Abbildung der Ungleichheitsdimensionen in der Stichproben- und Auswertungsstrategie	32
	Literatur	36
C	DIE LAGE DER VERBRAUCHERINNEN UND VERBRAUCHER IN ZENTRALEN BEDARFSFELDERN	42
	I – Wohnen	42
	Kurzzusammenfassung	43
1	Gut Wohnen: Eine Annäherung	48
2	Datenbasis und Methode	61
2.1	Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) (1995 bis 2018)	61
2.2	Repräsentativbefragung „Gut Wohnen in Deutschland“ 2020 im Auftrag des SVRV	62
2.3	Dunkelziffer Wohnungslosigkeit	63
3	Elf Facetten guten Wohnens	64
4	Schwerpunkt Wohnkosten	69
4.1	Gemessene Wohnkosten	69
4.2	„Angemessene“ Wohnkosten und subjektiv unangemessene Wohnkostenbelastung	77
4.3	Energiearmut: Sperrandrohungen bei der Strombelieferung, Stromsperrern und doppelte Deprivation bei Heizen und Stromversorgung	84

5	Handlungsempfehlungen.....	88
	Literatur.....	94
	 II – Mobilität	100
	Kurzzusammenfassung.....	101
1	Einleitung: Mobilität als Teil der Daseinsvorsorge.....	102
2	Methode.....	104
3	Hintergrund: Mobilitätsdruck in modernen Gesellschaften – strukturelle Veränderungen seit der Industrialisierung.....	109
4	Verkehrsmittelwahl der Verbraucherinnen und Verbraucher im Alltag.....	112
4.1	Mobilität in Großstädten.....	112
4.2	Mobilität in Mittelstädten und städtischen Kreisen.....	114
4.3	Mobilität im ländlichen Raum.....	115
5	Versorgungslücken und Probleme aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher.....	119
5.1	Angebot öffentlicher Verkehrsmittel.....	119
5.2	Fahrtzeiten und Taktung öffentlicher Verkehrsmittel.....	120
5.3	Zuverlässigkeit.....	122
5.4	Mobilitätskosten.....	125
5.5	Sicherheit.....	127
5.6	Komfort.....	130
5.7	Kognitive und physische Zugangshürden bei öffentlichen Verkehrsmitteln.....	131
6	Verkehrswende: Die Wahl umweltfreundlicherer Verkehrsmittel aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher.....	134
6.1	Einstellungen der Verbraucherinnen und Verbraucher zur Verkehrswende.....	134
6.2	Elektromobilität.....	137
6.3	Potenziale von Sharing-Angeboten und digitalen Mobilitätsdiensten.....	139
7	Diskussion von Lösungsansätzen und Handlungsempfehlungen.....	143
	Literatur.....	154

III – Ernährung	164
Kurzzusammenfassung	165
1 Einleitung: Ernährung als zentraler und komplexer Konsumbereich	166
2 Methode	169
3 Herausforderungen und Probleme für Verbraucherinnen und Verbraucher im Bedarfsfeld Ernährung	174
3.1 Inhaltsstoffe und Nährwertkennzeichnung	174
3.2 Gütesiegel	177
3.3 Regionalität und Herkunft von Lebensmitteln	179
3.4 Fleischkonsum	183
3.5 Religiöse Anforderungen an Lebensmittel	189
3.6 Kosten der Ernährung	192
4 Zentrale verbraucherpolitische Handlungsfelder im Bedarfsfeld Ernährung	195
4.1 Verbesserung der Verbraucherinformationen	195
4.2 Verbesserung der Verbraucherbildung	198
4.3 Verbesserung staatlicher Kontrollen und Rechtsdurchsetzung	201
5 Handlungsempfehlungen	205
Literatur	210
D AKTUELLE THEMEN DER VERBRAUCHERPOLITIK	222
I – Nachhaltiger Konsum	222
Kurzzusammenfassung	223
1 Rolle eines nachhaltigen Konsums	224
2 Datenbasis und Methode	228
3 Bewusstsein für nachhaltigen Konsum	229
4 Kompetenz für nachhaltigen Konsum	235
4.1 Nachhaltigkeitsliteracy der Verbraucherinnen und Verbraucher	235
4.2 UN-Nachhaltigkeitsziele: Kenntnis und Assoziationen der Verbraucherinnen und Verbraucher	241
5 Gelegenheit zum nachhaltigen Konsum	246
5.1 Wahrgenommene Barrieren und Änderungsbedarfe für nachhaltigen Konsum	247
5.2 Akzeptanz einer Nachhaltigkeitssteuer	252
6 Wechselwirkungen der Voraussetzungen für nachhaltigen Konsum	255
6.1 Bewusstsein für nachhaltigen Konsum und Nachhaltigkeitsliteracy	255

6.2	Bewusstsein für nachhaltigen Konsum und Akzeptanz einer Nachhaltigkeitssteuer.....	256
6.3	Nachhaltigkeitsliteracy und Akzeptanz einer Nachhaltigkeitssteuer.....	257
6.4	Bewusstsein für nachhaltigen Konsum und Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele.....	258
6.5	Nachhaltigkeitsliteracy und Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele.....	259
7	Nachhaltiger Konsum vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie.....	260
8	Handlungsempfehlungen.....	263
	Literatur.....	271
	II – Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt	276
	Kurzzusammenfassung.....	277
1	Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt.....	278
2	Digitalkompetenz (Digital Literacy).....	281
2.1	Digitalkompetenz als Verbraucherkompetenz.....	281
2.2	Verbraucherpolitische Relevanz digitaler Kompetenzen.....	282
2.3	Allgemeine Digitalkompetenzen der Bevölkerung in Deutschland.....	283
2.4	Digitale Verbraucherkompetenzen der Bevölkerung in Deutschland.....	285
2.5	Politischer Handlungsbedarf aus Verbraucherperspektive.....	301
3	Vergleichs- und Vermittlungsplattformen.....	303
3.1	Leistungen und Potenziale von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen.....	303
3.2	Verbraucherpolitische Relevanz und Problemfelder.....	304
3.3	Erfahrungen und wahrgenommene Probleme von Verbraucherinnen und Verbrauchern mit Vergleichs- und Vermittlungsplattformen.....	308
3.4	Politischer Handlungsbedarf aus Verbraucherperspektive.....	333
4	Vernetzte Verbrauchergeräte im Internet der Dinge (Internet of Things).....	338
4.1	Potenziale und Herausforderungen von vernetzten Verbrauchergeräten.....	338
4.2	Verbraucherpolitische Relevanz der Sicherheit von Smart Homes und dem Internet der Dinge.....	341
4.3	Akzeptanz und Sicherheitsbedenken der Verbraucherinnen und Verbraucher im Hinblick auf vernetzte Verbrauchergeräte.....	343
4.4	Erhöhung der Sicherheit des Internets der Dinge.....	344
4.5	Politischer Handlungsbedarf aus Verbraucherperspektive.....	349
5	Betrug an Verbraucherinnen und Verbrauchern (Consumer Fraud) in der digitalen Welt..	351
5.1	Verbraucherpolitische Relevanz von Consumer Fraud in der digitalen Welt.....	351
5.2	Ausmaß und Gegenmaßnahmen gegen Betrug an Verbraucherinnen und Verbrauchern in der digitalen Welt.....	353
5.3	Politischer Handlungsbedarf aus Verbraucherperspektive.....	355
6	Handlungsempfehlungen.....	355
	Literatur.....	360

E	POTENZIALE EINES VERBESSERTEN VERBRAUCHERINFORMATIONRECHTS	370
1	Einleitung: Informations- und Schutzmodell	371
2	Überlegungen zur Strukturierung	374
3	Zeitpunkt der Information	376
3.1	Werbung und Vertrieb	376
3.2	Angebot zu einem Geschäftsabschluss	377
3.3	Vorvertragliche Informationen	377
3.4	Während des Vertrages	378
3.5	Nachvertragliche Pflichten	379
4	Gegenstand und Adressat der Information	380
4.1	Kategorisierung bestehender Informationspflichten	380
4.2	Exemplifizierung bestehender Informationspflichten	381
4.3	Defizite bestehender Informationsinhalte	390
5	Art und Weise der Informationsvermittlung	391
5.1	Überlegenheit visueller Informationsvermittlung	391
5.2	Komprimierte Informationsvermittlung	391
5.3	Informationsvermittlung im Rahmen eines Schichtenmodells	392
5.4	Designpflichten	392
5.5	Verbraucherinformatik	393
6	Individuelle und kollektive Durchsetzung der Informationspflichten	393
6.1	Vorvertragliche Informationen über die Existenz von Verbraucherrechten	394
6.2	Individuelle Durchsetzung von Informationspflichten vor Gericht	395
6.3	Kollektive Durchsetzung von Informationspflichten	396
6.4	Bußgelder bei unionsweiten Verstößen gegen das Lauterkeitsrecht	397
6.5	Behörden und Informationspflichten	398
7	Handlungsempfehlungen	399
	Literatur	402

F	ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN	410
1	Vorbemerkung: Schwerpunkte des Gutachtens und Berücksichtigung der COVID-19-Pandemie	411
2	Zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher	412
3	Bedarfsfeldspezifische Ergebnisse	413
3.1	Bedarfsfeld Wohnen: Ruhe und Bezahlbarkeit sind zentrale Faktoren für „gutes Wohnen“ in Deutschland	413
3.2	Bedarfsfeld Mobilität: Versorgung mit öffentlichen Mobilitätsangeboten sicherstellen und den öffentlichen Raum neu verteilen	415
3.3	Bedarfsfeld Ernährung: Bessere und gezieltere Information ermöglichen, Labelflut reduzieren	417
4	Aktuelle Themen der Verbraucherpolitik: Nachhaltiger Konsum und die digitale Welt	420
4.1	Nachhaltiger Konsum: Bewusstsein und Kompetenz fördern, mehr nachhaltige Produkte anbieten und eine regelmäßige Positionsbestimmung vornehmen	420
4.2	Digitale Welt: Digitale Verbraucherkompetenzen schaffen, Effektivität der Verbraucherinformation beachten	421
5	Verbraucherinformationsrecht: Grenzen des Informationsmodells akzeptieren, gezielte und vermittelbare Verbraucherinformationen gewährleisten	424
6	Schlussbemerkung: Evidenzbasierung verbessern	426

A

**HINTERGRUND,
ZIELSETZUNG
UND UMSETZUNG**

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) ist ein unabhängiges und multidisziplinär besetztes Gremium beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Seine Rechtsgrundlage ist der „Erlass über die Einrichtung eines Sachverständigenrats für Verbraucherfragen bei dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz“ vom 21. Oktober 2014. Gemäß § 8 Absatz 1 des Erlasses erstattet der Sachverständigenrat „im jährlichen Wechsel ein Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland und zu ausgewählten Verbraucherfragen oder -problemen“, das dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zugeleitet wird. Der SVRV setzt diesen Auftrag mit dem vorliegenden Gutachten um.

Ziel des Gutachtens ist es, die aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher zentralen Probleme und Herausforderungen darzustellen sowie dort, wo es zweckmäßig erscheint, Handlungsempfehlungen für die Verbraucherpolitik auszusprechen.

Wesentlich für die Strukturierung des Gutachtens ist die in den Verbraucherwissenschaften entwickelte Bedarfsfeldlogik. Ein „Bedarfsfeld“¹ kann allgemein definiert werden als gedankliche Zusammenfassung aller Institutionen und Akteure, die an der Deckung eines spezifischen Bedarfs der Verbraucherinnen und Verbraucher mitwirken. Als wesentliche Akteure und Institutionen, die das Bedarfsfeld bilden, lassen sich neben den Verbraucherinnen und Verbrauchern, die durch Konsum ihre spezifischen Bedürfnisse decken und damit auch Teil des Bedarfsfelds sind, die jeweiligen Leistungsanbieter (z. B. im Bedarfsfeld „Wohnen“ Makler, Vermieter und Bauindustrie oder im Bedarfsfeld „Ernährung“ Landwirtschaft, Nahrungsmittelindustrie, Logistik-Unternehmen und Lebensmittelhandel) sowie die für die Regelungen der Bedarfsdeckung wichtigen politisch-rechtlichen Institutionen und Akteure (z. B. das BMJV oder das Bundeskartellamt sowie diverse Interessenverbände, einschließlich Verbraucherzentralen) nennen.

Da das Thema „Verbrauch“ alle Lebensbereiche des Alltags berührt, ist die Liste der Bedarfsfelder so lang, dass unmöglich alle Bedarfsfelder in einem einzigen Gutachten abgedeckt werden können. Insgesamt zu nennen sind mindestens: Altersvorsorge, Bildung, Energie, Ernährung, Finanzen, Freizeit, Gesundheit, Haushaltsgeräte, IT, Kleidung, Kultur, Mobilität, Möbel, Sport, Telekommunikation, Tourismus, Unterhaltung, Wohnen und Zustelldienste. Der SVRV musste daher eine Auswahl treffen und nimmt bewusst drei Schwerpunktsetzungen vor:

1. Aus der Liste der möglichen Bedarfsfelder wählte der SVRV die drei aus, die den größten Anteil am Konsumbudget der Verbraucherinnen und Verbraucher einnehmen. Konkret gaben diese im Jahr 2018 etwa 35 Prozent ihres Konsumbudgets für Wohnen und jeweils 14 Prozent für Mobilität und Ernährung aus.
2. Zusätzlich wählte der SVRV Querschnittsthemen aus, die in den öffentlichen und politischen Debatten der letzten Jahre als besonders dringlich identifiziert wurden. Konkret handelt es sich um nachhaltigen Konsum und Digitalisierung. Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Verbraucherinnen und Verbraucher werden nicht in einem eigenen Kapitel dargestellt, hingegen an geeigneten Stellen in den Kapiteln integriert thematisiert.
3. Den Verbraucherinformationen ist ein eigenes Kapitel gewidmet. Zwar können – wie der vorliegende Bericht zeigen wird – nicht alle Probleme der Verbraucherinnen und Verbraucher durch die klassischen Instrumente der Verbraucherpolitik gelöst werden, sondern die Bewältigung von konsumrelevanten Problemen ist teilweise nur durch integriertes Handeln in verschiedenen Politik- und Rechtsbereichen möglich. Allerdings liegt es dennoch nahe, zunächst die klassischen Instrumente der Verbraucherpolitik zu prüfen, und hierzu gehören insbesondere die Verbraucherinformationen.

¹ Im Gegensatz hierzu beschreibt der Begriff „Markt“ regelmäßig ein Transaktionssystem zur Übertragung von Verfügungsrechten. Im Zentrum von Märkten stehen eher Kaufakte, im Zentrum von Bedarfsfeldern eher Verbrauchsakte.

B

B

KONZEPTION
UND METHODEN

1 Methodologie

Der SVRV hat sich mit dem vorliegenden Gutachten zum Ziel gesetzt, die spezifische Perspektive der Verbraucherinnen und Verbraucher, die in erster Linie Bürgerinnen und Bürger und nicht zuletzt auch Wählerinnen und Wähler sind, auf ausgewählte Bedarfsfelder des Konsums zu beleuchten. Hierzu mussten drei methodologische Entscheidungen getroffen werden, die im Folgenden erläutert werden:

1. Da Konsum fast alle Lebensbereiche des Alltags berührt, musste der SVRV eine Auswahl treffen und entscheiden, warum er sich auf bestimmte Bedarfsfelder des Verbrauchs fokussiert (vgl. A Hintergrund, Zielsetzung und Umsetzung).
2. Im Sinne einer evidenzbasierten Forschung sollen die Anforderungen der Verbraucherinnen und Verbraucher an die Politik zunächst mit empirischen Methoden ergründet werden, bevor dann auch mit rechtswissenschaftlichen Methoden auf dieser Basis Handlungsempfehlungen gegeben werden. Daher musste sich der SVRV entscheiden, mit welchen Daten er die Anforderungen der Verbraucherinnen und Verbraucher an die spezifischen Bedarfsfelder erfasst (vgl. Abschnitt 2).
3. Die Verbraucherinnen und Verbraucher sind in ihren Lebenslagen und Lebensstilen sehr heterogen. So lassen sich etwa Stadt-Land-Unterschiede und regionale Unterschiede in ihren Lebensbedingungen beobachten, und an einem bestimmten Ort unterscheiden sich die Verbraucherinnen und Verbraucher weiterhin u. a. nach Geschlecht, Alter, sozialer Schicht und Migrationshintergrund. Der SVRV hat verschiedene methodische Zugänge gewählt, um diese Heterogenität zu erfassen, und hat diese vor allem über verschiedene Stichproben- und Auswertungsstrategien operationalisiert (vgl. Abschnitt 3).

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Methodologie und Methoden in diesem Gutachten. Weitere Detailbeschreibungen der verwendeten Methoden finden sich jeweils – teilweise als „Boxen“ – in den einzelnen Bedarfsfeld- und Themenkapiteln.

2 Anforderungen der Verbraucherinnen und Verbraucher an die Bedarfsfelder: Daten und Analysemethoden für die evidenzbasierte Forschung

Der SVRV hat sich zum Ziel gesetzt, evidenzbasierte Handlungsempfehlungen zu geben. Hierzu ist es erforderlich, zunächst die Anforderungen der Verbraucherinnen und Verbraucher an die Verbraucherpolitik bzw. die Politik im Allgemeinen empirisch zu ergründen, bevor auf dieser Basis mit juristischen Methoden die Rechtslage geprüft und schließlich Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden. Daher bedient sich der SVRV für dieses Gutachten nicht nur einer Kombination aus empirischen und juristischen Methoden, sondern es stellt sich auch die Frage, mit welchen Daten und Analysemethoden die Anforderungen der Verbraucherinnen und Verbraucher empirisch ergründet werden sollen. Bei den Methodenentscheidungen sind dabei mehrere Punkte zu berücksichtigen:

1. Der Stand der wissenschaftlichen Forschung über die Themenfelder ist sehr unterschiedlich. Dies liegt nicht nur an den Schwerpunkten der Forschung der letzten Jahrzehnte, sondern auch daran, wie schnell sich ein Feld wandelt: Während in manchen Bedarfsfeldern die strukturellen Probleme seit Jahren oder sogar Jahrzehnten gleich geblieben und auch gut bekannt sind (z. B. Ernährung, Mobilität und Wohnen), ist bei anderen Themen teilweise nicht klar, welche Probleme sich überhaupt auftun und als relevant einzuschätzen sind (z. B. Digitalisierung).
2. Die Zusammenhänge und Mechanismen sind bei einzelnen Themenfeldern (wie z. B. Ernährung, Mobilität und Nachhaltigkeit) ausgesprochen komplex und bestehen aus vielen verschiedenen Aspekten und Problemlagen. Unterschiedliche Verbraucherinnen und Verbraucher haben möglicherweise unterschiedliche Anforderungen an ein Bedarfsfeld, und es ist oft nicht klar, ob überhaupt die Verbraucherin oder der Verbraucher der richtige Ansatzpunkt für Verbesserungen ist, oder ob

besser an anderen Stellen (etwa beim Handel oder der Produktion) angesetzt werden sollte.

3. Die Datenlage ist in den Themenfeldern verschieden: Während in manchen Bedarfsfeldern sehr gute und lange Reihen statistischer Informationen vorliegen (z. B. im Bereich Wohnen), existieren zu anderen Themen kaum, unbefriedigende oder nur sehr heterogene Datenquellen (z. B. Digitalisierung, Nachhaltigkeit und Ernährung).

Entsprechend hat sich der SVRV bewusst dafür entschieden, für jedes Bedarfsfeld eine jeweils spezifische Kombination von jeweils unterschiedlichen Methoden zu wählen, die den besonderen Anforderungen des jeweiligen Bedarfsfeldes möglichst gut entsprechen. Dabei sind zwei Grundunterscheidungen wichtig:

In der empirischen Sozialforschung unterscheidet man zwischen forschungsinduzierten Daten und prozessproduzierten Daten. Prozessproduzierte Daten (Salheiser, 2019) – wie etwa Steuerdaten, Verwaltungsdaten (Hartmann & Lengerer, 2019) oder viele digitale Daten (Baur et al., 2020) – sind Nebenprodukte sozialer Prozesse und werden vielfach, z. B. über den RatSWD, für Forschungszwecke zugänglich gemacht. Forschungsinduzierte Daten – wie Experteninterviews (vgl. Abschnitt 2.1), Fokusgruppen (vgl. Abschnitt 2.2) und standardisierte Befragungen (vgl. Abschnitt 2.4) – werden dagegen ausschließlich zu wissenschaftlichen Zwecken produziert. Neben den Primärforschenden können auch andere Forschende diese Daten Sekundäranalysen unterziehen.

Im Sinne des Datensparsamkeitsgebots nutzt der SVRV so weit wie möglich bereits veröffentlichte Statistiken oder analysiert existierende Datensätze (vgl. Abschnitt 2.3). Nur dann, wenn keine geeigneten Daten zur Verfügung standen, wurden eigene Daten spezifisch zum Zweck der Erstellung dieses Gutachtens erhoben.

In der empirischen Sozialforschung unterscheidet man weiterhin qualitative Methoden, wie etwa Experteninterviews (vgl. Abschnitt 2.1) und Fokusgruppen (vgl. Abschnitt 2.2), von quantitativen Methoden, wie sie etwa von der amtlichen Statistik (vgl. Abschnitt 2.3) und in standardisierten Befragungen angewendet werden (vgl. Abschnitt 2.4).

Die quantitative Sozialforschung versucht typischerweise, den Forschungsprozess so weit wie möglich zu standardisieren und teilt ihn in einzelne, aufeinander bezogene Arbeitsschritte auf, die so weit wie möglich nacheinander abgearbeitet werden (Baur & Blasius, 2019). Dieses Vorgehen eignet sich besonders gut, um vergleichbare Informationen pro Fall zu erzielen und recht viele Fälle parallel zu untersuchen – wendet man bei der Fallauswahl Zufallsstichproben an, kann man später mithilfe der induktiven Statistik verallgemeinern (Thierbach, Hergesell & Baur, 2021). Die quantitative Sozialforschung hat allerdings eine Reihe von Nachteilen, von denen zwei im Kontext des vorliegenden Gutachtens besonders relevant sind: Erstens ist der Preis dafür, dass man Informationen über sehr viele Fälle erhebt, dass man pro Fall vergleichsweise weniger und weniger präzise Informationen erhält (Baur, Kelle & Kuckartz, 2017). Zweitens setzt die Logik quantitativer Forschung voraus, dass der Forschungsstand schon so weit ausgereift ist, dass man bereits im Vorfeld der Untersuchung weiß, was die relevanten Fragestellungen und Herausforderungen sind, wie diese Themenfelder strukturiert sind sowie dass man klare Hypothesen formulieren kann.

Gerade bei Phänomenen, über die man noch wenig weiß, insbesondere bei neuartigen sozialen Phänomenen oder wenn die Art des Forschungsphänomens noch unbekannt ist, liegen aber in der Regel klare Hypothesen nicht vor, weshalb hier Detailanalysen zwingend erforderlich sind (Kelle, 2017). Genau solche Detailanalysen ermöglicht die qualitative Sozialforschung, indem nicht nur relativ viele Informationen über vergleichsweise weniger Fälle erhoben werden, sondern auch der Forschungsprozess bewusst weniger linear, sondern – zumindest in der sogenannten interpretativen Variante der qualitativen Forschung – zirkulär gestaltet wird (Akremi et al., 2018). Phasen der Datenauswahl, Datenerhebung und Datenanalyse wechseln sich iterativ mit Phasen der theoretischen Reflexion ab (Baur & Blasius, 2019). Der Datenerhebungsprozess wird dabei flexibel an die jeweiligen Erfordernisse von Theorie, Fragestellung und Gegenstandsbereich angepasst (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2019).

Da der SVRV sowohl an Detailanalysen als auch an der Quantifizierung dieser Ergebnisse interessiert war, wurden bewusst qualitative Methoden (QUAL) und quantitative Methoden (QUAN) kombiniert – diese einzelnen Methoden werden im Folgenden kurz und dann

in den jeweiligen Bedarfsfeldern, in denen sie zur Anwendung kamen, noch einmal detaillierter vorgestellt.

Die vollständigen Methodenberichte der im Auftrag des SVRV durchgeführten Fokusgruppen und Befragungen sind erhältlich unter www.svr-verbraucherfragen.de.

2.1 Experteninterviews (QUAL)

In allen Bedarfsfeldern kamen Experteninterviews (Helfferich, 2019) zur Anwendung. Bei Experteninterviews werden mit Expertinnen und Experten – etwa Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern oder Mitgliedern von politischen Institutionen, Unternehmen und Verbänden – i. d. R. mithilfe eines Gesprächsleitfadens Einzelgespräche geführt. Der Gesprächsleitfaden darf dabei flexibel an die Situation angepasst werden, d. h. Fragen dürfen ergänzt, verändert oder weggelassen werden und die Reihenfolge der Fragen darf geändert werden.

Die Expertengespräche wurden entweder persönlich (an einem Ort der Wahl der Interviewpartnerin oder des Interviewpartners) oder telefonisch und i. d. R. von mindestens einem Mitglied des SVRV sowie einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters der Geschäftsstelle geführt. Sie dauerten zwischen etwa 30 Minuten und etwa vier Stunden. Aus Vertraulichkeitsgründen wurden die Gespräche nicht aufgezeichnet, sondern handschriftlich protokolliert. Einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner waren auch nur bereit, vertraulich zu reden. Die Protokolle der nichtvertraulichen Interviews wurden später verschriftlicht und, teilweise mithilfe einer zusammenfassenden Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2012), ausgewertet. Oft sandten die Expertinnen und Experten im Zuge der Nachbereitung des Gesprächs noch zusätzliche Informationen an den SVRV, die ebenfalls für die Erstellung dieses Berichts verwendet wurden.

Die Expertengespräche zielten zunächst darauf ab, welche Herausforderungen und Probleme die Expertinnen und Experten im jeweiligen Bedarfsfeld als besonders dringlich empfanden. Diskutiert wurden weiterhin Aspekte, die die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht überblicken können, weil sie keinen Blick auf das Gesamtgeschehen im Bedarfsfeld haben. Außerdem wurden Impulse für Lösungsansätze und Handlungsmöglichkeiten diskutiert.

Die Gespräche fanden bewusst teils vor, teils nach der Erhebung und Auswertung der übrigen Daten für das Themenfeld statt. Wurden die Expertengespräche vor den anderen Daten erhoben, gingen die Ergebnisse der Gespräche in die Konstruktion der Erhebungsinstrumente ein. Fanden die Gespräche nach der Auswertung statt, wurden den Expertinnen und Experten ausgewählte Ergebnisse der Erhebungen präsentiert und auf dieser Basis mit ihnen über Lösungsansätze diskutiert.

Abweichend hiervon wurde im Themenfeld Nachhaltiger Konsum speziell das Konzept „Nachhaltigkeitsliteracy“ mit Expertinnen und Experten diskutiert. Die Expertinnen und Experten bekamen dafür ein Konzeptionspapier, konnten dieses kommentieren und Änderungsvorschläge nennen. Daraus entstand das vorliegende Verständnis zum Begriff der „Nachhaltigkeitsliteracy“, der dann auch der Konzeption der standardisierten Befragung (vgl. Abschnitt 2.4) zum Thema „Nachhaltigkeitsliteracy“ zugrunde gelegt wurde.

Erstes Auswahlkriterium für die Expertinnen und Experten war, dass sie eine besondere Fachkompetenz und Kenntnis des jeweiligen Themenfeldes besaßen. Zweites Auswahlkriterium war das Kontrastgruppenprinzip, d. h. es wurde bei der Auswahl der Expertinnen und Experten darauf geachtet, dass sie möglichst unterschiedliche institutionelle Zugehörigkeiten hatten und dass sie Fachkenntnis über möglichst unterschiedliche Facetten der jeweiligen Themenfelder besitzen, sodass sie in ihrer Gesamtheit ein möglichst umfangreiches und differenziertes Bild auf das Thema geben konnten. Auf dieser Basis wurden nichtvertrauliche Gespräche mit folgenden Expertinnen und Experten geführt:

- am 22. Juli 2020 mit Prof. Dr. Christine Ahrend (Technische Universität Berlin)
- am 22. Juni 2020 mit Jun.-Prof. Dr. Karoline Augenstein (Bergische Universität Wuppertal)
- am 12. Februar 2020 mit Sabine Bartz (Bundesnetzagentur)
- am 13. Dezember 2019 mit Prof. Dr. Carsten Becker (Bundeskartellamt)
- am 20. Juni 2020 mit Dr. Manuel Bickel (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH)

- am 14. Oktober 2019 mit Peter Bihr (The Waving Cat GmbH)
- am 24. Januar 2020 mit Thomas Bradler (Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V.)
- am 17. Dezember 2019 mit Prof. Dr. Torsten Gerpott (Universität Duisburg-Essen)
- am 22. September 2020 mit Dr. Markus M. Grabka (Direktorium SOEP)
- am 25. September 2019 mit Prof. Dr. Justus Haucap (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf)
- am 16. Juli 2020 mit Marion Jungbluth (Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.)
- am 1. März 2019 mit Jan-Peter Kleinhans (Stiftung Neue Verantwortung e.V.)
- am 16. Dezember 2019 mit Paul Nemitz (Chefberater European Commission)
- am 23. Juli 2019 mit Michael Reink (Handelsverband Deutschland e.V.)
- am 30. Juli 2019 mit Elke Salzmann (Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.)
- am 28. Juni 2019 mit Dr. Gerhard Schabhüser (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik)
- am 11. April 2019 mit Dr. Britta Schautz (Verbraucherzentrale Berlin e.V.)
- am 28. Juni 2019 Florian Schumacher (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik)
- am 06. Juli 2020 mit Dr. Mandy Singer-Brodowski (Freie Universität Berlin, Institut Futur)
- am 12. April 2019 mit Prof. Dr. Achim Spiller (Universität Göttingen & Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz)
- am 22. März 2019 mit Leonie Tanczer, PhD (University College London)

- mehrfach im Zeitraum Juni bis November 2020 mit Dr. Maria Jolanta Welfens (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH)
- mehrfach im Zeitraum Juni bis November 2020 mit Vita Zimmermann-Janssen (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Institut für Verbraucherwissenschaften)

Darüber hinaus erfolgte eine Abfrage unter den Mitgliedern des Bundesnetzwerks Verbraucherforschung, ob es zu den einzelnen Bedarfsfeldern ggf. spezifische Phänomene, Probleme, Entwicklungen oder Herausforderungen gibt, die aus Sicht des Bundesnetzwerks im Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher adressiert werden sollten.

Schließlich fanden weitere Expertengespräche statt, bei denen uns die Gesprächsteilnehmerinnen und Gesprächsteilnehmer gebeten haben, auf eine namentliche Nennung zu verzichten.

2.2 Fokusgruppen (QUAL)

Bei den Bedarfsfeldern Mobilität (siehe C.II) und Ernährung (siehe C.III) existieren zahlreiche und sehr unterschiedliche Probleme und Herausforderungen. Aufgrund der Komplexität dieser Bedarfsfelder ist sowohl unklar, welche dieser Herausforderungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher am dringlichsten sind, als auch, ob hier zusätzliche, von der Politik bislang unbearbeitete Probleme existieren. Um die aus Verbraucherperspektive relevantesten und dringlichsten Probleme zu identifizieren und mit verschiedenen Verbrauchergruppen über einzelne Aspekte des Themenfelds zu diskutieren, hat der SVRV zwischen November 2019 und Januar 2020 (also vor Beginn der COVID-19-Krise) in Zusammenarbeit mit dem Marktforschungsinstitut Ipsos für jedes Bedarfsfeld jeweils sechs Fokusgruppen durchgeführt.

Bei Fokusgruppenbefragungen bzw. Gruppendiskussionen handelt es sich um ein Instrument der qualitativen Sozialforschung mit explorativem Charakter (Vogl, 2019). Für dieses Gutachten wurde in kleinen Gruppen (acht bis zehn Personen) mit Verbraucherinnen und Verbrauchern in einem Zeitraum von etwa zwei Stunden über ihre Alltagserfahrungen im jeweiligen Bedarfsfeld diskutiert. Fokusgruppen sollen und können

damit keine statistisch gesicherten Ergebnisse liefern. Setzt man die Fokusgruppen mithilfe eines geschickten qualitativen Sampling-Plans zusammen (siehe hierzu Abschnitt 3.3.2), dienen Fokusgruppen vielmehr dazu, Beweggründe von Verhalten und ein Spektrum von Einstellungen zu identifizieren, nicht jedoch deren Häufigkeiten aufzudecken.

Um Informationen über die soziodemographische Zusammensetzung der Diskussionsgruppen zu erhalten, wurden die Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmer vor oder nach der Durchführung der Fokusgruppen gebeten, einen kurzen standardisierten Fragebogen auszufüllen, den der SVRV entwickelte. Dieser Fragebogen enthält die wichtigsten soziodemographischen Merkmale (Hoffmeyer-Zlotnik & Warner, 2019), erfasst den Lebensstil mithilfe des sogenannten Otte-Instruments (Otte, 2008) und fragt die Parteineigung ab. Auch wenn dieser Fragebogen für die Erstellung dieses Gutachtens nicht verwendet wurde, ermöglicht er doch in etwaigen späteren, sekundäranalytischen Auswertungen die Verknüpfung mit quantitativen Daten im Sinne eines Mixed-Methods-Designs (Kuckartz, 2014; Kelle, 2019; Schoonenboom & Johnson 2017).

Die Gruppendiskussionen selbst wurden mithilfe eines Gesprächsleitfadens (Vogl, 2019) geführt, der in Abstimmung mit Ipsos für die Diskussionsleiterinnen und -leiter entwickelt wurde. Anders als bei standardisierten Befragungen werden bei Gruppendiskussionen bewusst die Fragen in der Diskussion nicht bei allen Gruppen vollkommen identisch zur Anwendung gebracht, um besser dem Gesprächsfluss folgen zu können. Den Moderatorinnen und Moderatoren wurde vielmehr die Möglichkeit eingeräumt, flexibel auf Entwicklungen in der Diskussion zu reagieren. Beim Aufbau des Leitfadens wurde darauf geachtet, dass mit allgemeinen Fragen begonnen und spezielleren Fragen geendet wird, damit die Befragten nicht zu Beginn überfordert und von der Äußerung eigener Ansichten abgeschreckt werden. Aus diesem Grund wurde mit einer Vorstellungsrunde und Beschreibung der Lebenswelt der Teilnehmerinnen und Teilnehmer begonnen. Erst anschließend wurde auf das Thema des jeweiligen Bedarfes fokussiert. Im Zentrum stand die Frage, wie sich für Verbraucherinnen und Verbraucher das Bedarfesfeld im Alltag gestaltet, welche Herausforderungen und Probleme ihnen dabei begegnen und wie sie mit diesen umgehen. Auch Wünsche und For-

derungen an Politik, Unternehmen oder Gesellschaft sollten geäußert werden. Weiterhin wurden spezielle Probleme diskutiert, die sich entweder aus den Vorrecherchen des SVRV, den Expertengesprächen oder aktuellen politischen Diskussionen ergaben (so etwa die Themen Digitalisierung und Nachhaltigkeit).

Da die Fokusgruppen möglichst in Wohnortnähe der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und damit teilweise in sehr dünn besiedelten Regionen stattfinden sollten, war eine Durchführung in professionellen Studios nicht immer möglich. Durchführungsorte waren daher neben den Studios des Marktforschungsinstituts auch Hotels, Schulen, Gemeindezentren u. ä. Bei migrantischen Verbrauchergruppen wurden die Diskussionen in der jeweiligen Muttersprache geführt.

Die Diskussionen wurden auf Tonträger aufgenommen und anschließend transkribiert. Fremdsprachige Transkripte wurden außerdem ins Deutsche übersetzt. Die Daten wurden von einer Mitarbeiterin der Geschäftsstelle mit der Software MAXQDA ausgewertet. Es kam die strukturierende Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2012) zur Anwendung. Um die Auswertung so objektiv wie möglich zu gestalten, wurden von März bis September 2020 im Abstand von ein bis drei Wochen i. d. R. einstündige Datensitzungen (Reichert, 2018) durchgeführt.

2.3 Sekundäranalysen (QUAN)

Um einordnen zu können, bei welchen der über die qualitativen Daten ermittelten Herausforderungen und Problemlagen es sich um Probleme kleiner Gruppen handelt und welche Herausforderungen und Problemlagen große Teile der oder gar die gesamte Bevölkerung betreffen, sind repräsentative statistische Informationen erforderlich. Daher zog der SVRV in allen Themenfeldern im Sinne des Datensparsamkeitsgebots so weit wie möglich entweder Informationen aus der amtlichen Statistik (Hartmann & Lengerer, 2019) oder aus bereits existierenden standardisierten Befragungen (vgl. Abschnitt 3.4) hinzu, insbesondere dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), das z. B. auch für den amtlichen Wohngeld- und Mietenbericht herangezogen wird (Goebel et al., 2018).

Teilweise waren bereits publizierte Informationen nicht in der für dieses Gutachten erforderlichen Form aufbereitet – in diesem Fall führten die Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter der Geschäftsstelle im Auftrag des SVRV eigene Sekundäranalysen (Mochmann, 2019) durch bzw. beauftragten Externe mit Sekundäranalysen, namentlich im Bedarfsfeld Wohnen auf Basis des SOEP.

In der einfachsten Variante waren diese statistischen Daten bereits aufbereitet, sodass die relevanten Zahlen für dieses Gutachten einfach übernommen werden konnten. Konkret wurden veröffentlichte Daten der amtlichen Statistik und aus repräsentativen Bevölkerungsbefragungen von Verbraucher- und Umweltverbänden sowie von öffentlichen Behörden und Instituten für die einzelnen Kapitel genutzt, und zwar primär:

- für das Bedarfsfeld Mobilität (siehe C.II) insbesondere die Studie „Mobilität in Deutschland“ (MiD) (infas et al., 2018), Publikationen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR, 2018), Umfragen von Verbänden, wie z. B. ADAC oder ADFC
- für das Bedarfsfeld Ernährung (siehe C.III) insbesondere der BMEL-Ernährungsreport (BMEL, 2017, 2020a) sowie Umfragen der Verbraucherzentralen und ihres Bundesverbandes
- für das Themenfeld Nachhaltiger Konsum (siehe D.I) u. a. die regelmäßigen „Umweltbewusstseinsstudien“ und „Naturbewusstseinsstudien“ des BMU (BMU, 2019, 2020), der „Ernährungsreport 2020“ (BMEL, 2020a), das „Ökobarometer 2019“ (BMEL, 2020b) sowie diverse „Eurobarometer“-Umfragen der EU-Kommission (EU, 2016, 2017a, 2017b)
- für das Themenfeld Digitale Welt (siehe D.II) insbesondere Studien der Verbraucherzentralen und ihres Bundesverbandes, z. B. die Studie „Erfahrungen von Verbrauchern mit Vermittlungsplattformen“ (Verbraucherzentrale Bayern e. V., 2019), sowie des Bundesverbandes Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (Bitkom), z. B. die Studie „Das intelligente Zuhause: Smart Home 2020“ (Bitkom e. V., 2020)

2.4 Standardisierte Befragungen (QUAN)

Für die Themen Wohnen (C.I), Nachhaltiger Konsum (D.I) und Digitale Welt (D.II) reichten die verfügbaren standardisierten Daten (vgl. Abschnitt 2.3) nicht aus, um die für dieses Gutachten relevanten Fragestellungen zu beantworten.

Daher wurde für jedes dieser Themen eine vom SVRV beauftragte Primärerhebung mittels einer standardisierten Befragung (Reinecke, 2019) durchgeführt. Bei standardisierten Befragung (auch: Umfrage, Survey) sind nicht nur die Fragen (Porst, 2019), sondern auch die Antwortmöglichkeiten (Franzen, 2019) meist genau vorgegeben, und zwar sowohl in ihrer Formulierung als auch in ihrer Reihenfolge (Fietz & Friedrichs, 2019). Freilich sind auch offene Fragen, die mit einem (kurzen) Text oder mit Stichworten beantwortet werden, möglich (Züll & Menold, 2019) und zunehmend besser automatisiert auswertbar, etwa zur Erstellung von sogenannten Word-Clouds (wie sie auch im vorliegenden Gutachten zu finden sind).

Die für das jeweilige Themenfeld verantwortlichen Mitglieder des SVRV, die das jeweilige Konzept und die Ausschreibungsunterlagen verantwortet hatten, entwickelten zusammen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Geschäftsstelle und den beauftragten Befragungsinstituten zunächst einen Fragebogen für das jeweilige Thema. Die Fragebögen enthielten in der Regel sowohl geschlossene, als auch offene Fragen. Die Fragebögen begannen typischerweise mit einleitenden allgemeinen Fragen. Es folgten spezifische Detailfragen. Den Abschluss bildete die Erhebung soziodemographischer Merkmale (Hoffmeyer-Zlotnik & Warner, 2019). Die einzelnen Befragungsschwerpunkte werden in den Kapiteln zu den jeweiligen Themen ausführlicher dargestellt. Eine detaillierte Gesamtdokumentation der Methodik der durchgeführten Studien (inkl. Dokumentation des Fragebogens sowie Angaben zu Stichprobe, Auswahlverfahren, Feldverlauf und Ergebnisaufbereitung) erfolgt in den einzelnen Methodenberichten, abrufbar unter www.svr-verbraucherfragen.de.

Die drei standardisierten Befragungen wurden als computergestützte Telefoninterviews (CATI) (Häder & Gabler, 2006; Hüfken, 2019) von den Markt- und Meinungsforschungsinstituten forsa und Infas durchgeführt und zwar:

- für das Bedarfsfeld Wohnen (C.I) zwischen Ende September und Ende Oktober 2020 von Infas (Bonn)
- für das Thema Nachhaltiger Konsum (D.I) im September 2020 von forsa
- für das Thema Digitale Welt (D.II) zwischen Mitte August und Anfang September 2020 von forsa

Nach Abschluss der Datenerhebung wurden die Daten vom jeweiligen Befragungsinstitut zunächst aufbereitet. Je nach Themenfeld wurde für offene Fragen entweder das komplette Kategorienschema für die offenen Fragen induktiv aus dem Material erarbeitet, oder es wurde zunächst deduktiv-analytisch entwickelt und dann mithilfe des Materials induktiv erweitert. Ein Beispiel, wie ein solcher Kodierprozess verläuft, findet sich bei Rädiker und Kuckartz (2020). Um die Intercooder-Reliabilität (Mayring, 2003) sicherzustellen, wurden jeweils zusätzliche Maßnahmen ergriffen, die in den jeweiligen Kapiteln beschrieben sind.

Im Anschluss wurden die Daten durch die beauftragten Befragungsinstitute ausgewertet und in Form von Tabellenbänden bereitgestellt. Bei Bedarf wurden von einem Mitarbeiter oder einer Mitarbeiterin der Geschäftsstelle bzw. einem Mitglied des Sachverständigenrates gezielte statistische Auswertungen vorgenommen.

Die Datensätze der im Auftrag des SVRV durchgeführten quantitativen Befragungen werden im Sinne von Open Science der Allgemeinheit sukzessive im GESIS Datenarchiv¹ für Re-Analysen und Sekundäranalysen zur Verfügung gestellt.

2.5 Juristische Methoden

Die traditionelle juristische Methodenlehre zielt auf die Interpretation von Gesetzen im Wege der historischen, systematischen, wörtlichen, genetischen und teleologischen Auslegung. Daneben kämpft die Rechtsvergleichung seit Jahrzehnten um ihre Anerkennung vor allem in der richterlichen Praxis. Eine eher deutsche Besonderheit ist die Gesetzgebungslehre, die – wie der Name sagt – methodische Hilfestellung bei der Abfassung von Gesetzen leisten soll. Die in diesem Gutachten zugrunde gelegte rechtliche Methodik bewegt sich im Rahmen des anerkannten methodischen Kanons, weist jedoch einige Besonderheiten auf.

Im Mittelpunkt steht die Darstellung der Verbraucherinformationspflichten, der gesetzlichen Regeln, aber auch der unmittelbar einschlägigen gerichtlichen Urteile. Die theoretischen Grundlagen der Verbraucherinformationspflichten sind eng mit der Vorstellung des autonom und selbstverantwortlich handelnden Menschen verknüpft, der von der Philosophie und der Ökonomie kommend seinen Weg in das Verbraucherrecht gefunden hat. Korrigiert werden diese theoretischen Grundlagen über die empirischen Erkenntnisse der Verhaltensforschung, die ein sehr viel differenzierteres Bild des realen Verhaltens der Verbraucherinnen und Verbraucher bereitstellen als insbesondere die traditionellen Wirtschaftswissenschaften dies tun. Das Verbraucherrecht hat dieses Spannungsverhältnis in unterschiedliche rechtliche Leitbilder übersetzt. Den autonom handelnden Verbraucherinnen und Verbrauchern stehen die verletzbaren gegenüber.

Die eigentliche Darstellung der gewaltigen Vielfalt informationeller Rechtsregeln orientiert sich an den im Gutachten behandelten Themenfeldern. Hervorzuheben ist, dass das Verbraucherrecht (sieht man vom Wohnraummietrecht ab) überwiegend auf unionsrechtliche Verordnungen und Richtlinien zurückgeht, die der deutsche Gesetzgeber in die Rechtsordnung übernommen hat. Das heißt aber auch, dass der Gestaltungsspielraum des deutschen Gesetzgebers relativ gering ist. Soweit die EU-Regeln auf eine Vollharmonisierung zielen, bewegt er sich gegen Null.

1 Siehe <https://search.gesis.org>, abgerufen am 22. Februar 2021.

Spezifisches Ziel des Gutachtens ist es, einen Überblick über die Verbraucherinformationspflichten zu geben (siehe E). Deshalb wird der Frage nicht weiter nachgegangen, ob und inwieweit im Detail mögliche Abweichungen zwischen den unionsrechtlichen Vorgaben und der deutschen Umsetzungsgesetzgebung bestehen. Vielmehr wird der Schwerpunkt auf die Präsentation der wesentlichen bedarfsfeldbezogenen Verbraucherinformationspflichten gelegt, ergänzt um jüngere einschlägige Rechtsprechung, auch unterinstanzliche Urteile.

Die Erörterung der Informationspflichten schließt mit einer Reihe von Vorschlägen und Empfehlungen. Hier verbinden sich rechtliche Methodik mit empirischen sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen. Nicht beabsichtigt ist eine konkrete rechtliche Ausformulierung der Vorschläge und Empfehlungen.

3 Ungleichheit der Verbraucherinnen und Verbraucher: Stichprobenstrategie und Verallgemeinerung

Die Verbraucherinnen und Verbraucher sind in ihren Lebenslagen und Lebensstilen sehr heterogen. So lassen sich etwa Stadt-Land-Unterschiede und regionale Unterschiede in den Lebensbedingungen der Verbraucherinnen und Verbraucher beobachten, und an einem Ort unterscheiden sie sich u. a. hinsichtlich Alter, sozialer Schicht, Migrationshintergrund und Geschlecht. Es ist dabei eine empirische Frage, ob und welche dieser Dimensionen in einem spezifischen Bedarfsfeld relevant sind oder nicht. Genau um dieser Frage nachzugehen, hat der SVRV über die Stichprobenstrategie sichergestellt, dass sich diese Heterogenität – sofern sie denn relevant ist – auch in den Daten abbildet. Bei den Surveys waren dies repräsentative Telefonstichproben. Für die qualitativen Studien wurden gezielt heterogene Standorte ausgewählt; dies wird im Folgenden näher beschrieben.

Die Berücksichtigung der lebensweltlichen Heterogenität ermöglichte es, bei der Auswertung die Frage zu stellen, ob diese Dimensionen tatsächlich auch relevant sind. Um diese Überlegungen zu erläutern, beschreiben wir im Folgenden zunächst grob, wie sich die Verbraucherinnen und Verbraucher in ihren Lebensbedingungen räumlich (Abschnitt 3.1) und sozial (Abschnitt 3.2) unterscheiden sowie wie der SVRV versucht hat, diese Unterschiede in der jeweiligen Stichproben- und Auswertungsstrategie umzusetzen (Abschnitt 3.3).

3.1 Räumliche Ungleichheit

Es ist seit Langem bekannt, dass sich die lokalen Lebensbedingungen sehr stark unterscheiden (BMI, 2020a, 2019; Ragnitz & Thum, 2019). Diese räumliche Variation sozialer Ungleichheit in dem Sinne, dass sich etwa die Konsummöglichkeiten sowohl hinsichtlich des lokalen Preisindex (BBSR, 2009) als auch hinsichtlich des verfügbaren Einkommens privater Haushalte (BMI, 2020b; WSI, 2020) unterscheiden, zieht sich über alle Skalierungsebenen: von Quartieren über Stadt-Land-Unterschiede über regionale Unterschiede bis hin zu nationalen Unterschieden, sowohl innerhalb von Europa als auch im globalen Kontext. Diese Ungleichheitsdimensionen können sich dabei überlagern und kumulieren. Entgegen der Prognose der ökonomischen Gleichgewichtstheorien sind diese regionalen Disparitäten erstaunlich stabil (Heidenreich, 2003). Selbstverständlich gibt es auch hier durchaus Absteiger und Aufsteiger. So war etwa Bayern nach dem 2. Weltkrieg ein Empfängerland des Länderfinanzausgleiches und hat es geschafft, zu einer der wohlhabenden Regionen zu werden. Dies ist allerdings eher die Ausnahme als die Regel. Während es eine spannende Frage für die Forschung ist, warum dies so ist, ist es im Kontext dieses Gutachtens und für die Verbraucherpolitik wichtig zu wissen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher unterschiedliche Teilhabechancen haben, je nachdem, wo sie wohnen. Innerhalb von Deutschland sind vor allem, nicht zuletzt aufgrund politischer Entscheidungs- und Transfermechanismen, zwei räumliche Dimensionen relevant, und zwar auf der einen Seite die regionale Herkunft im Sinne der Bundesländer und der Landkreise, und auf der anderen Seite Stadt-Land-Unterschiede.

Betrachtet man die Bundesländer und die Regionen oder Landkreise innerhalb der Bundesländer, so lassen sich diese idealtypisch in drei Großregionen einteilen, die sich u. a. hinsichtlich politischer Tradition sowie ihrer langfristigen Arbeitsmarktlage und Kaufkraft systematisch unterscheiden (Baur, 2008):

1. Der Nordwesten entspricht am ehesten dem deutschen „Durchschnitt“ – ein typisches Beispiel ist Nordrhein-Westfalen: Politisch wechseln sich CDU- und SPD-geführte Regierungen ab, wirtschaftlich sind städtische Verwaltungs- und Dienstleistungszentren in zentrale Industrieregionen eingebettet. Insgesamt entsprechen die Arbeitsmarktlage und Beschäftigungsquote dem deutschen Durchschnitt,

die Pro-Kopf-Einkommen sind im gesamtdeutschen Vergleich relativ hoch, die Arbeitslosenquoten sind niedrig bis mittel. Entsprechend liegt auch die für das Thema „Verbrauch“ so wichtige Kaufkraft im mittleren Bereich.

2. Der Süden, zu dem etwa Baden-Württemberg und Bayern gehören, ist konservativ-liberal oder konservativ-grün. Auch hier sind Verwaltungs- und Dienstleistungszentren in zentrale Industrieregionen eingebettet. Allerdings sind hier wesentlich mehr Zukunftsindustrien angesiedelt, weshalb die Durchschnittseinkommen und Beschäftigungsquoten hoch, die Arbeitsmarktlage seit den 1980er Jahren tendenziell gut bis sehr gut, die Arbeitslosenquoten sehr niedrig und die Kaufkraft hoch sind.
3. Der Osten stellt gewissermaßen den Kontrastfall zum Süden dar: Insgesamt ist hier die Arbeitsmarktlage seit der Wiedervereinigung schlecht, da der Osten wirtschaftlich zur europäischen Peripherie gehört, d. h. es gibt kaum Industriearbeitsplätze, sondern vor allem Arbeitsplätze in schlecht bezahlten Branchen wie dem Tourismus und der Landwirtschaft. Entsprechend sind die Arbeitsmarktlage, die Beschäftigungsquote, die Einkommen und damit auch die Kaufkraft niedrig. Politisch ist der Osten postsozialistisch geprägt. Gleichzeitig sind hohe Wähleranteile für rechtsradikale Parteien zu vermerken.

Quer zu diesen großräumigen Unterschieden lassen sich Stadt-Land-Unterschiede feststellen. Insgesamt unterscheiden sich städtische Gebiete in vielerlei Hinsicht vom Land, z. B. hinsichtlich Verkehrsinfrastruktur, Kulturangebot und Einkaufsmöglichkeiten. Eine sehr hilfreiche Klassifikation ist die Klassifikation von Gemeinden in Großstädte, Mittelstädte, Kleinstädte und Landgemeinden (BBSR, 2019b). Was dabei zu beachten ist, ist die grobe Bevölkerungsverteilung. So wohnt jeweils ungefähr ein Drittel der deutschen Bevölkerung in Großstädten über 100.000 Einwohnern, in Mittelstädten von 20.000 bis 100.000 Einwohnern und ein weiteres Drittel der Bevölkerung wohnt in Kleinstädten und Landgemeinden, also in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern. Die Verteilung der Stadt- und Gemeindetypen ist dabei nicht gleichmäßig über den Raum verteilt. So sind insbesondere Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen sehr stark von Groß- und Mittelstädten geprägt. Am ländlichsten sind Bayern und die ostdeutschen Gemeinden.

3.2 Soziale Ungleichheit

Während der Wohnort maßgeblich bei allen dort wohnenden Personen beeinflusst, welche Lebenschancen und Konsummöglichkeiten sie haben, existieren i. d. R. innerhalb eines Wohnorts erhebliche soziale Unterschiede.

Diese sozialen Unterschiede drücken sich im Alltag auf der einen Seite dadurch aus, dass Angehörige unterschiedlicher sozialer Gruppen tatsächlich unterschiedliche Bedürfnisse haben. So sind etwa bestimmte Produkte hochgradig geschlechtsspezifisch, etwa Tampons und Bartschneidemaschinen. Ältere Personen haben oft größere gesundheitliche Probleme und benötigen deshalb häufiger bestimmte Medikamente, Gehhilfen, Sehhilfen usw., während umgekehrt Schulbedarf typischerweise eher in Familien mit sechs- bis achtzehnjährigen Kindern anfällt, ebenso wie bestimmte Varianten des Spielzeugs.

Neben diesen unterschiedlichen Konsumwünschen unterscheiden sich aber Verbraucherinnen und Verbraucher auch dahingehend, inwiefern sie sich überhaupt bestimmte Produkte leisten können und welche Konsumkompetenzen sie haben. Auch Kaufkraft und Konsumkompetenzen variieren sehr stark nach sozialen Gruppen, etwa differenziert nach der Bildung.

Je nach Bedarfswelt können dabei empirisch unterschiedliche Ungleichheitslagen relevant sein. Aus der bisherigen Ungleichheitsforschung weiß man allerdings, dass besonders oft Geschlecht, soziale Schicht, Alter und Migrationshintergrund relevant sind.

Das Geschlecht (Krüger, 1999; Lindqvist et al., 2020; Wolf & Hoffmeyer-Zlotnik, 2003) ist, anders als der gegenwärtige gesellschaftspolitische Diskurs erwarten lässt, für viele Konsumentscheidungen weniger relevant als andere Ungleichheitsdimensionen. Der Grund dafür ist, dass für sehr viele Konsumentscheidungen die Konsumeinheit nicht das Individuum, sondern der Haushalt ist und dass auch heute noch die meisten Deutschen den größten Teil ihres Lebens in einer heterosexuellen Partnerschaft verbringen. Es wird zwar innerhalb eines Haushalts oft eine häusliche Arbeitsteilung praktiziert (Grunow, 2019), aber grundsätzliche Konsumentscheidungen, wie etwa, welche Wohnung man bezieht, ob man ein Auto kauft, welche Möbel man anschafft und welche Haushalts-

geräte man erwirbt, werden häufig auf der Haushaltsebene für alle Haushaltsmitglieder gemeinsam getroffen (Felser, 2015).

Allerdings spielt das Geschlecht bei einigen spezifischen Produkten durchaus eine Rolle, etwa bei der Bekleidung oder bei bestimmten Kosmetikprodukten. Ebenso wirkt sich die häusliche Arbeitsteilung oft dahingehend aus, dass bestimmte Haushaltsmitglieder nur in bestimmte Phasen des Konsumprozesses (oder gar nicht) involviert sind. Es kann also durchaus Geschlechterunterschiede dahingehend geben, wer innerhalb des Haushalts für welche Produkte Konsumkompetenzen aufweist und damit als Gatekeeper funktioniert, also sowohl entscheidet, ob und welcher Art das Produkt angeschafft wird, als auch nachher tatsächlich einkauft. Dies kann wiederum in verschiedenen Haushaltskonstellationen sehr unterschiedlich sein und vom Produkt abhängen (Davis, 1976; Kirchner, 1995).

Weitaus wichtiger als das Geschlecht ist für die meisten Bedarfswelt des Verbrauchs das soziale Milieu bzw. die soziale Schicht (Hradil, 2013; Mau & Verwiebe, 2009), die klassisch über eine Kombination aus Bildung, Einkommen und Berufsprestige operationalisiert wird. Die soziale Schicht ist mindestens in dreierlei Hinsicht konsumrelevant:

1. **Wissen:** Die sogenannten höheren sozialen Schichten sind meistens besser gebildet und weisen daher auch größere Konsumkompetenzen auf, d. h. sie sind sowohl besser in der Lage, verschiedene Kaufentscheidungen gegeneinander abzuwägen als auch zusätzliche Informationen zu suchen, etwa über z. B. Produkttests bei der Stiftung Warentest, aus der Fachliteratur und ähnlichem. Dagegen haben soziale Milieus mit niedrigem Status häufiger einen eher unterhaltungsorientierten Umgang mit Informationen, wollen daher Informationen anders aufbereitet bekommen und wünschen sich häufig konkrete Handlungsanweisungen, d. h. Hinweise dazu, welche Produkte sie konsumieren sollen oder nicht konsumieren sollen.
2. **Können:** Einkommensunterschiede haben zur Folge, dass sich die Angehörigen verschiedener sozialer Schichten wesentlich in ihren Möglichkeiten unterscheiden, für bestimmte Produkte Geld ausgeben zu können.

3. **Wollen:** Die sozialen Schichten unterscheiden sich in ihren Lebensstilen, die zu sehr unterschiedlichen Konsumwünschen führen können; nicht zuletzt da Konsum in allen Schichten ein Mittel zum Ausdruck der eigenen Identität und zur Abgrenzung von anderen Bevölkerungsgruppen ist (Schulze, 1992).

Während zur Charakterisierung der sozialen Schicht das Einkommen oft schwer zu messen ist, da es hier aufgrund von sozialer Erwünschtheit oft zu hohen Verweigerungsraten („Item Non-Response“) kommt, ist das leicht erhebbare Bildungsniveau ein guter Indikator für die soziale Schicht, da das Bildungsniveau hochgradig mit den anderen Schichtungskriterien zusammenhängt (Müller-Schneider, 1996) und weil es Voraussetzung für gut bezahlte Arbeitsplätze ist. Betrachtet man die Verteilung der Bildungsabschlüsse in der Gesamtbevölkerung, so zeigt sich, dass diese im Jahr 2017 relativ gleichmäßig verteilt waren. So hatten 2017 jeweils etwa ein Drittel der deutschen Bevölkerung höchstens einen Haupt- oder Volksschulabschluss, einen Realschulabschluss bzw. mindestens (Fach-)Hochschulreife (Destatis, 2018).

Neben dem Bildungsabschluss ist meistens das Alter (Hradil, 2013; Mau & Verwiebe, 2009) hochgradig konsumrelevant und auch hier in mehrerer Hinsicht:

1. **Wissen:** Zunächst lassen sich altersspezifische Konsumkompetenzen beobachten. So sind etwa im Bereich der digitalen Techniken die Jüngeren wesentlich kompetenter als die Älteren. In anderen Bereichen, wie etwa Ernährung, spielt dagegen Erfahrungswissen eine große Rolle, wodurch die ältere Generation einen Vorteil hat. Entsprechend müssen daher je nach Bedarfswelt und Konsumkompetenzen Informationen unterschiedlich aufbereitet werden.
2. **Können:** Die Möglichkeit zum Konsum kann sich in den unterschiedlichen Altersgruppen unterscheiden und es kann sogar sein, dass der Konsum in bestimmten Altersgruppen gesetzlich beschränkt ist – man denke etwa an das Verbot, Alkohol an Kinder zu verkaufen. Betrachtet man etwa das Mobilitätsverhalten, so sind Minderjährige und Hochbetagte deutlich weniger mobil. Die Jüngeren dürfen noch gar keinen Führerschein erwerben und können deshalb nicht Auto fahren – und sie haben i. d. R. ein geringeres Einkommen, was dazu führt,

dass sie sich kein Auto leisten können. Die Älteren sind dagegen häufig aus gesundheitlichen Gründen in ihrer Mobilität eingeschränkt.

3. **Brauchen:** Die Konsumbedarfe können in den verschiedenen Altersgruppen unterschiedlich sein. Je älter Personen werden, desto wahrscheinlicher liegen etwa gesundheitliche Beeinträchtigungen vor, die auf der einen Seite die Fähigkeit beeinträchtigen, einkaufen zu gehen, aber auch insbesondere zusätzliche Konsumbedarfe verursachen. Bestimmte Bedarfe wie z. B. Lernmaterialien oder Gehhilfen, sind spezifisch für bestimmte Altersgruppen.
4. **Wollen:** Schließlich haben sich auch über die Generationen hinweg der Geschmack und die Konsumwünsche insgesamt gewandelt, wodurch es zu einem bestimmten Zeitpunkt altersspezifische Unterschiede der Konsumbedürfnisse gibt. Als Beispiel lässt sich anführen, dass es insbesondere in Bezug auf Nachhaltigkeit und alternativen Lebensstil jüngere Personen sind, wie etwa die Fridays-for-Future-Bewegung, die einen alternativen Lebensstil propagieren, während die ältere Bevölkerung noch stärker an der Idee des demonstrativen Konsums festhält.

Beim Alter lässt sich grob sagen, dass etwa 20 Prozent der deutschen Bevölkerung unter 20 Jahre alt ist, ein Viertel zwischen 20 und 40 Jahre, etwa 30 Prozent zwischen 40 und 60 Jahre und etwa 30 Prozent 60 Jahre und älter (Destatis, 2020).

Trotz verstärkter Forschungen in den letzten Jahren über die Integration von Geflohenen und anderen Migrantengruppen (Heckmann, 2015) existieren nach wie vor wenig valide empirische Studien über den Einfluss des Migrationshintergrunds auf den Konsum. Dennoch ist davon auszugehen, dass er in vielerlei Hinsicht konsumrelevant ist, weil – je nachdem, aus welchem Kulturkreis eine Person stammt – die Konsumbedürfnisse wahrscheinlich sehr unterschiedlich sind.

Je nachdem, welche Begrifflichkeiten man bei der Datenerhebung verwendet („Nationalität“, „Staatsangehörigkeit“, „ethnische Zugehörigkeit“, „Migrationshintergrund“), in welcher Sprache Daten statistisch erhoben werden und wie die aktuellen Staatsgrenzen definiert sind, ergeben sich verschiedene Zahlen, die teilweise erheblich voneinander abweichen (Thorvald-

sen, 2009). So lebten in Deutschland 2011 laut Zensus etwa 3,1 Mio. Ausländerinnen und Ausländer, laut Ausländerzentralregister (AZR) aber 3,4 Mio. (Destatis, 2014). Diese Differenz von etwa 300.000 Personen (zehn Prozent) entspricht etwa der Einwohnerzahl von Bonn, Bielefeld, Münster oder Karlsruhe bzw. etwa einem Viertel der 2015 nach Deutschland Geflohenen. „Ausländer“ sind aber nicht dasselbe wie „Personen mit Migrationshintergrund“. So haben etwa viele Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler die deutsche Staatsbürgerschaft (zählen also als „Deutsche“), haben aber trotzdem einen Migrationshintergrund (Gresch & Kristen, 2011).

Einen Migrationshintergrund haben in Deutschland etwa 16,4 Mio. Menschen – also 13 Mio. Menschen mehr als Ausländerinnen und Ausländer registriert sind (Destatis, 2015). Hinzu kommen die etwa 12,5 Mio. Geflohenen und Heimatvertriebenen nach dem 2. Weltkrieg, die je nach deutscher Region zwischen 14 Prozent und 24 Prozent der heutigen Wohnbevölkerung ausmachen (Bade & Oltmer, 2007) und die weder als Ausländerin und Ausländer noch als Personen mit Migrationshintergrund zählen.

Bei manchen verbraucherpolitischen Problemen ist tatsächlich die absolute Wanderungszahl relevant, zum Beispiel, wenn (so wie im Jahr 2015) in einem einzigen Jahr etwa 1,1 Mio. Geflohene nach Deutschland kamen und möglichst schnell mit Wohnungen und Basisgütern des täglichen Bedarfs ausgestattet werden mussten. Für die langfristige Integration von Migrantinnen und Migranten ist aber das sogenannte Wanderungssaldo viel bedeutsamer, das zum Beispiel 2014 bei etwa 550.000 Menschen lag (BAMF, 2016).

Erschwerend kommt hinzu, dass es nicht genügt zu unterscheiden, ob eine Person einen Migrationshintergrund hat oder nicht. Vielmehr spielen Herkunftsland, Wanderungszeitpunkt, Wanderungsgrund und Aufnahmeort eine große Rolle, und es lässt sich eine Intersektionalität mit anderen Ungleichheitskategorien beobachten (Heckmann, 2015).

Insgesamt lässt sich trotz der schlechten Datenlage festhalten, dass sehr große Teile der in Deutschland lebenden Menschen entweder eine eigene Migrations-, Vertreibungs- oder Fluchterfahrung haben oder zumindest in zweiter oder dritter Generation Nachfahren solcher Personen sind. Das heißt, es ist sinn-

voll, nicht nur, aber auch im Hinblick auf das Thema „Verbrauch“ den Migrationshintergrund systematisch mitzubedenken. Gleichzeitig wurde dieses Thema nicht nur, aber auch in der Konsumforschung bislang größtenteils vernachlässigt, d. h. es gibt nahezu keinerlei Wissen um migrantischen Konsum (z. B. ist die Repräsentation von Migrantinnen und Migranten in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nach wie vor nicht zufriedenstellend). Das heißt, um die Frage, wie Migrationshintergrund in der Verbraucherpolitik zu berücksichtigen ist, überhaupt beantworten zu können, wäre dringend Forschung erforderlich. Der SVRV betritt hier methodisches Neuland und hat insbesondere in zwei Bedarfsfeldern – Ernährung und Mobilität – exemplarisch Möglichkeiten erprobt, den Migrationshintergrund in der Verbraucherforschung und -politik zu berücksichtigen.

3.3 Abbildung der Ungleichheitsdimensionen in der Stichproben- und Auswertungsstrategie

Wie bereits erwähnt, ist es eine empirische Frage, ob und welche dieser Dimensionen in einem spezifischen Themenfeld relevant sind oder nicht. Um genau dieser Frage nachzugehen, hat der SVRV über die Stichprobenstrategie sichergestellt, dass sich diese Heterogenität – sofern sie denn relevant ist – auch in den Daten abbildet. Dies ermöglichte es, bei der Auswertung die Frage zu stellen, ob und inwiefern diese Dimensionen tatsächlich auch empirisch relevant sind. Dies geschah auf jeweils spezifische Art und Weise bei den qualitativen und quantitativen Daten

3.3.1 Zufallsauswahl (QUAN)

Quantitative Daten sind dann besonders nützlich, wenn die Fallauswahl mithilfe von Zufallsstichproben (Häder & Häder, 2019) erfolgte. Entsprechend hat sich der SVRV bemüht, bei Sekundäranalysen und der Analyse von prozessproduzierten Daten (vgl. Abschnitt 2.3) solche Daten zu verwenden, bei denen die Fälle nach dem Zufallsprinzip ausgewählt wurden. Bei den eigenen standardisierten Befragungen (vgl. Abschnitt 2.4) wurden ebenfalls Zufallsstichproben aus der Gesamtbevölkerung gezogen. Da es sich um Telefonstichpro-

ben handelt, werden Personen ohne jeden Telefonanschluss (Festnetz oder Mobilgerät) faktisch aus der Stichprobe ausgeschlossen; der Anteil dieser Menschen ist in Deutschland einerseits freilich verschwindend gering – andererseits handelt es sich dabei um Menschen, die z. B. als Wohnungslose große Probleme haben können (vgl. C.I Wohnen).

Bei den drei Befragungen für die Themenfelder Wohnen (C.I), Nachhaltiger Konsum (D.I) und Digitale Welt (D.II) wurden Zufallsstichproben aus der relevanten Grundgesamtheit aller Menschen in Deutschland mit Festnetz-Telefonanschluss oder einer Mobil-Telefonverbindung gezogen. Hierzu müssen Forschende zunächst eine Grundgesamtheit („Population“) definieren und diese räumlich, zeitlich und sachlich abgrenzen (Thierbach, Hergesell & Baur, 2021). Bei diesen Grundgesamtheiten handelte es sich um:

- in der Befragung Wohnen (C.I): die deutschsprachige Wohnbevölkerung ab 21 Jahre mit Festnetz-Telefonanschluss oder einer Mobil-Telefonverbindung auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland
- in der Befragung Nachhaltiger Konsum (D.I): die deutschsprachige erwachsene Wohnbevölkerung in Privathaushalten auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland
- in der Befragung Digitale Welt (D.II): die deutschsprachige erwachsene Wohnbevölkerung in Privathaushalten auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland

Im nächsten Schritt wird eine für die Analysefragen genügend große Zufallsstichprobe aus der Grundgesamtheit gezogen. Dabei ist das konkrete Verfahren zur Erhebung der Zufallsstichprobe an den Datenerhebungsmodus anzupassen. Da es sich bei den drei Befragungen um telefonische Befragungen handelte, wurde ein sogenannter Dual-Frame-Ansatz gewählt, bei dem zunächst mit dem ADM-Telefon-Mastersample (Festnetz) und dem ADM-Auswahlrahmen für Mobiltelefonie (Hoffmann, 2007) separate Stichproben für Festnetz- und Mobilfunkteilnehmer gezogen wurden, die dann anschließend kombiniert wurden. Um Verzerrungen der Stichprobe (Bias) zu vermeiden, sollte die Ausschöpfungsquote möglichst groß sein (im – utopischen – Idealfall 100%), weil ansonsten das Zufallsprinzip außer Kraft gesetzt wird. Es ist daher darauf zu achten, dass

die Kontaktrate möglichst groß und die Verweigerungsquote („Non-Response“) möglichst gering ist (Stoop et al., 2010; Engel & Schmidt, 2019). Insgesamt wurden folgenden Stichprobengrößen (n) erzielt:

- in der Befragung Wohnen (C.I): n = 1.108
- in der Befragung Nachhaltiger Konsum (D.I): n = 1.000
- in der Befragung Digitale Welt (D.II): n = 1.501

Weitere Details zu den erzielten Ausschöpfungsquoten finden sich in den Methodenberichten, abrufbar unter www.svr-verbraucherfragen.de.

Die räumliche und soziale Ungleichheit zwischen den Verbraucherinnen und Verbrauchern wurde im Fragebogen (vgl. Abschnitt 2.4) durch die soziodemographischen Standards (Hoffmeyer-Zlotnik & Warner, 2019) abgebildet. Im Falle der Infas-Erhebung zur Wohn- und Energiesituation wurden zusätzlich bei der Stichprobenziehung einkommensschwache Regionen überrepräsentiert. Infolge dieser disproportionalen Schichtung konnten diese dann im Rahmen der Auswertung der Daten mithilfe der deskriptiven Statistik (auch: beschreibende Statistik) als Kontrollvariablen in multivariaten Analysen eingeführt werden, sodass überprüft werden kann, ob und welche Variablen wie eine Rolle spielen.

Liegt eine Zufallsstichprobe vor, können diese Befunde abschließend mit der Inferenzstatistik (auch: induktive Statistik) auf die Grundgesamtheit verallgemeinert werden. Der Grad an Sicherheit, der an die Inferenz gesetzt werden kann, wird durch Signifikanzniveaus (in statistischen Tests) bzw. Konfidenzniveaus (in Konfidenzintervallen) ausgedrückt (Thierbach et al., 2021).

3.3.2 Theoriegeleitete Auswahl (QUAL)

Für qualitative Datenerhebungen sind Zufallsstichproben aus verschiedenen Gründen meistens ungeeignet. Hierzu gehört insbesondere, dass Zufallsstichproben relativ große Stichproben erfordern (i. d. R. mindestens $n > 30$ für jede analysierte Subgruppe), da sonst die Zufallsfehler einer zufälligen Stichprobenziehung zu groß werden (Thierbach, Hergesell & Baur, 2021). Dies machte Zufallsstichproben als Instrument der Fallauswahl für die Fokusgruppen (vgl. Abschnitt 2.2) und Ex-

perteninterviews (vgl. Abschnitt 2.1) unbrauchbar, weil sonst die Datenerhebung und Datenanalyse die verfügbaren Ressourcen überstiegen hätten.

Stattdessen wurden Strategien der theoriegeleiteten Fallauswahl (Akremi, 2019) angewandt, die auch für kleine Fallzahlen geeignet sind und dadurch tieferegehende Analysen ermöglichen. Bei der bewussten Fallauswahl wird im Gegensatz zur Zufallsstichprobe die Sozialtheorie und nicht die Wahrscheinlichkeitstheorie verwendet, und daher basieren Strategien der Verallgemeinerung nicht auf statistischer Argumentation, sondern auf sozialtheoretischen Begründungen (Baur & Christmann, 2021). Dennoch kann auch hier verallgemeinert werden, etwa durch naturalistische Verallgemeinerung, die sich einer dichten Beschreibung bedient, durch moderate Verallgemeinerung, durch analytische Verallgemeinerung oder durch die Übertragbarkeit von Fall zu Fall (Onwuegbuzie & Collins, 2017).

Sowohl für die Experteninterviews als auch bei den Fokusgruppen wurden die Personen nach dem Kontrastgruppenprinzip, oder auch „Most Different Cases Design“ (Baur & Christmann, 2021), ausgewählt.

Wie bereits in Abschnitt 2.1 erläutert, war bei den Experteninterviews ein erstes Auswahlkriterium für die Expertinnen und Experten, dass diese eine besondere Fachkompetenz und Kenntnis des jeweiligen Themenfeldes besaßen. Zweites Auswahlkriterium war das Kontrastgruppenprinzip, d. h. es wurde darauf geachtet, möglichst unterschiedliche Expertinnen und Experten zu befragen, die möglichst kontrastierende Blickwinkel auf das jeweilige Thema hatten, um ein möglichst umfangreiches und differenziertes Bild auf das Bedarfswelt geben zu können. Drittens wurde darauf geachtet, dass die Expertinnen und Experten möglichst unterschiedliche institutionelle Zugehörigkeiten hatten (Wissenschaft, Verbände, Ministerien, Politik etc.).

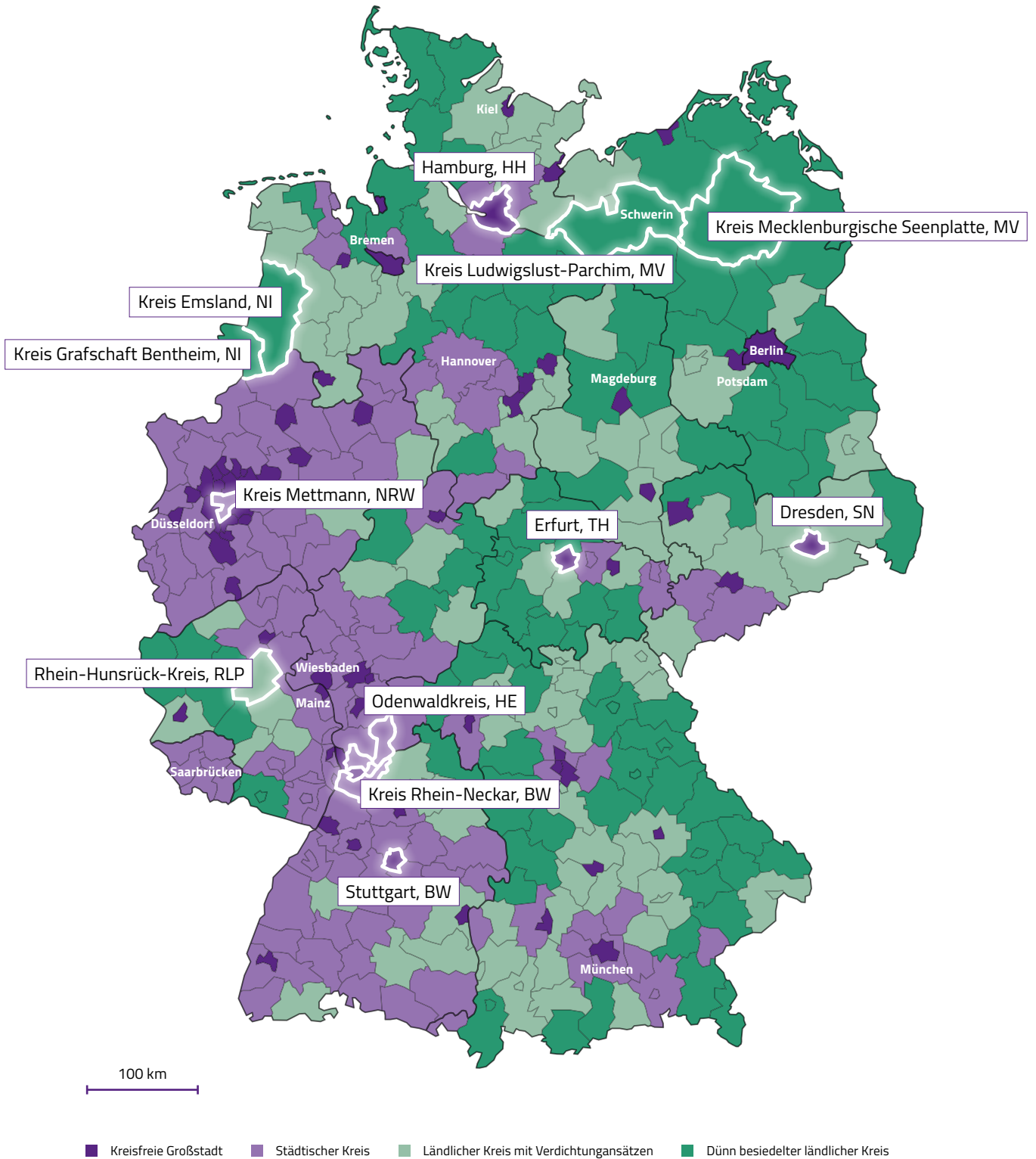
Für die Fokusgruppen wurde zu diesem Zweck auf Basis von theoretischen Vorüberlegungen ein differenzierter Stichprobenplan entwickelt. Bei den Fokusgruppen sollte ein Einblick in die Lebenswelt von möglichst unterschiedlichen Verbrauchergruppen gewonnen und eine Meinungs- und Problemvielfalt abgebildet werden.

Erstes Kriterium, das zur Bildung der Gruppen herangezogen wurde, waren deshalb die lokalen Lebensverhältnisse. Angestrebt wurde eine räumliche Streuung sowohl nach Regionen – Nord-/Westdeutschland, Süddeutschland und Ostdeutschland – und Raumordnungstypen. Zur Identifizierung letzterer wurde die Raumgliederung auf Kreisbasis des BBSR (2019a) genutzt und entsprechend kreisfreie Großstädte, städtische Kreise und dünn besiedelte ländliche Kreise ausgewählt (siehe Abbildung B-1).

Neben der räumlichen Differenzierung waren sozialstrukturelle Unterschiede zwischen den Befragten ein zweites Kriterium für die Entwicklung des Stichprobenplans. Konkret wurden über die Gruppen hinweg systematisch Bildungsgrad und sozioökonomischer Status, Alter, Geschlecht und Migrationshintergrund variiert. Ein Überblick über die Zusammensetzung der einzelnen Fokusgruppen findet sich jeweils in den Kapiteln zu den Bedarfswelt Ernährung und Mobilität.

Die einzelnen Gruppen haben einen ähnlichen Status wie Kontrollvariablen in der statistischen Analyse: Bei der Auswertung wurden systematisch die Gruppen miteinander verglichen, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu eruieren. Dabei wurde einerseits gefragt, welche der theoretisch denkbaren Ungleichheitsdimensionen empirisch auch eine Rolle spielen. Auch wenn die Fokusgruppen nicht erlauben festzustellen, wie häufig welche Meinung vorkommt, so erlauben sie doch herauszuarbeiten, welche unterschiedlichen Haltungen zu einem Thema existieren und welche Bevölkerungsgruppen tendenziell welche Haltungen vertreten. Andererseits wurde systematisch gefragt, welche Gemeinsamkeiten sich über alle Gruppen hinweg aufzeigen – gerade weil die Gruppen so unterschiedlich waren, ist es sehr wahrscheinlich, dass sich diese Gemeinsamkeiten auch bei einer quantitativen Studie in der Bevölkerung ausmachen lassen würden.

Abbildung B-1: Ausgewählte Landkreise für die Fokusgruppen, Siedlungsstrukturelle Kreistypen 2018



Literatur

- Akremit, L. (2019). Stichprobenziehung in der qualitativen Sozialforschung. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 265–297). Wiesbaden: Springer VS.
- Akremit, L., Baur, N., Knoblauch, H., & Traue, B. (2018). *Interpretative Sozialforschung*. Weinheim: Juventa.
- Bade, K., & Oltmer, J. (2007). Deutschland. In K. Bade, P. Emmer, L. Lucassen, & J. Oltmer (Hrsg.), *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (S. 141–170). Paderborn: Schöningh und Fink.
- Baur, N. (2008). Regionale Ungleichheiten der Arbeitsmarktchancen. *Zur Debatte 7/2008*, S. 26–27.
- Baur, N., & Blasius, J. (2019). Methoden der empirischen Sozialforschung – Ein Überblick. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 1–28). Wiesbaden: Springer VS.
- Baur, N., & Christmann, G. (2021). Fallauswahl und Generalisierung. In A. J. Heinrich, S. Marguin, A. Million, & J. Stollmann (Hrsg.), *Methoden der qualitativen Raumforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch*. Stuttgart: utb-Verlagsgemeinschaft.
- Baur, N., Graeff, P., Braunisch, L., & Schweia, M. (2020). The Quality of Big Data. Development, Problems, and Possibilities of Use of Process-Generated Data in the Digital Age. *Historical Social Research*, 45(3), S. 209–243.
- Baur, N., Kelle, U., & Kuckartz, U. (2017). Mixed Methods – Stand der Debatte und aktuelle Problemlagen. In N. Baur, & U. Kuckartz (Hrsg.), *Mixed Methods. Sonderheft 57. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 69 (Supplement 2)*. Wiesbaden: Springer.
- Bitkom e. V. (2020). *Smart Home 2020: Jeder Zweite träumt vom komplett vernetzten Zuhause*. Abgerufen am 11. September 2020 von <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Smart-Home-2020-Jeder-Zweite-traeumt-vom-komplett-vernetzten-Zuhause>
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016). *Migrationsbericht 2014 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung*. Abgerufen am 26. November 2020 von https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=16
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) (2009). *Regionaler Preisindex des BBSR – eine neue Studie. Informationen aus der Forschung des BBSR – Nr. 4/August 2009*. Abgerufen am 26. November 2020 von https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-info/2009_2010/DL_4_2009.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2018). *Verkehrsbild Deutschland. BBSR-Analysen KOMPAKT 08/2018*. Bonn. Abgerufen am 10. August 2020 von https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2018/ak-08-2018-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2019a). *Laufende Raumbearbeitung – Raumabgrenzungen. Siedlungsstrukturelle Kreistypen*. Abgerufen am 18. November 2020 von <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbearbeitung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2019b). *Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen. Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland*. Abgerufen am 24. November 2020 von <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbearbeitung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp.html>
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2019). *Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall*. Abgerufen am 26. November 2020 von <https://www.bmfsfj.de/blob/137240/e94cf2ffab8768fd37a1e632db3ee51e/schlussfolgerungen-kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse-langversion-data.pdf>

- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2020a). *Der Deutschlandatlas*. Abgerufen am 26. November 2020 von https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Home/home_node.html
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2020b). *Verfügbares Einkommen privater Haushalte*. Abgerufen am 26. November 2020 von <https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Karten/Wie-wir-arbeiten/071-Verfuegbares-Einkommen-privater-Haushalte.html>
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2017). *Deutschland, wie es isst. Der BMEL-Ernährungsreport 2018*. Abgerufen am 18. September 2020 von https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/Ernaehrungsreport2018.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2020a). *Deutschland, wie es isst. Der BMEL-Ernährungsreport 2020*. Abgerufen am 02. September 2020 von https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=19
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2020b). *Ökobarometer 2019. Umfrage zum Konsum von Biobensmitteln*. Abgerufen am 26. November 2020 von https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/oekobarometer-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2019). *Umweltbewusstsein in Deutschland 2018. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung*. Abgerufen am 26. November 2020 von https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/umweltbewusstsein_2018_bf.pdf
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2020). *Naturbewusstsein 2019. Bevölkerungsumfrage zu Natur und biologischer Vielfalt*. Abgerufen am 26. November 2020 von https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/naturbewusstsein_2019_bf.pdf
- Davis, H. L. (1976). Decision making within the household. *Journal of Consumer Research*, 2, S. 241–260.
- Engel U., & Schmidt B. O. (2019). Unit- und Item-Non-response. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 385–404). Wiesbaden: Springer VS.
- Europäische Union (EU) (2016). Spezial Eurobarometer 441: *Das Europäische Jahr der Entwicklung – Die Ansichten der EU-Bürger zu Entwicklung, Zusammenarbeit und Hilfe*. Abgerufen am 25. November 2020 von <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/71231>
- Europäische Union (EU) (2017a). *Special Eurobarometer 468: Attitudes of Europeans towards environment*. Abgerufen am 25. November 2020 von <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81259>
- Europäische Union (EU) (2017b). *Spezial Eurobarometer 455: Bericht – Die Ansichten der EU-Bürger zu Entwicklung, Zusammenarbeit und Hilfe*. Abgerufen am 25. November 2020 von <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/77900>
- Felser, G. (2015). *Werbe- und Konsumentenpsychologie*. Berlin: Springer.
- Fietz J., & Friedrichs J. (2019). Gesamtgestaltung des Fragebogens. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 813–828). Wiesbaden: Springer VS.
- Franzen A. (2019). Antwortskalen in standardisierten Befragungen. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 843–854). Wiesbaden: Springer VS.
- Goebel, J., Grabka, M., Liebig, S., Kroh, M., Richter, D., Schröder, C., & Schupp, J. (2018). The German Socio-Economic Panel (SOEP). *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 239(2), S. 345–360.
- Gresch, C., & Kristen, C. (2011). Staatsbürgerschaft oder Migrationshintergrund. *Zeitschrift für Soziologie*, 40(3), S. 208–227.

- Grunow, D. (2019). Comparative analyses of housework and its relation to paid work: Institutional contexts and individual agency. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol 71, Supplement 1, S. 247–284.
- Häder, M., & Häder, S. (2019). Stichprobenziehung in der quantitativen Sozialforschung. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 313–331). Wiesbaden: Springer VS.
- Häder, S., & Gabler, S. (2006). Stichprobenziehung für Telefonumfragen in Deutschland. In A. Diekmann (Hrsg.), *Methoden der Sozialforschung* (S. 148–171). Wiesbaden: Springer VS.
- Hartmann, P., & Lengerer, A. (2019). Verwaltungsdaten und Daten der amtlichen Statistik. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 1223–1231). Wiesbaden: Springer VS.
- Heckmann, F. (2015). *Integration von Migranten*. Heidelberg: Springer VS.
- Heidenreich, M. (2003). Territoriale Ungleichheiten in der erweiterten EU. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 55(1), S. 1–28.
- Helfferich, C. (2019). Leitfaden- und Experteninterviews. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 669–686). Wiesbaden: Springer VS.
- Hoffmann, H. (2007). Kombinierte Stichproben für Telefonumfragen – Ansätze in Europa. In S. Gabler, & S. Häder (Hrsg.), *Mobilfunktelefonie – Eine Herausforderung für die Umfrageforschung* (S. 47–58). Mannheim: GESIS.
- Hoffmeyer-Zlotnik, J., & Warner, U. (2019). Nationale soziodemographische Standards und international harmonisierte soziodemographische Hintergrundvariablen. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 875–892). Wiesbaden: Springer VS.
- Hradil, S. (2013). *Sozialstrukturanalyse in einer fortgeschrittenen Gesellschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Huebener, M., Spieß, K., Siegel, N. A., & Wagner, G. G. (2020). Wohlbefinden von Familien in Zeiten von Corona: Eltern mit jungen Kindern am stärksten beeinträchtigt. *DIW Wochenbericht* 30/31, S. 527–537.
- Hüfken, V. (2019). Telefonische Befragung. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 757–768). Wiesbaden: Springer VS.
- infas, DLR, IVT und infas 360 (2018). *Mobilität in Deutschland. Studie im Auftrag des BMVI*. Bonn, Berlin: BMVI.
- Kelle, U. (2017). Die Integration qualitativer und quantitativer Forschung – theoretische Grundlagen von “Mixed Methods”. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 69(2), S. 39–61.
- Kelle U. (2019). Mixed Methods. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 159–172). Wiesbaden: Springer VS.
- Kirchler, E. (1995). Studying economic decisions within private households: A critical review and design for a “couple experiences diary”. *Journal of Economic Psychology*, 16(3), S. 393–419.
- Krüger, H. (1999). Geschlecht – eine schwierige Kategorie. Methodisch-methodologische Fragen der „Gender“-Sensibilität in der Forschung. In A. Neusel, & A. Wetterer (Hrsg.), *Vielfältige Verschiedenheiten* (S. 35–60). Frankfurt a. M. & New York: Campus.
- Kuckartz, U. (2012). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Kuckartz, U. (2014). *Mixed Methods. Methodologie, Forschungsdesigns und Analyseverfahren*. Wiesbaden: Springer VS.
- Lindqvist, A., Gustafsson Sendén, M., & Renström, E. A. (2020). What is gender, anyway: a review of the options for operationalising gender. *Psychology & Sexuality*, S. 1–13.
- Mau, S., & Verwiebe, R. (2009). *Die Sozialstruktur Europas*. Stuttgart: UTB.

- Mayring, P. (2003). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim & Basel: Beltz.
- Mochmann, E. (2019). Quantitative Daten für die Sekundäranalyse. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 259–270). Wiesbaden: Springer VS.
- Müller-Schneider, T. (1996). Wandel der Milieulandschaft in Deutschland. *Zeitschrift für Soziologie*, 25, S. 190–206.
- Norkus, M., Thierbach, C., & Baur, N. (2021). Mixed Methods. In M. Endreß, & B. Rampp (Hrsg.), *Handbuch Politische Soziologie*. Baden-Baden: Nomos.
- Onwuegbuzie, A., & Collins, K. M. (2017). The Role of Sampling in Mixed Methods-Research. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 69(2), S. 133–156.
- Otte, G. (2008). *Sozialstrukturanalysen mit Lebensstilen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Porst R. (2019). Frageformulierung. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 829–842). Wiesbaden: Springer VS.
- Przyborski, A., & Wohrab-Sahr, M. (2019). Forschungsdesigns für die qualitative Sozialforschung. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 105–123). Wiesbaden: Springer VS.
- Rädiker, S., & Kuckartz, U. (2020). *Offene Survey-Fragen mit MAXQDA analysieren. Schritt für Schritt*. Berlin: MAXQDA Press.
- Ragnitz, J., & Thum, M. (2019). *Gleichwertig, nicht gleich. Zur Debatte um die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“*. Abgerufen am 26. November 2020 von <https://www.bpb.de/apuz/300052/gleichwertig-nicht-gleich?p=all>
- Reichertz, J. (2018). Interpretieren in Interpretationsgruppen. In L. Akremi, N. Baur, H. Knoblauch, & B. Traue (Hrsg.), *Handbuch Interpretativ forschen* (S. 72–107). Weinheim: Juventa.
- Reinecke, J. (2019). Grundlagen der standardisierten Befragung. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 717–734). Wiesbaden: Springer VS.
- Salheiser, A. (2019). Natürliche Daten: Dokumente. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 1119–1134). Wiesbaden: Springer VS.
- Schoonenboom, J., & Johnson, R. B. (2017). How to Construct a Mixed Methods Research Design. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 69, S. 107–131.
- Schulze, G. (1992). *Erlebnisgesellschaft: Kultursoziologie der Gegenwart*. Frankfurt a. M. & New York: Campus.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018). *Bildungsstand der Bevölkerung. Ergebnisse des Mikrozensus 2017*. Abgerufen am 26. November 2020 von https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsstand/Publikationen/Downloads-Bildungsstand/bildungsstand-bevoelkerung-5210002177004.pdf?__blob=publicationFile
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020). *Bevölkerung nach Altersgruppen (ab 1950)*. Abgerufen am 26. November 2020 von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/liste-altersgruppen.html>
- Statistisches Bundesamt (Destatis) & Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (2018). *Datenreport 2018 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*. Abgerufen am 21. August 2020 von https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2018.pdf?__blob=publicationFile
- Stoop, I., Fitzgerald, R., Billiet, J., & Koch, A. (2010). *Improving Survey Response. Lessons Learned from the European Social Survey*. Chichester: Wiley.

Thierbach, C., Hergesell, J., & Baur, N. (2021). Mixed Methods. In P. A. Atkinson, S. Delamont, R. Williams, A. Cernat, & J. W. Sakshaug (Hrsg.), *SAGE Research Methods Foundations*. London/Thousand Oaks/New Delhi.

Thorvaldsen, G. (2009). Changes in Data Collection Procedures for Process-Generated Data and Methodological Implications. *Historical Social Research*, 34(3), S. 168–190.

Verbraucherzentrale Bayern e.V. (2019). *Erfahrungen von Verbrauchern mit Vermittlungsplattformen*. Abgerufen am 28. Juli 2020 von https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/02/28/repraesentative_umfrage_zu_vermittlungsplattformen.pdf

Vogl, S. (2019). Gruppendiskussion. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 695–700). Wiesbaden: Springer VS.

Wagner-Schelewsky, P., & Hering, L. (2019). Online-Befragung. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 787–800). Wiesbaden: Springer VS.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) (2020). *Verfügbare Pro-Kopf-Einkommen, Regional*. Abgerufen am 26. November 2020 von <https://www.wsi.de/de/einkommen-14582-17976.htm>

Wolf, C., & Hoffmeyer-Zlotnik, J. H. (2003). How to Measure Sex/Gender and Age. In J. Hoffmeyer-Zlotnik, & C. Wolf (Hrsg.), *Advances in Cross-National Comparison. A European Working Book for Demographic and Socio-Economic Variables* (S. 259–266). New York/Boston/Dordrecht/London/Moskau: Kluwer.

Züll C., & Menold N. (2019). Offene Fragen. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 855–862). Wiesbaden: Springer VS.

C

DIE LAGE DER VERBRAUCHERINNEN UND VERBRAUCHER IN ZENTRALEN BEDARFSFELDERN

|

Wohnen

Kurzzusammenfassung

Lebenszufriedenheit und Zufriedenheit mit dem Wohnen sind eng miteinander verbunden. „Gutes Wohnen“ – wie wir es in diesem Kapitel im Folgenden nennen – ist facettenreich und lässt sich zwar teilweise objektiv anhand einiger Kriterien messen, es kommt aber auch auf die subjektive Bewertung dieser Kriterien an. Das zeigen die Ergebnisse der Analysen, die in diesem Kapitel dargestellt werden, ebenso wie die in diesem Kapitel eingestreuten Zitate aus einer repräsentativen Umfrage, die im Auftrag des SVRV durchgeführt wurde.

Objektiv messen lässt sich gutes Wohnen aus finanzieller Sicht recht einfach anhand der Bezahlbarkeit des Wohnens, welche sich üblicherweise am Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Nettoeinkommen eines Haushalts bemisst. Als finanziell überlastet gilt im Allgemeinen ein Haushalt, dessen Höhe der Wohnkosten 30 bzw. 40 Prozent (je nach Berechnungsgrundlage) des Haushaltseinkommens überschreitet, wobei freilich auffällt, dass diese Grenze recht willkürlich gewählt ist. Nach dieser Definition gelten derzeit rund 14 Prozent der Haushalte in Deutschland als finanziell durch Wohnkosten überlastet, und besonders betroffen sind armutsnahe Haushalte, aber auch Rentnerinnen und Rentner sowie Großstädterinnen und Großstädter. Bei Letzteren ist jedoch einschränkend zu sagen, dass diejenigen, die in Ballungszentren leben, oft geringere Mobilitätskosten haben als jene, die außerhalb von Ballungszentren leben und grundsätzlich bereit sind, verhältnismäßig mehr Geld und Zeit für Pendeln zu investieren. Auch Energiekosten sind Teil der Wohnkosten und belasten einen kleinen Teil der Haushalte stark. Unter anderem anlässlich der Einführung eines CO₂-Preises für das Heizen widmen wir uns gezielt diesem Thema.

Vermutlich hat der Umstand, dass sich die finanzielle Dimension guten Wohnens recht leicht rein rechnerisch anhand der sogenannten Wohnkostenbelastungsquote darstellen lässt, dazu geführt, dass diese als einer von insgesamt 46 Indikatoren zur Bemessung „Guten Lebens“ in das Regierungsprojekt „Gut leben in Deutschland“ mit aufgenommen wurde.

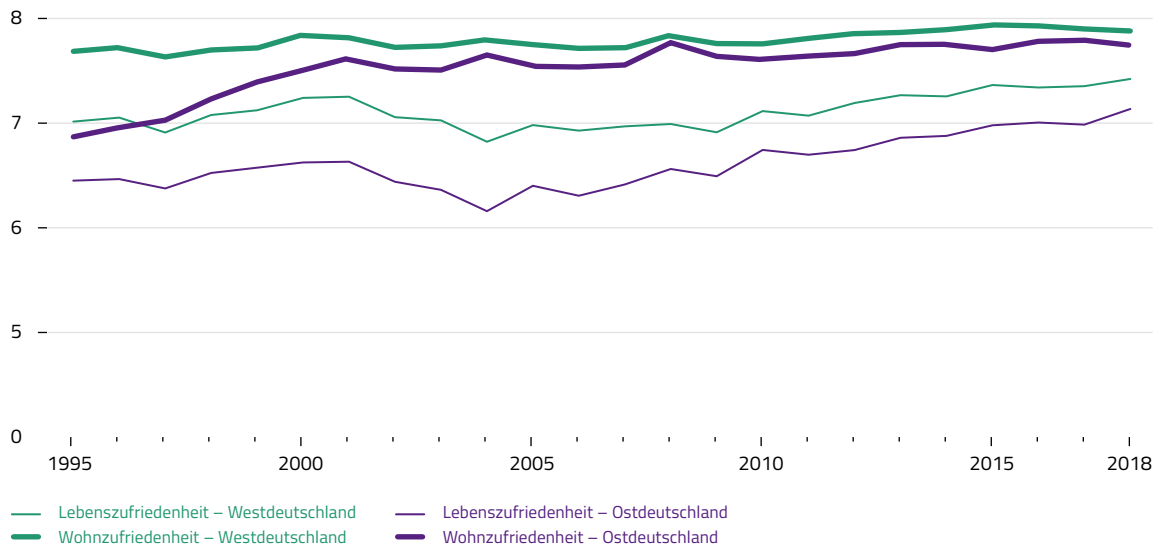
Natürlich lassen sich neben finanziellen Aspekten grundsätzlich auch weitere Aspekte des Wohnens objektivieren, wie beispielsweise der Schnitt einer Woh-

nung, das Vorhandensein eines Balkons oder eines eigenen Gartens, die Nähe zum Wald, die Verfügbarkeit von Nahversorgung mit Geschäften und Ärztinnen und Ärzten und so weiter. Diese Auswahl an Beispielen deutet jedoch schon auf den Umstand hin, dass sich beispielsweise das Vorhandensein eines Balkons leicht prüfen und sich die Nähe zum nächsten Wald in Metern messen lassen mag. Rückschlüsse auf die Zufriedenheit mit der eigenen Wohnung, d. h. ob die Menschen aus subjektiver Sicht gut wohnen, lassen sich in Anbetracht unterschiedlicher Präferenzen in der Bevölkerung jedoch nur bedingt aus derartigen objektiven Kriterien ziehen.

Gutes Wohnen hat in der Tat eine ausgeprägte subjektive Dimension, welche in der öffentlichen Diskussion oft wenig Beachtung findet. So finden gemäß einer repräsentativen Umfrage im Auftrag des SVRV rund 12 Prozent der Deutschen ihre Wohnkosten nicht angemessen – insbesondere in Ausbildung befindliche Personen geben an, dass sie ihre Wohnkosten als unangemessen empfinden. Wegen ihrer Relevanz für die Verbraucherinnen und Verbraucher wird der subjektiven Dimension guten Wohnens in diesem Gutachten mehr Raum gegeben als in der Literatur üblich: So assoziieren manche Verbraucherinnen und Verbraucher mit Gutem Wohnen eine prestigeträchtige Dachgeschosswohnung mit Blick über die Großstadt – andere hingegen zieht es eher an den Stadtrand oder aufs Land, um dem Stress der Großstadt zu entgehen. Wieder andere haben Schwierigkeiten, überhaupt ihre monatlichen Mietzahlungen zu begleichen oder sind sogar wohnungslos.

Auch wenn der Wohnungsmarkt in Deutschland heterogen ist und regionale Unterschiede aufweist, gilt: Insgesamt sind die Menschen in Deutschland, die in Privathaushalten leben, im Durchschnitt mit ihrer Wohnsituation im Vergleich zu anderen Lebensbereichen sehr zufrieden – weniger als 10 Prozent sind deutlich unzufrieden. Diese Befunde decken sich mit denen anderer Statistiken, welche eine steigende Wohnzufriedenheit seit Beginn der 1990er Jahren belegen – und das trotz der seit dem Jahr 2000 stark steigenden Mieten in Ballungszentren. Und auch in der Krisenzeit des „sanften“ Lockdowns im November bzw. Anfang Dezember 2020, und später im Januar 2021, blieb die Zufriedenheit mit der Wohnung hoch (7,7 im Dezember 2020 und 7,6 im Januar 2021 im Vergleich zum Wert 7,9 in 2018 auf einer Skala von 0 („ganz und gar unzufrieden“) bis 10 („ganz und gar zufrieden“)), während die

Entwicklung der Lebens- und Wohnzufriedenheit in Ost- und Westdeutschland 1995–2018



Gewichtete Werte, gemessen auf einer Skala von 0 („ganz und gar unzufrieden“) bis 10 („ganz und gar zufrieden“), Fragestellung: „Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig mit den folgenden Bereichen Ihres Lebens? Wie zufrieden sind Sie mit Ihrer Wohnung?“ (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

allgemeine Lebenszufriedenheit deutlicher abgenommen hat (6,9 im Dezember/Januar im Vergleich zu 7,4 im Jahr 2018). Man kann die Wohnung als „Anker der Zufriedenheit“ bezeichnen.

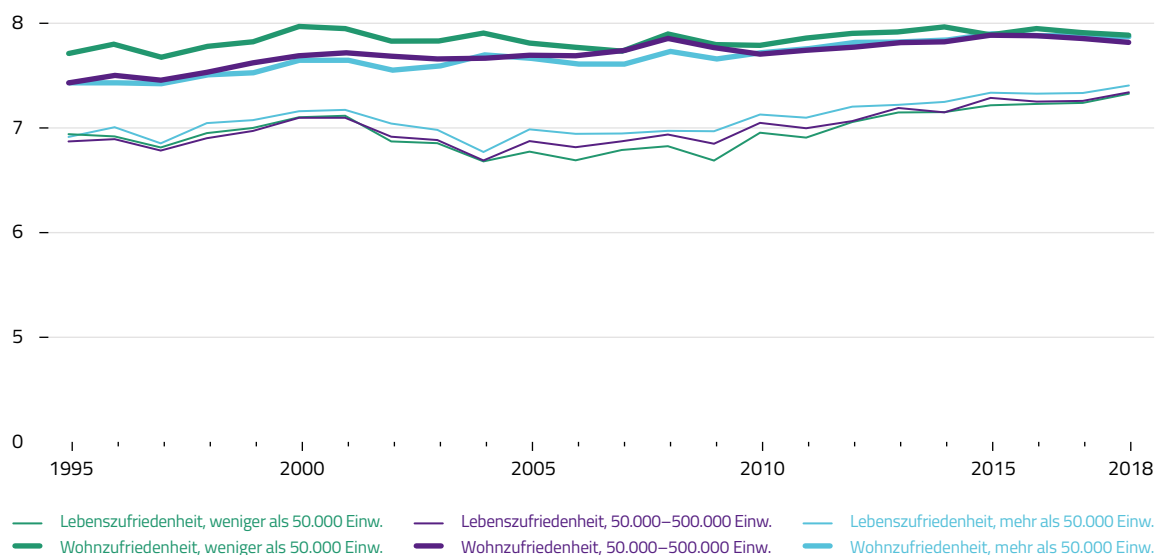
Der Befund einer im Durchschnitt hohen und seit den 1990er Jahren kontinuierlich gestiegenen Wohnzufriedenheit ist hochplausibel, denn die Wohnungsgrößen sind seit der Wiedervereinigung im Mittel angestiegen (natürlich mit zum Teil erheblichen regionalen Unterschieden sowie zwischen Stadt und Land und sogar zwischen den Großstädten Deutschlands: So steht beispielsweise Mieterinnen und Mietern im besonders teuren München im Durchschnitt weniger Wohnfläche pro Person zur Verfügung als in Berlin), die Ausstattungen wurden besser und der Standard des Wohnumfelds, insbesondere in Ostdeutschland (z. B. die Qualität von Straßen sowie Umweltbedingungen), konnte vielfach erhöht werden. Natürlich gibt es bei der Wohnzufriedenheit Ausnahmen, auf welche dieses Kapitel eingeht.

30 Jahre nach der Wiedervereinigung lässt sich im Ergebnis feststellen, dass es heute keine nennenswerten Unterschiede mehr in der Zufriedenheit mit der Wohnsituation in West- und Ostdeutschland gibt, wohingegen die Unterschiede in der allgemeinen Lebenszu-

friedenheit etwas größer sind und sowohl für West- als auch Ostdeutschland unter der Zufriedenheit mit dem Wohnen liegen.

Weniger deutlich sind in der Rückschau die Unterschiede in der Zufriedenheit mit der eigenen Wohnung für unterschiedliche Gemeindegrößenklassen. Auch wenn die Unterschiede minimal sind, lässt sich für den Zeitraum 1995 bis etwa Mitte der 2010er Jahre eine Persistenz dahingehend erkennen, dass die Zufriedenheit mit der eigenen Wohnung in (großen) Großstädten (ab 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern) geringer ausfiel als in Gemeinden mit geringerer Einwohnerzahl (bis 50.000 sowie zwischen 50.000 und 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern). Umgekehrtes galt für die allgemeine Lebenszufriedenheit, welche in (großen) Großstädten leicht höher war. Ab Mitte der 2010er Jahre zeigt sich jedoch eine leichte Verschiebung bei der Wohnungszufriedenheit: Großstädte haben hinsichtlich der Zufriedenheit mit dem Wohnen gegenüber Gemeinden mittlerer Größe aufgeholt und sind nun gleichauf mit den kleinsten Gemeinden in der benutzten dreistufigen Klassifikation. Die Bedeutung dieser graduellen Unterschiede darf nicht überbewertet werden, aber die künftige Entwicklung sollte im Blick behalten werden.

Entwicklung der Lebens- und Wohnzufriedenheit nach Gemeindeklasse 1995–2018



Gewichtete Werte, gemessen auf einer Skala von 0 („ganz und gar unzufrieden“) bis 10 („ganz und gar zufrieden“), Fragestellung: „Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig mit den folgenden Bereichen Ihres Lebens? Wie zufrieden sind Sie mit Ihrer Wohnung?“ (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

Eine der Konstanten des Wohnens ist, dass dieses immer wieder Umwälzungen unterworfen ist, wenn auch in sehr langen Zyklen, und sich die Funktion des Wohnraums und die Anforderungen an diesen stetig ändern: So zum Beispiel durch die Alterung der Gesellschaft und die damit verbundenen Anforderungen an altersgerechtes Wohnen (Stichwort: Barrierefreiheit); oder durch den Zuzug von immer mehr Menschen in die Großstädte Deutschlands, jedoch weniger bedingt durch innerdeutsche Migration als vielmehr durch den Zuzug aus dem EU-Ausland (wobei noch völlig offen ist, ob sich der Trend zur Urbanisierung, im Fachjargon auch als Konzentrationsprozess bezeichnet, nach dem Bruch durch die COVID-19-Krise fortsetzen wird oder möglicherweise eine Dekonzentrationsphase ansteht). Weiteres Potenzial für Umwälzungen ergibt sich aus dem Aufkommen neuer Wohnkonzepte wie Co-Housing, Co-Living und Integrated Neighborhoods, aber auch aufgrund der Notwendigkeit zur energetischen Sanierung von Bestandsbauten zur Erreichung der vereinbarten Klimaziele, bspw. im Rahmen des European Green Deal der Europäischen Kommission. Schließlich ändern sich die Anforderungen an gutes Wohnen ganz aktuell und unmittelbar durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, welche für viele Beschäftigte einen Umzug aus dem Büro ins Homeoffice zur Konse-

quenz hatte. Die Tendenz zu mehr Arbeit im Homeoffice ist bereits kurzfristig mit realen Kostensteigerungen durch vermehrten Stromverbrauch und Heizbedarf im Winter 2020/21 verbunden. Durch eine gleichzeitig verringerte Mobilität sparen viele Menschen allerdings Zeit und Geld beim Pendeln. Aber für Prognosen zu langfristigen Effekten ist es noch zu früh – diese könnten von einer verstärkten Präferenz für einen eigenen Außenbereich über eine Präferenz für mehr Wohnraum bis hin zum Umgang mit möglichen psychischen Belastungen für Menschen mit Kleinkindern (auf engem Wohnraum) bis hin zu den Folgen durch soziale Isolation bei Alleinstehenden reichen.

Wenn gilt, dass Umwälzungen die Konstante darstellen, dann sind zwei Dinge wichtig: Die Herausforderungen, die sich in der kurzen Frist stellen, müssen verstanden und angegangen werden, während gleichzeitig die langfristige Perspektive im Blick behalten werden muss. Mit dem vorliegenden Gutachten nimmt der SVRV beide Perspektiven ein und greift mit den Schwerpunkten Zufriedenheit mit der Wohnung, Bezahlbarkeit und Energiearmut Themen auf, die aktuell in Wissenschaft und Verbraucherpolitik diskutiert werden (weitere wichtige Themen in kurzer wie langer Frist, wie z. B. der Wohnungsmangel in Großstädten bei zusätzlich hoher

Zuwanderung aus dem EU-Ausland besonders in die Großstädte im Vergleich zu Leerständen auf dem Land sowie der langfristige demografische Wandel und die Unsicherheit, wie sich die Binnenwanderungsmuster in den nächsten Jahren verändern werden, werden an dieser Stelle nicht vertieft).

In die empirischen Untersuchungen dieser Studie fließen neben langen Zeitreihen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) insbesondere auch aktuelle Daten und Meinungen aus einer im Auftrag des SVRV durchgeführten Repräsentativbefragung unter Mieterinnen und Mietern bzw. Eigentümerinnen und Eigentümern zum Thema Wohnen ein. Vor einer Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Herausforderungen interessierte uns zunächst die Frage, was für die Menschen in Deutschland generell Gutes Wohnen bedeutet. Daher wurde die Befragung mit einer offenen Frage begonnen:

„Das Thema dieser Befragung ist Gut wohnen in Deutschland. Hier interessiert uns zunächst ganz allgemein in Ihren eigenen Worten, was Gutes Wohnen für Sie ganz persönlich ausmacht. Was ist Ihnen dabei wichtig?“

Die Antworten auf diese Frage wurden zu insgesamt elf Facetten guten Wohnens (Ruhe, Bezahlbarkeit, Nachbarschaft, Natur, viel Platz, Privatsphäre, Grundbedürfnisse, Ausstattung der Wohnung bzw. des Hauses, Lage allgemein, schöne Wohnung allgemein, Eigentum) zusammengefasst.

Für die Gesamtbevölkerung spielen demnach bei spontanem Antwortverhalten die gegenwärtig in Politik und Öffentlichkeit viel diskutierten Themen wie barrierefreies Wohnen und Smart Home (also die Digitalisierung von Haus und Wohnung) keine oder nur eine marginale Rolle. Freilich bedeutet dies im Umkehrschluss nicht, dass diese Themen generell keine Bedeutung in der Bevölkerung haben – hier kommt es ganz auf die Fragestellung und das sogenannte Framing der Frage (Art der Fragestellung, Wahl von Antwortmöglichkeiten etc.) an. Im Falle der gewählten Fragestellung war der Ansatz, so weit wie möglich auf ein Framing zu verzichten und eine spontane Reaktion der Befragten zu erfassen. Dabei ist zu bedenken, dass Aspekte wie

Barrierefreiheit und Internet durchaus (z. T. paraphrasiert) genannt wurden und in die genannten Oberkategorien einsortiert worden sind – von der Häufigkeit der Nennung her spielten diese aber relativ betrachtet eine untergeordnete Rolle. Eine Auswahl von Schlüsselzitate findet sich zudem in Form von Originalzitaten über den Text dieses Kapitels verstreut.¹

Von allen befragten Personen am häufigsten genannt wurde Ruhe. Für die Gruppe der Mieterinnen und Mieter spielt insbesondere die Bezahlbarkeit des Wohnens eine herausgehobene Rolle und so behandelt Abschnitt 4 auch das Thema Bezahlbarkeit. Hierfür wird zunächst eine im Auftrag des SVRV durchgeführte aktuelle Repräsentativbefragung herangezogen, um zwei Fragestellungen zu vertiefen, die in erster Linie die Wohnkosten betreffen: Es wird untersucht, in welchem Verhältnis die von den befragten Personen gezahlten monatlichen Wohnkosten zu denjenigen Wohnkosten stehen, die die Befragten selbst als angemessen einstufen würden. Es zeigt sich, dass rund 12 Prozent der Befragten ihre Wohnkosten nicht als angemessen empfinden. Die von dieser Gruppe als angemessen empfundenen Kosten liegen erwartungsgemäß unterhalb der tatsächlich gezahlten Wohnkosten, konkret um rund 23 Prozent unterhalb der tatsächlichen Wohnkosten.

Ein weiterer Schwerpunkt dieses Kapitels sind die eher kurzfristigen Herausforderungen im Kontext der Bezahlbarkeit. Hier fokussieren wir uns auf die in der Verbraucherpolitik immer wieder aufgeworfene Frage nach der Bedeutung des Phänomens der Energiearmut, d. h. das Problem, Strom- und/oder Heizkosten akut nicht begleichen zu können. Im vorliegenden Kapitel untersucht wird der Abgleich der Antworten auf die Fragen nach der Höhe der Stromkosten, die Möglichkeit, die Wohnung angemessen warm zu halten (Stichwort: materielle Deprivation) und, ultimativ, nach der Betroffenheit von einer Androhung bzw. Durchführung einer Stromsperre. Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass Energiearmut im Bereich der Stromversorgung, konkret also Probleme bei der Begleichung der Stromrechnungen, insgesamt ein Randphänomen in Deutschland darstellt. Die Gründe für einen Zahlungsrückstand bei der Stromrechnung sind vielfältig und laut unse-

¹ Aus Datenschutzgründen haben wir die Altersangaben der befragten Personen mit einem Zufallsterm belegt, der das wahre Alter der befragten Personen um +/- drei Jahre variiert.

ren Ergebnissen (die freilich wegen der Seltenheit des Problems auf einer sehr schmalen Datengrundlage stehen, konkret lediglich 13 von 1.108 Befragten) nicht immer auf eine finanzielle Schieflage eines Haushalts zurückzuführen. Nicht wenige befragte Personen, die eine Sperrandrohung erhalten haben (z. B. gem. § 19 Abs. 2 StromGVV), gaben an, schlichtweg vergessen zu haben, den geforderten Betrag zu überweisen. In (wennigen) weiteren Fällen lag nach Auskunft der befragten Personen ein Fehler im System des Stromanbieters vor. 18 Prozent derjenigen Befragten, die eine Sperrandrohung erhalten haben, gaben an, dass eine Sperrandrohung erfolgte, obwohl der Zahlungsrückstand unterhalb der üblichen Schwelle von 100 Euro lag.

Weitere Herausforderungen, die aktuell in der Verbraucherpolitik diskutiert werden, aber nicht weiter vertieft werden können, sind beispielsweise die Themen Modernisierungstau, eine explizite Behandlung des Themas Angst vor Verdrängung sowie das sogenannte Matching-Problem, also der „Mismatch“ des Wunsches nach einer anderen (größeren, schöneren) Wohnung auf der einen Seite und dem Problem, dass sich dieser Haushalt dann anhand der Neuvermietungspreise versorgen müsste und dann ggf. den Preisvorteil einer Bestandswohnung verliert.

Eine neue regulatorische wohnungspolitische Maßnahme, der erst kürzlich in Kraft getretenen „Berliner Mietendeckel“, wird nicht untersucht und bewertet, da noch keine belastbare Empirie über die Auswirkungen vorliegt.

Die Handlungsempfehlungen am Schluss dieses Kapitels haben insgesamt eher einen methodischen Charakter. Im Kapitel selbst werden zudem einige rechtspolitische Empfehlungen und die Empfehlung einer besseren Absicherung gegen zunehmende Naturgefahren, wie etwa Starkregen, gegeben. Die abschließenden Empfehlungen lauten zusammengefasst:

- wohnungslose Menschen und Menschen in Heimen und Gemeinschaftsunterkünften deutschlandweit und regelmäßig statistisch erfassen
- Wohngeld- und Mietenbericht zu einem „Wohnbericht“ ausbauen
- subjektive Faktoren Guten Wohnens stärker berücksichtigen
- Wohnkostenbelastung adäquat erfassen
- Spitzen bei der Wohnkostenbelastung im Blick behalten und gezielt angehen
- Stromsperrern und Energiearmut beobachten, Härtefälle besser verstehen
- für Ruhe sorgen und Mobilitätsdruck reduzieren
- Vertiefungs- und Forschungsbedarf erkennen und ihm nachgehen.

1 Gut Wohnen: Eine Annäherung

Rund zwei Drittel eines Tages verbringen die Menschen in Deutschland im Durchschnitt in den eigenen vier Wänden, so zeigt es jedenfalls eine Zeitverwendungsstudie des Statistischen Bundesamts (Destatis, 2015).² Für diesen hohen Anteil spielen auch Nicht-Erwerbstätige eine große Rolle. Da in der COVID-19-Krise sehr viele Menschen im Homeoffice arbeiteten, dürfte dieser Anteil im Jahr 2020 gestiegen sein – und selbst wenn das Homeoffice nach der Pandemie nur zum Teil beibehalten wird, wird die in den eigenen vier Wänden verbrachte Zeit dauerhaft höher liegen als zuvor (Demmelhuber et al., 2020).

„Ruhe, keine nervigen Nachbarn, ein bisschen Natur ringsherum.“

Eigentümerin, 53 Jahre

Wer sich früh im Leben für eine Investition in Wohneigentum entscheidet und über die erforderlichen finanziellen Mittel verfügt, um einen Immobilienkredit gewährt zu bekommen, kann für

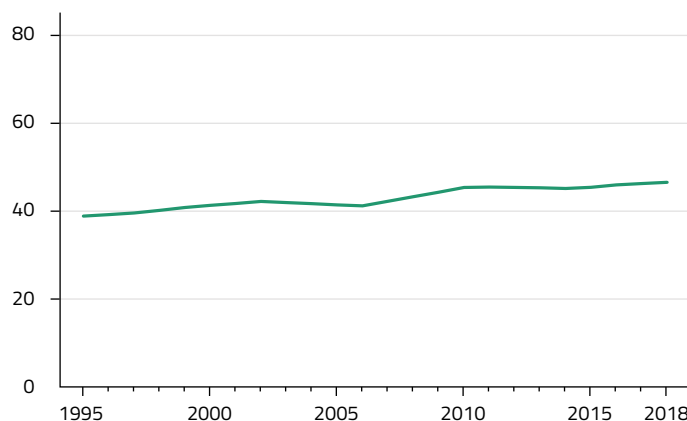
sich mit der eigenen abbezahlten Wohnung oder dem eigenen abbezahlten Haus eine tragende Säule für die fi-

nanzielle Absicherung im Alter aufbauen. Dieses kommt allerdings nach wie vor lediglich für weniger als die Hälfte der Menschen in Deutschland in Betracht, was an dem nur sehr gering ausgefallenen Anstieg der Eigentumsquote seit dem Jahr 1995 deutlich wird (siehe Abbildung C.I-1; für eine Darstellung der Datengrundlage siehe den folgenden Abschnitt).³ Außerdem unterscheidet sich die Eigentumsquote in der Bevölkerung in unterschiedlichen Regionen zum Teil erheblich und auch systematisch, wie bereits der Vergleich zwischen Ost und West zeigt (siehe Abbildung C.I-2). Dieser Vergleich zeigt auch, dass die Wohneigentumsquote in Ostdeutschland seit 1995 konstant ziemlich genau 12 Prozentpunkte unterhalb des Werts von Westdeutschland liegt. Für eine tiefergehende Analyse der räumlichen Unterschiede der Wohneigentumsquote siehe Lerbs & Oberst (2014). Aber auch Vergleiche unterschiedlicher Altersgruppen deuten auf strukturelle Unterschiede hin, nämlich zu Ungunsten jüngerer Menschen, weil sich diese heutzutage ein Eigenheim oft finanziell nicht leisten können, zum Teil aber auch nicht leisten wollen, da sie – zumindest vor der COVID-19-Pandemie – oft Präferenzen für andere Ausgaben, wie z. B. Reisen hatten (Sagner, Stockhausen & Voigtländer, 2020).

„Eine spartanisch eingerichtete Wohnung mit grundlegenden Sachen.“

Eigentümer, 34 Jahre

Abbildung C.I-1: Entwicklung der Eigentumsquote 1995–2018



Gewichtete Werte, gemessen als Anteil der (selbstnutzenden) Eigentümerhaushalte an allen Haushalten in Prozent (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

- Berücksichtigt wurden die folgenden Aktivitäten: „Persönlicher Bereich“ (einschl. z. B. Schlafen, Essen und Trinken) mit 11:07 Stunden, „Haushaltsführung und Betreuung Familie“ (einschl. z. B. Zubereitung von Mahlzeiten, Wäsche waschen, Aufräumen der Wohnung) mit 3:07 Stunden und „Mediennutzung“ (hier nur Fernsehen, Video und DVD) mit 2:07 Stunden. Die Streuung um den Durchschnittswert 2/3 ist natürlich sehr groß. Die Werte beziehen sich auf die letzte Erhebung für die Jahre 2012/13.
- Auch eine aktuelle, im Auftrag der Landesbausparkassen durchgeführte Studie blickt skeptisch auf eine künftige Steigerung der Quote (bisher nur als Pressemitteilung veröffentlicht auf <https://www.presseportal.de/pm/35604/4801708>; abgerufen am 30. Dezember 2020).

Vier beispielhafte Belege dafür, dass die meisten Menschen in Deutschland gut wohnen:

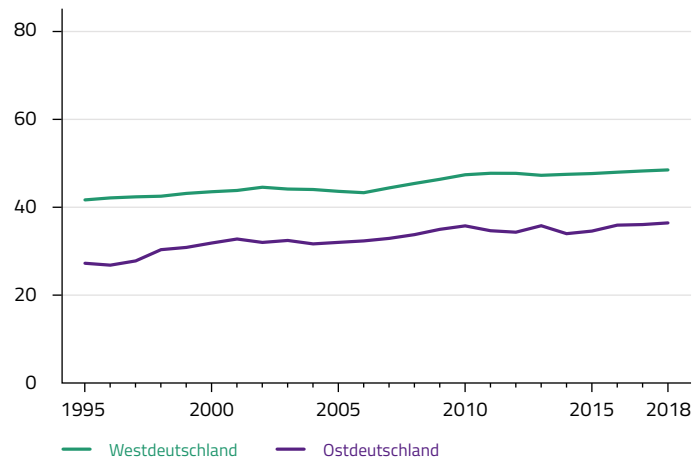
- Im Durchschnitt gaben Haushalte im Jahr 2019 rund 26 Prozent ihres Einkommens für Wohnkosten (einschl. Nebenkosten und Strom) aus (Destatis, 2020e). Die sogenannte Wohnkostenbelastungsquote liegt damit im Durchschnitt weit unterhalb des oft zitierten Grenzwerts von 40 Prozent. Das Kriterium der Bezahlbarkeit (eine unserer elf Facetten guten Wohnens) ist damit für den deutschlandweiten Durchschnitt erfüllt, allerdings mit z. T. erheblichen Unterschieden zwischen einzelnen Gruppen.
- Weniger als ein Prozent der deutschen Bevölkerung (in absoluten Zahlen 678.000 Personen) waren im Jahr 2018 laut ungefähren Schätzungen wohnungslos (BAG Wohnungslosenhilfe, 2019; Destatis, 2020a). Ohne Einbezug wohnungsloser anerkannter Geflüchteter beträgt der Anteil sogar nur 0,2 Prozent (237.000). Da einige Befragte die Befriedigung von Grundbedürfnissen als Kriterium für gutes Wohnen genannt haben, ist dieses Kriterium für die allermeisten Menschen in Deutschland erfüllt.
- Nur 1,4 Prozent der Haushalte hatten im Jahr 2019 – vor der COVID-19-Pandemie – einen Rückstand bei Hypotheken- oder Mietzahlungen (Destatis, 2020f).
- Drei Viertel aller Haushalte verfügen über finanzielle Rücklagen für Notfälle, die es den Haushalten grundsätzlich erlauben, die Folgen von Krisen wie der COVID-19-Pandemie finanziell zumindest teilweise durch Erspartes abzumildern (Groß, Göbler & Wagner, 2020). Allerdings haben sich seit Ausbruch der COVID-19-Pandemie bis in den Januar 2021 hinein Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt (Bundesagentur für Arbeit, 2021), was eine künftige Verschärfung der finanziellen Situation vieler Haushalte mit sich bringen könnte.

Vier beispielhafte Belege dafür, dass einige Menschen in Deutschland noch besser wohnen könnten:

- Die Menschen in Deutschland geben im Schnitt pro Monat für Wohnen etwa genauso viel aus wie für Nahrungsmittel, Mobilität und Freizeit (einschließlich Kultur) zusammen (Destatis, 2019). Dabei gehen sehr hohe Wohnkosten (und damit ein zu geringes verfügbares Nettoeinkommen für weitere Konsumausgaben, wie z. B. Urlaubsreisen) für viele Menschen mit einer geringeren Lebenszufriedenheit einher (DeLeire & Kalil, 2010).
- Weniger als 13 Prozent aller Gebäude in Deutschland sind energetisch vollsanziert bzw. sind Neubauten mit hohem energetischen Standard (Metzger et al., 2019).
- Weniger als die Hälfte der Gebäude (45 Prozent) ist gegen Naturgefahren wie Starkregen versichert (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 2020) – und das, obwohl insbesondere Starkregen überall auftreten kann und viele Expertinnen und Experten zum Abschluss einer Versicherung raten (vgl. auch die Hintergrundinformation „Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung“).
- Die meisten Wohnungen in Deutschland sind Mietwohnungen, einschließlich vermieteter Eigentumswohnungen. Die Eigentümerquote (d. h. der Anteil von Eigentümerhaushalten an allen Haushalten, auch: Wohneigentumsquote) betrug im Jahr 2018 rund 46 Prozent (Destatis, 2020c).⁴ Der Anteil der Personen, die im Eigentum wohnen, ist jedoch höher als 46 Prozent, da im Schnitt mehr Personen im Eigentum wohnen als in einem angemieteten Objekt. Natürlich ist Wohneigentum nicht für jede Person zwingend mit gutem Wohnen verbunden, das zeigen auch unsere Ergebnisse. Für Menschen, denen beispielsweise Flexibilität ein wichtiges Gut ist, ist Wohneigentum nicht unbedingt geeignet; sie sollten vielmehr die Möglichkeit haben, sich adäquat am Mietwohnungsmarkt zu versorgen. Anders sieht es bei Menschen aus, die gerne Wohneigentum hätten und denen dieser Wunsch aufgrund von eventuellen Problemen im Markt für Eigenheime verwehrt bleibt.

⁴ Es gibt eine Vielzahl von amtlichen und nichtamtlichen statistischen Erhebungen, die die Eigentümer- bzw. Wohneigentumsquote erfassen. Aus konzeptionellen Gründen und aufgrund von stichprobenbedingten Zufallsfehlern liefern die Erhebungen leicht unterschiedliche Ergebnisse. Kleine Differenzen und kleine Änderungen dürfen daher nicht überbewertet werden.

Abbildung C.I-2: Entwicklung der Wohneigentumsquote in Ost- und Westdeutschland 1995–2018



Gewichtete Werte, gemessen als Anteil der (selbstnutzenden) Eigentümerhaushalte an allen Haushalten in Prozent (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

Gleichzeitig gilt jedoch, dass Wohneigentum nicht nur die Bewohnerinnen und Bewohner finanziell absichert – auch das Wohneigentum selbst gilt es abzusichern, beispielsweise gegen zunehmende Gefahren aufgrund des Klimawandels. „Eigentum verpflichtet“ gilt daher auch und besonders, seitdem der Klimawandel auch in Deutschland stärker zu spüren ist, insbesondere mit Blick auf den Schutz vor Naturgefahren wie Starkregen und Hochwasser, die grundsätzlich überall in Deutschland auftreten können. In dem Papier „Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung“ (Groß, Schwarze & Wagner, 2019), das der SVRV in Vorbereitung auf dieses Gutachtens veröffentlicht hat,⁵ weist der SVRV auf steigende finanzielle Risiken durch zunehmende Unwetterschäden hin: Die Bevölkerung sollte besser vor den Folgen des Klimawandels geschützt werden und sich auch selbst besser schützen. Neben der zentralen Frage „Wie schützen wir das Klima?“ wird sich die Politik in Zukunft verstärkt mit der Frage beschäftigen müssen: „Wie schützen wir uns vor den Folgen des Klimawandels?“ Für eine Zusammenfassung der wesentlichen

Befunde und Empfehlungen siehe die Hintergrundinformation auf Seite 51–52].

Während nur rund 10 Prozent der Eigentümerinnen und Eigentümer als armutsgefährdet gelten, also über ein Einkommen verfügen, welches unter 60 Prozent des Durchschnittseinkommens der Haushalte in Deutschland liegt (genauer: Nettoäquivalenzeinkommen), gilt ein Viertel aller Haushalte von Mieterinnen und Mietern in Deutschland als armutsgefährdet (vgl. Abbildung C.I-3). Während die Armutsrisikoquote unter Eigentümerinnen und Eigentümern seit 1995 stagniert, ist sie bei Mieterinnen und Mietern um rund fünf Prozentpunkte gestiegen. Mit Blick auf die Armutsrisikoquote hat sich die Schere zwischen diesen Gruppen also weiter geöffnet.

„Altbau vor 1914, ruhiges Umfeld, Balkon, Aufzug, Stuck und Parkett.“
Eigentümer, 74 Jahre

5 Der Policy Brief „Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung“ bezieht die Ergebnisse zweier Expertisen mit ein, die der SVRV in Auftrag gegeben hat und die auf der Homepage des SVRV dokumentiert sind (<https://www.svr-verbraucherfragen.de/dokumente/massnahmen-fuer-eine-zukunftsgerechte-naturgefahren-absicherung/>), abgerufen am 27. Januar 2021): „Kommunikationsproblem Naturgefahren: Wie lassen sich Hochwasserrisiken transparent und verständlich darstellen?“ von Nadine Fleischhut (Forschungsbereich Adaptive Rationalität, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin, und Hans-Ertel-Zentrum für Wetterforschung, Berlin und Offenbach) und Mirjam A. Jenny (zur Zeit der Veröffentlichung Harding-Zentrum für Risikokommunikation, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin) sowie „Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersysteme bezüglich Elementarschäden in Europa“ von Reimund Schwarze (Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung, Leipzig).

Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung

Im globalen Vergleich befindet sich Deutschland in der komfortablen Ausgangslage, dass zur Umsetzung einer wirksamen Naturgefahren-Absicherung für Wohngebäude das Rad nicht neu erfunden werden muss, sondern pragmatisch an Bestehendes angeknüpft und dieses sinnvoll weiterentwickelt werden kann (Groß, Schwarze & Wagner, 2019). Ähnlich wie in Teil E dieses Gutachtens dargestellt, gilt aber auch hier, dass Maßnahmen der adressatengerechten Verbraucherinformation oftmals nur eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für eine Verbesserung der Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher sind:

- So können Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohngebäuden sich schon heute gegen Naturgefahren wie Starkregen und Hochwasser versichern – die Mehrheit tut es aber nicht.
- Das Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge der Vereinten Nationen sieht Maßnahmen zur Resilienzsteigerung von Städten vor (u. a. nach Vorgabe des „Build Back Better“ bei der Zerstörung eines Gebäudes durch ein Unwetterereignis) – doch bislang ist unklar, für welche Zwecke die vorgesehenen Fördergelder ausgegeben werden sollen.
- Das Baurecht sieht grundsätzlich Schutzmaßnahmen gegen Naturgefahren vor – ist aber bislang unzureichend auf zunehmende Hochwasserrisiken ausgerichtet.
- Hochwasserrisiken durch Überschwemmungen sind deutschlandweit systematisch erfasst – dasselbe gilt trotz jüngster Bestrebungen jedoch nicht in gleichem Maße für Starkregen.

- Es gibt zahlreiche Informationsangebote, die die Bevölkerung für Naturgefahren und Gefahrenvorsorge sensibilisieren sollen – jene sind oft aber von Expertinnen und Experten für Expertinnen und Experten geschrieben und damit für Laien wenig transparent und verständlich.⁶

Im Sinne einer zukunftsgerechten Naturgefahren-Absicherung empfiehlt der SVRV die Durchführung der folgenden Maßnahmen:

- Einführung einer verpflichtenden „Katastrophen-Versicherung für Wohngebäude“ (dazu ein Vorschlag für ein realisierbares Prämienmodell in Tabelle C.I-1)
- Fördermaßnahmen für Wohngebäude bezüglich Prävention und „Build Back Better“ in der Resilienz-Strategie des Sendai Rahmenwerks verankern und an die Vereinten Nationen berichten
- Naturgefahren verstärkt im Baurecht berücksichtigen
- Starkregenrisiko systematisch für ganz Deutschland erfassen
- Informationen über Naturgefahren evidenzbasiert, transparent und leicht verständlich gestalten. Ein konkreter Vorschlag für die Gestaltung einer laien-gerechten Hochwasserkarte zur Information über Hochwasserrisiken, und damit zur Einschätzung des eigenen Hochwasserrisikos, wird in dem Policy Brief vorgestellt.

⁶ Verbesserungen sind auch deswegen nicht einfach zu erreichen, da die Gefahrenvorsorge gem. Art. 30, 70 GG Ländersache ist und gewollt nicht einheitlich erfolgt. Nur für spezifische Gefahren gibt es bundesweite Vereinheitlichungen, so z. B. für die Warnung vor Unwettern den Deutschen Wetterdienst (DWD), für den Gezeiten-, Wasserstands- und Sturmflutwarndienst das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) sowie für die Warnung in Fragen der Sicherheit in der Informationstechnik das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

Tabelle C.I-1: Realisierbare Prämienhöhen für eine verpflichtende Naturgefahren-Versicherung für Wohngebäude in Abhängigkeit von Gefährdungsklasse und Selbstbehalt für ein Standard-Einfamilienhaus

Gefährdungs-klasse (GK)	Selbstbehalt je Schaden	Monatliche Prämie	Art der Abdeckung
GK 1	500 Euro	5 Euro	Katastrophen-Versicherung als „Rundum-sorglos-Paket“
GK 2	500 Euro	10 Euro	Katastrophen-Versicherung als „Rundum-sorglos-Paket“
GK 3	5.000 Euro	25 Euro	Katastrophen-Versicherung im Basistarif mit möglichst niedriger Prämie und Schutz im Katastrophenfall; notwendige Voraussetzung: Ergreifen präventiver Maßnahmen
GK 4	Richtwert 1/10 des Gebäude-werts	50 Euro	Katastrophen-Versicherung im Basistarif mit möglichst niedriger Prämie und Schutz im Katastrophenfall; notwendige Voraussetzung: Ergreifen präventiver Maßnahmen

Das gestiegene Armutsrisiko hat insbesondere für Mieterinnen und Mieter zur Folge, dass die monatlichen Mietzahlungen zu einer hohen Belastung werden können (z. B. Sagner, Stockhausen & Voigtländer, 2020). Aktuell liegt in Deutschland die sogenannte Wohnkostenbelastungsquote, die den Anteil der Wohnkosten am Haushaltsnettoeinkommen misst (auch bezeichnet als „Ratio Approach“ in Stone, 2006) im Jahr 2019 im Schnitt bei rund 26 Prozent (Destatis, 2020e), wobei die Spreizung des Werts erheblich ist und theoretisch von nahe null (z. B. im Falle von Wohneigentümerinnen und -eigentümern mit abbezahlem

„Ruhe, Erschwinglichkeit, Entspannung.“

Mieter, 32 Jahre

mobilienkredit und niedrigen Neben- und Stromkosten) bis zur Hälfte des Haushaltseinkommens reicht (Destatis, 2019). Nach einer breit akzeptierten – wenn auch recht willkürlich gewählten (Praum, 2016) – Daumenregel gilt, dass (je nach Berechnungsgrundlage⁷) Haushalte nicht mehr als 30 bis 40 Prozent ihres verfügbaren monatlichen Einkommens für Wohnkosten ausgeben sollten (Groß, Göbler & Wagner, 2020) – ansonsten gelten

sie als finanziell überlastet. Mögliche Folgen einer anhaltenden finanziellen Überlastung sind Verschuldung und Überschuldung.

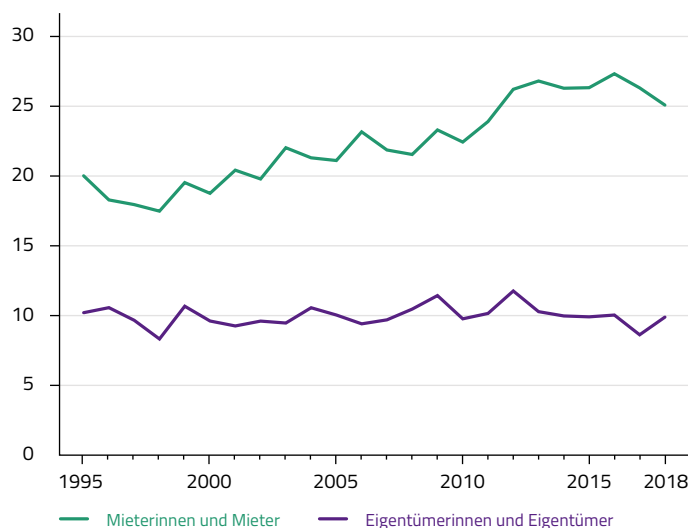
Als finanziell durch Wohnkosten überlastet galten im Jahr 2019 insgesamt 14 Prozent aller Haushalte (Destatis, 2020g). Darunter sind insbesondere Bewohnerinnen und Bewohner von Großstädten (Baldeus, Kohl & Schularick, 2020), Menschen im Rentenalter (Romeo Gordo et al., 2019) und armutsnahe Haushalte, deren Anteil in den vergangenen Jahren weiter zugenommen hat (Dustmann & Fitzenberger, 2018; Grabka & Goebel, 2018).⁸

Vergleicht man den Anteil, den die Ausgaben für Wohnen an den gesamten Konsumausgaben ausmachen, so wird deutlich, dass diese den mit Abstand größten Posten bekleiden (Destatis, 2019): So ist deren Anteil mehr als doppelt so hoch im Vergleich zu den Ausgabenanteilen für Verkehr (einschließlich Ausgaben für öffentliche Verkehrsdienstleistungen und für das eigene Fahrzeug) und für Nahrungsmittel, gefolgt von Freizeit, Bekleidung und sonstigem Konsum.

⁷ Die auch immer wieder genannte 30-Prozent-Regel (z. B. Destatis, 2020d) basiert auf dem Verhältnis von bruttowarmen Wohnkosten zum Haushaltsnettoeinkommen (genau: Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen), auch Mietbelastungsquote, wohingegen die 40-Prozent-Regel die gesamten Wohnkosten (d. h. inklusive Ausgaben für Strom) abdeckt. Der Konvention der European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) von Eurostat (2020) folgend, gehen wir – die Datenverfügbarkeit vorausgesetzt – im Folgenden von der 40-Prozent-Regel aus.

⁸ Weiter vertieft wird die Debatte zur Betroffenheit von Wohnkostenüberlastung auch in der Literatur zu Bezahlbarem Wohnen (z. B. BBSR, 2018; Lebuhn et al., 2017) sowie in der internationalen Literatur zu Housing Affordability (z. B. Wetzstein, 2017).

Abbildung C.I-3: Entwicklung des Anteils armutsnaher Haushalte nach Wohnverhältnis 1995–2018



Gewichtete Werte, gemessen als Anteil derjenigen Haushalte, deren Haushalts-Äquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle von 60 Prozent des Medianeinkommens liegt, in Prozent (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

Gutes Wohnen ist eine zentrale Determinante einer guten Lebensqualität. Ebenso ist der Verlust an Lebensqualität aufgrund zu hoher Ausgaben für das Wohnen hinreichend in der Literatur zum subjektiven Wohlempfinden (engl. Subjective Well-Being) belegt und wird z. B. durch die entgangene Freude durch den Konsum von Freizeitdienstleistungen und anderen Gütern erklärt (z. B. DeLeire & Kalil, 2010) – es sei denn, das eigene Haus dient in erster Linie als Prestigeobjekt (siehe hierzu die Diskussion zu Prestige Konsum, engl. Conspicuous Consumption, z. B. in Brown & Gathergood, 2020). Aber auch andere Faktoren wie z. B. die Lage der Wohnung oder Nachbarschaft können dazu beitragen, dass Menschen mit ihrer Wohnung zufrieden sind, oder eben nicht.

Die eigens für dieses Gutachten im Auftrag des SVRV durchgeführte repräsentative Erhebung hat für September 2020 (also in einer Zeit zwischen den beiden Lockdowns im Jahr 2020) auf einer vielfach genutzten

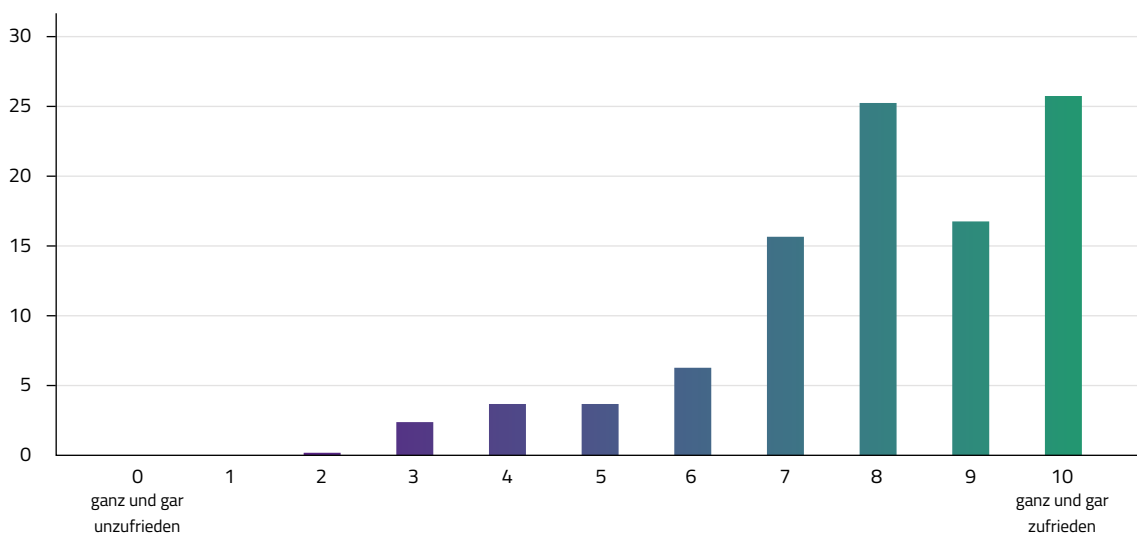
Skala von 0 („ganz und gar unzufrieden“) bis 10 („ganz und gar zufrieden“) eine durchschnittliche Wohnzufriedenheit von rund 8 ergeben (Abbildung C.I-4), wobei die weit überwiegende Mehrheit der Befragten im oberen Bereich der Zufriedenheit (6 und mehr Punkte) liegt. Nicht überraschend dürfte sein, dass die Wohnzufriedenheit von Eigentümerinnen und Eigentümern mit 8,8 Punkten deutlich über der von Mieterinnen und Mietern liegt (7,3 Punkte). Allerdings weisen Odermatt und Stutzer (2020) darauf hin, dass die Lebenszufriedenheit von Eigentümerinnen und Eigentümern nach einem Immobilienkauf zwar höher ist als zuvor, aber nicht so hoch wie sie es erwartet hatten.

„Ländliches Wohnen.“
Eigentümerin, 27 Jahre

Der Vergleich der Zeitreihen mit den aktuellen Werten (zur Methodik siehe Abschnitt 2.2 in diesem Kapitel)⁹ zeigt, dass die COVID-19-Pandemie die hohe durchschnittliche Wohnzufriedenheit nicht hat kurzfristig ab-

9 Der SOEP-Wert von 7,9 in 2018 liegt unter Berücksichtigung des Zufallsfehlers auf derselben Höhe wie der Wert unserer Befragung (8,0). Da bei einer erstmaligen Befragung die Befragten leicht höhere Zufriedenheiten angeben als bei einer wiederholten Befragung (wie das beim SOEP der Fall ist) wurden hier nur die von uns Befragten ausgewertet, die vor der Frage nach der Wohnzufriedenheit eine offene Frage beantwortet haben, bei der sie Gutes Wohnen beschreiben sollten (vgl. Abschnitt 3). Durch diese offene Frage haben sie ihre Wohnsituation bewusst reflektiert und dadurch ergaben sich – erwartungsgemäß – niedrigere Zufriedenheitsangaben, die mit denen des SOEP gut vergleichbar sind. Denn bei der Wiederholungsbefragung des SOEP erfolgt ja immer wieder eine Reflexion der gesamten Lebensumstände.

Abbildung C.I-4: Verteilung der Wohnzufriedenheit im September 2020



Gewichtete Werte, gemessen als relative Häufigkeit der Nennung von Antwortmöglichkeiten auf einer Skala von 0 („ganz und gar unzufrieden“) bis 10 („ganz und gar zufrieden“) in Prozent, Fragestellung: „Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig mit Ihrer Wohnung?“ (Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung für diejenigen Befragten, die vor Beantwortung der Frage nach der Zufriedenheit eine offene Antwort zu „Gut Wohnen“ gegeben haben (vgl. Abb. C.I-6), n = 458).

sacken lassen (zumindest nicht in der hier untersuchten Zeit zwischen dem ersten und zweiten harten Lockdown ab Dezember 2020). Vergleichbare Daten zur Wohnzufriedenheit während des harten Lockdowns im Frühjahr 2020 lagen zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch nicht vor.

„Dach überm Kopf, warm und trocken.“

Mieter, 66 Jahre

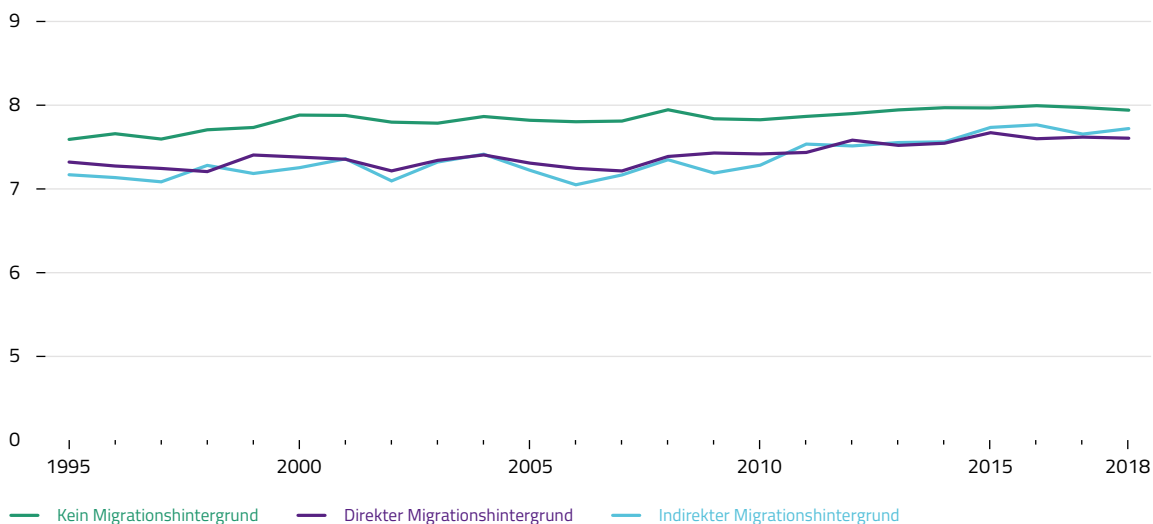
Auch während der verschiedenen intensiven Lockdowns Ende 2020 und Anfang 2021 blieb die Zufriedenheit mit der Wohnung hoch, während die allgemeine Lebenszufriedenheit deutlich abgenommen hat, wie die Online-Erhebung COMPASS zeigt.¹⁰ Auf der Skala von 0 („ganz und gar unzufrieden“) bis 10 („ganz und gar zufrieden“) nahm die allgemeine Lebenszufriedenheit im Vergleich zu 7,4 im Jahr 2018 auf 6,9 Ende November/Anfang Dezember 2020 ab und blieb auch im Zeitraum vom 6. bis 19. Januar 2021 auf diesem Wert. Die Zufrie-

denheit mit der Wohnung nahm im Vergleich zum Wert 7,9 in 2018 bzw. 8,0 im Sommer 2020 Ende November/Anfang Dezember 2020 auf 7,7 ab, um im Januar 2021 auf 7,6 nochmals leicht abzusinken. Von allen erfragten Zufriedenheiten ist auch zum Jahresanfang 2021 nach über einem Monat härterem Lockdown die Wohnzufriedenheit immer noch die höchste. Nicht überraschend ist, dass die Wohnzufriedenheit während der Lockdowns für Haushalte mit Kindern niedriger ist als für Haushalte ohne Kinder (7,5 zu 7,8). Die niedrigere Zufriedenheit bei Kindern im Haushalt wird dabei von Haushalten mit Kindern im Kita-Alter getrieben; von diesen Haushalten wird eine Wohnzufriedenheit von nur rund 7 angegeben.

Ohne Übertreibung kann die Wohnung als „Anker der Zufriedenheit“ bezeichnet werden. Nicht unerwähnt bleiben soll an dieser Stelle allerdings, dass sich auch in der Pandemie zeigt, dass ökonomischer Status, und

¹⁰ Die von Infratest-Dimap durchgeführte COMPASS-Befragung zu Themen rund um die COVID-19-Pandemie ist nach Gewichtung für die Online-Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit repräsentativ (vgl. <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/coronacompass/coronacompass/>, abgerufen am 5. Februar 2021, und Wegwarth et al., 2020). Die Daten für 2018 stammen aus SOEP v35 und beziehen sich hier ebenfalls nur auf Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit. Für das Frühjahr 2020 werden SOEP-Daten erst im Laufe des Jahres 2021 auswertbar sein.

Abbildung C.I-5: Entwicklung der Wohnzufriedenheit nach Migrationshintergrund 1995–2018



Gewichtete Werte, gemessen auf einer Skala von 0 („ganz und gar unzufrieden“) bis 10 („ganz und gar zufrieden“), Fragestellung: „Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig mit den folgenden Bereichen Ihres Lebens? Wie zufrieden sind Sie mit Ihrer Wohnung?“, „direkter Migrationshintergrund“ bedeutet, dass die befragte Person nicht in Deutschland geboren ist, „indirekter Migrationshintergrund“ bedeutet, dass die Eltern bzw. Großeltern der befragten Person nicht in Deutschland geboren sind (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

damit verbunden die Möglichkeit, eine große Wohnung zu bewohnen, reale Konsequenzen sogar für das Infektionsrisiko haben: So leben rund 6,4 Millionen Menschen in Deutschland (bzw. 7,8 Prozent der Bevölkerung laut der sogenannten Überbelegungsquote) in einer zu kleinen Wohnung, was wiederum mit einem höheren Risiko verbunden ist, sich mit dem COVID-19-Virus zu infizieren. Das gilt insbesondere für armutsgefährdete Menschen und auch Menschen mit ausländischem Pass (Schmiedendorf, 2020). Für Zeitreihen-Darstellungen sind SOEP-Daten verfügbar,¹¹ die aufgrund einer hohen Fallzahl auch für vertiefte Analysen sehr gut geeignet sind. Das SOEP zeigt zum Beispiel, dass die Zufriedenheit mit der Wohnung auch bei Menschen mit Migrationshintergrund gestiegen ist, wobei sie aber immer unterhalb der Zufriedenheit von Menschen ohne Migrationshintergrund liegt (Abbildung C.I-5).

Im Vergleich zu den auch mit dem SOEP erhobenen Zufriedenheitswerten in anderen Lebensbereichen (z. B. Arbeit, Freizeit, Gesundheit, eigenes Einkom-

men sowie Haushaltseinkommen, Kinderbetreuung) zeigt sich, dass es keinen anderen Lebensbereich gibt, der regelmäßig mit einem solch hohen Mittelwert der Zufriedenheit bewertet wird wie die Zufriedenheit mit der Wohnung (Priem, Kaiser & Schupp, 2020). Sollte während des harten Lockdowns im Frühjahr 2020 die Wohnzufriedenheit zurückgegangen sein, hat dies wahrscheinlich am Vergleich wenig geändert, da auch die allgemeine Lebenszufriedenheit im Laufe der Pandemie zurückging, wie eigens von März bis Juni erhobene Daten für den „Glücksatlas 2020“ zeigen (Grimm & Raffelhüschen, 2020).

Der vorliegende Bericht beschäftigt sich nicht mit möglicher Diskriminierung beim Wohnen, insbesondere nicht mit Diskriminierung bei der Anmietung und dem Kauf von Immobilien sowie in der Nachbarschaft (vgl. dazu z. B. Dill & Jirjahn, 2014; Dill, Jirjahn & Tsertvadse, 2015). Diese Frage wird nicht ausgeklammert, weil der SVRV sie für unwichtig halten würde, sondern weil das Kapitel Wohnen zunächst andere Fragen

11 Europaweit wurde die Wohnzufriedenheit 2013 statistisch dargestellt. Es hat sich gezeigt, dass im europäischen Vergleich damals die Wohnzufriedenheit in Deutschland genau im EU-Durchschnitt lag (vgl. Eurostat 2015).

prioritär behandelt; deswegen wird auch Wohnen und Leben in Pflege- und Altenheimen, Krankenhäusern, Gemeinschaftsunterkünften und anderen Formen kollektiver Unterbringung an dieser Stelle nicht untersucht, insbesondere auch im Hinblick auf geflüchtete Menschen. Auch auf die Probleme, die durch Lärm entstehen (vgl. z.B. Eibich et al., 2015), wird nicht vertieft eingegangen (nur knapp im Kasten „Zur Bedeutung und zu den Gründen hoher Wohnzufriedenheit“), obwohl Ruhe sich als eine wichtige Dimension des Wohnens erweisen wird. Bei Ruhe sollte es sich nicht um ein Luxusgut handeln, denn Umgebungslärm (konkret u.a. Verkehrslärm) kann krank machen und wird in zunehmendem Maße zu einem Problem, so eine aktuelle Studie der Weltgesundheitsorganisation (2018). Ähnliches gilt für weitere Umwelteinflüsse, wie z. B. Luftverschmutzung (Holm, 2020).

Meinungen aus der Bevölkerung zu beiden Ausprägungen guten Wohnens darzustellen und ausgewählte langfristige Trends sowie kurzfristige Herausforderungen zu diskutieren.

*„Die Wohngemeinschaft,
Wohnung ohne Schimmel,
Fenster gut und
brauchbare Küche.“*

Mieterin, 67 Jahre

Insgesamt lässt sich sagen:
Wie und wo wir wohnen, wie viel Geld nach Abzug der Wohnkosten verbleibt und viele weitere Faktoren sind wesentliche Determinanten der Lebensqualität der Menschen in

Deutschland. Die Steigerung der Lebensqualität der Menschen in Deutschland wurde daher von der Regierungsstrategie „Gut leben in Deutschland“ (Die Bundesregierung, 2016) in den Fokus genommen. Diese enthält Vorschläge zur Messung der Lebensqualität in Deutschland anhand von insgesamt 46 Indikatoren – die zuvor genannte Wohnkostenbelastungsquote ist hier der wichtigste Indikator für gutes Leben in Deutschland im Bereich Wohnen. Wird der zuvor beschriebene Grenzwert von 40 Prozent überschritten, so sinkt die Lebensqualität der Menschen in Deutschland, so die Annahme.

Gewissermaßen als Weiterentwicklung und Vertiefung von Gut Leben untersuchen wir in diesem Gutachten Gut Wohnen, mit einem Schwerpunkt auf der subjektiven Wahrnehmung des guten Wohnens. Wie Sagner, Stockhausen und Voigtländer (2020) es in einem ähnlichen Zusammenhang beschreiben, hat gutes Wohnen sowohl eine objektive Dimension (gemessen z.B. durch den Anteil der Wohnkosten am Haushaltsnettoeinkommen – die sogenannte Wohnkostenbelastungsquote) als auch eine subjektive Dimension, welcher in diesem Gutachten ebenso viel Raum gegeben wird. Ziel dieses Gutachtens ist es daher, aktuelle Daten und

Zur Bedeutung und zu den Gründen hoher Wohnzufriedenheit

Eine aktuelle und vertiefte Analyse des Zusammenhangs von Wohn- und Lebenszufriedenheit auf Basis der SOEP-Daten durch Raffelhüschen und Renz (2020, S. 86 ff.) zeigt, dass Wohn- und Lebenszufriedenheit eng miteinander verbunden sind und z. B. Veränderungen der Wohnzufriedenheit etwa 20 Prozent der Schwankungen der Lebenszufriedenheit statistisch erklären können.¹²

Der empirische Befund einer durchschnittlich sehr hohen Wohnzufriedenheit in Deutschland mag vor dem Hintergrund der immer wieder kontroversen öffentlichen Debatten um die Entwicklungen am Wohnungsmarkt verwundern. Diese Debatten widersprechen jedoch keineswegs dem empirischen Befund einer hohen Wohnzufriedenheit. Diese Zufriedenheit ist nicht zuletzt Ausdruck des sozialen Wohnraummietrechts in Deutschland auf der einen Seite, das Mieterinnen und Mieter im internationalen Vergleich sehr weitgehend schützt, sowie der (auch) die Verbraucherinnen und Verbraucher vor Übereilung schützenden Regelungen beim Kauf bzw. Verkauf einer Immobilie, insbesondere dem Erfordernis einer notariellen Beurkundung (§ 311b Absatz 1 BGB). Zugleich zeigt der empirische Befund das nicht unerwartete Ergebnis, dass Eigentümerinnen und Eigentümer noch einmal deutlich zufriedener mit ihrer Wohnsituation sind als Mieterinnen und Mieter. Aber auch die Zufriedenheit Letzterer liegt über dem Niveau ihrer allgemeinen Lebenszufriedenheit. Dies dürfte u. a. zweierlei Gründe haben: das deutsche Mietrecht und der Wunsch, sich gute Wohnverhältnisse zu schaffen.

Dem Wohnraummietrecht in Deutschland kommt im internationalen Vergleich eine Sonderstellung zu. Es zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass Wohnraummietverträge grundsätzlich¹³ auf unbefristete Zeit geschlossen werden müssen¹⁴ und für Mieterinnen und Mieter zudem ein besonderer Kündigungsschutz besteht. Eine ordentliche Kündigung der Mieterin bzw. des Mieters ist der Vermieterin oder dem Vermieter nur bei Vorliegen eines berechtigten Interesses, wie insbesondere im Fall sogenannten Eigenbedarfs oder bei einer schuldhaften, nicht unerheblichen Pflichtverletzung der Mieterin oder des Mieters, möglich (§ 573 Absatz 1 und 2 BGB). Insbesondere ist eine sogenannte Änderungskündigung, also eine Kündigung mit dem Zweck, bei Neuverhandlungen eine höhere Miete zu verlangen, gesetzlich verboten (§ 573 Absatz 1 Satz 2 BGB). Das Bundesverfassungsgericht (Beschluss vom 26.5.1993, BVerfGE 89, 1) hat sogar festgestellt, dass der berechtigte Mietbesitz ein eigentumsähnliches Recht im Sinne von Artikel 14 des Grundgesetzes darstellt. Die Vermieterin oder der Vermieter hat allerdings im Gegenzug in gewissen zeitlichen Abständen einen Anspruch auf Zustimmung zu einer Mieterhöhung bis zur sogenannten ortsüblichen Vergleichsmiete (§ 558 Absatz 1 BGB). Mieterhöhungen während des Mietverhältnisses sind jedoch insgesamt nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen und innerhalb der festgelegten Grenzen möglich. Diese starke Rechtsstellung von Wohnraummieterinnen und -mietern dürfte einer der Gründe dafür sein, dass in Deutschland und insbesondere in größeren Städten und Ballungsräumen besonders viele Menschen zur Miete wohnen.

12 Die analysierten Zufriedenheiten beruhen auf subjektiven Angaben und sind deswegen grundsätzlich methodischer Kritik bezüglich interpersoneller Vergleichbarkeit ausgesetzt. Allerdings hat sich inzwischen weltweit die interpersonell vergleichende Analyse der entsprechenden Zufriedenheitsangaben als aussagekräftig durchgesetzt. Für eine jüngst vorgelegte Analyse der Robustheit der Ergebnisse vgl. Kaiser und Vendrik (2020), die auch weitere Forschungsmöglichkeiten skizzieren. Die Aussagekraft subjektiver Zufriedenheiten wird auch dadurch unterstrichen, dass profitorientierte Unternehmen dieses Instrument einsetzen um Kundenzufriedenheit zu messen (vgl. dazu z. B. <https://www.servicebarometer.net/kundenmonitor/de/>, abgerufen am 14. Januar 2021, und Anderson, Fornell & Lehmann, 1994).

13 Befristungen sind allein aus den in § 575 Absatz 1 BGB aufgeführten Gründen möglich, insbesondere wenn die Vermieterin oder der Vermieter die Räume nach Ablauf der Mietzeit für sich, seine Familienangehörigen oder Angehörige seines Haushalts nutzen will.

14 Nach französischem Recht können Mietverträge über Wohnräume ohne besondere Begründung befristet werden und sie werden regelmäßig auch befristet abgeschlossen, vgl. Barthélemy (2018). Auch in Spanien ist die Befristung des Mietvertrags die Regel, vgl. Arroyo Amayuelas (2018). Ähnliches gilt für Italien, vgl. Scaramuzzino (2018).

Kaum ein Bereich des Verbraucherschutzes ist so differenziert und wirksam – und vor allem seit langer Zeit – ausgebaut wie das Wohnraummietrecht. Dies schließt zwar Rechtsstreitigkeiten und ein ständiges Ringen um die konkrete Ausgestaltung des sozialen Mietrechts und Maßnahmen gegen Umgehungsstrategien keineswegs aus, aber grundsätzlicher Reformbedarf ist nicht gegeben, und sinnvolle Reformen beschränken sich auf Teilbereiche des Immobilienmarktes. Dennoch lassen sich aus verbraucherpolitischer Perspektive positive Entwicklungen verzeichnen. In der aktuellen Legislaturperiode hat die sog. „Wohnraumoffensive“ signifikante Verbesserungen für Mieterinnen und Mieter bzw. Verbraucherinnen und Verbraucher geschaffen, die Wohneigentum erwerben wollen: So wurde die Mietpreisbremse konkretisiert und korrespondierend eine Auskunftspflicht der Vermieterin oder des Vermieters insbesondere über die Höhe der Vormiete eingeführt. Ebenso wurden die Vorschriften für Mieterhöhungen nach Modernisierungen angepasst: So wurden der zulässige Umlagesatz auf die Mieterinnen und Mieter verringert und eine absolute Kappungsgrenze für die Mieterhöhung eingeführt.¹⁵ Ergänzend sieht das jüngst von der Bundesregierung vorgeschlagene Baulandmobilisierungsgesetz u. a. vor, dass die Möglichkeit, Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln, gem. § 250 BauGB n. F. eingeschränkt werden soll.¹⁶

Weiterhin besteht für junge Familien die Möglichkeit, das mit dem Haushaltsgesetz 2018 eingeführte „Baukindergeld“ zu beantragen, mittels dessen bis zu 12.000 Euro als staatliche Förderung für den Erwerb eines Eigenheimes beantragt werden können. Für 2021 sind knapp 1 Mrd. Euro auszahlendes Baukindergeld veranschlagt.¹⁷ Für eine kritische Würdigung des Baukindergelds siehe Michelsen (2018) und Voigtländer (2018).

Ähnliche finanzielle Anreize sind mit der Reform des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz, auch WoGS-tärkG – BGBl. I 2019, 1877) beabsichtigt, welches seit Anfang 2020 knapp 600.000 Haushalte mit niedrigem Einkommen, dabei v. a. Familien mit Kindern und Rentnerinnen und Rentnern, entlastet. Das zur Zahlung des Wohngeldes vorgesehene Gesamtvolumen beträgt 1,2 Mrd. Euro und soll ab 2022 dynamisch angepasst werden (für eine weiterführende Diskussion des Themas Wohngeld siehe Henger & Niehues, 2019). Seit Anfang 2021 in Kraft sind zudem die wesentlichen Regelungen des Gesetzes zur Entlastung bei den Heizkosten im Wohngeld im Kontext der im Klimaschutzprogramm beschlossenen CO₂-Bepreisung (BGBl. I 2020, 1015). Die Entlastung erfolgt in Form einer pauschalen CO₂-Komponente gestaffelt nach der Haushaltsgröße. Eine Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands vom September 2019 ging noch über das Gesetz hinaus: Dort wurde gefordert, die Heiz- und Stromkosten separat in der Berechnung der Wohngeldformel als eigene Parameter im WoGS-tärkG aufzuführen, wodurch sich die Entlastung stärker an den jährlichen Entwicklungen der Heiz- und Stromkosten orientiert hätte.¹⁸

Eine Neuregelung im Maklerrecht stärkt die Position von Käufern einer Immobilie und soll im Ergebnis zur Senkung der Erwerbsnebenkosten führen.¹⁹ Hat nur der Verkäufer einen Maklervertrag abgeschlossen, ist eine Überwälzung seiner Maklerkosten auf den Käufer nur noch in Höhe von höchstens 50 Prozent möglich. Schließt der Makler mit beiden Parteien einen Vertrag und wird damit als Interessenvertreter sowohl für den Verkäufer als auch für den Käufer tätig, kann er die Courtage von beiden Vertragspartnern nur zu gleichen Teilen verlangen. Durch die neuen bundesweit einheitlichen und transparenten Regelungen wird sichergestellt, dass faktische Zwangslagen der Käufer nicht länger zu deren Lasten genutzt werden können und

15 BT-Drs. 19/4672, S. 39 ff.; ob die neu eingeführte Vermutungsregelung für das sog. „Herausmodernisieren“, das nunmehr bußgeldbewehrt ausgestaltet ist, tatsächlich Wirkung zeigt, ist nicht bekannt.

16 <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/baulandmobilisierungsgesetz-kabinett.html> (abgerufen am 3. Dezember 2020).

17 BT-Drs. 19/5479, S. 2.

18 <https://www.bundestag.de/resource/blob/658676/007a335a09e08aca6a91c0fd887af8fe/Stellungnahme-vzbv-data.pdf> (abgerufen am 19. Januar 2021).

19 https://www.bmju.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Verteilung_Maklerkosten.html und https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*%5b@attr_id=%27bgbl120s1245.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl120s1245.pdf%27%5D__1607008563615 (abgerufen am 3. Dezember 2020).

diese im Ergebnis nicht mehr die gesamte Maklerkautio- tion tragen müssen. Für eine kritische Würdigung der Neuregelung siehe auch Voigtländer (2020).

Im Hinblick auf vermietete Wohnungen gilt bereits seit 2015 das sog. Bestellerprinzip, § 2 Absatz 1a Wohnungsvermittlungsgesetz. Hiernach darf von Wohnungssuchenden nur dann eine Courtage gefordert werden, wenn der Vermittler ausschließlich aufgrund des Vermittlungsvertrags mit den Wohnungssuchenden von der Vermieterin bzw. vom Vermieter den Auftrag einholt, die Wohnung anzubieten. Die Wohnung darf sich also vorher nicht in der Kartei des Maklers befunden haben.

Durch das Wohnungseigentumsmodernisierungsgesetz (auch: WEG-Reform, BGBl. I 2020, 2187) werden darüber hinaus bauliche Veränderungen in Wohnungseigentümergeinschaften unter vereinfachten Bedingungen möglich. In besonderer Weise privilegiert werden bauliche Veränderungen, die dem Gebrauch durch Menschen mit Behinderungen (Barrierefreiheit), dem Laden elektrisch betriebener Fahrzeuge, dem Einbruchschutz und dem Anschluss an ein Telekommunikationsnetz mit sehr hoher Kapazität dienen. Gleichzeitig räumt das Gesetz Mieterinnen und Mietern einen grundsätzlichen Anspruch gegen Vermieterinnen und Vermieter auf Erlaubnis zu baulichen Veränderungen der Mietsache ein, die dem Laden elektrisch betriebener Fahrzeuge oder dem Einbruchschutz dienen. Der Anspruch auf Zustimmung zu baulichen Veränderungen der Mietsache, die dem Gebrauch durch Menschen mit Behinderungen dienen, war im Mietrecht bereits vorher verankert.

Aus juristischer Sicht und aus Sicht des Verbraucherschutzes sind folgende Bereiche zur Erzielung einer hohen Wohnzufriedenheit besonders reformwürdig: Informationspflichten zugunsten der Mieterinnen und Mieter über Versorgungsunterbrechungen, Wohnungsbetretungen und Preisanpassungen sowie die Erteilung dieser Informationen mit angemessener zeitlicher Vorfrist (vgl. auch Teil E dieses Gutachtens).

Eher grundsätzlich stellt sich die Frage, inwieweit das geltende Mietrecht auf den Umstand eingestellt ist, dass Mietwohnungen auch von börsenorientierten, insbesondere auch ausländischen Unternehmen gehalten werden, die dem Shareholder Value verpflichtet sind, während der Europäische Gerichtshof bereit zu

sein scheint, das Wohnrecht als genuinen Bestandteil der Charta der Europäischen Grundrechte zu verstehen. Was das im Einzelfall bedeutet, wäre noch genauer herauszuarbeiten (vgl. z. B. Domurath & Mak, 2020). Mitbedacht werden sollte auch, dass es für die Mieterinnen und Mieter schwierig sein kann herauszufinden, wer ihr/ihre aktuelle Vermieterin bzw. ihr aktueller Vermieter ist und an wen sie sich bei Mängeln wenden müssten.

Jenseits des differenzierten und wirksamen Verbraucherschutzes ist die Wohnzufriedenheit in Deutschland wahrscheinlich auch deswegen im Durchschnitt sehr hoch, weil auf der einen Seite durch Umzüge immer wieder den individuellen Bedürfnissen entsprechend passendere Wohnungen gefunden werden (Clark & Diaz-Serrano, 2020; Erlinghagen, Kern & Stein, 2019; Wolbring, 2017). Auf der anderen Seite ist ständiges Umziehen, um sich dadurch bessere objektive Wohnverhältnisse zu schaffen, riskant und mit hohen Transaktionskosten – sozialer wie monetärer Natur – verbunden, sodass es für viele Menschen, die ja überwiegend risikoavers sind und vielfach sich nicht eingestehen wollen, dass sie in der Vergangenheit eine suboptimale Entscheidung getroffen haben, sinnvoll ist, sich mit ihren Wohnverhältnissen zu arrangieren und sie ohne umzuziehen inkrementell zu verbessern.

Clark und Lisowski (2017) betten die Neigung, in der Wohnung zu bleiben, in der man ist, in die sogenannte Prospect Theory ein und betonen, dass nicht nur der Arbeitsmarkt, den man am Wohnort kennt, sondern auch der Wert des sozialen Umfelds eine starke Rolle dabei spielen, nicht vorschnell umzuziehen (vgl. auch Clark & Lisowski, 2018). Neben möglichen Erklärungen für eine hohe subjektive Zufriedenheit mit dem Status quo bieten insbesondere Städte mit angespanntem Wohnungsmarkt natürlich noch finanzielle Gründe, welche Lock-in-Effekte zur Folge haben können (Hanslmaier, Peter & Heimerl, 2019): Wenn die potenzielle neue Wohnung um ein Vielfaches teurer ist als die aktuelle Wohnung, gibt man sich eher zufrieden mit dem, was man hat. Das hohe Ausmaß an Schutz, den Mieterinnen und Mieter sowie Wohnungssuchende in Deutschland genießen, führt sicherlich nicht nur zu einer hohen Wohnzufriedenheit, sondern es hat auch eine politische Kehrseite: Da wohnungspolitischer Reformbedarf nur punktuell besteht, ist es schwer, dafür Mehrheiten zu organisieren. Nicht zuletzt, weil das Mietrecht als eine Art Nullsummenspiel verstan-

den werden kann: Was man Bestandsmieterinnen und -mietern auf der einen Seite gibt, nimmt man auf der anderen Seite (privaten) Vermieterinnen und Vermietern sowie Wohnungssuchenden²⁰, und umgekehrt. Aus politökonomischer Sicht ist das mit Blick auf die Bildung von Mehrheiten ein interessanter, möglicherweise tragischer Fall, denn anders als auf anderen Konsummärkten treten Bürgerinnen und Bürger auf dem Wohnungsmarkt nicht immer nur in der Rolle der Verbraucherin oder des Verbrauchers auf, sondern sie können mitunter selbst – juristisch gesprochen – als „Unternehmer“ oder „Unternehmerin“ (nämlich als Vermieterin oder Vermieter) auftreten und potenziell den Mieterinnen und Mietern diametral entgegengesetzte Interessen vertreten.

Eine Präferenz für eine individuell als „schön“ empfundene Wohnung in individuell als „gut“ empfundener Wohnlage kann dazu führen, dass Wohn- und Arbeitsort weit auseinanderliegen, was eine der Ursachen für den im Themenfeld Mobilität beschriebenen Mobilitätsdruck ist (siehe C.II Mobilität). Selbst eine Wohnung in nicht präferierter Wohnlage kann auf Dauer mit Zufriedenheit bewohnt werden, etwa in Fällen, in denen diese Wohnung oder das Haus ererbt ist und ein Verkauf nur einen geringen Erlös bringen würde, und – trotz Zunahme von Homeoffice – eventuell ein Pendeln zum Arbeitsplatz notwendig machen würde, d. h. es besteht potenziell ein Trade-Off zwischen Mobilitätsbedarf und guter Wohnlage. Pfaff (2014) betont ausdrücklich, dass durch Pendeln nicht die Wohn- und Arbeitszufriedenheit gesenkt wird, jedoch die Lebenszufriedenheit insgesamt. Mit dem „Glücksatlas 2018“ haben Petilliot und Raffelhüschen (2018) auf Basis der SOEP-Daten zum Thema Mobilität, Arbeit und Lebenszufriedenheit eine aktuelle und vertiefte Analyse vorgelegt. Diese bestätigt ältere Befunde der internationalen Literatur: Je kürzer der Weg zur Arbeit ist, umso besser. Eine lange Pendelzeit von 40 Minuten senkt die Arbeits- und Lebenszufriedenheit.

Dies kann dazu führen, dass eine hohe Wohnzufriedenheit buchstäblich mit einer niedrigeren Lebenszufriedenheit erkaufte wird, da bekannt ist, dass insbesondere Pendeln über größere Entfernungen die Lebenszufriedenheit senken (vgl. auch C.II Mobilität) und Kindern Probleme bereiten kann (vgl. insb. Clark et al., 2020 für einen Überblick sowie Frey & Stutzer, 2014; Li & Pollmann-Schult, 2016; Stutzer & Frey, 2008). Gutes Wohnen wäre damit nicht isoliert positiv zu bewerten, sondern wegen hoher Mobilitätskosten kann es sich auch negativ auf die Lebenszufriedenheit auswirken (für Mediationseffekte vgl. Hirte & Illmann, 2019; Lorenz, 2018 sowie Rubin, 2018).

20 Mieterschutz geht nicht nur zulasten von Eigentümerinnen bzw. Eigentümern, sondern auch zulasten Zuzugswilliger, da in der Regel das Angebot sinkt (vgl. z. B. Diamond, McQuade & Qian, 2019).

2 Datenbasis und Methode

Die meisten statistischen Ergebnisse in diesem Kapitel beruhen im Wesentlichen auf zwei Erhebungen: dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) und der Repräsentativbefragung „Gut Wohnen in Deutschland“ im Auftrag des SVRV. Hier werden SOEP und die SVRV-Erhebung näher beschrieben.

2.1 Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) (1995 bis 2018)

Die Datengrundlage für die Zeitreihen in diesem Kapitel und für die vertieften Ergebnisse des „Glücksatlas“ (Petilliot & Raffelhüschen, 2018; Raffelhüschen & Renz, 2020), die im vorliegenden Kapitel dargestellt werden, bildet das SOEP (Goebel et al., 2019). Diese Datenbasis wird auch für verschiedene Abschnitte des nach § 39 des Wohngeldgesetzes zweijährlich regierungsamtlich veröffentlichten „Wohngeld- und Mietenberichts“ genutzt (Die Bundesregierung, 2018) und für hinter dem Bericht stehende Studien (vgl. z. B. Henger & Niehues, 2019).

Das SOEP ist eine repräsentative Längsschnittbefragung von Personen in Privathaushalten in Deutschland. Erstmals wurde sie in Westdeutschland (BRD) im Jahr 1984 durchgeführt; 1990 wurde sie auf das Gebiet der neuen Bundesländer ausgeweitet. Im Lauf der Zeit wurden im SOEP verschiedene zusätzliche Teilstichproben gezogen und in die Befragung integriert. Hierzu gehören mehrfache bevölkerungsrepräsentative Auffrischungstichproben und verschiedene Stichproben von zugewanderten sowie geflüchteten Menschen. Um den obersten Rand der Einkommensverteilung besser zu beschreiben, wurde erstmals im Jahr 2002 zusätzlich eine Hocheinkommensstichprobe gezogen.

Die Befragungen finden jährlich statt, um Veränderungen der zugrunde liegenden Population beschreiben zu können. Im Erhebungsjahr 2018, das den hier dargestellten Analysen zugrunde liegt, wurden mit dem Kern des SOEP rund 33.000 Erwachsene befragt. Dabei stellt das SOEP detaillierte Informationen über die Befragten und deren Haushalte in den verschiedensten Lebensbereichen zur Verfügung, unter anderem aus den Bereichen Arbeitsmarkt und Einkommen. Mit der aktuellen Version SOEP v35 stehen Mikrodaten zu Mieterinnen und Mietern und Eigentümerinnen und Eigentümern von 1984 bis 2018 zur Verfügung.

Tabelle C.I-2: Struktur der Wohnkosten

	Mieterinnen und Mieter	Eigentümerinnen und Eigentümer
Wohnkosten (nettokalt)	Kaltmiete bzw. Nettokaltmiete oder auch Grundmiete	Aufwendungen für Tilgung und Zinsen bei Hypothekenkredit
+ Kalte Betriebs- bzw. Nebenkosten	z. B. Abwasser, Grundsteuer, Hausstrom, Müllabfuhr, Straßenreinigung, Versicherungen, Wasser	entspricht kalten Betriebskosten der Mieter („Hausgeld“ im Falle einer Wohneigentümergeinschaft exkl. Grundsteuer) Grundsteuer (separat abzuführen)
+ Wohnkosten (bruttokalt)	entspricht Wohnkosten (nettokalt) + kalte Betriebs- bzw. Nebenkosten	
+ Energie: Heizen (warme Betriebs- bzw. Nebenkosten)	Heizungs- und Warmwasserkosten	
+ Wohnkosten (bruttowarm) bzw. Warmmiete bei Mieterinnen bzw. Mietern	entspricht Wohnkosten (bruttokalt) + Heizungs- und Warmwasserkosten	
+ Energie: Strom	Stromkosten	
= Wohnkosten gesamt	entspricht Wohnkosten (bruttowarm) + Stromkosten	

Eigene Darstellung, angelehnt an die Strukturierung der Wohnkosten im SOEP, z. B. in Frick (2005).

Die Untersuchungsperiode, die diesem Bericht zugrunde liegt, umfasst die Zeit von 1995 bis 2018. Der Beginn des Betrachtungszeitraumes wurde so gewählt, dass unmittelbare Transformationsprozesse, die aus der Wiedervereinigung entstanden sind und die Wohnungs-, Miet- und Energiepreise betreffen, weitestgehend abgeschlossen waren. Ausgaben für Strom werden zudem erst ab dem Jahr 2010 gesondert erfasst. Daraus folgt, dass bis zum Jahr 2009 lediglich die bruttowarmen Wohnkosten abgebildet werden können. Erst ab dem Jahr 2010 werden die gesamten Wohnkosten (d. h. inklusive Stromkosten) erfasst.

Für die vorliegende Analyse ist die Untersuchungseinheit der Haushalt. Das heißt, dass individuelle Charakteristika wie etwa Geschlecht oder das Alter nur in aggregierter Form in die Betrachtung eingehen können. Dies mag zunächst ungünstig erscheinen, da aber Miet- und Tilgungszahlungen sowie auch Energiekosten Posten sind, die vom jeweiligen Haushalt – unabhängig von der Mitgliederzahl – gedeckt werden müssen, folgt eine solche Betrachtung automatisch.

Die für die anschließende Untersuchung relevante Zielpopulation setzt sich aus Miet- und Eigentums Haushalten zusammen. Ausgeschlossen werden sowohl Heimbewohnerinnen und Heimbewohner als auch Personen, die in Geflüchtetenunterkünften untergebracht sind. Ebenfalls nicht betrachtet werden Wohnungslose, da für sie derzeit keine belastbaren statistischen Daten vorliegen (dazu Abschnitt 2.3 dieses Kapitels). Bei unseren Empfehlungen wird ausdrücklich auf die Problematik dieser „selektiven“ Betrachtung der Wohnsituation eingegangen.

2.2 Repräsentativbefragung „Gut Wohnen in Deutschland“ 2020 im Auftrag des SVRV

Weitere aktuelle Einstellungen der Bevölkerung werden aus einer Repräsentativbefragung des infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH in Zusammenarbeit mit Intep Integrale Planung GmbH abgeleitet, die der SVRV in Auftrag gegeben hat. Die Befragung wurde als telefonische Bevölkerungsbefragung (CATI) durch das infas-Telefonstudio zu den Themen Wohnen, Energieverbrauch und Umwelt durchgeführt und fand im Zeitraum vom 18. September bis 26. Oktober 2020 statt. Es wurden insgesamt 1.108 telefonische Interviews mit der Bevölkerung ab 21 Jahren geführt. Die Interviews selbst hatten eine Dauer von durchschnittlich 27 Minuten. Berichtet wird in diesem Kapitel ein erster Auszug der Befragungsergebnisse. Der SVRV wird auf Basis dieser Daten in einer weiteren Veröffentlichung vertieft auf Umweltaspekte des Wohnens eingehen. Die Veröffentlichung ist für das Jahr 2021 geplant.

Es wurde ein Oversampling von Haushalten in Regionen mit unterdurchschnittlicher Kaufkraft vorgenommen, um den Meinungen dieser Haushalte mehr Raum zu geben. Die Daten wurden anschließend in zwei Schritten gewichtet, zum einen um Effekte des Stichprobendesigns auszugleichen und zum anderen um die Struktur der Interviews an die bekannten Verteilungen von Alter, Geschlecht, Gemeindekaufkraft, Schulbildung, Haushaltsgröße, Erwerbsstatus, Wohnsituation (Eigentum/Miete) und Bundesland anzupassen.

Die offene Frage zu „Gut Wohnen“ wurde randomisiert etwa der Hälfte der befragten Personen (d. h. effektiv 519 Personen) gestellt. Die Frage wurde bewusst als Einstiegsfrage

„Ruhe.“

Mieter, 50 Jahre

in die Befragung gewählt, um eine eventuelle Prägung des Antwortverhaltens durch die sonstigen Fragen des Fragebogens auszuschließen.²¹ Erfasst wurden somit die spontanen Einschätzungen der Befragten zu dem,

21 Tatsächlich hat – was zu erwarten war – die offene Frage zu Beginn allerdings den Fortgang der Befragung geringfügig konditioniert. So zeigt sich, dass die Wohnzufriedenheit für beide Teilsamples (mit und ohne offener Frage) sich statistisch signifikant unterscheidet: Die Befragten, die zuerst über „gutes Wohnen“ reflektiert haben, geben eine um 0,3 Skalenpunkte deutlich niedrigere Wohnzufriedenheit an (gewichtetes Ergebnis). Der Effekt ist freilich für Strukturanalysen vernachlässigbar.

was diese persönlich unter gutem Wohnen verstehen. Die Antworten auf die offene Frage wurden von den Interviewern des beauftragten Befragungsinstituts infas als Klartext erfasst. Das Befragungsinstitut hat für die Auswertung die Antworten in elf Kategorien kodiert; so können die Antworten für unterschiedliche Personengruppen differenziert (z. B. danach, wo die Menschen wohnen, ob sie mieten oder im Eigentum wohnen, wie alt sie sind und ob sie mit ihrer derzeitigen Wohnsituation zufrieden sind) untersucht und dargestellt werden. In Abschnitt 3 werden die von den Befragten jeweils zuerst genannten Wohndimensionen ausgewertet und grafisch dargestellt.

2.3 Dunkelziffer Wohnungslosigkeit

Die absolute Grundvoraussetzung für gutes Wohnen ist, dass man überhaupt wohnt, also ein Dach über dem Kopf hat. Mit anderen Worten: Wer nicht wohnt, erfährt auch keinen Verbraucherschutz im Bereich des Wohnens – ein Insider-Outsider-Problem. Dazu gehört nicht nur ein Leben auf der Straße, sondern auch ein Leben in Heimen und Gemeinschaftsunterkünften. Insbesondere die Gruppe der sogenannten Care Leaver (zu Deutsch etwa: junge Erwachsene, die einen Teil ihres Lebens in der stationären Kinder- und Jugendhilfe verbracht haben, dann volljährig werden und aus der Hilfe fallen) haben in der Regel große Probleme, eine Wohnung zu finden (Schaaf, 2015).

„Viel Platz, quadratische Wohnungen, keine dünnen schmalen Schläuche – finde ich furchtbar. Dann, wenn man Kinder hat, dass jedes Kind ein eigenes Zimmer hat – das kenne ich aus eigener Erfahrung anders. Natürlich eine gute Heizung.“

Mieterin, 59 Jahre

Die Gesamtzahl der wohnungslosen Menschen ist jedoch nicht bekannt, sondern kann auch von der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnunglosenhilfe lediglich geschätzt werden (z. B. BAG Wohnungslosenhilfe, 2019). Selbst der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung basiert bis heute auf die-

sen Schätzungen (hier: Indikator „A08 Wohnungslosigkeit“).²² Abhilfe schaffen soll jedoch das Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG), welches erstmals für das Jahr 2022 eine Erhebung von Daten und die Erstellung einer Statistik über wohnungslose Menschen vorsieht.²³ Das Problem der Wohnungslosigkeit soll daher hier nicht quantifiziert und weiter erörtert werden. Auch die Heimunterbringung von Geflüchteten und deren Übergang in private Wohnungen werden nicht thematisiert (vgl. für eine empirische Untersuchung auf repräsentativer Grundlage z. B. Walther et al., 2020), obwohl die damit verbundenen Probleme nicht nur für die Geflüchteten selbst, sondern auch für die ganze Gesellschaft relevant sind.

22 Z. B. <https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Wohnungslosigkeit/wohnungslosigkeit.html> (abgerufen am 29. Januar 2021).

23 https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl120s0437.pdf#_bgbl_2F2F5B%40attr_id%3D%27bgbl120s0437.pdf%27%5D_1611588230947 (abgerufen am 25. Januar 2020).

7. Natur, im Grünen, saubere Luft, Parknähe
8. schöne bzw. gute Wohnung allgemein
9. Nachbarschaft, soziales Umfeld
10. Privatsphäre, Freiheit, Autonomie
11. Grundbedürfnisse, wie z. B. Sicherheit und Schutz vor Kündigung

Anteilmäßig aufgefächert lassen sich die elf Facetten in Abbildung C.I-7 darstellen. Knapp ein Viertel der befragten Personen gibt demnach als Erstnennung „Ruhe“ als wichtigstes Kriterium für gutes Wohnen an. Ruhe kann hierbei sowohl Ruhe vor Straßenlärm, Fluglärm, aber auch Ruhe vor dem Lärm der Nachbarn bedeuten.

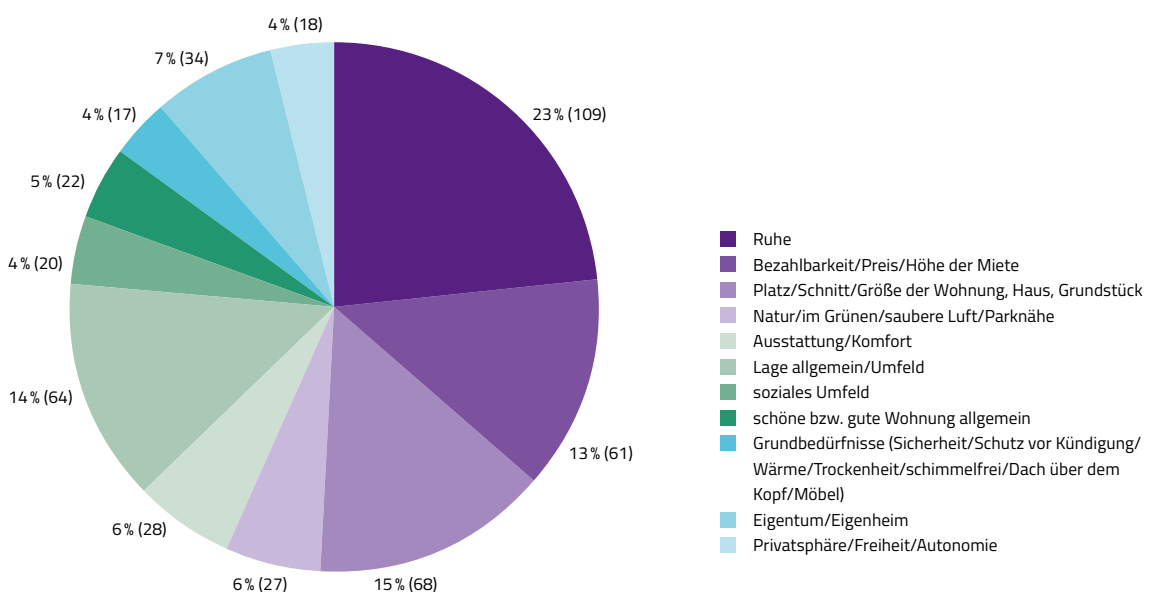
Geordnet nach der Häufigkeit der Nennungen von allen Befragten folgen an zweiter Stelle die Wohnungsgröße, an dritter Stelle die allgemeine Lage sowie das Umfeld der Wohnung bzw. des Hauses sowie an vierter Stelle die Bezahlbarkeit des Wohnens (welche im folgenden Abschnitt noch vertieft untersucht wird).

Die weiteren Facetten guten Wohnens spielen auf der Aggregationsebene des gesamten Samples eine untergeordnete Rolle. Diese werden erst dann relevant, wenn man das Sample im Detail für einzelne Gruppen von befragten Personen untersucht, was in den folgenden Schritten geschieht.

Eine gezielte Auswertung zur Bedeutung barrierefreien Wohnens ergab, dass nur etwa ein Prozent der Befragten Barrierefreiheit als wichtiges Merkmal guten Wohnens angibt. Angesichts der kleinen Fallzahl ist dies keine präzise Schätzung, aber es wird immerhin deutlich, dass die in einer alternden Gesellschaft zunehmend wichtiger werdende Barrierefreiheit – zumindest bei einer spontanen subjektiven Einschätzung guten Wohnens im Rahmen einer offenen Fragestellung – nicht die ihr zukommende Bedeutung zugemessen wird, schließlich möchten die meisten Menschen im Alter in ihrer eigenen Wohnung bleiben (Nowossadeck & Engstler, 2017).

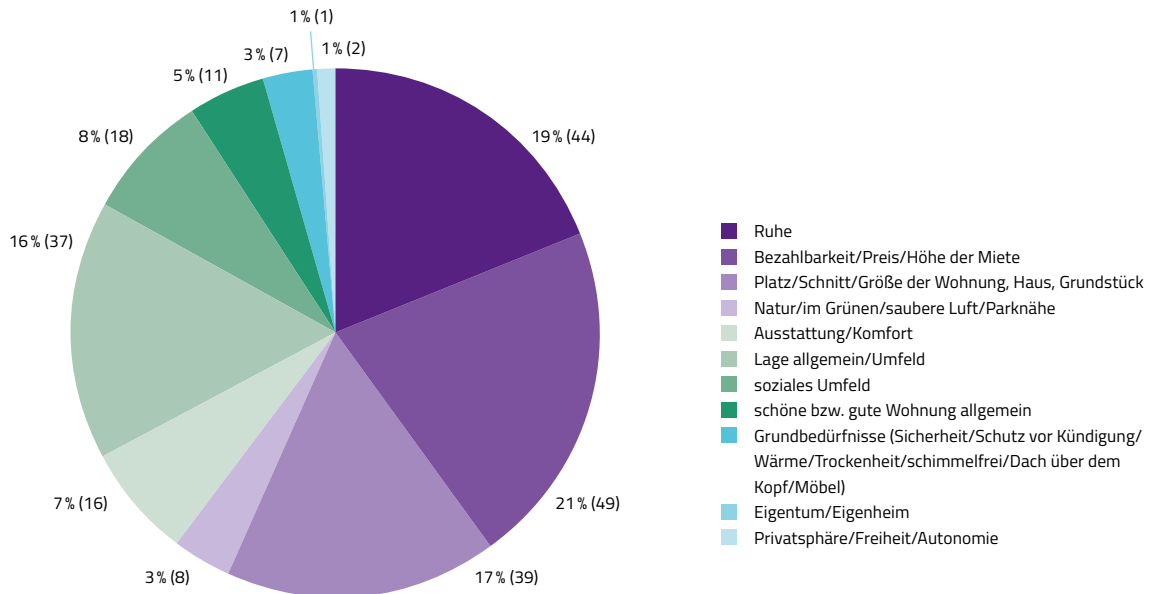
Die Beobachtung, wonach Zukunftsthemen wie altersgerechtes Wohnen für die allermeisten Menschen bei spontaner Nennung wichtiger Wohndimensionen eine

Abbildung C.I-7: Persönliche Relevanz der elf Facetten guten Wohnens im September 2020



Gewichtete Werte, Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der erstgenannten Antworten auf die offen gestellte Frage „Das Thema dieser Befragung ist „Gut wohnen in Deutschland“. Hier interessiert uns zunächst ganz allgemein in Ihren eigenen Worten, was „Gutes Wohnen“ für Sie ganz persönlich ausmacht. Was ist Ihnen dabei wichtig?“, von elf Kategorien („Elf Facetten guten Wohnens“) auf Basis einer Codierung der transkribierten Freitexte (eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 519; die Antwortkategorien „Sonstiges“ oder „weiß nicht“ sind nicht abgebildet).

Abbildung C.I-8: Persönliche Relevanz der elf Facetten guten Wohnens bei Mieterinnen und Mietern im September 2020



Gewichtete Werte, Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der erstgenannten Antworten auf die offen gestellte Frage „Das Thema dieser Befragung ist „Gut wohnen in Deutschland“. Hier interessiert uns zunächst ganz allgemein in Ihren eigenen Worten, was „Gutes Wohnen“ für Sie ganz persönlich ausmacht. Was ist Ihnen dabei wichtig?“, von elf Kategorien („Elf Facetten guten Wohnens“) auf Basis einer Codierung der transkribierten Freitexte (eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 519; die Antwortkategorien „Sonstiges“ und „weiß nicht“ sind nicht abgebildet).

eher untergeordnete Rolle spielen, gilt im Übrigen auch für das Thema Umweltfreundlichkeit des Wohnens und für das Thema Smart Home, also die Digitalisierung der Wohnung.²⁴

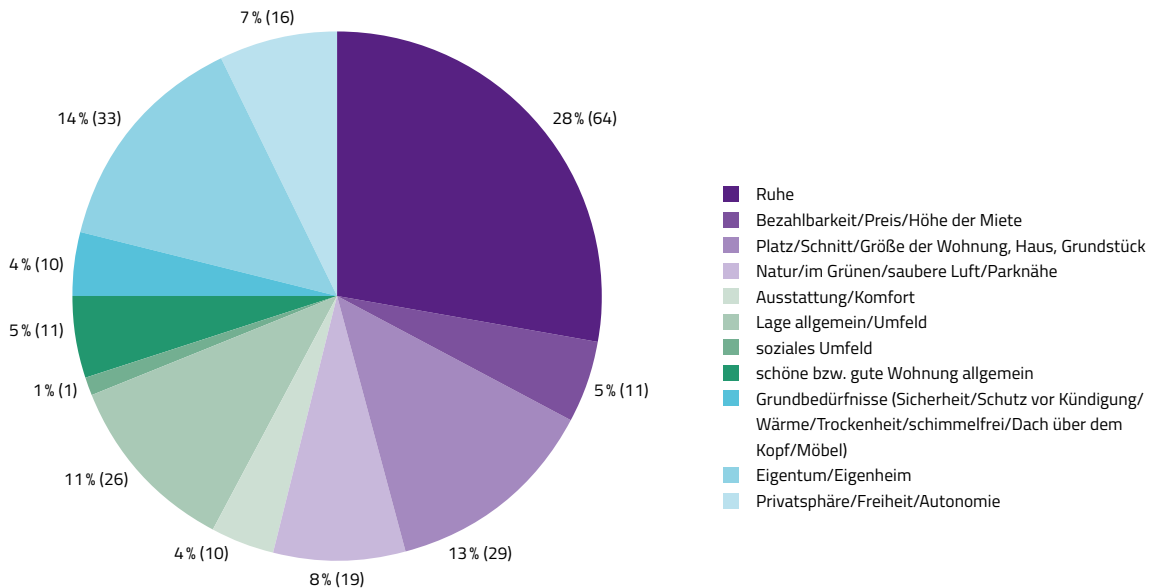
Schränkt man die Darstellung ausschließlich auf die Gruppe der Mieterinnen und Mieter ein, so zeigt sich ein etwas anderes Bild (Abbildung C.I-8), insbesondere im direkten Vergleich mit Eigentümerinnen und Eigentümern (Abbildung C.I-9): Für Mieterinnen und Mieter ist die Bezahlbarkeit der Wohnung nun das wichtigste Kriterium für gutes Wohnen (rund 21 Prozent der Nennungen), gefolgt von Ruhe. Auf etwa gleichem Niveau

dahinter sind die Kriterien Ruhe und viel Platz und die allgemeine Lage. Eigentümerinnen und Eigentümer schätzen dagegen Ruhe noch stärker als der Durchschnitt aller befragten Personen, danach folgen für sie die Bedeutung des Eigentums als solches sowie viel Platz und die Lage. Auch Privatsphäre bzw. Autonomie und Freiheit spielen bei Eigentümerinnen und Eigentümern im Verhältnis zu Mieterinnen und Mieter eine herausgehobene Rolle.

„Genügend Wohnraum, weil wir früher sehr eingeschränkt waren. Gutes, warmes Raumklima und Bequemlichkeit“
Eigentümerin, 64 Jahre

24 Eine bevölkerungsrepräsentative Erhebung der Initiative D21 (2020) zeigt die bislang geringe Verbreitung von Smart Home-Lösungen (15 Prozent). Eine weitere bevölkerungsrepräsentative Studie im Auftrag der Deutschen Akademie für Technikwissenschaft (acatech & Körber Stiftung, 2018, S. 38 ff.) zeigt zudem eine überwiegende Skepsis, die stark vom Missbrauch der Daten, nicht zuletzt auch durch „Internetkriminelle“ getragen wird. Im Jahr der Befragung zieht eine Mehrheit (57 Prozent) der Befragten die Nutzung von Smart Home-Lösungen nicht einmal in Erwägung. Mit zunehmendem Alter nimmt die Ablehnung zu. Nur 14 Prozent halten es im Übrigen für sehr wahrscheinlich, durch Smart Home im Alter länger selbstständig leben zu können. Mit einem Komfortgewinn im Smart Home rechnet eine Mehrheit der Befragten (55 Prozent). Dass man auf diese Weise Energie sparen können, glauben 54 Prozent. Befürchtet wird, dass Kriminelle die Kontrolle über die Wohnung übernehmen könnten (68 Prozent) und dass man vom System und vom Hersteller abhängig werde (66 Prozent). Danach gefragt, unter welchen Bedingungen ein Smart Home interessant würde, stehen Sicherheitsaspekte im Vordergrund. Die Bedienbarkeit und Funktionalität werden von mehr als 80 Prozent als wichtig angesehen. Der schwächste Handlungsgrund ist mit immerhin noch 57 Prozent der Anschaffungspreis. (S. 7, Prozentangaben im Original nicht gerundet).

Abbildung C.I-9: Persönliche Relevanz der elf Facetten guten Wohnens bei Eigentümerinnen und Eigentümern im September 2020



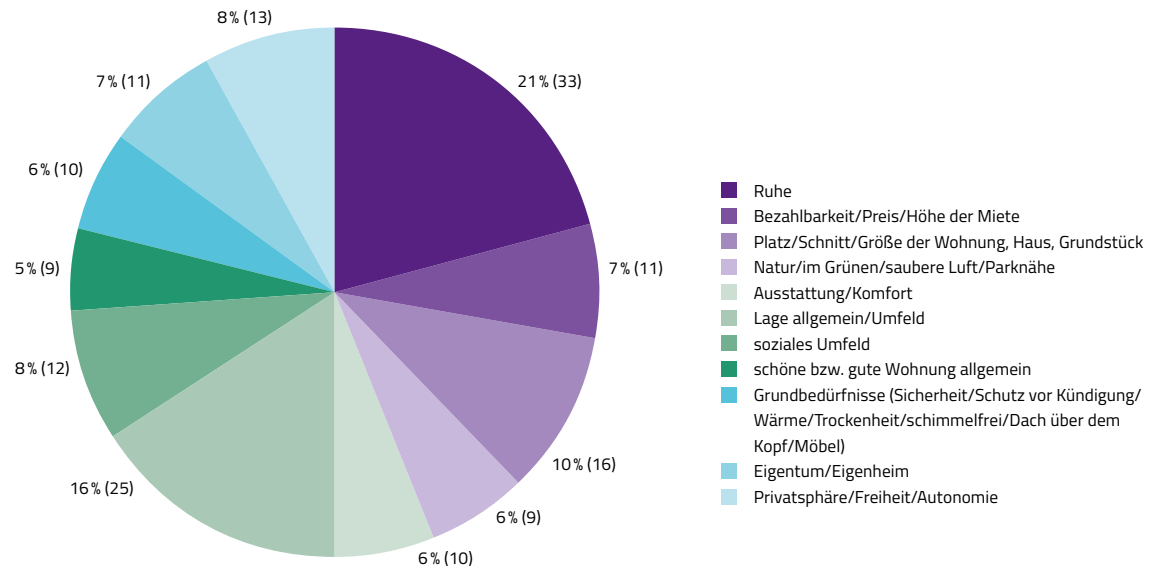
Gewichtete Werte, Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der erstgenannten Antworten auf die offen gestellte Frage „Das Thema dieser Befragung ist „Gut wohnen in Deutschland“. Hier interessiert uns zunächst ganz allgemein in Ihren eigenen Worten, was „Gutes Wohnen“ für Sie ganz persönlich ausmacht. Was ist Ihnen dabei wichtig?“, von elf Kategorien („Elf Facetten guten Wohnens“) auf Basis einer Codierung der transkribierten Freitexte (eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 519; die Antwortkategorien „Sonstiges“ oder „weiß nicht“ sind nicht abgebildet).

Abbildung C.I-10, zeigt, dass Ruhe, eine gute Lage und viel Platz zu den Idealvorstellungen guten Wohnens zählen. Diese Facetten geben nämlich diejenigen Personen an, die am zufriedensten mit ihrer Wohnung sind.

Für 26 Prozent der Personen, die monatlich einen überdurchschnittlichen Betrag für das Wohnen ausgeben (mehr als 800 Euro, was auf rund ein Drittel der Befragten zutrifft; der Durchschnitt der gesamten Wohnkosten aller Befragten liegt bei rund 715 Euro), ist Ruhe das wichtigste Kriterium, gefolgt von viel Platz mit 21 Prozent (Abbildung C.I-11). Dieser Befund bestätigt Ergebnisse aus anderen Studien, wonach es grundsätzlich eine sehr hohe Zahlungsbereitschaft für ein ruhiges Wohnumfeld gibt (Baranzini & Ramirez, 2005). Und offensichtlich kostet Ruhe auch etwas. Wer auf Bezahlbarkeit achten muss, muss im Gegenschluss daher unter Umständen auf Ruhe verzichten.

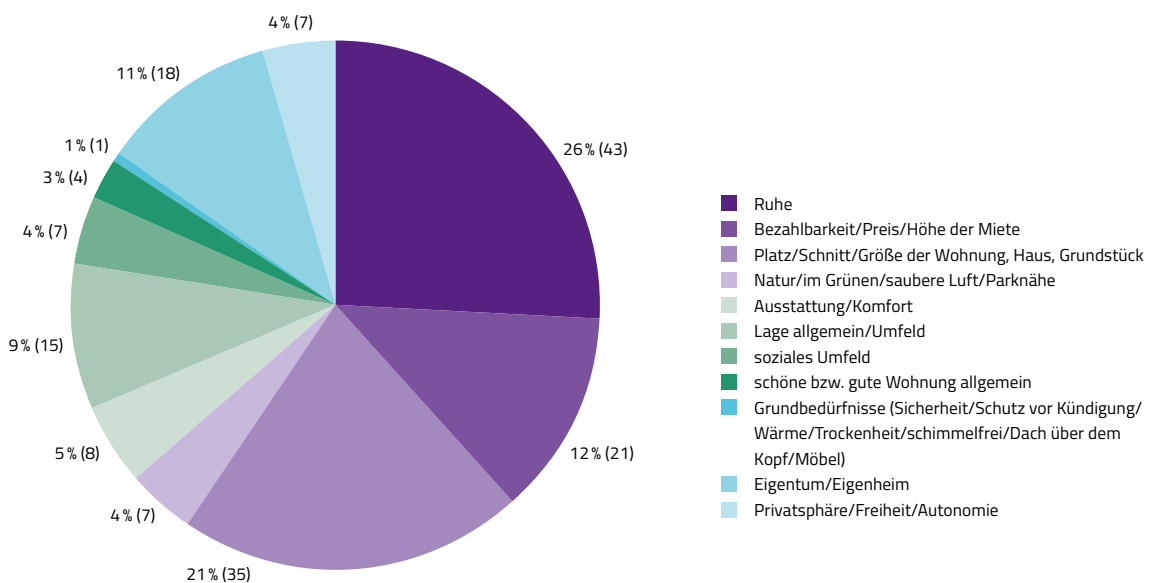
„Ich bin simpel geraten. Ich brauche nicht viel zum Leben. Mir reicht ein bequemer Sessel und ein Buch. Dann bin ich glücklich. Eine schöne Wohnung ist was wert, aber für mich nicht das Wichtigste.“
Eigentümerin, 82 Jahre

Abbildung C.I-10: Persönliche Relevanz der elf Facetten guten Wohnens bei hoher Wohnzufriedenheit im September 2020



Gewichtete Werte, Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der erstgenannten Antworten auf die offen gestellte Frage „Das Thema dieser Befragung ist „Gut wohnen in Deutschland“. Hier interessiert uns zunächst ganz allgemein in Ihren eigenen Worten, was „Gutes Wohnen“ für Sie ganz persönlich ausmacht. Was ist Ihnen dabei wichtig?“, von elf Kategorien („Elf Facetten guten Wohnens“) auf Basis einer Codierung der transkribierten Freitexte, dargestellt sind die Nennungen von Personen, die die Frage „Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig mit Ihrer Wohnung?“ mit Antwortmöglichkeiten auf einer Skala von 0 („ganz und gar unzufrieden“) bis 10 („ganz und gar zufrieden“) mit 10 beantwortet haben (eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 519; die Antwortkategorien „Sonstiges“ und „weiß nicht“ sind nicht abgebildet).

Abbildung C.I-11: Persönliche Relevanz der elf Facetten guten Wohnens bei hohen Wohnkosten im September 2020



Gewichtete Werte, Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der erstgenannten Antworten auf die offen gestellte Frage „Das Thema dieser Befragung ist „Gut wohnen in Deutschland“. Hier interessiert uns zunächst ganz allgemein in Ihren eigenen Worten, was „Gutes Wohnen“ für Sie ganz persönlich ausmacht. Was ist Ihnen dabei wichtig?“, von elf Kategorien („Elf Facetten guten Wohnens“) auf Basis einer Codierung der transkribierten Freitexte, dargestellt sind die Nennungen von Personen, in deren Haushalt die Wohnkosten über 800 Euro liegen (eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 519; die Antwortkategorien „Sonstiges“ und „weiß nicht“ sind nicht abgebildet).

4 Schwerpunkt Wohnkosten

„Kontakt mit anderen Leuten in der Umgebung, weniger Fluglärm, Angebote im Bereich Sport.“
Mieterin, 77 Jahre

Analysen auf Basis der SOEP-Daten zeigen eindrucksvoll, dass eine als zu hoch empfundene Wohnkostenbelastung mit einer niedrigeren Lebenszufriedenheit einhergeht (Raffelhüschchen & Renz, 2020, S. 90) – während eine als „viel zu klein“

empfundene Wohnung diesen Effekt nicht hat (S. 88). Sie fassen dies bündig zusammen:

„Während die Größe der Wohnung [...] kaum Einfluss auf die Zufriedenheit mit der Freizeit oder dem eigenen Einkommen hat, können zu hohe Wohnkosten über die Probleme mit der eigenen Wohnung hinaus Einfluss auf andere Lebensbereiche nehmen: Wer einen Großteil für seine Miete hinlegen muss, kann eben auch nicht mehr in den Urlaub fahren.“

Insofern ist ein genauerer Blick auf die Wohnkosten von großem Interesse.

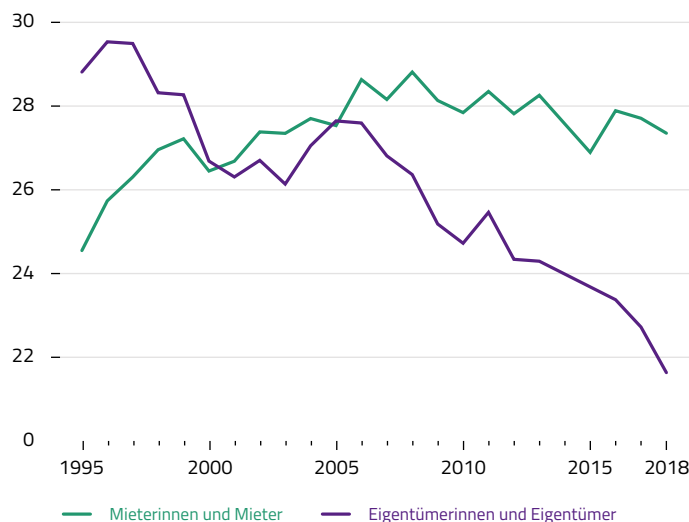
4.1 Gemessene Wohnkosten

In Abschnitt 3 dieses Kapitels hat sich gezeigt, dass die Bezahlbarkeit des Wohnens eines der wichtigsten subjektiven Kriterien guten Wohnens ist – bei Mieterinnen und Mietern gilt es sogar als das wichtigste Kriterium. Unterscheidet man Mieterinnen und Mieter und selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer voneinander, so ergibt sich mit Blick auf die Höhe und Entwicklung der Wohnkostenbelastungsquote bereits ein deutlich differenzierteres Bild:

„Wohnen hat für mich keinen großen Wert.“
Mieter, 63 Jahre

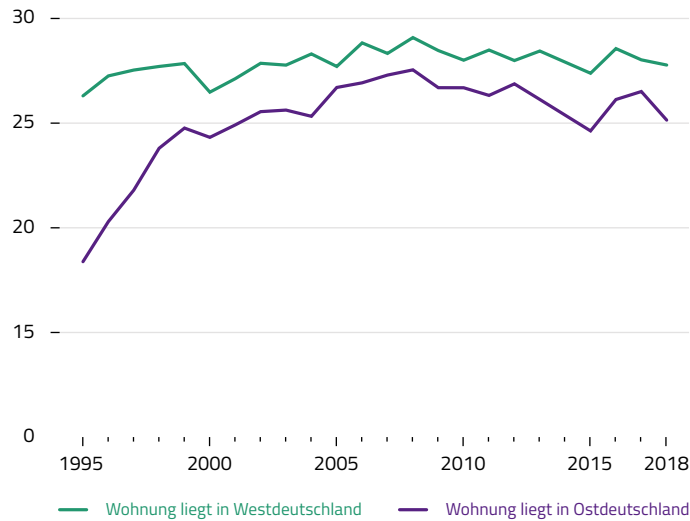
Wie in Abbildung C.I-12 zu sehen ist, nimmt zwischen 1995 und 2018 die Wohnkostenbelastungsquote der Haushalte mit selbstgenutztem Eigentum fortwährend ab. So lag diese im Jahr 2018 bei einem Wert unterhalb von 22 Prozent. Hier ist anzumerken, dass nicht die gesamte Wohnkostenbelastungsquote abgebildet ist, sondern die bruttokalte Wohnkostenbelastungsquote entsprechend der Darstellung in Abschnitt 2.1 dieses Kapitels, da Stromkosten erst ab 2010 erhoben sind und ansonsten die Zeitreihe nicht durchgängig vorhanden wäre. Daher gilt für die in diesem Abschnitt gezeigten Daten, dass ein Haushalt dann als finanziell überlastet gilt, wenn die Wohnkostenbelastungsquote den Wert von 30 Prozent übersteigt.

Abbildung C.I-12: Entwicklung der Wohnkostenbelastungsquote nach Wohnverhältnis 1995–2018



Gewichtete und inflationsbereinigte Werte, gemessen als Mittelwert der Quotienten aus bruttokalten Wohnkosten und Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommen in Prozent, aufgrund abweichender Befragungsform ist das Jahr 2014 von der Untersuchung der Haushalte ausgeschlossen, für die grafische Darstellung wurde der Datenpunkt für dieses Jahr interpoliert (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

Abbildung C.I-13: Entwicklung der Wohnkostenbelastungsquote in Ost- und Westdeutschland 1995–2018



Gewichtete und inflationsbereinigte Werte, gemessen als Mittelwert der Quotienten aus bruttokalten Wohnkosten und Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommen in Prozent, aufgrund abweichender Befragungsform ist das Jahr 2014 von der Untersuchung der Haushalte ausgeschlossen, für die grafische Darstellung wurde der Datenpunkt für dieses Jahr interpoliert (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

Ein anderes Bild zeigt sich bei Mieterinnen und Mietern: In dieser Gruppe geht die Quote nicht kontinuierlich zurück, sondern pendelt sich nach einem Anstieg in den 1990er und frühen 2000er Jahren recht konstant bei einem Wert von rund 27 Prozent ein. Zwar ist der Wert seit den 2010er Jahren leicht rückgängig – dabei sollte allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass dieser Rückgang von einem deutlich höheren Niveau erfolgt, als es in den Jahren davor vorzufinden war.

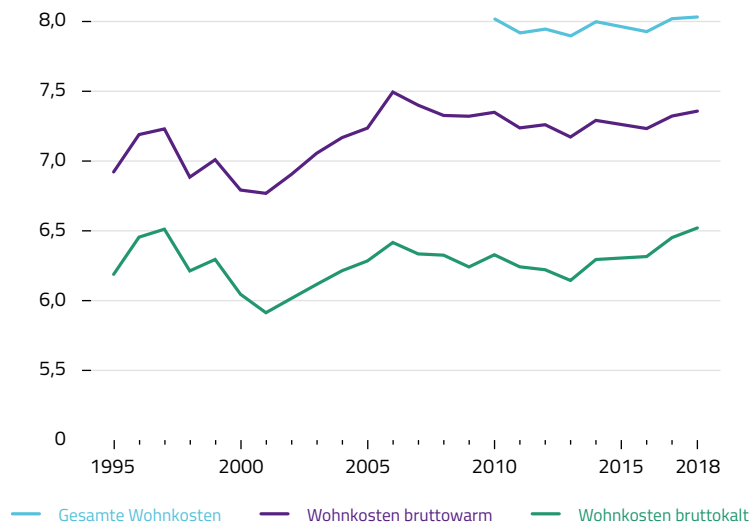
Unterscheidet man darüber hinaus Mieterinnen und Mieter, die in Ost- im Vergleich zu Westdeutschland wohnen, so zeigt sich, dass die Belastungsquote in Westdeutschland schon immer weitgehend konstant war und sich in einem Intervall von etwa 26 bis 28 Prozent bewegt hat (Abbildung C.I-13; für einen Vergleich der Wohnkostenbelastungsquoten für unterschiedliche Gemeindegrößen siehe Abbildung C.I-21). Nimmt man Mieterinnen und Mieter aus Ostdeutschland hinzu, so zeigt sich, dass der deutschlandweite Anstieg der Mietbelastungsquote seit den 1990er Jahren teilweise auf

den Anstieg der Mietbelastungsquote in Ostdeutschland zurückzuführen zu sein scheint. Bemerkenswert ist auch, dass die Belastungsquote hier durchweg geringer ist, und das obwohl der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Westen selbst im Jahr 2019 noch im Schnitt rund 27 Prozent höher lag als im Osten.²⁵ Die durchschnittliche Höhe der Mietkosten überkompensiert somit das Lohngefälle zwischen Ost und West. Insgesamt ergeben sich in der Mietbelastungsquote damit starke regionale Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland.

Im Folgenden werden mögliche Gründe für die Entwicklung der Wohnkostenbelastungsquote für Mieterinnen und Mieter sowie Eigentümerinnen und Eigentümer näher untersucht. Da es sich bei der Wohnkostenbelastungsquote um das relative Verhältnis von Haushaltsnettoeinkommen zu Wohnkosten handelt, werden diese beide Faktoren teilweise gesondert untersucht.

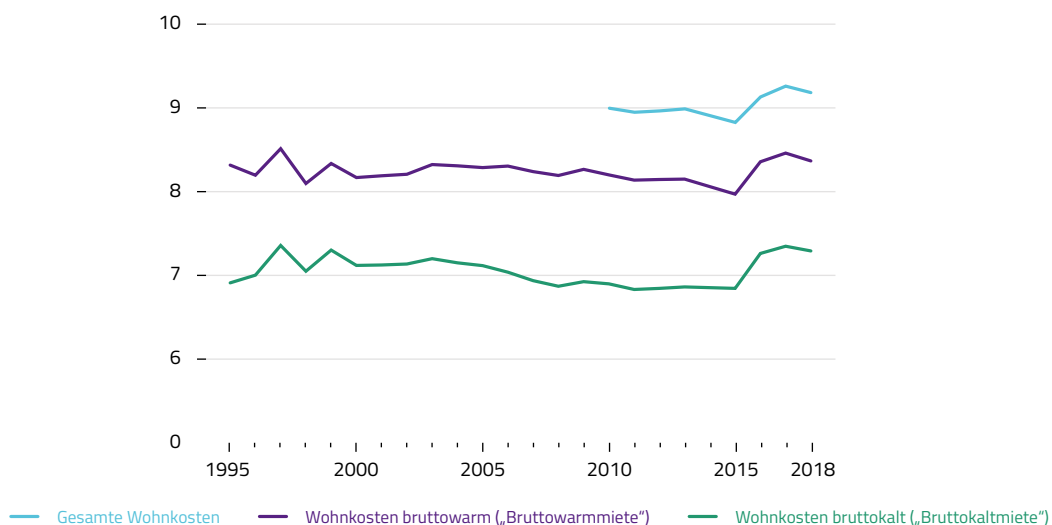
25 4.110 Euro durchschnittlicher Bruttomonatsverdienst von vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Westdeutschland im Vergleich zu 3.243 Euro in Ostdeutschland im Jahr 2019; eigene Berechnung basierend auf Destatis (2020b). Daten zu Nettoverdiensten veröffentlicht destatis an dieser Stelle nicht. Es ist jedoch davon auszugehen, dass, ausgehend von diesen Werten, der Unterschied zwischen den entsprechenden durchschnittlichen Nettomonatsverdiensten geringer ausfällt.

Abbildung C.I-14: Entwicklung der Wohnkosten (bruttokalt, bruttowarm, gesamt) von Eigentümerhaushalten 1995–2018



Gewichtete und inflationsbereinigte Werte, gemessen als Mittelwert der bruttokalten bzw. bruttowarmen bzw. gesamten Wohnkosten in Euro pro Quadratmeter, aufgrund abweichender Befragungsform ist das Jahr 2014 von der Untersuchung der Haushalte ausgeschlossen, für die grafische Darstellung wurde der Datenpunkt für dieses Jahr interpoliert (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

Abbildung C.I-15: Entwicklung der Wohnkosten (bruttokalt, bruttowarm, gesamt) von Mieterhaushalten 1995–2018



Gewichtete und inflationsbereinigte Werte, gemessen als Mittelwert der bruttokalten bzw. bruttowarmen bzw. gesamten Wohnkosten in Euro pro Quadratmeter, aufgrund abweichender Befragungsform ist das Jahr 2014 von der Untersuchung der Haushalte ausgeschlossen, für die grafische Darstellung wurde der Datenpunkt für dieses Jahr interpoliert (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

„Ein gutes Preis-/Leistungsverhältnis, guter Ausbau von Internet.“

Mieter, 30 Jahre

Abbildung C.I-14 zeigt zunächst die Entwicklung der gesamten Wohnkosten für Eigentümerinnen und Eigentümer (exklusive Strom bis 2001 und inklusive Strom ab diesem Jahr, siehe die Erläuterungen in Abschnitt 2.1 dieses Kapitels).

Die bruttokalten Wohnkosten setzen sich aus den kalten Nebenkosten sowie den monatlichen Zins- beziehungsweise Tilgungszahlungen des Hypothekenkredits zusammen. Betragen sie 1998 im Schnitt noch rund 6,20 Euro pro Quadratmeter, lässt sich ein konstanter Anstieg bis 2018 verzeichnen auf rund 6,50 Euro pro Quadratmeter. Betrachtet man zusätzlich die monatlichen Heizkosten, ergeben sich die bruttowarmen Wohnkosten. Sie liegen im Schnitt etwa einen Euro über den bruttokalten Wohnkosten. Die Stromkosten werden im SOEP erst seit 2010 erhoben, weshalb die gesamten Wohnkosten nur für einen kürzeren Zeitpunkt betrachtet werden können.

Im Vergleich zu den Mieterinnen und Mietern (Abbildung C.I-15) zeigt sich, dass der wesentliche Unterschied in den gesamten Wohnkosten durch unterschiedlich hohe bruttokalte Wohnkosten bedingt ist.²⁶

Die Entwicklung der Kurve für die Bruttowarmmiete (d. h. Bruttokaltmiete plus Heizungs- und Warmwasserkosten) verläuft in beiden Fällen fast parallel, wobei die zusätzlichen Kosten für Heizung und Warmwasser in beiden Fällen rund 1 Euro pro Quadratmeter betragen. Gleiches gilt für die Stromkosten: Auch hier ist eher ein sogenannter Level-Effekt zu beobachten, der dazu führt, dass die gesamten Wohnkosten im Verhältnis zur den bruttowarmen Wohnkosten konstant proportional höher liegen. Zumindest auf dieser Aggregationsebene scheinen weder Heiz- bzw. Warmwasserkosten noch Stromkosten der wesentliche Treiber der gesamten Wohnkosten bzw. deren Änderungen zu sein.

Im nächsten Schritt werden daher die bruttokalten Wohnkosten näher untersucht, d. h. im Falle der Eigentümerinnen und Eigentümer die Zins- bzw.

Tilgungszahlungen. So zeigt Abbildung C.I-16 einen inversen Verlauf von Belastungsquote und Zins- bzw. Tilgungszahlungen. Bei durchschnittlich konstantem Haushaltseinkommen über den Betrachtungszeitraum müsste demnach die Wohnkostenbelastungsquote ceteris paribus steigen – stattdessen ist sie jedoch gefallen. Hinsichtlich des Einkommens von Eigentümerhaushalten verdeutlicht Abbildung C.I-17, dass das reale Haushaltsnettoeinkommen aller Haushalte, die selbstgenutztes Wohneigentum besitzen, lange konstante und teilweise sogar negative Entwicklungsphasen aufzeigte. Ab 2009 jedoch ist ein starkes reales Wachstum des Haushaltsnettoeinkommens zu verzeichnen. Dieser Umstand ist insofern von Bedeutung, als dass die Wohnkostenbelastungsquote sowohl von der Entwicklung der Wohnkosten als auch von der Entwicklung des Haushaltsnettoeinkommens abhängt. Da im Mittel auch das Haushaltsnettoeinkommen ab 2009 positive Wachstumsraten verzeichnet, hängt die Entwicklung der Quote davon ab, welche der beiden Komponenten in ihrem jeweiligen Anstieg dominiert. Obwohl also die Zins- und Tilgungszahlungen über den Zeitraum ansteigen und 1995 die Wohnkostenbelastungsquote noch dementsprechend hoch ist, dominiert im weiteren Zeitverlauf das stark ansteigende Haushaltsnettoeinkommen, so dass die Quote weiter zurückgeht.

Abschließend kann festgehalten werden, dass Haushalte, die über eine selbstgenutzte Immobilie verfügen, zwar mit steigenden Zins- und Tilgungszahlungen

„Ruhe, deutsche Mitbürger in der Nähe.“

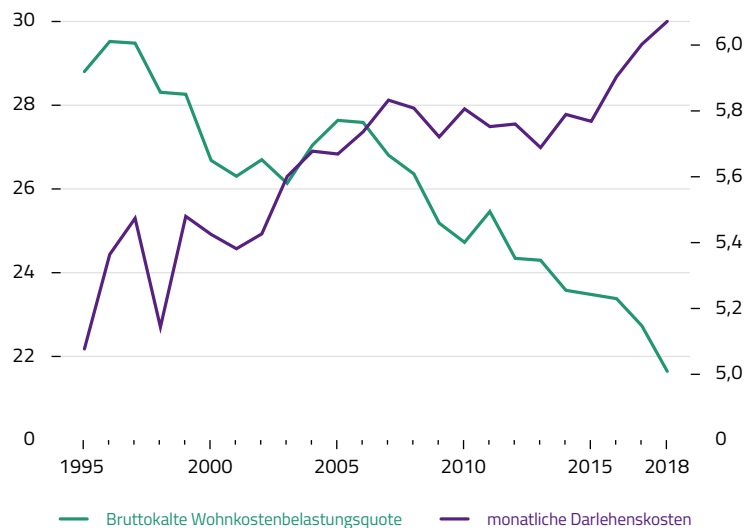
Eigentümerin, 73 Jahre

„In München mittlerweile fast der Preis, ansonsten Ruhe, Grün und nette Nachbarschaft. Und eine geräumige Wohnung, die energiewirtschaftlich ist.“

Mieter, 63 Jahre

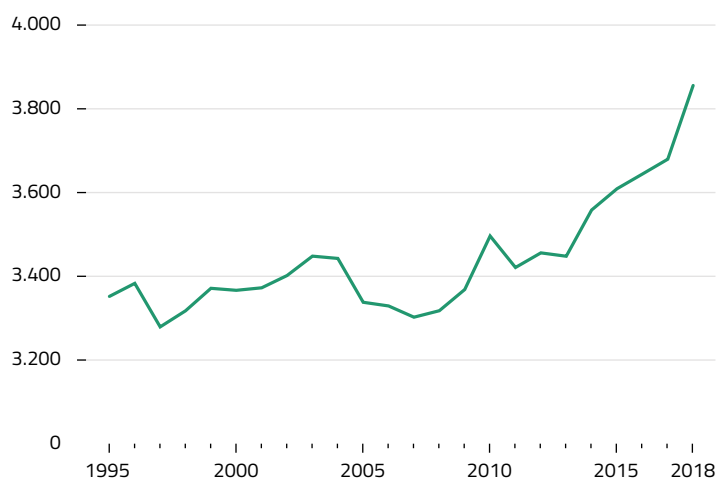
²⁶ Aus methodischen Gründen wurden bei Eigentümerinnen und Eigentümern Instandhaltungskosten nicht berücksichtigt – die hier berichteten Werte sind somit leicht geringer als sie tatsächlich sind. Der Grund: Eigentümerinnen und Eigentümer eines Hauses können im Rahmen einer Befragung oft nicht genau angeben, welchen Betrag sie monatlich bzw. jährlich (und dann entsprechend monatlich gemittelt) im Schnitt für Instandhaltung ausgeben. Tatsächlich ist es in der Regel so, dass der Wert oft als Null angegeben wird (beispielsweise wenn keine Reparaturen angefallen sind) im Vergleich zu sehr hohen Werten (beispielsweise wenn eine Reparatur in einem Monat oder Jahr angefallen ist). Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer zahlen hingegen einen monatlich pauschalisierten Betrag für die Instandhaltungsrücklage und können den entsprechenden Wert mit der Höhe des monatlich zu zahlenden Wohngelds („Nebenkosten“) somit zuverlässiger angeben. Um die Werte zwischen diesen Gruppen vergleichbar zu machen, wurden daher die (im Verhältnis zu den gesamten Wohnkosten recht gering ausfallenden) Instandhaltungskosten nicht berücksichtigt. Auf Mieterinnen und Mieter können Instandhaltungskosten ohnehin nicht als Betriebskosten umgelegt werden.

Abbildung C.I-16: Entwicklung der Wohnkostenbelastungsquote (bruttokalt) bzw. der monatlichen Darlehenskosten von Eigentümerhaushalten 1995–2018



Gewichtete und inflationsbereinigte Werte, die Wohnkostenbelastungsquote ist gemessen als Mittelwert der Quotienten aus bruttokalten Wohnkosten und Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommen der befragten (selbstnutzenden) Eigentümerhaushalte in Prozent (linke Achse), die monatlichen Darlehenskosten sind gemessen als Mittelwert der Summe aus monatlich anfallenden Zins- und Tilgungszahlungen der befragten (selbstnutzenden) Eigentümerhaushalte in Euro pro Quadratmeter (rechte Achse), aufgrund abweichender Befragungsform ist das Jahr 2014 von der Untersuchung der Haushalte ausgeschlossen, für die grafische Darstellung wurde der Datenpunkt für dieses Jahr interpoliert (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

Abbildung C.I-17: Entwicklung des Haushaltseinkommens von Eigentümerhaushalten 1995–2018



Gewichtete und inflationsbereinigte Werte, gemessen als Mittelwert der Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommen der befragten (selbstnutzenden) Eigentümerhaushalte in Euro (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

pro Quadratmeter konfrontiert sind (möglicher Grund: der aktuelle Trend zu Wohnungen mit geringerer Quadratmeterzahl bei gleichzeitigem Anstieg der Immobilienpreise), diese aber weit weniger stark ins Gewicht fallen im Verhältnis zum realen Zuwachs ihres Haushaltsnettoeinkommens, mit der Folge, dass die Wohnkostenbelastungsquote über die Zeit sinkt.

„Dass Sonnenlicht in der Wohnung ist. Und die Wohnung soll günstig sein.“

Mieter, 36 Jahre

Auch das Einkommen von Mieterhaushalten ist über den Betrachtungszeitraum zunächst real leicht gefallen, ab den 2010er Jahren jedoch kontinuierlich angestiegen (Abbildung C.I-18) – Letzteres allerdings nicht in demselben

Maße wie das Einkommen der Eigentümerhaushalte. Während der Einkommensanstieg bei Eigentümerhaushalten den Anstieg der Wohnkosten überkompensiert, halten sich bei Mieterhaushalten der Anstieg von Einkommen und der Anstieg der Wohnkosten etwa die Waage. Insgesamt ist festzustellen, dass selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer in Deutschland über ein im Schnitt deutlich höheres Haushaltseinkommen verfügen als Mieterinnen und Mieter, wodurch sich Ungleichheiten möglicherweise verschärfen: Schließlich dient das selbstgenutzte Wohneigentum Menschen, die ohnehin über ein höheres Einkommen verfügen, zusätzlich der Altersvorsorge sowie dem individuellen Vermögensaufbau.

Einer der Faktoren, die mit Blick auf die Höhe der Wohnkosten von Mieterinnen und Mietern eine wesentliche Rolle spielen, ist die Mietdauer: Abbildung C.I-19 illustriert, inwieweit die stark gestiegenen Wohnkosten in den 2010er Jahren mit der Mietdauer verknüpft sind.

So verzeichnen insbesondere diejenigen Haushalte, die nach 2010 einen Mietvertrag geschlossen haben, eine weit überdurchschnittlich hohe Bruttokaltmiete, die im Zeitverlauf sogar noch weiter überdurchschnittlich zunimmt. Die Entwicklung bestätigt sich auch in der Entwicklung der Mietbelastungsquote (vgl. Abbildung C.I-12).

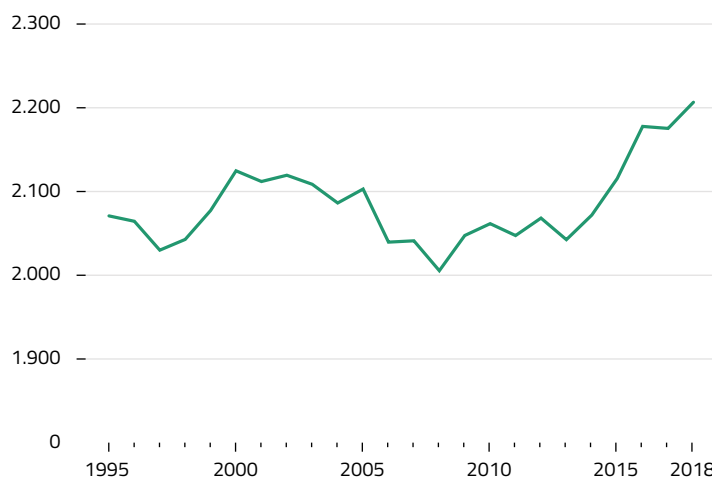
Abbildung C.I-20 zeigt, dass ein Anstieg der Mietbelastungsquote insbesondere bei Haushalten der unteren Einkommensgruppen, von denen es insgesamt weniger bei den Eigentümerhaushalten gibt, festzustellen ist. Auffallend groß ist der Abstand der Wohnkostenbelastungsquote von Personen, deren Einkommen im untersten der hier dargestellten Einkommensquartile (bis 1.000 Euro) liegt im Vergleich zu den anderen Einkommensquartilen.

Außerdem ist die Mietbelastungsquote im Schnitt desto höher, je mehr Einwohnerinnen und Einwohner die Stadt hat, in der sich der Haushalt befindet (Abbildung C.I-21). Für die größten Städte Deutschlands, d. h. mit

„Großes Grundstück, Haus mit Gemütlichkeit, und Ruhe haben, alter Baumbestand.“

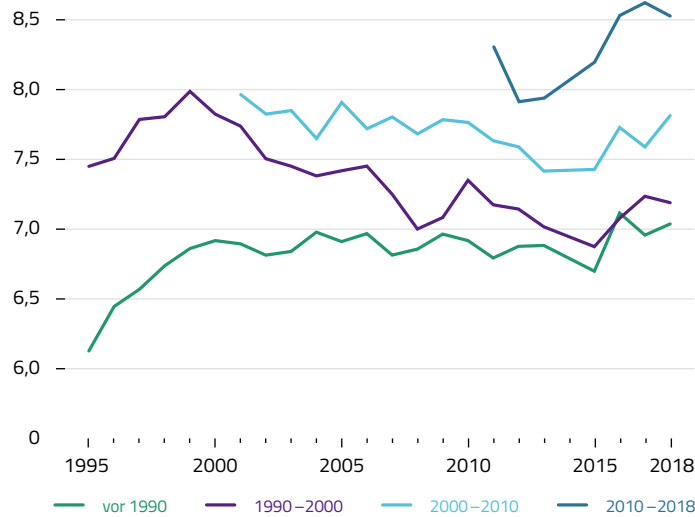
Mieter, 36 Jahre

Abbildung C.I-18: Entwicklung des Haushaltseinkommens von Mieterhaushalten 1995–2018



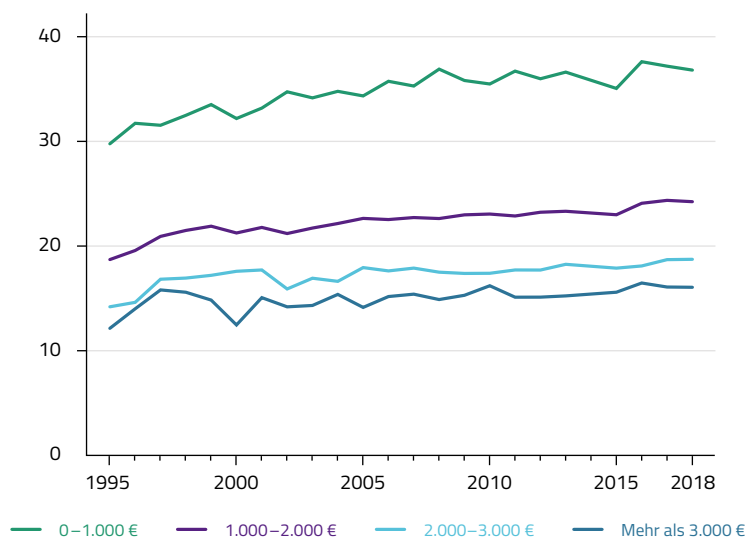
Gewichtete und inflationsbereinigte Werte, gemessen als Mittelwert in Euro (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

Abbildung C.I-19: Entwicklung der bruttokalten Wohnkosten von Mieterhaushalten („Bruttokaltmiete“) nach Einzugsdatum 1995–2018



Gewichtete und inflationsbereinigte Werte, gemessen als Mittelwert in Euro pro Quadratmeter, aufgrund abweichender Befragungsform ist das Jahr 2014 von der Untersuchung der Haushalte ausgeschlossen, für die grafische Darstellung wurde der Datenpunkt für dieses Jahr interpoliert (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

Abbildung C.I-20: Entwicklung der Wohnkostenbelastungsquote von Mieterhaushalten („Mietbelastungsquote“) nach Einkommensgruppe 1995–2018



Gewichtete und inflationsbereinigte Werte, gemessen als Mittelwert der Quotienten aus bruttokalten Wohnkosten („Bruttokaltmiete“) und Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommen von Mieterhaushalten in Prozent, aufgrund abweichender Befragungsform ist das Jahr 2014 von der Untersuchung der Haushalte ausgeschlossen, für die grafische Darstellung wurde der Datenpunkt für dieses Jahr interpoliert (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

„Öffentliche
Verkehrsanbindung,
kleiner Ort,
Zusammenleben
mit anderen,
Vereine.“

Eigentümer, 69 Jahre

deutlich über 500.000 Einwohnern, dürfte die Mietbelastungsquote sogar noch deutlich höher ausfallen. Von Mietkostenüberlastung besonders betroffen sind zudem insbesondere Einpersonenhaushalte sowie Haushalte von Alleinerziehenden (Abbildung C.I-22).

Insgesamt lässt sich sagen: Die eingangs zitierte hohe Zufriedenheit mit dem Wohnen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass hohe Zufriedenheit durchaus mit einer hoher finanziellen Belastung durch Wohnkosten einhergehen kann, beispielsweise bei einer Präferenz für eine zentrumsnahe Wohnlage, die zugleich eventuell hohe zeitliche und monetäre Mobilitätskosten erspart. Unsere Ergebnisse bestätigen die oft zitierten Befunde, wonach eine Wohnkostenüberlastung insbesondere bei Alleinerziehenden, (Mieter-) Haushalten mit geringem Einkommen sowie tendenziell auch in (großen) Großstädten auszumachen ist. Die Gruppe der Eigentümerinnen und Eigentümer zeichnet sich im Schnitt insbesondere dadurch aus, dass zwar die Zinskosten pro Quadratmeter gestiegen sind – dieser Anstieg jedoch durch Einkommenszuwächse über-

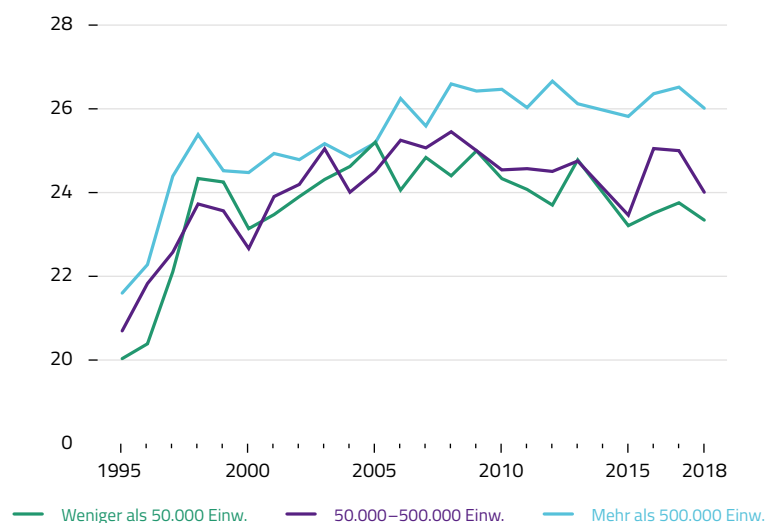
kompensiert werden konnte. Hauptsächlich getrieben war der Anstieg der Wohnkosten sowohl bei Mieterinnen und Mietern als auch bei Eigentümerinnen und Eigentümern durch den Anstieg der bruttokalten Wohnkosten. Jüngste Erhebungen deuten jedoch zusätzlich auf gestiegene (betriebswirtschaftliche) Nebenkosten hin (Hilmer, Sagner & Voigtländer, 2020) und auch Energiekosten, welche sowohl Strom- als auch Heizkosten betreffen, werden aller Voraussicht nach steigen, da durch die CO₂-Bepreisung des Wärme-Sektors seit Beginn des Jahres 2021 weitere Belastungen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher hinzugekommen sind (siehe hierzu die Hintergrundinformation „Die Einführung der CO₂-Bepreisung sozial ausgewogen gestalten“, S. 80–84).

Nach der Darstellung dieser eher objektiven Maße guten Wohnens wird im folgenden Abschnitt die Frage adressiert, ob und, wenn ja, welche Haushalte sich finanziell durch Wohnkosten überlastet fühlen und welche Wohnkosten sie selbst als angemessen empfinden würden.

„Dass ich mit möglichst gutem Gewissen wohnen kann. Dass die Temperaturen dem Wohlbefinden und der Saison angepasst werden können. So klimaneutral wie möglich.“

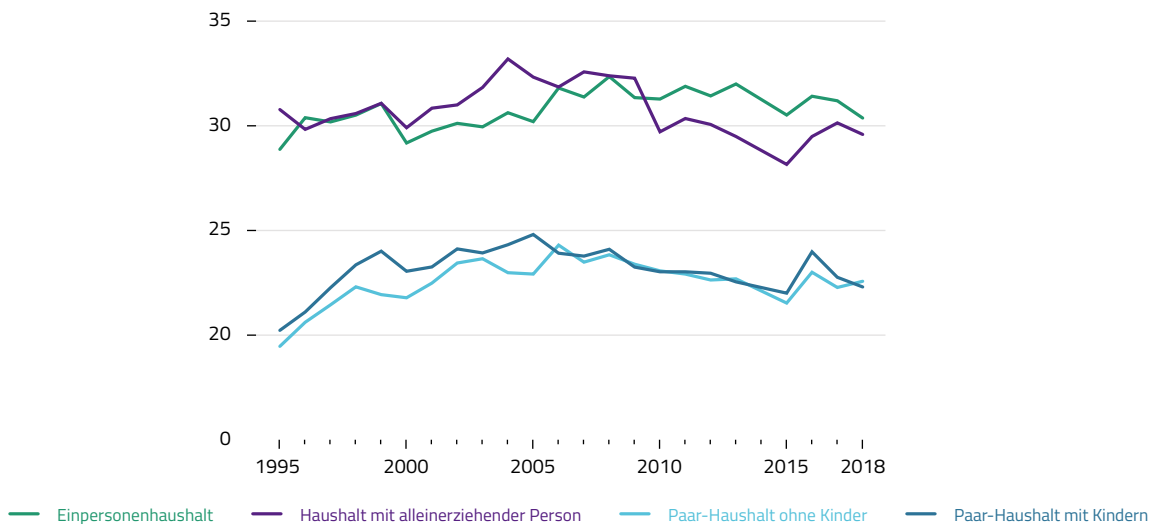
Eigentümer, 69 Jahre

Abbildung C.I-21: Entwicklung der Wohnkostenbelastungsquote von Mieterhaushalten („Mietbelastungsquote“) nach Gemeindegröße 1995–2018



Gewichtete und inflationsbereinigte Werte, gemessen als Mittelwert der Quotienten aus bruttokalten Wohnkosten („Bruttokaltmiete“) und Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommen von Mieterhaushalten in Prozent, aufgrund abweichender Befragungsform ist das Jahr 2014 von der Untersuchung der Haushalte ausgeschlossen, für die grafische Darstellung wurde der Datenpunkt für dieses Jahr interpoliert (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

Abbildung C.I-22: Entwicklung der Wohnkostenbelastungsquote von Mieterhaushalten („Mietbelastungsquote“) nach Haushaltstyp 1995–2018



Gewichtete und inflationsbereinigte Werte, gemessen als Mittelwert der Quotienten aus bruttokalten Wohnkosten („Bruttokaltmiete“) und Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommen von Mieterhaushalten in Prozent, aufgrund abweichender Befragungsform ist das Jahr 2014 von der Untersuchung der Haushalte ausgeschlossen, für die grafische Darstellung wurde der Datenpunkt für dieses Jahr interpoliert (eigene Berechnung und Darstellung; Datenquelle: SOEP v35).

4.2 „Angemessene“ Wohnkosten und subjektiv unangemessene Wohnkostenbelastung

Mit diesem Abschnitt werden die Daten zur objektiv messbaren Überlastung der Haushalte durch Wohnkosten anhand der Wohnkostenbelastungsquote um eine subjektive Einschätzung der befragten Personen zur Angemessenheit ihrer Wohnkosten ergänzt.

Gefragt wurde in der Repräsentativbefragung, die eigens für dieses Gutachten durchgeführt wurde:

„Zu den gesamten Wohnkosten Ihres Haushalts: Sind diese Wohnkosten aus Ihrer Sicht angemessen?“

Die Antworten auf diese Frage zeigen, dass 86 Prozent aller Befragten ihre Wohnkosten als angemessen bezeichnen. 12 Prozent der Befragten bezeichnen diese als nicht angemessen. Auch die offizielle Statistik bestätigt, dass sich 12 Prozent der Menschen in Deutschland subjektiv durch ihre monatlichen Wohnkosten als wirtschaftlich stark belastet einschätzen (Destatis, 2020g).

Tabelle C.I-3 stellt diejenigen Personengruppen zusammenfassend dar, bei denen weit mehr als 12 Prozent (als Untergrenze wurden 15 Prozent angesetzt) der Ansicht sind, dass ihre Wohnkosten nicht angemessen sind.

Besonders häufig empfinden Personen, die sich derzeit in Ausbildung (inkl. Schule und Studium) befinden, ihre Wohnkosten als nicht angemessen. Mit Blick auf die Haushaltsgröße zeigt sich, dass Haushalte mit mindestens vier Personen im Vergleich zu kleineren Haushalten ihre Wohnkosten am häufigsten als unangemessen empfinden. Das ist insofern ein interessantes Ergebnis, als insbesondere im Falle von Mieterhaushalten üblicherweise Ein-Personen-Haushalte gegenüber Mehrpersonenhaushalten als stärker durch Wohnkosten überlastet gelten (z. B. rund 37 Prozent Wohnkostenbelastungsquote bei einem Haushalt von Alleinlebenden im Vergleich zu rund 22 Prozent bei einem Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kinder im Jahr 2019, siehe Destatis, 2020e). Der hier berichtete Befund zeigt, dass die Standards von Expertin-

„Schlecht Wohnen ist schlimmer als eine Axt. Wenn man gut wohnt, kann man sich menschlich fühlen.“

Eigentümer, 86 Jahre

Tabelle C.I-3: Personengruppen mit subjektiv als unangemessen empfundener Wohnkostenbelastung im September 2020

Personengruppe	Anteil der Personen aus der jeweiligen Personengruppe, die ihre Wohnkosten subjektiv als unangemessen empfinden
Alle Befragten	12 %
Befragte in Ausbildung (inkl. Schule und Studium)	38 %
große Haushalte (Haushalte mit mindestens 4 Personen)	26 %
Haushalte mit Kindern unter 14 Jahren bzw. 14 bis 17 Jahren	24 % bzw. 20 %
Haushalte mit Wohnfläche zwischen 70 bis 100 qm bzw. bis 70 qm	22 % bzw. 15 %
Befragte in der Altersgruppe 33 bis 44 Jahre bzw. bis 34 Jahre	21 % bzw. 17 %
Mieterinnen und Mieter	18 %
Geringverdienerinnen und Geringverdiener (Haushalte mit monatlichem Äquivalenzeinkommen bis 1.202 Euro)	17 %
Personen, die erst kürzlich eingezogen sind (Einzugsjahr nach 2016)	17 %
Bewohnerinnen und Bewohner von Wohnungen	16 %
Mittel- und Kleinstädte (Wohnortgröße zwischen 50.000 und 500.000 bzw. ab 500.000 Einwohnern)	16 % bzw. 15 %

Gewichtete Werte, dargestellt sind Personengruppen, bei denen mindestens 15 % der jeweiligen Gruppe angaben, dass sie ihre Wohnkosten als nicht angemessen empfinden, in absteigender Reihenfolge der Nennungen, Fragestellung: „Zu den gesamten Wohnkosten Ihres Haushalts: [...] Sind diese Wohnkosten aus Ihrer Sicht angemessen?“ (eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 1.108).

nen und Experten, die von leicht messbaren objektiven Größen ausgehen, und die persönliche Einschätzung einer Situation auseinanderfallen können. Während Eigentümerinnen und Eigentümer ihre Wohnkosten ganz überwiegend als angemessen empfinden, äußern 18 Prozent der Mieterinnen und Mieter, dass das bei ihnen nicht der Fall sei. Es überrascht nicht, dass Geringverdienerinnen und Geringverdiener ihre Wohnkosten überdurchschnittlich oft als unangemessen empfinden.

Differenziert nach Einzugsjahr zeigt sich erwartungsgemäß, dass Personen, die erst kürzlich umgezogen sind (nach 2016), ihre Wohnkosten häufiger als unangemessen empfinden als Personen, die ihre Wohnung bzw. ihr Haus schon länger bewohnen. Mit Blick auf die Wohnortgröße zeigt sich, dass sowohl Personen in Städten mit einer Größe zwischen 50.000 und 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern als auch ab 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ihre Wohnkosten leicht häufiger als unangemessen empfinden. Insge-

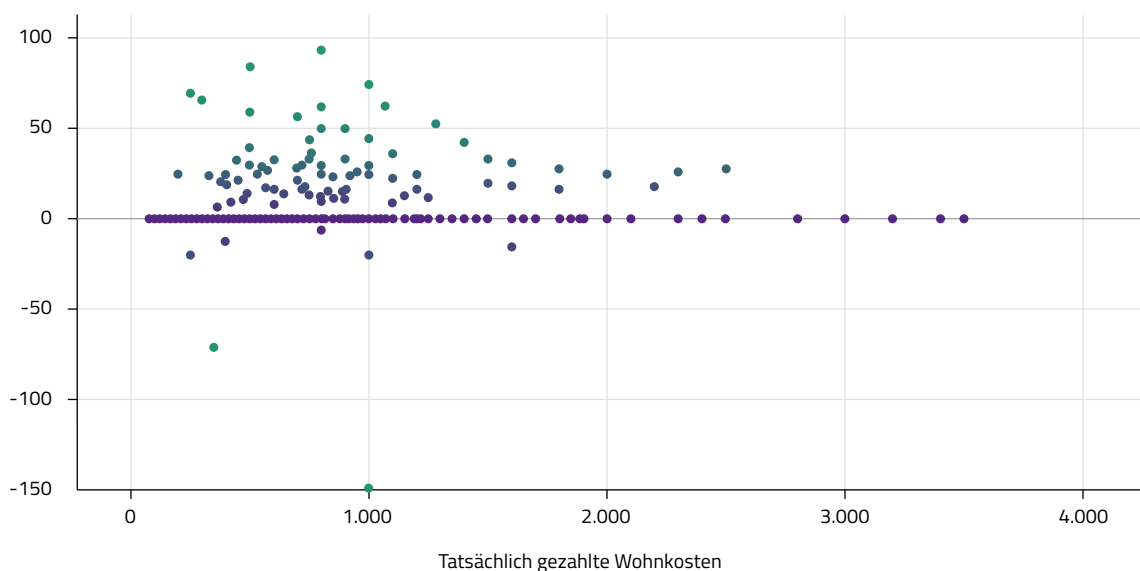
samt lässt sich sagen, dass objektive und subjektive Belastung zumindest von den Werten her weitgehend deckungsgleich zu sein scheinen.

Um ein besseres Verständnis für das Ausmaß subjektiver Wohnkostenüberlastung zu erhalten, wurde zudem gefragt:

„Wie hoch dürften Ihre derzeitigen Wohnkosten einschließlich Nebenkosten sein, damit Sie diese als angemessen empfinden?“

Das zuvor berichtete Ergebnis, wonach die meisten Befragten ihre Wohnkosten als angemessen empfinden, wird in Abbildung C.I-23 illustriert durch die überwiegende Zahl der Punkte auf der „Null-Linie“, welche für eine Übereinstimmung zwischen tatsächlicher und als angemessen empfundener Wohnkostenbelastung steht (ein Punkt steht jeweils für das Verhältnis von tatsächlichen zu als angemessen empfundenen Wohnkosten je befragter Person). Liegen die tatsächlich gezahlten Wohnkosten über den als angemessen

Abbildung C.I-23: Verhältnis zwischen tatsächlich gezahlten und als angemessen empfundenen Wohnkosten im September 2020



Quotient aus der Differenz zwischen tatsächlich gezahlten Wohnkosten minus als angemessen empfundenen Wohnkosten im Verhältnis zu tatsächlich gezahlten Wohnkosten in Prozent, Fragestellung zur Angemessenheit der Wohnkosten: „Wie hoch dürften Ihre derzeitigen Wohnkosten einschließlich Nebenkosten sein, damit Sie diese als angemessen empfinden?“, Punkte oberhalb der Null-Prozent-Marke stehen für ein Überschreiten der tatsächlich gezahlten Wohnkosten im Verhältnis zu den als angemessen empfundenen Wohnkosten in Prozent (eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 1.108).

empfundene Wohnkosten, so befindet sich der entsprechende Punkt oberhalb der Null-Linie, und umgekehrt.

Nur 105 von 1.108 befragten Personen (gewichtet rund 12 Prozent) empfinden die Höhe ihrer Wohnkosten als nicht angemessen (in Abbildung C.I-23 abgetragen als Punkte die ober- bzw. unterhalb der „Null-Linie“ liegen). Erwartungsgemäß liegt bei denjenigen Personen, die ihre Wohnkosten als unangemessen empfinden, der Wert der tatsächlich gezahlten Wohnkosten (mit wenigen Ausnahmen) oberhalb des Wertes der als angemessen empfundenen Wohnkosten. 23 Prozent geringere Wohnkosten würden die befragten Personen im Schnitt als angemessen empfinden. Auffällig ist die Häufung der Abweichungen im Bereich der Wohnkosten bis rund 1.000 Euro: Die Divergenz zwischen den tatsächlich gezahlten und den als angemessen empfundenen Wohnkosten ist in diesem Intervall am größten. Dabei ist allerdings auch zu beachten, dass bei den meisten Befragten die Wohnkosten in genau

diesem Bereich unterhalb von 1.000 Euro liegen. Sehr hohe Wohnkosten werden hingegen überwiegend als angemessen empfunden, da ihnen entsprechende Einkommen gegenübersehen.

Die Einführung der CO₂-Bepreisung sozial ausgewogen gestalten

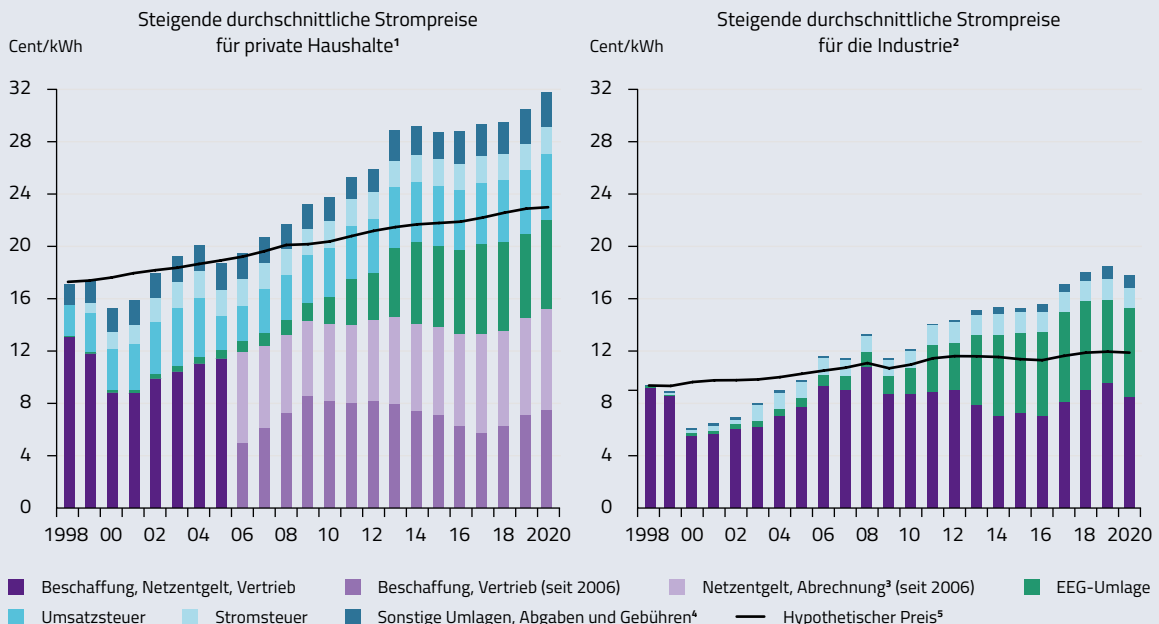
Die Strompreise für Endverbraucherinnen und -verbraucher sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Gemäß Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS 2018), die alle notwendigen Informationen für die im folgenden präsentierten Analysen enthält, machen die Stromkosten für Haushalte im untersten Einkommensdezil im Monatsdurchschnitt rund 16 Prozent des äquivalenzgewichteten Nettohaushaltseinkommens aus. Im obersten Einkommensdezil sind es nur 5 Prozent. Der Anstieg der Strompreise für Haushalte ist weniger auf den Anstieg von Erzeugung und Netzgebühren zurückzuführen. Vielmehr sind seit Jahren die staatlich induzierten Abgaben und Umlagen gestiegen, insbesondere aufgrund der steigenden EEG-Umlage. Im Jahr 2020 betrug der durchschnittliche Strompreis für Haushalte 31,71 Cent je kWh (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft, 2020). Davon entfielen im Jahr 2020 2,05 Cent je kWh auf die Stromsteuer und

rund 6,76 Cent je kWh auf die EEG-Umlage. Insgesamt entfielen im Jahr 2020 durchschnittlich etwa 53 Prozent der Ausgaben privater Haushalte für Strom auf Steuern, Abgaben und Umlagen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2020).

Mit der Einführung der Bepreisung von CO₂-Emissionen in den Sektoren Wärme und Verkehr ab dem Jahr 2021 sowie der Überführung in einen nationalen Emissionshandel ab 2026 kommen weitere Belastungen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher zu. Unterstellt man, dass die Preise für Kraftstoffe und Heizenergie um die anfallenden CO₂-Preise steigen, so lässt sich die zusätzliche Belastung durch die CO₂-Bepreisung abschätzen.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2020/21 für die Einkommensdezile die direkte Belastung der Haushalte durch den nationalen Emissionshandel abgeschätzt. Es zeigt sich, dass die absolute Belastung der Haushalte der unteren Einkom-

Abbildung C.I-24: Strompreise und deren Bestandteile für Privathaushalte und Industriekunden 1998–2020



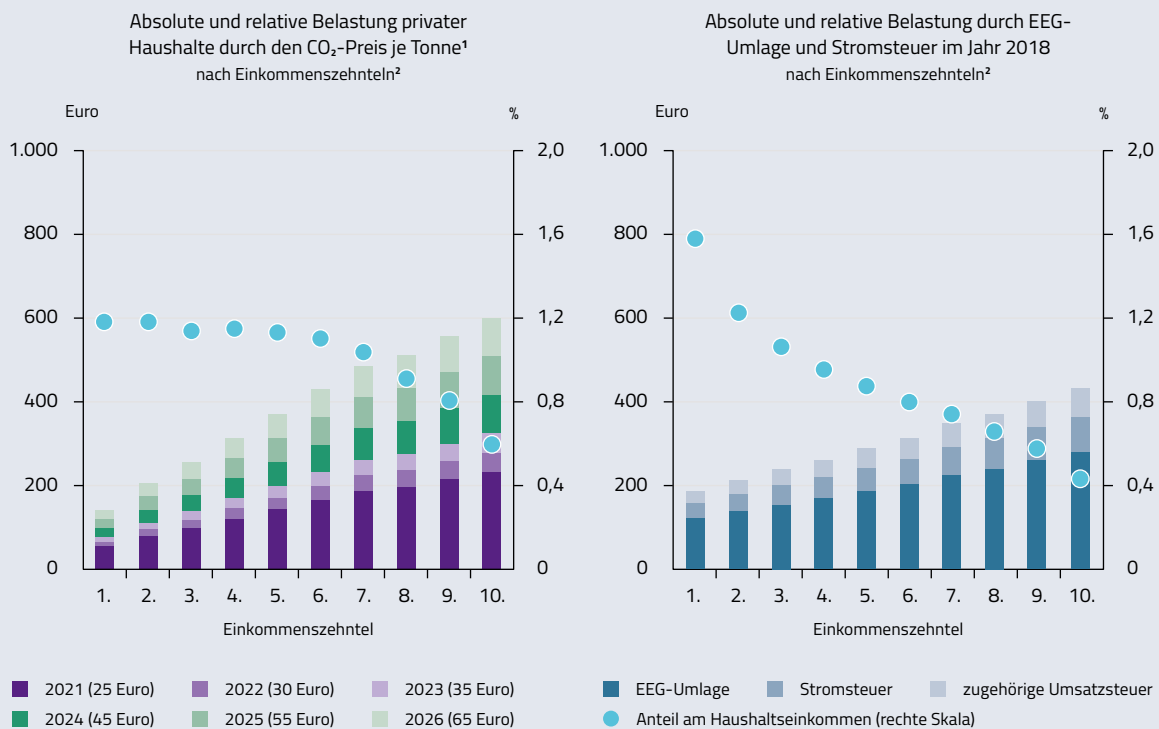
1 – Stand: 07/2020. Für einen Jahresverbrauch von 3.500 kWh. Mit dem bis 31.12.2020 befristet reduzierten Umsatzsteuersatz von 16% ergibt sich für 2020 ein Bruttopreis von 30,91 Cent je kWh. 2 – Stand: 07/2020. Mittelspannungsseitige Versorgung; Für den Jahresverbrauch von 160.000 kWh bis 20 Mio kWh. 3 – Einschließlich Messung und Messstellenbetrieb. 4 – Konzessionsabgabe, KWKG-Umlage, §19 Strom-NEV-Umlage, Offshore-Netzumlage (bis 2018 Offshore-Haftungsumlage) und Umlage für abschaltbare Lasten. 5 – Für Privathaushalte: Strompreis des Jahres 1998 fortgeschrieben mit der Entwicklung des Verbraucherpreisindex (Stand 10/2020). Für Industrie: Strompreis des Jahres 1998 fortgeschrieben mit der Entwicklung der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte ohne elektrischen Strom, Gas und Fernwärme (Stand 09/2020). (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2020; Layout wurde angepasst.)

mensdezile aufgrund ihres im Durchschnitt geringeren Verbrauchs an Kraftstoffen und Heizenergie deutlich geringer ausfällt als die Belastung der höheren Einkommensdezile. Für Haushalte am unteren Rand der Einkommensverteilung ergibt sich gemäß den Berechnungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020) bei einem CO₂-Preis von 65 Euro/t CO₂ (im Jahr 2026) eine zusätzliche Belastung von rund 140 Euro, am oberen Rand sind es circa 600 Euro pro Jahr (vgl. Abbildung C.I-25, links). Für Haushalte mit niedrigen Einkommen beläuft sich die Zusatzbelastung dabei auf 1,2 Prozent des äquivalenzgewichteten Haushaltseinkommens, am oberen Rand der Einkommensverteilung sind es 0,6 Prozent.

Das Ziel einer CO₂-Bepreisung besteht darin, eine Lenkungswirkung zu erzielen, sodass CO₂-Emissio-

nen dort vermieden werden, wo dies am kostengünstigsten möglich ist. Eine damit einhergehende zusätzliche Belastung der Haushalte, insbesondere in den unteren Einkommensklassen, könnte jedoch zu einer geringen Akzeptanz führen. Um die Akzeptanz einer CO₂-Bepreisung zu erhöhen, werden daher Möglichkeiten diskutiert, die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung in geeigneter Weise an die Haushalte zurückzugeben (ein Überblick findet sich in EWK (2019), S.202, oder in Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2019, Ziffern 2020 ff.). Die Debatte fokussiert sich mittlerweile auf eine Rückgabe durch eine Reduktion der Abgaben und Umlagen auf den Strompreis. Dieses Vorgehen, das auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020) ausführlich diskutiert, hat mehrere Vorteile. Zunächst führt es zu einer relativ

Abbildung C.I-25: Be- und Entlastung durch das nationale Emissionshandelssystem und die Energiepreisleistung für Haushalte in 2018 bzw. 2021–2026



1 – Grundlage der Berechnung sind die Ausgaben der privaten Haushalte für Kraftstoffe und Heizenergie in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2018. Die Angaben für das Jahr 2021 zeigen den Preiseffekt im Vergleich zu diesem Basisjahr. Die Angaben für die Jahre ab 2022 zeigen jeweils die zusätzliche Belastung im Vergleich zum Vorjahr. **2** – Die EVS stellt ausschließlich die absoluten Ausgaben für Strom zur Verfügung. Es wird angenommen, dass alle Haushalte unabhängig von ihrer jährlichen Abnahmemenge 29,47 Cent je kWh im Jahr 2018 bezahlt haben. Gemäß Bundesnetzagentur entspricht dies dem durchschnittlichen Strompreis bei einer Abnahmemenge zwischen 2.500 und 5.000 kWh im Jahr zum Stichtag 1. April. Die EEG-Umlage betrug im Jahr 2018 6,79 Cent je kWh. **3** – Es wird unterstellt, dass sich im Jahr 2026 der vorgesehene Höchstpreis von 65 Euro je Tonne CO₂ einstellt. Es handelt sich hierbei somit um eine Obergrenze der Belastung. („Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2020; Layout wurde angepasst.)

zum Einkommen stärkeren Entlastung der einkommensschwachen Haushalte gegenüber Haushalten mit höheren Einkommen. Darüber hinaus ergeben sich Vorteile aufgrund einer verbesserten Lenkungswirkung, da die Nutzung von immer CO₂-ärmerem Strom zur Dekarbonisierung der Sektoren Wärme und Verkehr günstiger wird und somit auch Optionen der Emissionsvermeidung attraktiver werden. Die Entlastung der Haushalte von Stromsteuer (bis auf den europäischen Mindestsatz von 0,1 ct/kWh) und EEG-Umlage führt nach Berechnungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020) bei Haushalten des ersten Einkommensdezils zu einer Entlastung um fast 200 Euro jährlich (1,6 Prozent des Haushaltseinkommens). Am oberen Rand der Einkommensverteilung werden zwar gut 400 Euro gespart, das sind aber nur 0,8 Prozent des Haushaltseinkommens. Damit wäre eine Entlastung der Verbraucherinnen und Verbraucher insbesondere in den unteren Einkommensdezilen sichergestellt (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2020, S. 244 ff.). Eine solche Entlastung übersteigt allerdings das Finanzvolumen aus der CO₂-Bepreisung und müsste aus weiteren Quellen gegenfinanziert werden. Der Sachverständigenrat zeigt in seinem aktuellen Jahresgutachten verschiedene Optionen auf. Zu hinterfragen seien beispielsweise klimapolitisch fragwürdige direkte oder indirekte Subventionierungen der Nutzung fossiler Energieträger, etwa das Dienstwagenprivileg oder auch die Entfernungspauschale (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2020, S. 243).

Zu beachten sind bei einer Reform der Energiebepreisung die Auswirkungen auf besonders stark betroffene Verbraucherinnen und Verbraucher am unteren Ende der Einkommensverteilung. Hier belastet die Einführung von CO₂-Preisen insbesondere die Haushalte, die

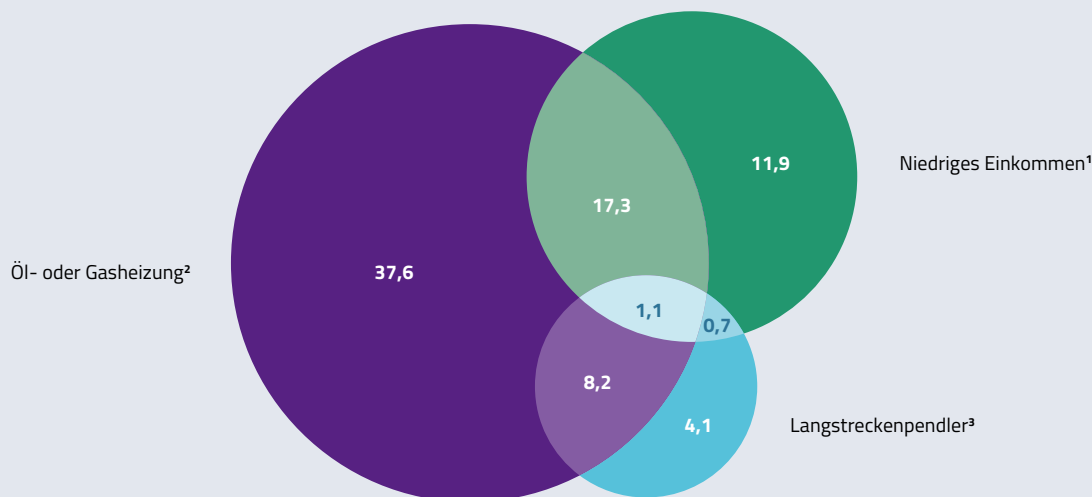
in überdurchschnittlichem Maß fossile Energieträger verwenden – also mit Öl oder Gas heizen und einen weiten Weg zur Arbeit zurücklegen müssen. Kurzfristig, bei einem Preis von anfänglich 25 Euro/t CO₂ ist mit Aufschlägen von 6 Cent je Liter Benzin und 7 Cent je Liter für Heizöl im Vergleich zum Jahr 2018 zu rechnen. Bei einem Preis von 65 Euro/t CO₂ steigen die Aufschläge auf 15,5 Cent bzw. 17 Cent je Liter (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2020, S. 244). Mittelfristig ist es daher von Bedeutung, Möglichkeiten zur Verhaltensanpassung zu eröffnen. Dies kann eine Ausweitung der Möglichkeiten des öffentlichen Verkehrs bedeuten, oder auch eine Förderung des Austausches der Wärmeversorgung. Besonderes Augenmerk muss der Tatsache gelten, dass Mieter Investitionsentscheidungen, zum Beispiel hinsichtlich der Energieeffizienz oder der Wärmeversorgung, nicht eigenständig treffen können.²⁷

Besonders am unteren Rand der Einkommensverteilung ist geboten, die möglichen Herausforderungen für Verbraucherinnen und Verbraucher im Blick zu behalten. Hier können sich Belastungen ergeben, denen entgegengetreten werden muss. Es ergibt sich aus verschiedenen Betrachtungen (Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“, 2019; Preuss, Reuter & Schmidt, 2019; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2019), dass die Gruppe der möglicherweise besonders stark betroffenen Haushalte klein ist. Preuss et al. illustrieren mittels eines Venn-Diagramms die Schnittmenge der Haushalte, deren Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb des 30. Perzentils²⁸ liegt, die mit Öl oder Gas heizen und in denen zudem mindestens ein Mitglied einen Arbeitsweg von mehr als 20 Kilometer zurücklegen muss. Die Schnittmenge der Haushalte, die alle Kriterien erfüllen, umfasst 1,1 Prozent (vgl. Abbildung C.I-26). Gemäß Preuss, Reuter & Schmidt (2019) entspricht dies rund

27 Gerade in denjenigen Großstädten, in denen es sich bei Mietwohnungen derzeit um einen ausgeprägten Anbietermarkt handelt, dürfte der Anreiz, in eine energetische Sanierung zu investieren, eher gering sein, zumal die Kosten für Raumwärme und Warmwasser von den Mietern getragen werden. Aufgrund der langen Bauteilnutzungsdauern in Gebäuden führen somit die aktuell geltenden Effizienzanforderungen für Gebäude zwangsläufig zu Lock-in-Effekten und zur langfristigen Benachteiligung der Gebäudeinhaber bzw. Mieter. Es wird daher dringend empfohlen, eine möglicherweise zeitnah erforderliche Anhebung des Anforderungsniveaus unter ausreichender Berücksichtigung steigender CO₂-Preise intensiv zu prüfen und falls nötig zeitnah umzusetzen. Auch das geltende Kostenoptimalitätskriterium bzw. dessen Berechnungsgrundlage sind an das langfristige Ziel des klimaneutralen Gebäudebestands anzupassen, um Lock-in-Effekte dauerhaft zu vermeiden.

28 Der Anteil der armutsgefährdeten Bevölkerung wird bei EU-SILC anhand eines Schwellenwertes berechnet, der bei 60 Prozent des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens der Gesamtbevölkerung liegt (EU-Definition des Schwellenwertes zur Ermittlung des OMK-Indikators 1a: Armutsgefährdungsschwelle/Armutsgefährdungsquote). Erfasst man als Haushalte mit niedrigem Einkommen solche, deren Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb des 30. Perzentils liegt, beträgt ihr Anteil naturgemäß 30 Prozent. Verwendet man als Durchschnittseinkommen nicht den Median, sondern den Mittelwert, so entspricht dies auch dem Schwellenwert für die Armutsgefährdung.

Abbildung C.I-26: Venn-Diagramm auf Haushaltsebene zu Haushaltseinkommen, Langstreckenpendlern und fossilen Heizsystemen in 2015



Grundgesamtheit 40,8 Mio. Haushalte im Jahr 2015, alle Werte in Prozent; Werte mittels Hochrechnungsfaktoren auf Gesamtbevölkerung gewichtet.

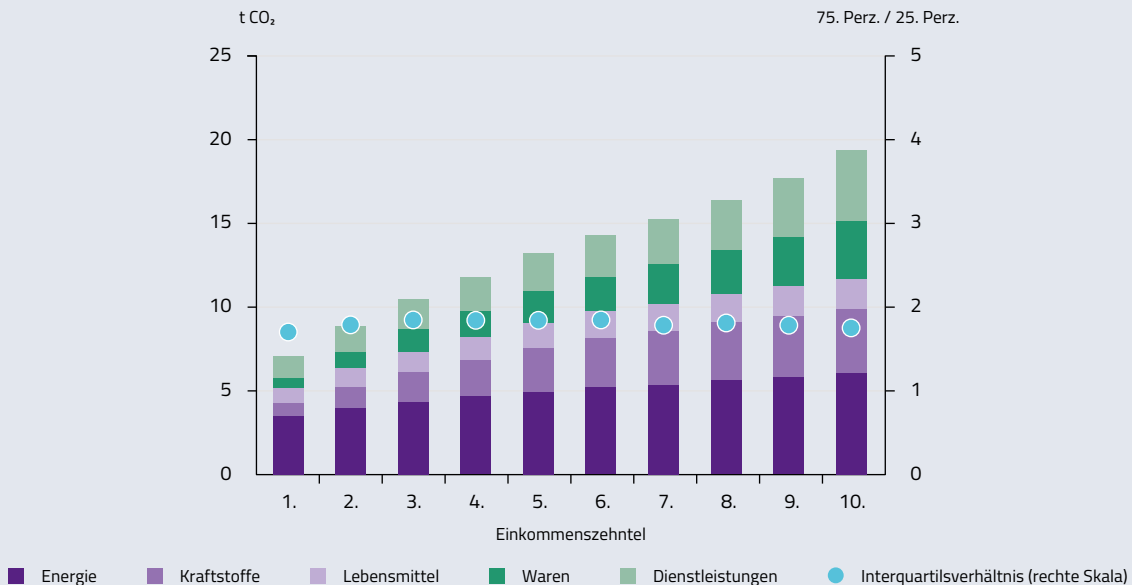
1 – Haushalte, deren Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb des dritten Dezils liegt. **2** – Haushalte, die ihre Heizung mit Gas oder Öl betreiben. **3** – Haushalte, bei denen mindestens ein Mitglied eine Distanz zum Arbeitsort von mehr als 20 km zurücklegen muss. (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2020; Layout wurde angepasst.)

450.000 Haushalten, von denen 14 Prozent alleinstehend sind und von denen knapp 19 Prozent ihren Wohnsitz in einer Gemeinde mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern haben. Kleinere Haushalte profitieren in geringerem Ausmaß von Skaleneffekten beim Energieverbrauch, der hohe Anteil an Haushalten in Orten mit wenigen Einwohnerinnen und Einwohnern deutet darauf hin, dass die Belastung insbesondere im ländlichen Raum hoch wäre. Gezielte Entlastungsmaßnahmen wären bei einer Umstellung der Energiebepreisung auf CO₂-bezogene Abgaben mit geringem finanziellen Aufwand verbunden. Eine Herausforderung bestünde darin, die Härtefälle insbesondere im Übergang zielgerichtet zu adressieren.

Über die direkte Erhöhung der Kosten für Kraftstoffe und Heizenergie hinaus gilt es, indirekte Effekte zu beachten. Einerseits kann die Entlastung der Unternehmen bei den Strompreisen in Form niedrigerer Preise für Güter und Dienstleistungen an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben werden und dadurch indirekt zu weiteren Entlastungen führen. Andererseits führt die Einführung des Emissionshandels in den Bereichen Wärme und Verkehr auch zu Belastungen der Unternehmen, die in Form höherer Preise für Nahrungsmittel, andere Güter und Dienstleistungen zu

zusätzlichen Belastungen der Verbraucherinnen und Verbraucher führen kann. Preuss, Reuter und Schmidt (2019) zeigen, dass der CO₂-Fußabdruck der Haushalte am oberen Ende der Einkommensverteilung den der einkommensschwächeren Haushalte deutlich übersteigt, was auf einen höheren Verbrauch an Kraftstoffen, Gütern und Dienstleistungen zurückzuführen ist (vgl. Abbildung C.I-27). Daher ist über indirekte Effekte absolut eine höhere Belastung der Haushalte am oberen Rand der Einkommensverteilung zu erwarten.

In der Gesamtschau erscheint es möglich, die Einführung einer CO₂-Bepreisung so zu flankieren, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher im Durchschnitt keine oder nur eine geringe Mehrbelastung erfahren. Selbst eine Entlastung der Verbraucherinnen und Verbraucher im Durchschnitt bedeutet aber nicht, dass es nicht zu unerwünschten Belastungen einzelner Gruppen kommen kann. Diese müssen im Blick behalten und bei Bedarf zielgerichtet adressiert werden. Eine konsequente Umsetzung von Reformen, welche die Anreize für Investitionen in klimaneutrale Technologien und Produkte stärken, kommt den Verbraucherinnen und Verbrauchern außerdem dadurch zugute, dass schneller ein Angebot klimaneutraler Alternativen entsteht, zum Beispiel bei Wärme- oder Mobilitätslösungen.

Abbildung C.I-27: Durchschnittliche CO₂-Emissionen pro Haushalt nach Haushaltseinkommen in 2013

Gemessen als äquivalenzgewichtetes Nettohaushaltseinkommen, Durchschnittswerte für Einkommenszehntel (Preuss, Reuter & Schmidt, 2019; Layout wurde angepasst).

4.3 Energiearmut: Sperrandrohungen bei der Strombelieferung, Stromsperrn und doppelte Deprivation bei Heizen und Stromversorgung

Zahlreiche wichtige Initiativen wie das EU Energy Poverty Observatory der Europäischen Kommission²⁹ und das Landesprojekt NRW bekämpft Energiearmut, ein gemeinschaftliches Projekt der Verbraucherzentrale NRW, der Energieberatung des Verbraucherzentrale Bundesverbands sowie des sogenannten Stromspar-Checks der Caritas in NRW³⁰ beobachten, inwiefern Energiekosten zu einem Armutrisiko werden können

bzw. inwieweit die Einkommenssituation von Haushalten möglicherweise die Begleichung der Strom- bzw. Gasrechnung nicht erlaubt. Darüber hinaus bietet das Projekt NRW bekämpft Energiearmut Hilfestellung für Personen mit Zahlungsproblemen an. Nach eigener Auskunft auf der Internetseite des Projekts haben insbesondere Personen mit geringem Verdienst sowie Personen, die Sozialleistungen oder Renten erhalten, das Beratungsangebot in Anspruch genommen. In 82 Prozent der Fälle konnte demnach eine angedrohte Stromsperrung verhindert werden.

Dieser Befund entspricht etwa den Ergebnissen einer empirischen Studie zu den Ursachen von Stromsperrn in Privathaushalten von Heindl und Liessem (2017), die auf Daten aus der Beratungspraxis des Deutschen Caritasverbands e. V. beruhen. Freilich sind in diesem Da-

29 <https://www.energypoverty.eu/> (abgerufen am 16. Dezember 2020)

30 <https://www.verbraucherzentrale.nrw/gegen-energiearmut> (abgerufen am 16. Dezember 2020).

tensatz nur Daten zu denjenigen Personen enthalten, die sich tatsächlich mit ihrem Problem an die Sozialberatung gewandt haben, sodass der Datensatz eher schwerwiegende Fälle enthält – kleinere Probleme, bei denen eine Sperrandrohung angekündigt wurde, weil die Stromkundin oder der Stromkunde beispielsweise schlichtweg vergessen hat, die Stromrechnung zu begleichen, ziehen in der Regel keinen Beratungsbedarf nach sich, was im Ergebnis dazu führt, dass diese Personen nicht im Datensatz enthalten sind. Allerdings spielen auch diese Fälle eine Rolle dabei, die Dimension des Problems der Sperrandrohungen und Stromsperrungen sowie deren Ursachen abschätzen zu können.

Diese Lücke wurde mit der repräsentativen Umfrage im Auftrag des SVRV geschlossen bzw. zumindest verringert.³¹ Die Ergebnisse unserer Erhebung zeigen wenig überraschend, dass ein oft genannter Grund für eine vom Stromanbieter ausgesprochene Sperrandrohung – neben finanziellen Engpässen – war, dass etliche Befragte schlichtweg vergessen hatten, den geforderten Betrag zu überweisen. Es jedoch ist nicht auszuschließen, dass – trotz der anonymen Telefonsituation bei der Befragung – Scham bei der Wahl der Antwort teilweise eine Rolle gespielt haben könnte: So ist es durchaus möglich, dass einige Befragte aus Gründen der „sozialen Erwünschtheit“ ungern zugeben wollten, dass sie sich in einer schwierigen finanziellen Situation befanden. Allerdings gilt diese Möglichkeit in ähnlicher Weise für die vorgelagerte Frage danach, ob die befragten Personen eine Sperrandrohung erhalten haben. Wenn auch hier Scham eine Rolle gespielt haben könnte, hätten noch mehr befragte Personen diese Frage wahrheitsgemäß mit Ja beantworten müssen.

Es gilt ohne Zweifel: Sperrandrohungen sind für viele Menschen real – im Monitoringbericht 2019 von Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt (2020) ist die Rede von 4,9 Millionen Sperrandrohungen im Jahr 2018 und 296.370 tatsächlich durchgeführten Sperrungen. Freilich gilt aber auch, dass bereits heute zahlreiche

Beratungsangebote existieren und die Regulierung der Stromanbieter (z. B. gesetzliche Regelungen zur Mindesthöhe des Zahlungsrückstands und zu Androhungen) insgesamt dazu führt, dass der Anteil der tatsächlich durchgeführten Sperrungen bei nur etwa sechs Prozent der Sperrandrohungen liegt. Die möglichen Konsequenzen bei Nichtzahlung sind die Androhung einer Stromsperrung bis hin zur tatsächlichen Sperrung der Stromzufuhr. Stromanbieter dürfen laut § 19 der Strom-Grundversorgungsverordnung (StromGVV) grundsätzlich dann die Stromzufuhr unterbrechen, wenn die folgenden Kriterien erfüllt sind:³²

- Der Stromanbieter hat die Sperre vier Wochen vor der Sperrung angedroht.
- Der Stromanbieter hat einen Vollzug der Sperre drei Werkstage vorher angekündigt.
- Stromkundinnen und Stromkunden haben mindestens einen Betrag von 100 Euro nicht gezahlt.
- Die Sperre ist verhältnismäßig.

Es gibt unterschiedliche Definitionen von Energiearmut (siehe z. B. Großmann, 2017, für eine zusammenfassende Darstellung). Den Personen, die an der eigens für dieses Gutachten durchgeführten Bevölkerungsbefragung teilgenommen haben, wurden die folgenden beiden Fragen mit Blick auf die Bezahlbarkeit der Strom- sowie der Heizungsrechnung gestellt:

„Ist bei Ihnen in 2019 vorgekommen, dass es Ihnen aus finanziellen Gründen nicht möglich war, die Wohnung im Winter angemessen warm zu halten?“

Insgesamt gaben rund 4 Prozent der Befragten (22 der 1.108 befragten Personen) an, dass sie ihre Wohnung im Winter 2019/20 aus finanziellen Gründen nicht angemessen heizen konnten. Dieser Wert liegt damit leicht über dem Wert der offiziellen EU-SILC-Statistik.

31 Der Grund für den Mangel an empirischer Evidenz liegt vermutlich daran, dass eine bevölkerungsrepräsentative Untersuchung dieses Phänomens eine sehr große Stichprobenzahl erfordern würde, um eine hinreichend hohe Anzahl von Sperrandrohungen identifizieren und die Gründe dafür analysieren zu können. Im Rahmen unserer Befragung sind wir einen etwas anderen Weg gegangen und haben diejenigen Personen *oversampled*, die in Regionen mit sehr geringer Kaufkraft leben – in der Annahme, dass in diesen Regionen auch das Armutsrisiko, und damit das Risiko von Energiearmut, höher ist als in der Gesamtpopulation. Gleichwohl sind auch diesem Vorgehen aufgrund der nur kleinen Stichprobe, die finanzierbar war, Grenzen gesetzt, sodass wir die Ergebnisse unserer Erhebung an dieser Stelle mit der gebotenen Vorsicht interpretieren.

32 <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/geld-versicherungen/kredit-schulden-insolvenz/stromsperrung-was-nun-11674> (abgerufen am 14. November 2020).

Tabelle C.I-4: Korrelation zwischen der Nennung, dass Probleme bei der Begleichung der Stromrechnung bestehen und der Möglichkeit, die Wohnung zu beheizen in 2019

Angabe, dass die Wohnung im Winter 2019/20 nicht angemessen beheizt werden konnte	Angabe, dass 2019 Probleme bei der Begleichung der Stromkosten bestanden
	0,801**

Gewichtete Werte, gemessen als Korrelationen (Pearson's r) zwischen der Angabe, dass die Wohnung nicht beheizt werden konnte und der Angabe, dass die befragte Person Probleme bei der Begleichung der Stromrechnung hatte. Signifikanzniveau: ** $\alpha \leq 0,01$, Fragestellungen: „Ist bei Ihnen in 2019 vorgekommen, dass Sie Probleme hatten, die Stromkosten zu begleichen?“ und „Ist bei Ihnen in 2019 vorgekommen, dass es Ihnen aus finanziellen Gründen nicht möglich war, die Wohnung im Winter angemessen warm zu halten?“ (eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 1.108).

„Vor dem Haus die Nordsee, hinter dem Haus die Alpen – Tucholsky.“

Eigentümer, 71 Jahre

tik (die für Deutschland auf der EVS beruht), welcher für dasselbe Jahr 2,5 Prozent beträgt, was etwa einer Million Haushalte (also rund zwei Millionen Menschen) entspricht.

Aufgrund der kleinen Stichpro-

bengröße unserer Befragung ist der Stichprobenfehler zudem so groß, dass der EU-SILC-Wert von Eurostat (2020) eingeschlossen ist.

Mit Blick auf die Bezahlbarkeit der Stromrechnung wurde gefragt:

„Ist bei Ihnen in 2019 vorgekommen, dass Sie Probleme hatten, die Stromkosten zu begleichen?“

Rund 3 Prozent (gewichtet) der Befragten (16 der 1.108 befragten Personen) gaben an, dass sie im Jahr 2019 Probleme bei der Begleichung der Stromkosten hatten.

„Dass ich in meiner Wohnung nicht friere.“

Eigentümerin, 76 Jahre

Untersucht wurde die Korrelation zwischen der Angabe zu einer nicht angemessenen Wohnungsbeheizung sowie der Angabe, ob die befragte Person im Jahr 2019 ihre Stromkosten nicht begleichen konnte. Es zeigt sich ein stark positiver und signifikanter Zusammenhang zwischen beiden Angaben (Tabelle C.I-4).

Allerdings muss einschränkend gesagt werden, dass dieses Problem für die Gesamtpopulation nur etwa halb so stark ins Gewicht fällt wie das Problem der einfachen Deprivation beim Heizen bzw. bei der Begleichung der Stromkosten, wie Tabelle C.I-5 zeigt: Demnach trifft die doppelte Deprivation, also das Unvermögen, sowohl die Wohnung im Winter 2019/20 beheizen

als auch die Stromkosten bezahlen zu können, auf rund 2 Prozent (gewichtet) der Befragten zu (5 von 1.108 Befragten) – rund 93 Prozent (1.066 von 1.108 Befragten) hingegen hatten weder Probleme bei der Begleichung der Stromrechnung noch bei der angemessenen Beheizung der Wohnung. Etwa 2 Prozent Betroffenheit bedeutet allerdings, dass es sich womöglich – unter Berücksichtigung des Zufallsfehlers der kleinen Stichprobe – um mehr als eine Million Menschen handelt, die direkt (als Vertragsnehmer) oder indirekt (als Familienangehörige) betroffen sind. Für diese Gruppe gilt es, Informations- und Beratungsangebote besser bekannt zu machen, beispielsweise über Wechselmöglichkeiten hin zu günstigeren Stromanbietern.

Auch ein besseres Konfliktmanagement zwischen Energieanbietern und Energiekundinnen und -kunden ist sicherlich sinnvoll. Falls es sich etwa in der Praxis bewahrheiten sollte, dass der Zahlungsrückstand von etwa einem Fünftel derjenigen Personen, die eine Sperrandrohung erhalten haben, unterhalb der üblichen Schwelle von 100 Euro lag, ist das richtige Maß für die Sanktionierung von Stromkundinnen und -kunden insbesondere deswegen zu wahren, da unsere Befragungsergebnisse zeigen, dass es durchaus vorgekommen ist, dass der Fehler nicht bei den Kundinnen und Kunden, sondern im System der Stromanbieter liegt.

Eine weitere Frage in der Studie lautete:

„Und ist bei Ihnen in 2019 eventuell vorgekommen, dass Sie von Ihrem Stromanbieter eine Sperrandrohung erhalten haben?“

Nach Gewichtung gaben insgesamt 3 Prozent der Befragten (13 von 1.108 Befragten) an, im Jahr 2019 eine Androhung zur Sperrung ihrer Stromzufuhr erhalten zu haben (siehe Tabelle C.I-6 für eine Detailauswertung

Tabelle C.I-5: Gemeinsames Auftreten von Problemen bei der Begleichung der Stromrechnung sowie der Möglichkeit, die Wohnung zu beheizen in 2019

		Angabe, dass 2019 Probleme bei der Begleichung der Stromkosten bestanden	
		ja	nein
Angabe, dass die Wohnung im Winter 2019/20 nicht angemessen beheizt werden konnte	ja	2 %	2 %
	nein	1 %	93 %

Gewichtete und gerundete Werte, dargestellt als die Häufigkeit der Nennung der Antwortmöglichkeiten als Kreuztabelle in Prozent (9 Befragte haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder die Antwort verweigert), Fragestellungen: „Ist bei Ihnen in 2019 vorgekommen, dass Sie Probleme hatten, die Stromkosten zu begleichen?“ und „Ist bei Ihnen in 2019 vorgekommen, dass es Ihnen aus finanziellen Gründen nicht möglich war, die Wohnung im Winter angemessen warm zu halten?“ (eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 1.108).

für Personengruppen, auf die eine Sperrandrohung überdurchschnittlich oft zutrifft).

Als Gründe für die Sperrandrohung wurde von den weitaus meisten der betroffenen Befragten (2 Prozent bzw. 9 von 1.108 Befragten) Zahlungsverzug oder -rückstand angegeben, wenige Befragte gaben an, dass der Grund eher in einer Gefahr für die Sicherheit von Personen bzw. Anlagen, Stromdiebstahl oder Störungen anderer Strombezieher oder Einrichtungen lag. Dabei haben die meisten Befragten angegeben, sich generell in einer finanziellen Schieflage befunden zu haben (28 Prozent, Mehrfachnennungen der Gründe waren möglich) bzw. dass die finanzielle Schieflage erst durch eine hohe Nachzahlung der Stromrechnung entstanden ist (58 Prozent). Davon abzugrenzen sind diejenigen Fälle, in denen die befragten Personen angaben, dass sie lediglich vergessen hatten, den geforderten Betrag zu begleichen (44 Prozent) bzw. dass es Fehler

im System des Stromanbieters gab. Eine befragte Person gab beispielsweise an, dass der Stromanbieter eine falsche Person abgemeldet hatte. In einem anderen Fall gab es einen Fehler aufgrund eines Tarifwechsels.

„Großstadt.“
Eigentümer, 82 Jahre

Diese Zahlen können allerdings nur eine erste Orientierung bieten, da, wie zuvor beschrieben, lediglich 13 von 1.108 Befragten Auskunft über die Gründe für Sperrandrohungen gegeben haben (dies entspricht 3 Prozent der Befragten). Unter „Sonstiges“ gaben einzelne Befragte zusätzlich an, dass ein Anbieterwechsel zu Problemen führte – diese jedoch geklärt werden konnten. Eine weitere Person gab an, dass vereinbart war, dass die Vermieterin oder der Vermieter sich nach Umzug des Mieters bzw. der Mieterin beim Stromanbieter melden sollte – diese Meldung jedoch nicht erfolgte. Insgesamt lässt sich festhalten, dass finanzielle Gründe

Tabelle C.I-6: Personengruppen, die sich besonders häufig mit einer Sperrandrohung bei der Stromversorgung konfrontiert sahen in 2019

Personengruppe	Anteil
Alle Befragten	3 %
Personen, die in 2019 Probleme mit der Begleichung der Stromkosten hatten	31 %
Ein-Personen-Haushalte	7 %
Jüngere Befragte (Befragte bis 34 Jahre)	5 %

Gewichtete Werte, dargestellt sind Personengruppen, bei denen mindestens 5 Prozent der jeweiligen Gruppe angaben, dass ihnen im Jahr 2019 eine Sperrung der Strombelieferung angedroht wurde, in absteigender Reihenfolge der Nennungen, Fragestellung: „Und ist bei Ihnen in 2019 eventuell vorgekommen, dass Sie von Ihrem Stromanbieter eine Sperrandrohung erhalten haben?“ (eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 1.108).

zwar die Hauptursache für die Mitteilung von Sperrandrohungen sind, diese aber mitnichten nur auf finanzielle Schief lagen zurückzuführen sind.

80 Prozent der betroffenen Personen gaben an, dass der Zahlungsrückstand mehr als 100 Euro betrug, und 18 Prozent gaben an, dass der Zahlungsrückstand weniger als 100 Euro betrug. Wenn letztere Angabe tatsächlich zutreffend ist, ist zumindest fraglich, ob in diesen Fällen tatsächlich eine Sperrandrohung hätte ausgesprochen werden sollen bzw. dürfen, da die Schwelle für die Durchführung einer Stromsperre 100 Euro beträgt.

„Sicheres und rechtlich geschütztes Wohnen vor allem für Mieter.“

Eigentümerin, 60 Jahre

Rund 11 Prozent (nach Gewichtung, entspricht 3 Personen) derjenigen befragten Personen, die eine Sperrandrohung erhalten haben, wurde dann tatsächlich auch der Strom gesperrt. An dieser Stelle muss nochmals die geringe Fallzahl und die Möglichkeit eines sehr großen Zufallsfehlers betont werden. Sowohl eine Sperrandrohung als auch (und noch viel mehr) eine Stromsperrung – trotz eines Oversamplings von Personen, die in Regionen mit sehr niedriger Kaufkraft leben – betreffen nur sehr wenige befragte Personen.

5 Handlungsempfehlungen

Die empirischen Befunde einer durchschnittlich hohen Wohnzufriedenheit und die keineswegs radikalen folgenden Empfehlungen mögen vor dem Hintergrund der immer wieder hochkontroversen öffentlichen Debatten um die Entwicklungen am Wohnungsmarkt verwundern. Diese dauerhaft und oft hitzig geführten Debatten widersprechen jedoch keineswegs dem empirischen Befund einer hohen Wohnzufriedenheit. Diese ist nicht zuletzt Ausdruck eines differenzierten Miet-, Erwerbs- und Verkaufsrechts, das Mieterinnen und Mieter sehr weitgehend schützt und Rechtsgeschäfte wie den Kauf einer Immobilie sehr sicher macht, insbesondere durch das Erfordernis einer notariellen Beurkundung. Mit anderen Worten: Kaum ein Bereich des Verbraucherschutzes ist so differenziert und wirksam – und vor allem seit langer Zeit – ausgebaut wie der des Wohnens. Dies impliziert freilich, dass es auch zu einer Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten kommen kann und schließt keineswegs aus, dass Reformen in Teilbereichen des Immobilienmarktes sinnvoll sein können.

Das hohe Ausmaß an Schutz, den Mieterinnen und Mieter sowie Wohnungssuchende in Deutschland genießen, führt sicherlich nicht nur insgesamt zu einer hohen Wohnzufriedenheit, sondern es hat neben der Verschärfung des Wohnraummangels, aufgrund geschwächter Anreize in Neubauten zu investieren, auch eine politische Kehrseite: Da wohnungspolitischer Reformbedarf nur punktuell besteht, ist es schwer, dafür Mehrheiten zu organisieren. Dies belegt nicht zuletzt die jahrelange Diskussion rund um die sog. Mietpreisbremse (§ 556d ff. BGB), die mehrfach nachgebessert und um weitere fünf Jahre verlängert wurde. Bei grundlegenden Veränderungen der tatsächlichen Situation muss aber ggf. auch die konkrete Ausgestaltung des sozialen Mietrechts neu ausgehandelt werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SVRV den politischen Entscheiderinnen und Entscheidern, die Umsetzung folgender Maßnahmen zu erwägen.

Wohnungslose Menschen und Menschen in Heimen und Gemeinschaftsunterkünften deutschlandweit und regelmäßig statistisch erfassen

Die absolute Grundvoraussetzung für gutes Wohnen ist, dass man überhaupt wohnt, also ein Dach über dem Kopf hat. Mit anderen Worten: Wer nicht wohnt, erfährt auch keinen Verbraucherschutz im Bereich des Wohnens – ein Insider-Outsider-Problem. Die Zahl der wohnungslosen Menschen ist jedoch nicht bekannt, sondern kann auch von der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe lediglich geschätzt werden. Selbst die ersten fünf Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung nutzten diese nicht-amtlichen Schätzungen (hier: Indikator „A08 Wohnungslosigkeit“). Abhilfe schaffen soll jedoch das Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG), welches erstmals für das Jahr 2022 eine Erhebung von Daten und die Erstellung einer Statistik über wohnungslose Menschen vorsieht. Das Problem der Wohnungslosigkeit muss freilich nicht nur quantifiziert und weiter erörtert werden, sondern auch tatsächlich angegangen werden.

Der SVRV hält fest:

Belastbare Zahlen sind eine Grundvoraussetzung dafür, damit die Lebenssituation wohnungsloser Menschen sowie die Zahl der Menschen in Heimen und Gemeinschaftsunterkünften besser eingeschätzt werden kann. Der SVRV bekräftigt daher die Bedeutung einer regelmäßigen deutschlandweiten statistischen Erfassung wohnungsloser Menschen und von Menschen, die in Heimen und Gemeinschaftsunterkünften leben.

Wohngeld- und Mietenbericht zu einem „Wohnbericht“ ausbauen

§ 39 WoGG verpflichtet die Bundesregierung, dem Bundestag alle zwei Jahre über die Entwicklung beim Wohngeld zu berichten. Auf dieser Grundlage veröffentlicht die Bundesregierung den Wohngeld- und Mietenbericht, welcher eine wichtige Informationsquelle für die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher auf dem Wohnungsmarkt darstellt. Allerdings findet die Lage von (selbstnutzenden) Wohneigentümerinnen und -eigentümern keine angemessene Berücksichtigung in diesem Bericht. Auch

die Lage von Menschen in Gemeinschaftsunterkünften und wohnungslosen Menschen wird nicht erfasst.

Der SVRV empfiehlt:

Der Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung sollte um eine umfassende Bestandsaufnahme der Situation von (selbstnutzenden) Eigentümerinnen und Eigentümern, Eigentumsgemeinschaften 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 Bedarfsfeld Wohnen ausgewählt werden – wie etwa Bezahlbarkeit von Wohnraum in Großstädten, altersgerechtes Wohnen sowie ein geeignetes Wohnen für Menschen mit Behinderungen, Digitalisierung, Mobilität – und dazu Kernindikatoren in den Sachstandsbericht aufgenommen und erörtert werden. Grundsätzlich sollten Bundestag und Bundesregierung diskutieren (und ggf. das Gesetz ändern), ob der Wohnbericht weiterhin als Regierungsbericht verfasst werden sollte oder von einer unabhängigen Berichtskommission oder einem Sachverständigenrat (vgl. auch die Empfehlung zum Ausbau der Verbraucherbeforschung in Teil F dieses Gutachtens).

Subjektive Faktoren guten Wohnens stärker berücksichtigen

In der öffentlichen Debatte spielt das Kriterium der Bezahlbarkeit des Wohnens – ein zweifelsohne essenziell wichtiges Kriterium guten Wohnens – eine zentrale Rolle, vor allem in Ballungszentren. Die Ergebnisse der im Auftrag des SVRV durchgeführten Befragung zeigen jedoch ein vielfältigeres Bild guten Wohnens. Es fällt auf, dass die Wohnbevölkerung in Deutschland im Durchschnitt zufriedener mit der Wohnsituation ist als mit ihrem Leben insgesamt. Dies sollte Anlass sein, systematisch zu analysieren, woran dies liegt. Ein Ansatzpunkt könnten die Belastungen sein, die sich für die Lebenszufriedenheit aus guten Wohnlagen in städtischen Randlagen und angrenzenden Umlandgemeinden sowie im ländlichen Raum ergeben, nämlich lange Pendelzeiten zum Arbeitsplatz (vgl. Bedarfsfeld Mobilität) oder ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko in ruhigen Wohnlagen, die sich möglicherweise zugleich

in eher wirtschaftlich schwachen oder schwächer werdenden und ländlichen Regionen befinden. Im Falle langer Wege von einer guten Wohnung an einem guten Wohnort zum Arbeitsplatz verursacht das nicht nur sehr hohe individuelle finanzielle Belastungen (etwa durch erhöhte Pendelkosten und größere gesundheitliche Belastungen), sondern erhöht auch gesamtgesellschaftliche ökologische Kosten (vgl. Bedarfsfeld Mobilität). Alle diese Kosten guten Wohnens sollten in einem ganzheitlichen Ansatz systematisch und regelmäßig analysiert werden.

Der SVRV empfiehlt:

Subjektive Faktoren guten Wohnens sollten insgesamt stärker berücksichtigt werden. Fragen zur Zufriedenheit mit der Wohnung etwa im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), dessen Daten ohnehin bereits für den amtlichen Wohngeld- und Mietenbericht und dahinterstehende Auftragsstudien genutzt werden, könnten ein Ausgangspunkt hierfür sein. Relevant sind zudem die Fragen in unserer eigenen Befragung zur subjektiven Wohnkostenbelastung, wie zum Beispiel zur Höhe der als subjektiv angemessen empfundenen Wohnkosten.

Wohnkostenbelastung adäquat erfassen

Anders als die Gruppe der Eigentümerinnen und Eigentümer geben Mieterinnen und Mieter am häufigsten an, dass für sie Bezahlbarkeit das wichtigste Kriterium guten Wohnens ist (rund 21 Prozent bei Mieterinnen und Mietern im Vergleich zu rund 5 Prozent bei Eigentümerinnen und Eigentümern). Ob eine Wohnung bezahlbar ist, hängt jedoch nicht nur von der Höhe der Mietzahlung oder der Höhe von Zahlungen für Zinsen und Tilgung ab, sondern von dem Verhältnis von Wohnkosten zu dem verfügbaren Einkommen eines Haushalts (hinzukommen natürlich noch Aspekte wie das Preis-Leistungs-Verhältnis, welches beispielsweise von der Qualität des Wohngebäudes sowie dessen Lage abhängt). Oft wird die sogenannte Mietbelastungsquote zur Messung der finanziellen Belastung der Haushalte durch Wohnkosten herangezogen. Ein (Mieter-)Haushalt gilt dann als finanziell überlastet, wenn die Mietbelastungsquote den Wert von 30 Prozent überschreitet. Dieser Indikator misst jedoch lediglich die bruttokalten Wohnkosten, d. h. Angaben zu Heiz- und Stromkosten sind nicht enthalten. Heiz- und Stromkosten zählen jedoch zweifelsohne zu den monatlich fixen Wohnkosten

und werden bei möglicherweise durch CO₂-Preise steigenden Energiekosten künftig anteilmäßig eine größere Rolle spielen. Im Gegenzug könnten EEG-Umlage und Stromsteuer abgesenkt werden, um die Belastung der Haushalte in der Summe zu senken oder zumindest gering zu halten.

Ein geeigneterer Indikator für die Messung der finanziellen Belastung durch Wohnkosten ist die Wohnkostenbelastungsquote. Diese setzt die gesamten Wohnkosten eines Haushalts (d. h. einschließlich Heizung und Strom) ins Verhältnis zu dessen finanziellen Möglichkeiten und kann sowohl für Mieter- als auch für Eigentümer-Haushalte ausgewiesen werden. Ein Haushalt gilt dann als finanziell überlastet, wenn die Wohnkostenbelastungsquote den Wert von 40 Prozent überschreitet. Die Messung der Wohnkostenbelastung anhand der Wohnkostenbelastungsquote (d. h. der 40-Prozent-Regel) entspricht dem europaweiten Standard und wird – für Deutschland auf der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) beruhend – harmonisiert in der Datenbank von EU-SILC berichtet. Allerdings ist die Wohnkostenbelastungsquote auch der Kritik ausgesetzt, dass sie mehr einer empirischen Beobachtung entspricht (ohne theoretische Grundlage) und im Einzelfall Haushalte mit potenziell existenziellen Problemen nicht von Haushalten mit „Luxusproblemen“ trennscharf unterscheiden kann.

Der SVRV empfiehlt:

Eine kritische methodische Reflexion der Wohnkostenbelastungsquote sollte vorangetrieben werden. Der SVRV wird zu dieser Frage in einer gesonderten Publikation Stellung beziehen.

Spitzen bei der Wohnkostenbelastung im Blick behalten und gezielt angehen

Seit Jahren wird berichtet, dass die Wohnkostenbelastungsquote im Mittel unterhalb der Überlastungsgrenze liegt. Sowohl unsere objektiven als auch subjektiven Maße für subjektive Wohnkostenüberlastung unterstreichen jedoch diejenigen Befunde, wonach einzelne Gruppen, wie z. B. in der Ausbildung befindliche Personen, Menschen mit geringem Einkommen und Alleinerziehende, der Überlastung nahekommen bzw. tatsächlich durch Wohnkosten überlastet sind. Wobei hier auf mögliche Zugangsprobleme zum Woh-

nungsmarkt, die aus ökonomischen und nicht-ökonomischen Gründen gerade bei diesen Gruppen relevant werden können, sowie auf die Frage, inwieweit der soziale Wohnungsbau hier ausgleichend wirkt, nicht eingegangen wird.

Der SVRV empfiehlt:

Der aus Sicht der empirischen Sozialforschung oft so bezeichnete „untere Rand der Einkommensverteilung“, d. h. Personen, die sich möglicherweise in besonderen finanziellen Nöten befinden, sollte auch mit Blick auf die Wohnkostenbelastung genauer untersucht werden, um einen Unterstützungsbedarf besser einschätzen zu können. Geeignete Maßnahmen zur Erleichterung der Wohnkostenbelastung für bestimmte Personengruppen (diese können von Informationsangeboten über Schuldnerberatung bis hin zum Wohngeld und zu Hinweisen auf Angebote des sozialen Wohnungsbaus reichen) sollten für die identifizierten Gruppen in den Blick genommen werden.

Der Staat sollte seiner Verantwortung gerecht werden und die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass auch Wohnungen im unteren und mittleren Preisniveau weiter gebaut werden. Jenseits der Verbraucherpolitik im engeren Sinne ist und bleibt nach Einschätzung des SVRV sozialer Wohnungsbau auf Dauer erforderlich, um ein passendes und bezahlbares Wohnangebot sicherzustellen.

Stromsperrern und Energiearmut beobachten, Härtefälle besser verstehen

Die Ergebnisse der hier vorgelegten Analyse zeigen, dass Energiearmut im Bereich der Stromversorgung, konkret also Probleme bei der Begleichung der Stromkosten, insgesamt zwar ein Randphänomen in Deutschland darstellt, aber dennoch nicht vernachlässigt werden dürfen. Die Gründe für einen Zahlungsrückstand bei der Stromrechnung sind vielfältig und laut unseren Ergebnissen (die freilich wegen der Seltenheit des Problems auf einer sehr schmalen Datengrundlage stehen) nicht immer auf eine finanzielle Schieflage eines Haushalts zurückzuführen. Nicht wenige befragte Personen, die eine Sperrandrohung erhalten haben (z. B. gem. § 19 Abs. 2 StromGVV), gaben an, schlichtweg vergessen zu haben, den geforderten Betrag zu überweisen. In (wenigen) weiteren Fällen lag

nach Auskunft der befragten Personen ein Fehler im System des Stromanbieters vor. 18 Prozent derjenigen, denen eine Sperre drohte, gaben an, dass eine Sperrandrohung erfolgte, obwohl der Zahlungsrückstand unterhalb der üblichen Schwelle von 100 Euro lag.

Keinesfalls kann die hohe Anzahl von 4,9 Millionen Sperrandrohungen bei der Stromversorgung im Jahr 2019 als Gradmesser für das Ausmaß der Energiearmut in Deutschland dienen. Die Gründe für Sperrandrohungen sind vielfältig und reichen von fehlerhaften Umbuchungen bei Umzügen von Stromkunden über vergessene Überweisungen bis hin zu tatsächlichen finanziellen Engpässen.

Sicherlich gibt es Potenzial für ein verbessertes Konfliktmanagement, um die Zahl gegebenenfalls unverhältnismäßiger Sperrandrohungen, Sperrankündigungen und Stromsperrern weiter zu reduzieren. Falls es sich etwa in der Praxis bewahrheiten sollte, dass der Zahlungsrückstand von etwa einem Fünftel derjenigen Personen, die eine Sperrandrohung erhalten haben, unterhalb der üblichen Schwelle von 100 Euro lag, ist das richtige Maß für die Sanktionierung von Stromkunden insbesondere deswegen zu wahren, da unsere Befragungsergebnisse zeigen, dass es durchaus vorgekommen ist, dass der Fehler nicht bei den Kunden, sondern im System der Stromanbieter liegt.

Der SVRV empfiehlt:

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.

Stromanbieter sollten in geeigneter Form dazu gehalten werden, das Instrument der Sperrandrohung maßvoller einzusetzen und stattdessen dort, wo es angemessen erscheint, auf das weichere Instrument der Mahnung zu setzen.

Für Ruhe sorgen und Mobilitätsdruck reduzieren

Danach gefragt, was für sie persönlich gutes Wohnen ausmacht, geben die befragten Personen in unserer Erhebung am häufigsten Ruhe an (fast ein Viertel der

Befragten), und zwar Ruhe beispielsweise vor Verkehr, Fluglärm oder den Nachbarn, und unabhängig vom Alter der befragten Person. Unter denjenigen befragten Personen, die überdurchschnittlich viel für Wohnen ausgeben, geben sogar noch mehr Personen an, dass Ruhe ein wichtiges Kriterium für gutes Wohnens ist. Dieses Ergebnis zeigt, dass es eine besonders hohe Zahlungsbereitschaft für Ruhe gibt. Und offensichtlich kostet Ruhe auch etwas. Wer auf Bezahlbarkeit achten muss, muss daher unter Umständen auf Ruhe verzichten. Dabei sollte es sich bei Ruhe nicht um ein Luxusgut handeln, denn Umgebungslärm (konkret u. a. Verkehrslärm) kann krank machen und wird in zunehmendem Maße zu einem Problem.

Welche Möglichkeiten gibt es, mehr Menschen ein ruhiges Wohnumfeld zu ermöglichen? Die Nachbarschaft kann die Politik nicht oder nur begrenzt beeinflussen, aber die Verringerung von Verkehrslärm und Lärmschutz durch Veränderungen am Haus selbst sind sehr wohl politisch gestaltbar, etwa durch entsprechende Maßnahmen der Wohnungsbaupolitik und Verkehrspolitik zur Verminderung des Straßenlärms; diese gehören freilich nicht – wie auch der in der Empfehlung „Spitzen bei der Wohnkostenbelastung im Blick behalten und gezielt angehen“ genannte soziale Wohnungsbau – zu den klassischen Themen des Verbraucherschutzes.

Da im europäischen Vergleich in Deutschland besonders viele Menschen zur Miete wohnen, müssen zudem Programme zur Förderung des mitunter kostenintensiven Einbaus höherwertiger Fenster für Vermieterinnen und Vermieter anreizkompatibel ausgestaltet sein. Das scheint aktuell nur bedingt der Fall zu sein, denn die von der Bundesregierung angestrebte jährliche Sanierungsrate von zwei Prozent wurde laut aktuellem Gebäudereport der Deutschen Energie-Agentur auch im Jahr 2019 weit unterboten und stagniert weiterhin bei rund einem Prozent – dies ist der oft beschriebene Sanierungsstau. Die einzigen beiden Möglichkeiten zur Finanzierung bestehen derzeit darin, dass Vermieterinnen und Vermieter an Förderprogrammen partizipieren und die Kosten steuerlich in Abzug bringen. Alternativ können Vermieterinnen und Vermieter die Kosten von Sanierungsmaßnahmen aufgrund von Bestimmungen des deutschen Mietrechts auf Mieterinnen und Mieter umlegen, indem sie seit Anfang 2019 die Miete um jährlich maximal acht Prozent der für die Modernisierung notwendigen Kosten erhöhen können. Darüber hinaus darf sich die monat-

liche Miete innerhalb von sechs Jahren grundsätzlich um – je nach Ausgangsmiete – höchstens zwei bzw. drei Euro pro Quadratmeter Wohnfläche erhöhen (absolute Kappungsgrenze). Für Vermieterinnen und Vermieter führen diese Regelungen u. U. dazu, dass ihre Kosten nicht gedeckt werden; zumal sie zunächst in Vorleistung treten müssen. Auch berücksichtigen die Regelungen nicht, ob es sich bei der Renovierungsmaßnahme um eine energetische Sanierung handelt oder es sich um eine Verbesserung der allgemeinen Wohnverhältnisse handelt, also beispielsweise das Bad renoviert und besser ausgestattet wird. Schließlich steigern Mieterhöhungen nach Modernisierungsmaßnahmen die Wohnkostenquote auf Seiten der Mieterinnen und Mieter u. U. in erheblichem Maße.

Mit einem gezielten Einbau von Schallschutzfenstern, beispielsweise im Rahmen einer Gebäudesanierung bzw. energetischen Sanierung, ließen sich gleich zwei Ziele erreichen: So sind Schallschutzfenster nicht nur geeignet, Schallübertragungen zu reduzieren, sondern sie eignen sich auch sehr gut zur Wärmedämmung (sogar besser als viele andere Maßnahmen zur energetischen Sanierung) und damit zur Verbesserung des energetischen Standards eines Hauses. Der Einbau neuer Fenster sollte sich grundsätzlich an Zielwerten für Wärmedämmung und Schallsisolierung orientieren. Um möglichst kostensparend zu bauen, könnten beispielsweise in sehr ruhigen Gegenden Fenster mit geringer Schall-, aber dennoch hoher Wärmeisolierung verbaut werden.

Die Erfolgsaussichten einer derart geteilten Verantwortung zwischen Mietenden, Vermietenden und staatlichen Förderprogrammen sind im Bereich der Sanierung von Fenstern vermutlich höher als beispielsweise bei der energetischen Sanierung der Fassade, da erstere aufgrund ihrer unmittelbaren Vorteile für Mieterinnen und Mieter (Ruhe, bessere Wärmeisolierung und etwas „sichtbar Neues“) eine deutlich bessere Akzeptanz erwarten lässt als beispielsweise die Sanierung einer Fassade, welche für Mieterinnen und Mieter eher mittelbar Vorteile bringt.

Der SVRV empfiehlt:

Geprüft werden sollte, 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. Sollte dies nicht der Fall sein, kann eine Verletzung der DIN-Normen die vertrags- und deliktsrechtliche Haftung der Vermieterin oder des Vermieters zur Folge haben.

Es sollte geprüft werden, energetische Modernisierungen, wie insbesondere den Einbau schall- und wärmeisulierender Fenster, gegenüber anderen Modernisierungsmaßnahmen besserzustellen und insoweit im Mietrecht unterschiedliche Umlagesätze vorzusehen. Mittelfristig sollte jedoch das Ziel der Warmmieten-Neutralität von Modernisierungsmaßnahmen angestrebt werden, damit insbesondere Haushalte mit niedrigem Einkommen – und gleichzeitig möglicherweise mit überproportional stärker renovierungsbedürftigen Fenstern – nicht übermäßig belastet werden. Warmmieten-Neutralität dürfte allerdings nur dann zu erreichen sein, wenn Vermieterinnen und Vermieter, Mieterinnen und Mieter und der Staat eine geteilte Verantwortung übernehmen.

Förderprogramme für energetische Sanierungen sollten einfacher ausgestaltet werden und auch die Situation von Mieterinnen und Mietern berücksichtigen. So wäre es beispielsweise vorstellbar, dass die Vermieterin oder der Vermieter sich gemeinsam mit dem Mieter oder der Mieterin sowie Vertretern 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, die Förderprogramme in vielen Fällen nicht in Anspruch nehmen, sondern auch Mieterinnen und Mietern Zugang zu Förderprogrammen einzuräumen, wenn diese von ihrer Vermieterin bzw. ihrem Vermieter die Ankündigung einer energetischen Modernisierung erhalten.

Vertiefungs- und Forschungsbedarf

Mit den hier diskutierten Analysen und vorgeschlagenen Empfehlungen zum Thema Wohnen wird die Arbeit des SVRV auf dem Bedarfsfeld Wohnen nicht enden, sondern fortgeführt werden.

Der SVRV hält fest:

Anlässlich der Einführung eines CO₂-Preises in den Bereichen Verkehr und Wärme im Rahmen des Klimaschutzprogramms befindet sich eine Auseinandersetzung des SVRV mit dem Thema CO₂-Bepreisung aus Sicht von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Planung. Im Zuge dieser Analyse wird der SVRV die repräsentative Bevölkerungsbefragung, die anlässlich des vorliegenden Gutachten durchgeführt wurde, gezielt analysieren.

Eine weitere in der Planung befindliche Studie des SVRV knüpft an die hier präsentierte Empfehlung „Wohnkostenbelastung adäquat erfassen“ an. Genauer analysiert werden soll, wie trennscharf die Wohnkostenbelastungsquote Haushalte mit „Luxusproblemen“ (hohe Wohnkosten bei hohem Einkommen) von Haushalten mit ernsthaften finanziellen Problemen unterscheiden kann – in dem in der Empfehlung präsentierten (stilisierten) Beispiel ist die Wohnkostenbelastungsquote nicht in der Lage, eine sinnvolle Aussage zu machen. Der SVRV wird sich deswegen mit der Frage befassen, ob die 30- bzw. 40-Prozentregel (je nach Berechnungsgrundlage) zur Abschätzung von Wohnkostenüberlastung möglicherweise einer stärkeren Konkretisierung bedarf. Zudem soll die Wirkung des Mietendeckels, der momentan nur in Berlin gilt, wissenschaftlich begleitet werden, da dieser von einigen Parteien bundesweit für angespannte Wohnungsmärkte ins Gespräch gebracht wurde.

Literatur

- acatech und Körber Stiftung. (2018). *TechnikRadar 2018: Was die Deutschen über Technik denken*. München und Hamburg: acatech und Körber Stiftung. Abgerufen am 08.03.2021 von <https://www.acatech.de/publikation/technikradar-2018-was-die-deutschen-ueber-technik-denken/>
- Anderson, E. W., Fornell, C., & Lehmann, D. (1994). Customer satisfaction, market share, and profitability: Findings from Sweden. *Journal of Marketing*, 58(3), S. 53–66.
- Arroyo Amayuelas, E. (2018). Der Wohnraummietvertrag in Spanien – Im Fokus: Mietdauer und Bemessung der Miete. *Wohnungswirtschaft und Mietrecht*, S. 151.
- BAG Wohnungslosenhilfe (11. November 2019). *Wohnungslosigkeit: Kein Ende in Sicht*. Abgerufen am 8. September 2020 von <https://www.bagw.de/de/presse/show/news.8475.html>
- Baldenius, T., Kohl, S., & Schularick, M. (2020). Die neue Wohnungsfrage. Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms. *Leviathan*, 48(2), S. 195–236.
- Baranzini, A., & Ramirez, J. V. (2005). Paying for quietness: the impact of noise on Geneva rents. *Urban studies*, 42(4), S. 633–646.
- Barthélemy, P. (2018). Französisches Mietrecht. *Wohnungswirtschaft und Mietrecht*, S. 125–127.
- Brown, G. D., & Gathergood, J. (2020). Consumption changes, not income changes, predict changes in subjective well-being. *Social Psychological and Personality Science*, 11(1), S. 64–73.
- Bundesagentur für Arbeit (Januar 2021). *Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit. Abgerufen am 29. Januar 2021 von https://www.arbeitsagentur.de/datei/arbeitsmarktbericht-januar-2021_ba146850.pdf
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Bezahlbares Wohnen: Strategien und Herausforderungen*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).
- Bundesnetzagentur & Bundeskartellamt (2020). *Monitoringbericht 2019*. Bonn: Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen und Bundeskartellamt. Abgerufen am 3. Dezember 2020 von https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Berichte/2019/Monitoringbericht_Energie2019.pdf;jsessionid=58D3B168B036B7786AA0810ADC3B3086?__blob=publicationFile&v=6
- Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft. (30. Juli 2020). *BDEW-Strompreisanalyse Juli 2020: Haushalte und Industrie*. Berlin: Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. Abgerufen am 2. Dezember 2020 von https://www.bdew.de/media/documents/201013_BDEW-Strompreisanalyse_Juli_2020-Haushalte_und_Industrie.pdf
- Clark, A. E., & Diaz-Serrano, L. (2020). *The long-run effects of housing on well-being*. Working Papers 2072/3760033, Tarragona und Reus: Universitat Rovira i Virgili, Department of Economics.
- Clark, B., Chatterjee, K., Martin, A., & Davis, A. (2020). How commuting affects subjective wellbeing. *Transportation*, 47(6), S. 2777–2805.
- Clark, W. A., & Lisowski, W. (2017). Prospect theory and the decision to move or stay. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(36), S. E7432–E7440.
- Clark, W. A., & Lisowski, W. (2018). Wellbeing across individuals and places: How much does social capital matter? *Journal of Population Research*, 35(3), S. 217–236.
- DeLeire, T., & Kalil, A. (2010). Does consumption buy happiness? Evidence from the United States. *International Review of Economics*, 57(2), S. 163–176.
- Demmelhuber, K., Englmaier, F., Leiss, F., Möhrle, S., Peichl, A., & Schröter, T. (2020). Homeoffice vor und nach Corona: Auswirkungen und Geschlechterbetroffenheit. *ifo Schnelldienst Digital*, 1(4).

Destatis (2015). *Zeitverwendungserhebung: Aktivitäten in Stunden und Minuten für ausgewählte Personengruppen*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis). Abgerufen am 21. April 2020 von https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Zeitverwendung/Publikationen/Downloads-Zeitverwendung/zeitverwendung-5639102139004.pdf?__blob=publicationFile

Destatis (2019). *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis). Abgerufen am 8. September 2020 von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Konsumausgaben-Lebenshaltungskosten/Tabellen/liste-gebietsstaende.html>

Destatis (2020 a). *Bevölkerung auf Grundlage des Zensus 2011 nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit im Zeitverlauf*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis). Abgerufen am 8. September 2020 von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/liste-zensus-geschlecht-staatsangehoerigkeit.html>

Destatis (2020 b). *Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste, Zeitreihe*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis). Abgerufen am 3. Dezember 2020 von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Tabellen/liste-bruttomonatsverdienste.html>

Destatis (26. Mai 2020 c). *Eigentümerquote nach Bundesländern*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis). Abgerufen am 8. September 2020 von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/eigentuemerquote-nach-bundeslaender.html>

Destatis (26. Mai 2020 d). *Miete und Mietbelastungsquote von Hauptmieterhaushalten*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis). Abgerufen am 2. Dezember 2020 von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/mietbelastungsquote.html>

Destatis (29. Oktober 2020 e). *Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis). Abgerufen am 2. Dezember 2020 von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/eurostat-anteil-wohnkosten-haushaltseinkommen-silc.html>

Destatis (29. Oktober 2020 f). *Wirtschaftliche Belastungen durch Zahlungsrückstände*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis). Abgerufen am 2. Dezember 2020 von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/eurostat-belastung-wohnkosten-zahlungsrueckstaende-silc.html>

Destatis (29. Oktober 2020 g). *14 % der Bevölkerung im Jahr 2019 durch Wohnkosten überlastet*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis). Abgerufen am 2. Dezember 2020 von https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/10/PD20_428_639.html

Deutsche Energie-Agentur (2019). *dena-Gebäude-report Kompakt 2019: Statistiken und Analysen zur Energieeffizienz im Gebäudebestand*. Berlin: Deutsche Energie-Agentur. Abgerufen am 3. Dezember 2020 von https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2019/dena-GEBAEUDEREPORT_KOMPAKT_2019.pdf

Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F. (2019). The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109(9), S. 3365–3394.

Die Bundesregierung (2016). *Bericht der Bundesregierung zur Lebensqualität in Deutschland*. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Abgerufen am 9. April 2010 von <https://www.gut-leben-in-deutschland.de/downloads/Regierungsbericht-zur-Lebensqualitaet-in-Deutschland.pdf>

Die Bundesregierung (2018). *Wohngeld- und Mietenbericht 2018*. Berlin: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Abgerufen am 2. Dezember 2020 von https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/Wohngeld-und-Mietenbericht-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=1

- Die Bundesregierung (8. November 2019). *Wohngeldreform 2020: Mehr Geld für 660.000 Haushalte*. Abgerufen am 2. Dezember 2020 von <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wohngeldreform-1608058>
- Die Bundesregierung (2020). *Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)*. Berlin: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Abgerufen am 2. Dezember 2020 von <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/baulandmobilisierungsgesetz-kabinett.html>
- Dill, V., & Jirjahn, U. (2014). Ethnic residential segregation and immigrants' perceptions of discrimination in West Germany. *Urban Studies*, 51(16), S. 3330–3347.
- Dill, V., Jirjahn, U., & Tsertvadse, G. (2015). Residential segregation and immigrants' satisfaction with the neighborhood in Germany. *Social Science Quarterly*, 96(2), S. 354–368.
- Domurath, I., & Mak, C. (2020). Private Law and Housing Justice in Europe. *The Modern Law Review*, 83(6), S. 1188–1220.
- Dustmann, C., & Fitzenberger, M. (2018). *Housing expenditures and income inequality*. ZEW Discussion Paper Nr. 18-048. Mannheim: ZEW – Leibnitz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Eibich, P., Kholodilin, K., Krekel, C., & Wagner, G. G. (2015). Fluglärm ist mit einer verringerten Lebensqualität auch abseits der Berliner Flughäfen verbunden. *DIW Wochenbericht*, 9, S. 175–181.
- Erlinghagen, M., Kern, C., & Stein, P. (2019). Migration, social stratification, and dynamic effects on subjective well-being. *SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research* (1046).
- Eurostat (14. April 2020). *EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology - housing conditions*. Abgerufen am 2. Dezember 2020 von [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_housing_conditions#Description](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_housing_conditions#Description)
- Eurostat (2. Dezember 2020). *Unfähigkeit, die Unterkunft angemessen warm zu halten – EU-SILC Erhebung*. Abgerufen am 4. Dezember 2020 von https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdcs01/default/table?lang=de
- Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“ (2019). *Stellungnahme zum zweiten Fortschrittsbericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2017*. Berlin, Münster und Stuttgart. Abgerufen am 3. Dezember 2020 von https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/ewk-stellungnahme.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Frey, B. S. & Stutzer, A. (2014). Economic consequences of mispredicting utility. *Journal of Happiness Studies*, 15(4), S. 937–956.
- Frick, J. (2005). *SOEP-Monitor: Wohnungssituation, Wohnkosten, Ausstattung mit langlebigen Konsumgütern, Subjektive Bewertung der Wohnsituation*. Berlin: DIW Berlin.
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (29. April 2020). *Mehrheit der Gebäude in Deutschland nicht richtig gegen Naturgefahren versichert*. Abgerufen am 8. September 2020 von <https://www.gdv.de/de/themen/news/mehrheit-der-gebäude-in-deutschland-nicht-richtig-gegen-naturgefahren-versichert-12176>
- Goebel, J., Liebig, M. M., Kroh, M., Richter, D., Schröder, C., & Schupp, J. (2019). The german socio-economic panel (SOEP). *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 239(2), S. 345–360.
- Grabka, M. M., & Goebel, J. (2018). Einkommensverteilung in Deutschland: Realeinkommen sind seit 1991 gestiegen, aber mehr Menschen beziehen Niedrigeinkommen. *DIW-Wochenbericht*, 85(21), S. 449–459.
- Grimm, R., & Raffelhüschen, B. (2020). *Deutsche Post Glücksatlas*. Bonn und München: Deutsche Post AG und Penguin Verlag.
- Groß, C., Göbler, K., & Wagner, G. G. (2020). Corona-Pandemie: Auch ein Stresstest für den Wohnungsmarkt. *Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.

- Groß, C., Schwarze, R., & Wagner, G. G. (2019). Maßnahmen für eine zukunftsgerechte NaturgefahrenAbsicherung. *Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.
- Großmann, K. (2017). Energiearmut als multiple Deprivation vor dem Hintergrund diskriminierender Systeme. In K. Großmann, A. Schaffrin, & C. Smigiel (Hrsg.), *Energie und soziale Ungleichheit* (S. 55–78). Wiesbaden: Springer VS.
- Hanslmaier, M., Peter, A., & Heimerl, A. (2019). Räumliche Muster sozialer Ungleichheit: soziale und ethnische Segregation in München. *Stadtforschung und Statistik: Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, 32(2), S. 51–59.
- Heindl, P., & Liessem, V. (2017). *Ursachen von Stromsperren in Privathaushalten: Empirische Ergebnisse aus der Allgemeinen Sozialberatung*. ZEW Discussion Paper Nr. 17-061. Mannheim: ZEW – Leibnitz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Henger, R., & Niehues, J. (2019). *Strukturelle Verbesserung der Anreize und Dynamisierung des Wohngeldes* (Bde. BBSR-Online-Publikation 16/2019). Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Abgerufen am 22. Dezember 2020 von https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2019/IW-Gutachten_BBSR_2019_Wohn-geld.pdf
- Hilmer, E., Sagner, P., & Voigtländer, M. (2020). *Wohnnebenkosten in Deutschland: Eine Analyse der zeitlichen Entwicklung und der regionalen Unterschiede*. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft. Abgerufen am 21. Dezember 2020 von https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2020/IW-Gutachten-dii-Wohnnebenkosten.pdf
- Hirte, G., & Illmann, U. (2019). Household decision making on commuting and the commuting paradox. *Empirica*, 46(1), S. 63–101.
- Initiative D21 (2020). *Wie digital ist Deutschland?* Berlin: Initiative D21. Abgerufen am 10. Dezember 2020 von https://initiated21.de/app/uploads/2020/02/d21_index2019_2020.pdf
- Kaiser, C., & Vendrik, M. C. (2020). *How Threatening Are Transformations of Happiness Scales to Subjective Wellbeing Research?* IZA Discussion Papers No. 13905, Bonn: Institute of Labor Economics (IZA). Abgerufen am 14. Januar 2020 von <http://ftp.iza.org/dp13905.pdf>
- Lebuhn, H., Holm, A., Junker, S., & Neitzel, K. (2017). *Wohnverhältnisse in Deutschland: Eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten*. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung. Abgerufen am 3. Dezember 2020 von https://www.boeckler.de/pdf_fof/99313.pdf
- Lerbs, O. W., & Oberst, C. A. (2014). Explaining the Spatial Variation in Homeownership Rates: Results for German Regions. *Regional Studies*, 48(5), S. 844–865.
- Li, J., & Pollmann-Schult, M. (2016). Fathers' commute to work and children's social and emotional well-being in Germany. *Journal of Family and Economic Issues*, 37(3), S. 488–501.
- Lorenz, O. (2018). Does commuting matter to subjective well-being? *Journal of Transport Geography*, 66, S. 180–199.
- Metzger, S., Jahnke, K., Walikewitz, N., Otto, M., Grondey, A., & Fritz, S. (2019). *Wohnen und Sanieren: Empirische Wohngebäudedaten seit 2002* (Bd. Climate Change 22/2019). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Michelsen, C. (2018). Baukindergeld: Eigentlich Bauträgergeld. *Wirtschaftsdienst*, 98(11), S. 760–762. Abgerufen am 18. Dezember 2020 von <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/11/beitrag/kurz-kommentiert-fachkraefteeinwanderung-autoindustrie-baukindergeld-populismus.html>
- Odermatt, R., & Stutzer, A. (2020). *Does the Dream of Home Ownership Rest upon Biased Beliefs? A Test Based on Predicted and Realized Life Satisfaction*. IZA Discussion Paper No. 13510, Bonn: Institute of Labor Economics (IZA)
- Petilliot, R., & Raffelhüschen, B. (2018). Stand und Entwicklung der Lebenszufriedenheit in Deutschland. In B. Raffelhüschen, & R. Schlinkert (Hrsg.), *Deutsche Post Glücksatlas 2018* (S. 23–87). Bonn und München: Deutsche Post und Penguin Verlag.

- Pfaff, S. (2014). Pendelentfernung, Lebenszufriedenheit und Entlohnung. Eine Längsschnittuntersuchung mit den Daten des SOEP von 1998 bis 2009. *Zeitschrift für Soziologie*, 43(2), S. 113–130.
- Praum, C. (2016). Der Mythos der Bezahlbarkeit: Zur wohnungspolitischen Relevanz von Faustregeln. *dérive*, 65, S. 37–41.
- Preuss, M., Reuter, W. H., & Schmidt, C. M. (2019). *Verteilungswirkungen einer CO₂-Bepreisung in Deutschland*. Arbeitspapier 08/2019, Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Abgerufen am 3. Dezember 2020 von https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_08_2019.pdf
- Priem, M., Kaiser, F., & Schupp, J. (2020). Zufriedener denn je – Lebensverhältnisse in Deutschland 30 Jahre nach dem Mauerfall. *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, 64, S. 7–15.
- Raffelhüschen, B., & Renz, T. (2020). Stand und Entwicklung der Lebenszufriedenheit. In R. Grimm, & B. Raffelhüschen (Hrsg.), *Deutsche Post Glücksatlas 2020* (S. 25–100). Bonn und München: Deutsche Post AG und Penguin Verlag.
- Romeu Gordo, L., Grabka, M. M., Alcántara, A. L., Engstler, H., & Vogel, C. (2019). Immer mehr ältere Haushalte sind von steigenden Wohnkosten schwer belastet. *DIW-Wochenbericht*, 86(27), S. 467–476.
- Rubin, M. (2018). Job-Related Determinants of Unhealthy Lifestyles. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 60(12), S. e647–e655.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019). *Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik: Sondergutachten*. Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Abgerufen am 3. Dezember 2020 von https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/sg2019/sg_2019.pdf
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020). *Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken: Jahresgutachten 2020/21*. Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Abgerufen am 3. Dezember 2020 von https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202021/JG202021_Gesamtausgabe.pdf
- Sagner, P., Stockhausen, M., & Voigtländer, M. (2020). *Wohnen – die neue soziale Frage?* IW Analysen No. 136, Köln: Institut der Wirtschaft.
- Scaramuzzino, F. M. (2018). Das Wohnraummietrecht in Italien II – Laufzeit und Beendigung des Mietvertrags. *Wohnungswirtschaft und Mietrecht*, S. 148.
- Schaaf, J. (15. November 2015). Volljährig und Wohnungslos, sucht. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*.
- Schmiedendorf, B. (15. Dezember 2020). *Eine Frage der Wohnungsgröße*. Köln: Der Informationsdienst des Instituts der Deutschen Wirtschaft. Abgerufen am 18. Dezember 2020 von https://www.iwd.de/artikel/eine-frage-der-wohnungsgroesse-495651/?utm_source=nl&utm_medium=email&utm_campaign=kw51-2020&utm_content=corona-infektionsrisiko-wohnungsgroesse
- Stone, M. E. (2006). What is housing affordability? The case for the residual income approach. *Housing policy debate*, 17(1), S. 151–184.
- Stutzer, A., & Frey, B. S. (2008). Stress that doesn't pay: The commuting paradox. *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), S. 339–366.
- Voigtländer, M. (26. Juni 2018). *Stoppt das Baukindergeld!* IW-Kurzbericht 121/2020. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft. Abgerufen am 18. Dezember 2020 von https://www.zeit.de/wirtschaft/2018-06/wohneigentum-baukindergeld-eigenheim-finanzierung-kosten?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.iwkoeln.de%2F

Voigtländer, M. (9. Dezember 2020). Ein Neustart für die Immobilienvermittlung. *IW-Kurzbericht 121/2020*. Abgerufen am 10. Dezember 2020 von https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/IW-Kurzbericht_2020_Immobilienvermittlung.pdf

Walther, L., Fuchs, L. M., Schupp, J., & von Scheve, C. (2020). Living Conditions and the Mental Health and Well-being of Refugees: Evidence from a Large-Scale German Survey. *Journal of Immigrant and Minority Health*, S. 1–11.

Wegwarth, O., Wagner, G.G., Spieß, C. K., & Hertwig, R. (2020). Assessment of German Public Attitudes Toward Health Communications With Varying Degrees of Scientific Uncertainty Regarding COVID-19. *JAMA Network Open*, 3(12):e2032335.

Weltgesundheitsorganisation. (2018). *Leitlinien für Umgebungslärm für die Europäische Union: Zusammenfassung*. Kopenhagen: Weltgesundheitsorganisation. Abgerufen am 2. Dezember 2020 von https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/383924/noise-guidelines-exec-sum-ger.pdf

Wetzstein, S. (2017). The global urban housing affordability crisis. *Urban Studies*, 54(14), S. 3159–3177.

Wolbring, T. (2017). Home sweet home! Does moving have (lasting) effects on housing satisfaction? *Journal of Happiness Studies*, 18(5), S. 1359–1375.



**DIE LAGE DER
VERBRAUCHERINNEN
UND VERBRAUCHER
IN ZENTRALEN
BEDARFSFELDERN**



Mobilität

Kurzzusammenfassung

Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland unterliegen einem hohen Mobilitätsdruck: Sehr viele 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 machen Mobilitätskosten auch einen hohen Anteil an den Konsumausgaben aus: Nach Wohnkosten (35 Prozent) und Ernährungskosten (14 Prozent) geben Verbraucherinnen und Verbraucher für ihre Mobilität den drittgrößten Teil ihres Budgets aus (14 Prozent). Mobilität ist daher 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 identifiziert dieses Kapitel aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher bestehende Herausforderungen und Probleme im Bedarfsfeld Mobilität. Datengrundlage für die folgenden Darstellungen bildet ein Methoden-Mix: Die Erkenntnisse aus sechs Fokusgruppen, die im Auftrag des SVRV mit Verbraucherinnen und Verbrauchern in verschiedenen Regionen Deutschlands durchgeführt wurden, um mit ihnen über ihre Alltagserfahrungen im

Bereich der Mobilität zu diskutieren, wurden mit Expertengesprächen und den Befunden standardisierter Erhebungen zusammen gebracht ("trianguliert"). In der Gesamtschau zeigten sich die wesentlichsten Unterschiede im Mobilitätsverhalten zwischen städtischer Bevölkerung und der Bevölkerung im ländlichen Raum. Als Hauptergebnis lässt sich festhalten, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern über alle betrachteten sozialen Gruppen und Regionen hinweg die größten Versorgungslücken und Belastungen im Bedarfsfeld Mobilität in Bezug auf öffentliche Verkehrsmittel (im Nah- und Fernverkehr) sehen. Zu den dringlichsten Herausforderungen gehören der schwierige Zugang zu öffentlichen Verkehrssystemen, deren Taktungen und ungünstige Fahrzeiten sowie mangelnde Zuverlässigkeit. In Bezug auf den Individualverkehr beklagen die Verbraucherinnen und Verbraucher am meisten die mangelnde Sicherheit beim Fahrradfahren sowie die Kosten für Unterhalt und Gebrauch eines Autos. Umweltauswirkungen der verschiedenen Verkehrsmittel sind den meisten bewusst, aufgrund des hohen Mobilitätsdrucks und den Mängeln im öffentlichen Verkehr und im Langsamverkehr (zu Fuß gehen, Fahrradfahren) sehen sie aber kaum Handlungsmöglichkeiten, das eigene Mobilitätsverhalten umweltgerecht umzugestalten. Aus diesen Erkenntnissen werden elf Handlungsempfehlungen an die Politik abgeleitet.

1 Einleitung: Mobilität als Teil der Daseinsvorsorge

Daseinsvorsorge beschreibt die grundlegende Aufgabe von Staat und Kommunen, Güter und Dienstleistungen, die für ein menschliches Dasein als notwendig erachtet werden, ausreichend bereitzustellen. Mobilität ist ein wesentlicher Teil dieser Grundversorgung, denn sie ist notwendig, um chancengleich an der Gesellschaft teilzuhaben und alltägliche Grundbedürfnisse wie Arbeit, Bildung, medizinische Versorgung oder Lebensmitteleinkauf zu befriedigen.

Im Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs heißt es: „Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge“ (§ 1 Abs. 1 Regionalisierungsgesetz/RegG).¹ Wann von einer „ausreichenden Bedienung“ gesprochen werden kann, wird dabei nicht definiert, was die Evaluation der tatsächlichen Versorgungslage sowie die Entwicklung geeigneter Mindeststandards vor Herausforderungen stellt. Im Fokus der folgenden Darstellungen steht daher die Identifizierung von Versorgungslücken und Nutzungshindernissen im Bedarfsfeld Mobilität aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher. Der SVRV fokussiert dabei im Rahmen dieses Gutachtens bewusst auf Mobilität, die zwingend erforderlich ist, um den Alltag zu bewältigen (etwa um zur Arbeit oder Bildungsstätte zu fahren, Dienstreisen zu tätigen, einzukaufen oder Sorgeverpflichtungen nachzugehen). Diese nichtfreiwillige Mobilität ist aus Verbraucherperspektive wesentlich problematischer als freiwillige Mobilität (etwa im Rahmen von Urlaub und Freizeitaktivitäten), weil die Verbraucherinnen und Verbraucher hier keine Wahl haben. Ziel der folgenden Darstellung ist es, ein Bild darüber zu erhalten, ob aus Sicht der Betroffenen von einer „ausreichenden“ Grundversorgung mit Mobilitätsangeboten für nichtfreiwillige Mobilität gesprochen werden kann und welche Bedürfnisse in diesem Zusammenhang adressiert werden sollten.

Als ein erstes Ergebnis der im Folgenden noch ausführlich darzustellenden empirischen Analyse des SVRV lässt sich festhalten, dass aus Verbraucherperspektive im Hinblick auf nichtfreiwillige Alltagsmobilität nur drei Grundunterscheidungen in Bezug auf die Verkehrsmittelwahl wichtig sind – die zwischen Langsamverkehr (Fahrrad, zu Fuß gehen), motorisiertem Individualverkehr (Auto, Motorrad etc.) und öffentlichem Verkehr (Bus, U-Bahn, Tram, S-Bahn, Regionalzüge, Fernzüge). Die in Politik, Verkehrsplanung und öffentlichen Debatten benutzte Unterscheidung zwischen „öffentlichem Nahverkehr“ (ÖPNV) und „öffentlichem Fernverkehr“ (Züge der Deutschen Bahn) interessieren die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht, weil die Übergänge insbesondere beim Pendeln, in Großstädten und bei Geschäftsreisen fließend sind und weil die Verbraucherinnen und Verbraucher nur interessiert, wie sie sicher, schnell, zuverlässig und günstig von einem Ort zum anderen kommen, und nicht, wer der Träger dieses öffentlichen Verkehrsmittels ist. Sofern nicht ausdrücklich der ÖPNV oder der Fernverkehr der Deutschen Bahn gemeint ist, sprechen wir daher auch im Folgenden bewusst von „öffentlichem Verkehr“ (ÖV).

Tatsache ist, dass in vielen Regionen Deutschlands der öffentliche Verkehr derzeit häufig nur eine untergeordnete Rolle im Mobilitätsverhalten spielt, der motorisierte Individualverkehr dominiert bei der Verkehrsmittelwahl: „Analog zu Kanalisation und Strom stellt aktuell der private Pkw dank seiner Verfügbarkeit den Hausanschluss für Mobilität dar“ (Schwedde & Bormann, 2017, S. 2). Mobilität muss aber ebenfalls Personen, die ein Auto nicht nutzen können oder wollen, zufriedenstellend ermöglicht werden. Ein insbesondere im ländlichen Raum eingeschränktes Angebot im öffentlichen Verkehr und auch mangelnde Voraussetzungen für sicheren Fuß- und Radverkehr stellen diese Personengruppen vor besondere Herausforderungen.

Ein weiterer wichtiger Grund, die Umsetzung eines Anspruchs der Grundversorgung mit Mobilität und die großenteils faktische Abhängigkeit vom privaten Auto auf den Prüfstand zu stellen, ist das vieldiskutierte Ziel der Verkehrswende. Im Bestreben nach mehr Umwelt- und Klimaschutz (vgl. auch D.I Nachhaltiger Konsum) wird

¹ Nach einem Diskussionsbeitrag von Martini (2006) ergibt sich aus den Grundrechten des Grundgesetzes unter bestimmten Bedingungen sogar ein subjektives Recht auf öffentlichen Nahverkehr. Auch ein Rechtsgutachten im Auftrag des vzbv untersucht die „rechtlichen Voraussetzungen für einen gesetzlichen Anspruch auf die Erreichbarkeit zentraler Bedarfseinrichtungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln“ (Rödl GmbH & IGES Institut GmbH, 2020).

dem Bereich der Mobilität eine zentrale Rolle zugeschrieben. Die Verkehrswende bezeichnet dabei die Bestrebungen, Mobilität mit ökologischen Zielvorstellungen grundlegend umzustellen und neu zu organisieren.

Die Bundesregierung verspricht in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie die Förderung von „moderner und nachhaltiger Mobilität bei allen Verkehrsträgern sowie die Vermeidung, Reduzierung und Kompensation verkehrsbedingter und standortbezogener CO₂- und anderer Emissionen“ (BReg, 2018). In ihrem Klimaschutzprogramm 2030 hat sie sich daher verpflichtet, bis 2030 die Emissionen des Verkehrs um mindestens 40 Prozent im Vergleich zu 1990 zu verringern (BReg, 2019). Der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (2019) begrüßt diese Vorhaben und unterstreicht die Erfordernis einer „umfassende[n] Entwicklung zu einer nachhaltigen Mobilität, die auf die Vermeidung, Verlagerung und Verbesserung des Personen- und Güterverkehrs ausgerichtet ist“.

Die Verwirklichung dieser ambitionierten Ziele der Bundesregierung wird zweifelsohne nicht einfach werden. Der Verkehrssektor (Individualverkehr und Güterlastverkehr) ist der einzige Sektor, in dem die CO₂-Emissionen bislang nicht sinken, sondern weiter ansteigen: Im Jahr 2018 verursachte der Verkehrssektor mehr als 19 Prozent aller Treibhausgasemissionen Deutschlands (UBA, 2020). Um diesen Anteil zu reduzieren, wäre ein nennenswerter Wandel des Mobilitätsverhaltens der Bevölkerung erforderlich, und auch dieser zeichnet sich bislang nicht ab: Der sogenannte Modal Split, d. h. die Anteile einzelner Verkehrsmittel am Verkehrsaufkommen stagniert seit Jahrzehnten: 2002 wurden 58 Prozent aller Wege mit dem Pkw zurückgelegt, 2008 waren es 56 Prozent und 2017 wieder 58 Prozent. Öffentliche Verkehrsmittel kommen konstant nur auf 9 Prozent (2002) und 10 Prozent (2008 und 2017) (infas et al., 2019, S. 50). Auch die Verkehrsleistung (d. h. der Anteil der Personenkilometer) des motorisierten Individualverkehrs bleibt konstant hoch: 2002 lag sie bei 80 Prozent, 2008 und 2017 bei 75 Prozent (ebd.).

Diese Kennzahlen verdeutlichen die besondere Bedeutung der Mobilität bei Klima- und Umweltschutzbestrebungen. Ein weiterer Fokus der Analysen des SVRV im Bedarfsfeld Mobilität besteht daher auch darin, mit den Zielen eines verbraucherfreundlichen, öffentlichen Verkehrs und der Etablierung alternativer Mobilitätsangebote gleichzeitig auch Chancen für die Verkehrswende zu adressieren. Verbraucherpolitik verspricht unter dieser Prämisse Synergieeffekte für die Daseinsvorsorge und den Klimaschutz.

Datenbasis der folgenden Darstellungen bildet dabei eine Methodenkombination aus (a) den Erkenntnissen von sechs Fokusgruppen, die der SVRV für dieses Gutachten durchgeführt hat, sowie (b) Gesprächen mit Expertinnen und Experten. Ziel der Fokusgruppen war es, mit Verbraucherinnen und Verbrauchern unterschiedlicher Regionen und Lebenslagen in den Dialog zu treten und ihren Stimmen Gehör zu verschaffen. Die Expertengespräche thematisierten zusätzlich strukturelle Aspekte, die den Erfahrungshorizont des einzelnen Verbrauchers oder der einzelnen Verbraucherin übersteigen und deshalb in den Gruppendiskussionen nicht thematisiert werden konnten. (c) Diese Ergebnisse werden zusätzlichen mit den Befunden aus repräsentativen Befragungen und anderen quantitativ arbeitenden Studien trianguliert. Die Details der Methodik werden im **Abschnitt 2** erläutert.

Abschnitt 3 widmet sich strukturellen Veränderungen seit der Industrialisierung, durch die ein Mobilitätsdruck entstanden ist, der bis heute anhält. Vor dem Hintergrund dieser strukturellen Rahmenbedingungen wird in **Abschnitt 4** die nichtfreiwillige Alltagsmobilität der Verbraucherinnen und Verbraucher beschrieben. Der Fokus liegt bewusst auf dieser nichtfreiwilligen Alltagsmobilität und nicht auf freiwilligem Mobilitätsverhalten im Rahmen von Urlaub und Freizeit. Ausgehend von den Ergebnissen der Fokusgruppen werden die strukturellen Begebenheiten in verschiedenen Regionen konkretisiert und deren Auswirkungen auf die Verkehrsmittelwahl im Alltag dargestellt, um ein Bild über das gegenwärtige Mobilitätsverhalten in Deutschland zu gewinnen.

Auf Basis dieser empirischen Ergebnisse erläutert **Abschnitt 5** die Herausforderungen, denen Verbraucherinnen und Verbraucher bei der Bewältigung ihrer Alltagswege begegnen, sowie die von ihnen wahrgenommenen Versorgungslücken. Im Fokus stehen dabei diejenigen Herausforderungen, deren Lösung aus Verbrauchersicht am wichtigsten und dringlichsten ist.

Abschnitt 6 widmet sich mit Blick auf die Ziele einer Verkehrswende der Frage, welche Rolle etwaige Umweltbedenken bei der Verkehrsmittelwahl spielen und unter welchen Umständen sich die Verbraucherinnen und Verbraucher vorstellen könnten, auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel umzusteigen. Abschließend beschreibt der SVRV mögliche Lösungsstrategien, mit denen den geschilderten Herausforderungen begegnet werden kann, und entwickelt Handlungsempfehlungen an die Politik (**Abschnitt 7**).

2 Methode

Um die relevantesten Verbraucherprobleme im Bedarfsfeld Mobilität zu identifizieren und mit verschiedenen Verbrauchergruppen über einzelne Aspekte des Themenfelds zu diskutieren, hat der SVRV zwischen November 2019 und Januar 2020 in Zusammenarbeit mit dem Marktforschungsinstitut Ipsos Fokusgruppen durchgeführt. Bei Fokusgruppenbefragungen bzw. Gruppendiskussionen handelt es sich um ein Instrument der qualitativen Sozialforschung mit explorativem Charakter (Vogl, 2019). In kleinen Gruppen (8 bis 10 Personen) wurde mit Verbraucherinnen und Verbrauchern in einem Zeitraum von etwa zwei Stunden über ihre Alltagserfahrungen im Bereich der Mobilität diskutiert.

Für die Rekrutierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurde ein differenzierter Stichprobenplan entwickelt. Ziel war es, nach dem Kontrastgruppenprinzip (Baur & Christmann, 2021) Einblick in die Lebenswelt von möglichst unterschiedlichen Verbrauchergruppen zu gewinnen und eine Meinungs- und Problemvielfalt abzubilden.

Erstes Kriterium, das zur Bildung der Gruppen herangezogen wurde, waren die lokalen Lebensverhältnisse. Angestrebt wurde eine Streuung sowohl nach Regionen – Nord-/Westdeutschland, Süddeutschland und Ostdeutschland – als auch nach siedlungsstrukturellen Raumtypen. Zur Identifizierung letzterer wurde die Raumgliederung auf Kreisbasis des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)² genutzt und entsprechend kreisfreie Großstädte, städtische Kreise und dünn besiedelte ländliche Kreise ausgewählt (siehe Abbildung C.II-1).

Neben der räumlichen Differenzierung waren sozialstrukturelle Unterschiede zwischen den Befragten ein zweites Kriterium für die Entwicklung des Stichprobenplans. Konkret wurden über die Gruppen hinweg systematisch Bildungsgrad, sozioökonomischer Status, Alter, Geschlecht und Migrationshintergrund variiert.

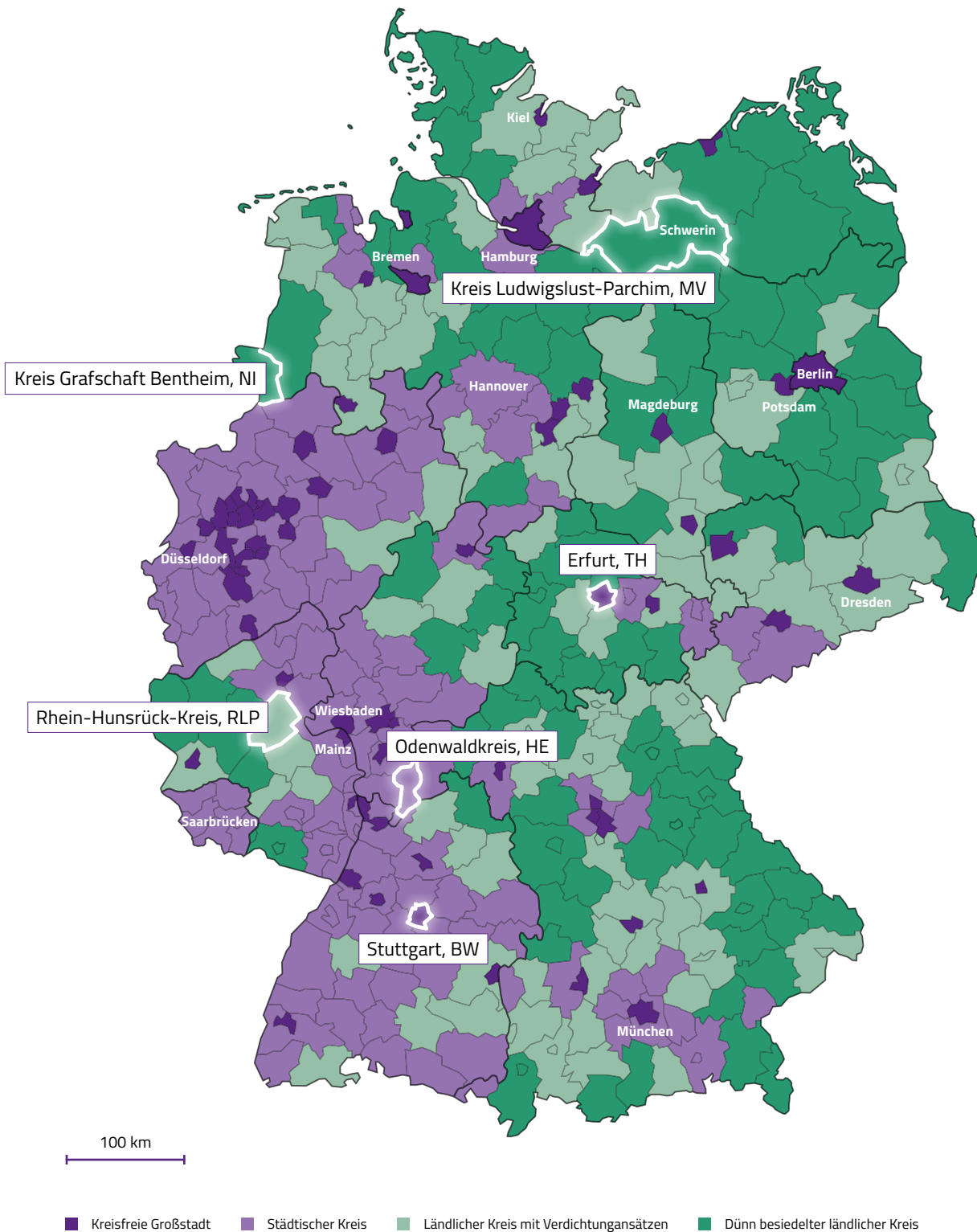
Dabei ergaben sich bei der Rekrutierung verschiedener Altersgruppen bereits erste wichtige substanzielle Ergebnisse für das Bedarfsfeld Mobilität: Um verschiedene Altersgruppen zu differenzieren, sollte eine Gruppe aus Personen über 70 Jahren gebildet sowie eine Gruppe mit angehenden Abiturientinnen und Abiturienten durchgeführt werden. Dabei ergab sich im Rahmen der Rekrutierung, dass eine unmittelbare Folge der in Abschnitt 5.1 geschilderten Versorgungslücken ist, dass es in dünnbesiedelten ländlichen Räumen sehr schwierig ist, 18- bis 20-Jährige zu rekrutieren, weil diese ein Studium oder eine Ausbildung begonnen haben oder arbeiten und u. a. aufgrund der schlechten Arbeitsmarktlage und Verkehrsanbindung im ländlichen Raum mehr oder weniger gezwungen werden, in die Städte abzuwandern, wenn sie über kein Auto verfügen, weil die Pendeldistanzen so groß wären, dass die Fahrtzeiten unzumutbar hoch wären.

Weiterhin wurde vermutet, dass vor allem bei einkommensschwächeren Haushalten die Frage der Kosten eine besondere Rolle spielt, weshalb bewusst eine Diskussionsgruppe aus Personen mit niedrigem Einkommen gebildet wurde, wobei – um die Rekrutierung zu erleichtern – das Einkommen mithilfe des Bildungsstandes approximiert und Personen mit höchstens Volks- oder Hauptschulabschluss angefragt wurden, da die mit diesen Bildungsabschlüssen erreichbaren Berufe typischerweise mit deutlich geringeren Durchschnittseinkommen als Akademikerberufe verbunden sind (IAB, 2017).

Obwohl ein Viertel der deutschen Bevölkerung einen Migrationshintergrund hat (Destatis, 2018a), werden diese in empirischen Studien und der Politikberatung selten berücksichtigt, wodurch oft ungeklärt bleibt, ob diese Gruppen spezifische Bedürfnisse haben. Gerade beim Thema Mobilität ist zu erwarten, dass zusätzliche Probleme und Herausforderungen entstehen, etwa durch zusätzliche Mobilitätsanforderungen für die Besuche von Angehörigen im Herkunftsland, durch sprachliche Probleme oder andere Lebensstile. Dabei ist zu beachten, dass sich verschiedene Migrantengruppen – je nach Herkunftsregion, Migrationsmotiv, Migrationszeitpunkt und sozialer Lage – sehr stark unterscheiden. Da alle Migrantengruppen gleichzeitig zu berücksichtigen den Rahmen dieses Gutachtens sprengen würde, hat der SVRV stattdessen „Tie-

2 Referenzdateien und Karten können auf der Website des BBSR abgerufen werden: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbearbeitung/downloads/downloadsReferenz2.html>.

Abbildung C.II-1: Ausgewählte Landkreise für die Fokusgruppen, Siedlungsstrukturelle Kreistypen 2018



fenbohrungen“ vorgenommen, d. h. es wurden bewusst Migrantengruppen ausgewählt, bei denen auf Basis des Stands der Forschung angenommen werden konnte, dass sie sich hinsichtlich Mobilitätsbedürfnisse und -verhalten von der indigenen Bevölkerung unterscheiden.

Für das Bedarfsfeld Mobilität wurden zwei migrantische Verbrauchergruppen ausgewählt, die in der deutschen Nachkriegsgeschichte während der Zeit der deutschen Teilung in den jeweiligen Landesteil wanderten und bei denen zum Zuwanderungszeitpunkt eine Zuwanderung politisch gewünscht war: Migrantinnen und Migranten aus Vietnam sowie (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler aus Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Da die meisten Migrantinnen und Migranten dieser Gruppen zudem schon recht lange (i. d. R. deutlich mehr als zwanzig Jahre) in Deutschland sind, sollten sie zumindest theoretisch recht gut integriert sein und sich in vielen alltäglichen Lebensweisen der indigenen Bevölkerung angepasst haben. Andererseits leben sie noch nicht so lange in Deutschland, dass sämtliche Kontakte zur Herkunftsgesellschaft abgebrochen sind, d. h. bei beiden Verbrauchergruppen wurde vermutet, dass sich ihr Mobilitätsverhalten möglicherweise von dem der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund dahingehend unterscheidet, dass sie zusätzlich zur Alltagsmobilität einen Zwang zur regelmäßigen Fernmobilität aufweisen, um ihre Herkunftsfamilien zu besuchen. Weiterhin wurde vermutet, dass – auch wenn beide Gruppen heute gut integriert sind – potenziell Sprachprobleme existieren, die die Orientierung im öffentlichen Verkehr erschweren. Wäre dies der Fall und entstünden hierdurch zusätzliche Anforderungen an das Bedarfsfeld Mobilität, müsste sich dies deutlich in den Gruppendiskussionen zeigen.

Da diese Gruppen während der Zeit der deutschen Teilung zugewandert sind, wurde bewusst jeweils eine Gruppe gewählt, die fast ausschließlich nach Westdeutschland, und eine Gruppe, die fast ausschließlich nach Ostdeutschland gewandert ist: Für Ostdeutschland wurden vietnamesische Migranten gewählt, die zum großen Teil zwischen 1980 und 1989 als Vertragsarbeiter in der DDR auf der Grundlage von Vertragsabkommen zwischen den sozialistischen „Bruderstaaten“ zuwanderten (Ha, 2020). Zwar machen die heute etwa 185.000 in Deutschland lebenden vietnamesische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sowie Deutsche vietnamesischer Herkunft nur etwa 1 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund aus (Destatis, 2018a), es ist aber zu berücksichtigen, dass Ostdeutschland insgesamt einen wesentlich geringeren

Migrantenanteil als Gesamtdeutschland hat. Innerhalb der migrantischen Bevölkerung in Ostdeutschland stellen die vietnamesischen Migrantinnen und Migranten eine nennenswerte Gruppe dar. In Westdeutschland bilden seit dem 2. Weltkrieg neben den Gastarbeitern aus Anwerbeländern wie der Türkei (die als exemplarische Migrantengruppe für das Bedarfsfeld „Ernährung“ gewählt wurden) die (Spät-)Aussiedler und (Spät-)Aussiedlerinnen die größte Gruppe innerhalb der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (Schneider, 2005). 2017 machten sie 3 Prozent der Gesamtbevölkerung und 22 Prozent der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung aus (Destatis, 2018a). Auch wenn sie statistisch oft als deutsche Staatsbürger gezählt werden, haben (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler oft ähnliche Integrationsprobleme wie die übrigen Migrantengruppen, inklusive etwaiger sprachlicher Schwierigkeiten. Auch wenn diese Gruppe durchaus in sich heterogen ist, so stellen doch die sogenannten Russlanddeutschen innerhalb dieser Migrantengruppe den größten Anteil dar (Panagiotidis et al., 2019).

Für die Gruppendiskussionen bedeuten die obigen Überlegungen einerseits, dass die Gespräche in der Sprache des jeweiligen Herkunftslandes geführt wurden, also in Vietnamesisch für die vietnamesische Migrantengruppe und in Russisch für die Russlanddeutschen. Andererseits mussten bei der Rekrutierung die regionalen Ansiedlungsmuster berücksichtigt werden, um eine Chance zur Rekrutierung von genügend großen Gruppen zu bekommen. Für Ostdeutschland stellt sich die Herausforderung, dass der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund insgesamt klein ist: Der Anteil der ausländischen Bevölkerung in Deutschland betrug 2019 13,5 Prozent (Destatis, 2020a), der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund betrug 2017 24 Prozent (Destatis, 2018a). Demgegenüber betrug der Anteil der ausländischen Bevölkerung in Ostdeutschland (ohne Berlin) 2019 5,3 Prozent – Thüringen entspricht mit 5,4 Prozent in etwa dem ostdeutschen Durchschnitt (Destatis, 2020a). Ebenso lag 2017 der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund auch in Ostdeutschland (ohne Berlin) deutlich unter 10 Prozent (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2019) – in Thüringen etwa bei rund 6 Prozent (Destatis, 2018a). Daher wurde die Stadt Erfurt als Ort für die vietnamesische Gruppe gewählt, die immerhin einen Ausländeranteil von 8,1 Prozent aufweist (Destatis, 2020b), weshalb zu erwarten war, dass hier genügend viele Personen rekrutiert werden konnten. Für Westdeutschland wurde Niedersachsen ausgewählt, da in diesem Bundesland die (Spät-)Aus-

siedlerinnen und (Spät-)Aussiedler mit 29 Prozent der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung (Destatis, 2018a) deutlich überproportional vertreten sind. Konkret wurde die Grafschaft Bentheim in Niedersachsen ausgewählt, die im Jahr 2018 – obwohl sie sehr dünn besiedelt und ländlich ist – mit 14,5 Prozent einen für Niedersachsen überdurchschnittlichen Ausländeranteil (Destatis, 2020b) hatte, sodass zu erwarten war, dass auch hier Russlanddeutsche überproportional vertreten sind.

Ein Überblick über die Zusammensetzung der einzelnen Fokusgruppen findet sich auf Seite 108.

In Abstimmung mit Ipsos wurde ein Gesprächs-Leitfaden (Vogl, 2019) für die Diskussionsleiterinnen und Diskussionsleiter entwickelt. Anders als bei standardisierten Befragungen wurden bewusst die Fragen in der Diskussion nicht bei allen sechs Gruppen vollkommen identisch zur Anwendung gebracht, um besser dem Gesprächsfluss folgen zu können. Den Moderatorinnen und Moderatoren wurde vielmehr die Möglichkeit eingeräumt, flexibel auf Entwicklungen in der Diskussion zu reagieren.

Beim Aufbau des Leitfadens wurde darauf geachtet, dass mit allgemeinen Fragen begonnen und mit spezielleren Fragen geendet wird, damit die Befragten nicht zu Beginn überfordert und von der Äußerung eigener Ansichten abgeschreckt werden. Aus diesem Grund wurde mit einer Vorstellungsrunde und Beschreibung der Lebenswelt der Teilnehmerinnen und Teilnehmer begonnen. Anschließend wurde auf das Thema Mobilität fokussiert. Im Zentrum stand die Frage, mit welchen Verkehrsmitteln die Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Alltagswege bewältigen, welche Herausforderungen und Probleme ihnen dabei begegnen und wie sie mit diesen umgehen. Auch Wünsche und Forderungen an Politik, Unternehmen oder Gesellschaft sollten geäußert werden. Spezielle Diskussionspunkte bildeten zum Abschluss die Themen Digitalisierung (u. a. Nutzung digitaler Dienste zur Fahrtenplanung, Informationsgewinnung und zum Fahrscheinkauf sowie Nutzung von Angeboten der Sharing-Mobility) und Nachhaltigkeit (Einstellung zu und Verhaltensveränderungen aufgrund von Umweltauswirkungen verschiedener Verkehrsmittel). Der verwendete Leitfaden kann unter www.svr-verbraucherfragen.de eingesehen werden.

Da die Fokusgruppen möglichst in Wohnortnähe der Teilnehmenden und damit teilweise in sehr dünn besiedelten Regionen stattfinden sollten, war eine Durchführung in professionellen Studios nicht immer möglich. Durchführungsorte waren daher Hotels, Schulen, Gemeindezentren u. ä. Nach der Diskussion erhielten die Teilnehmer eine Aufwandsentschädigung.³

Die Diskussionen wurden auf Tonträgern aufgenommen und anschließend transkribiert. Die Transkripte der beiden Fokusgruppen, die auf Russisch bzw. Vietnamesisch durchgeführt wurden, wurden außerdem ins Deutsche übersetzt. Die Auswertung der Transkripte erfolgte mit der Software MAXQDA, es kam die strukturierende Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2012) zur Anwendung.

Deutlich gemacht werden muss, dass Fokusgruppen keine statistisch gesicherten Ergebnisse liefern (Vogl, 2019). Die Kontrastgruppen dienen vielmehr dazu, Beweggründe von Verhalten und ein Spektrum von Einstellungen zu identifizieren, nicht jedoch deren Häufigkeiten aufzudecken (Baur & Christmann, 2021). Aus diesem Grund wurden in den folgenden Darstellungen auch eine Reihe von repräsentativen, quantitativen Untersuchungen herangezogen, um über unsere Ergebnisse hinausgehend eine Einschätzung über das zahlenmäßige Ausmaß einzelner Phänomene zu gewinnen. Zentrale Kenngrößen zur Alltagsmobilität lieferten vor allem die Untersuchung „Mobilität in Deutschland“ (MiD) (infas et al., 2018) und Erhebungen des Statistischen Bundesamtes. Auch Bevölkerungsbefragungen von Verbraucher- und Umweltorganisation sowie öffentlicher Behörden und Institute lieferten wertvolle Erkenntnisse.

Weiterhin wurden Experteninterviews (Helfferich, 2019) mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Verbraucherorganisationen durchgeführt, um Hinweise auf die wichtigsten Aspekte im Bedarfsfeld Mobilität aus Expertensicht zu bekommen, vor allem zu den Aspekten, die die Verbraucherinnen und Verbraucher selbst nicht überblicken können (Details siehe B Konzeption und Methode). Insbesondere Impulse für Lösungsansätze und Handlungsmöglichkeiten konnten auf diese Weise gewonnen werden.

3 Die Schülerinnen und Schüler der Fokusgruppe in Ludwigslust-Parchim durften eine Aufwandsentschädigung nicht annehmen, da die Diskussion im Schulgebäude stattfand. Hier wurde stattdessen mit einer Spende an einen Wunschempfänger gearbeitet.

Zusammensetzung der Fokusgruppen

Gruppe 1: Verbraucherinnen und Verbraucher mittleren Alters (30- bis 60-Jährige) aus einer süddeutschen Großstadt (Stuttgart, Baden-Württemberg)

- durchgeführt am 13.11.2019 in Stuttgart
- 5 Männer, 5 Frauen
- 33 bis 57 Jahre alt (Ø 46,5 Jahre)

Gruppe 2: Verbraucherinnen und Verbraucher mit niedrigem Bildungsniveau (max. Volks-/Hauptschulabschluss) aus einem süddeutschen, städtischen Kreis (Odenwaldkreis, Hessen)

- durchgeführt am 27.11.19 in Michelstadt
- 6 Männer, 3 Frauen
- 18 bis 66 Jahre alt (Ø 39,8 Jahre)

Gruppe 3: Junge Verbraucherinnen und Verbraucher (17- bis 18-Jährige), Abiturientinnen und Abiturienten, aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis (Kreis Ludwigslust-Parchim, Mecklenburg-Vorpommern)

- durchgeführt am 16.01.2020 in Parchim
- 6 Männer, 3 Frauen
- 8 Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind 18 Jahre alt, ein Teilnehmer 17 Jahre

Gruppe 4: Ältere Verbraucherinnen und Verbraucher (über 70-Jährige) aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis (Rhein-Hunsrück-Kreis, Rheinland-Pfalz)

- durchgeführt am 29.11.2019 in Simmern
- 5 Männer, 6 Frauen
- 73 bis 92 Jahre alt (Ø 80,5 Jahre)

Gruppe 5: Verbraucherinnen und Verbraucher mit Migrationshintergrund aus Staaten der ehemaligen Sowjetunion, einschließlich „Russlanddeutsche“, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis (Kreis Graftschaft Bentheim, Niedersachsen)

- durchgeführt am 27.11.19 in Nordhorn
- 6 Frauen, 4 Männer
- 28 bis 54 Jahre alt (Ø 38 Jahre)
- Diskussion wurde auf Russisch durchgeführt

Gruppe 6: Verbraucherinnen und Verbraucher mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt (Erfurt, Thüringen)

- durchgeführt am 28.11.19 in Erfurt
- 6 Frauen, 2 Männer
- 19 bis 42 Jahre alt (Ø 27 Jahre)
- Diskussion wurde auf Vietnamesisch durchgeführt

3 Hintergrund: Mobilitätsdruck in modernen Gesellschaften – strukturelle Veränderungen seit der Industrialisierung

Für das Verständnis der Herausforderungen und Probleme der Verbraucherinnen und Verbraucher ist es wichtig, das heutige Mobilitätsparadigma sowie den dadurch erzeugten strukturellen Zwang zur Mobilität zu kennen: Menschen müssen heute in vielen Fällen mobil sein, ob sie wollen oder nicht. Die (viel stärker) freiwillige Mobilität im Rahmen von Urlaub und Freizeit ist dabei aufgrund anderer damit einhergehender Problemlagen für Verbraucherinnen und Verbraucher nicht Teil folgender Darstellungen.

Ausgangspunkt des heutigen Mobilitätsparadigmas ist die sogenannte „Ideologie der Sphärentrennung“, die im Zuge der Industrialisierung im 19. Jahrhundert entstand: Arbeiten („Öffentliches“) und Wohnen („Privates“) wurden getrennt (Habermas, 1990). Diese Sphärentrennung hat eine räumliche Komponente und ist über Städtebau und Verkehrsinfrastruktur materiell verfestigt: Wohnort und Arbeitsplatz wurden im Zuge der Industrialisierung räumlich getrennt. Dadurch entstand ein Mobilitätsdruck, der nicht nur bis heute anhält, sondern sich sogar verschärft hat. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen im Alltag zwischen Wohnort und Arbeitsort pendeln sowie zusätzlich zwischen Einkaufsorten (zur Marktentnahme im Zuge des Konsums), Ämtern und anderen Versorgungsinstitutionen (ärztliche Versorgung, Banken etc.) Strecken zurücklegen. Wer Sorgeverpflichtungen (Kinder, pflegebedürftige Angehörige) hat, muss oft zusätzlich Wege zu Versorgungsinstitutionen (Kindertagesstätten, Schulen, Alters- und Pflegeheime, Krankenhäuser usw.) bewältigen. Um zu arbeiten und den Alltag aufrechtzuerhalten, muss also gependelt werden.

Infolgedessen verbrachten 2017 die Deutschen pro Tag im Schnitt eine Stunde und 34 Minuten mit dem Zurücklegen von Wegen (infas et al., 2018, S.26). Wenn sie ihr Haus verließen, entfielen jeweils etwa ein Drittel der Wege auf Ausbildung und Beruf, Einkaufen und private Erledigungen und Freizeitwege (infas et al., 2018, S. 61). Für verkehrspolitische Maßnahmen ist zu beach-

ten, dass verschiedene Tätigkeiten (Einkaufen, andere Erledigungen) häufig zusammengelegt und mit dem Arbeitsweg verbunden werden, um die Gesamtwegezeit zu verringern. Viele Wege sind konsuminduziert, je nach Datenquelle gingen die Deutschen in den 2010er Jahren zwischen 3,5 Mal (Papastefanou & Zaichowski, 2016, S. 120) und 4,5 Mal (Procher & Vance, 2013, S. 8) pro Woche einkaufen. Insgesamt sind zwei von drei Fahrten irgendwie mit Einkaufen verbunden (Destatis & WZB, 2016, S. 343). Fällt der Arbeitsweg weg, fallen die Wegstrecken daher nicht notwendig weg, weil man trotzdem noch einkaufen geht.

Vor allem aber entsteht ein Pendeldruck durch die Erwerbsarbeit: Laut dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2018) benötigte im Jahr 2016 mehr als jeder vierte Erwerbstätige 30 Minuten oder mehr für den einfachen Weg zur Arbeit. An einem Arbeitstag verlassen neun von zehn Deutschen ihre Wohnung und legen durchschnittlich 3,8 Wege zurück. Samstags verlassen acht von zehn, sonntags sieben von zehn Deutschen das Haus (infas et al., 2017, S. 25 ff.). Unter der Woche ist jede einzelne Wegstrecke im Schnitt etwa zwölf Kilometer lang, die pro Person und Tag durchschnittlich zurückgelegte Wegstrecken sind 46 Kilometer lang (infas et al., 2017) – Entfernungen, die selbst eine gesunde Person im Alltag nur schwer zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurücklegen kann. Bei all diesen beschriebenen Strukturen und Verhaltensweisen gilt, dass die Zahlen seit Jahrzehnten, bis zur COVID-19-Pandemie, weitestgehend stabil waren (infas et al., 2019).

Wie stark der Mobilitätsdruck ist, zeigte sich auch anschaulich im ersten „Lockdown“ im Zuge der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020, der nie ein wirklicher Lockdown war: Auch wenn seit März 2020 die Alltagsmobilität der Verbraucherinnen und Verbraucher durch vermehrtes Homeoffice erheblich reduziert wurde – zwischen Ende Februar und Ende März 2020 war etwa die durchschnittliche, täglich zurückgelegte Distanz um 47 Prozent gesunken (Mobility Institute Berlin, 2020) –, so war die deutsche Bevölkerung zu keinem Zeitpunkt vollkommen immobil, weil gerade viele systemrelevante Berufe nur ausgeübt werden können, wenn die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an einem anderen Ort als zu Hause arbeiten. Man denke etwa an medizinisches und Pflegepersonal oder das Personal im Bereich Nahrungsmittel und Drogeriewesen. Der Mobilitätsdruck zeigt sich auch in dem Umstand, dass alle Berufe und Betriebe, die der Aufrechterhaltung der

Mobilität dienen (z. B. Personal im öffentlichen Verkehr, Kfz-Werkstätten oder Fahrradläden), als systemrelevant eingestuft wurden.

In der sozialwissenschaftlichen Ungleichheitsforschung ist weiterhin bekannt, dass die Sphärentrennung im Zuge der Industrialisierung eine Geschlechterkomponente hat: Die Fürsorge-, Erziehungs- und emotionale Arbeit sowie der Konsum wurden vollständig auf die Mütter übertragen (Frevert, 1996), die Väter dagegen emotional aus der Familie gedrängt (Schütze, 1988) und auf den Arbeitsmarkt verwiesen (Kocka, 1990). Nach dem 2. Weltkrieg wurde in der Bundesrepublik Deutschland die normative Vorstellung eines Ernährer-Hausfrau-Modells in ein spezifisches institutionelles Arrangement eingebettet (Baur, 2007; Hofmeister, Blossfeld & Mills, 2006; Ostner, 1995; Pfau-Effinger, 1999). Anders als im Westen entsprach das Geschlechterarrangement in der DDR dem "Dual-Earner-/State-Carer-Modell" (Crompton, 1999; Reichert, 2007). Spätestens seit den 1960er Jahren wurden in Ostdeutschland die Erwerbstätigkeit der Frauen (Pascall & Manning, 2000) und seit den 1970er Jahren die gleichzeitige Ausübung von Mutterschaft und Erwerbstätigkeit gefördert (Trappe & Rosenfeld, 2001). Außerhalb der staatlichen Kinderbetreuung blieben allerdings auch im Osten Hausarbeit, Fürsorge und Kindererziehung Aufgabe der Frauen (Kreyenfeld, 2007).

Seit den 1970er Jahren lässt sich auf der Ebene der individuellen Lebensgestaltung eine Pluralisierung der Lebensformen und -vorstellungen beobachten (Brüderl, 2004; Keddi, 2003) – je nach persönlichen Wertvorstellungen wollen manche Menschen heute das Ernährer-Hausfrau-Modell, andere eher das Doppelverdiener-Modell oder andere Familienmodelle leben. Doch zeigt die allgemeine Struktur der Arbeitsteilung im Haushalt noch immer eine starke geschlechterspezifische Komponente auf (Grünow, 2019, S. 260 und S. 276). Im Jahr 2012/13 verbrachten Männer rund 57 Prozent ihrer Gesamtarbeitszeit mit bezahlter Arbeit und 43 Prozent mit unbezahlter Arbeit – bei Frauen war es mit einem Verhältnis von 35 Prozent zu 65 Prozent umgekehrt, d. h. Männer verbringen durchschnittlich 9 Stunden pro Woche mehr mit bezahlter und 10 Stunden pro Woche weniger mit unbezahlter Arbeit als Frauen. Diese geschlechtsspezifische Diskrepanz in der Gesamtarbeitszeit hat sich seit Anfang der 2000er Jahre sogar noch vergrößert (Destatis & WZB, 2016, S. 263). Besonders deutlich wurde dies ebenfalls im

Zuge des COVID-19-Lockdowns: Durch die Schließungen von Kindertagesstätten, Schulen und Pflegeeinrichtungen wurde die Sorgearbeit in die Familien zurückverlagert – die Hauptlast trugen dabei alltagsweltlich häufig die Frauen (Kohlrausch & Zucco, 2020).

Der unterschiedliche Einfluss der Sphärentrennung auf die Geschlechter schlägt sich auch auf deren Mobilitätsverhalten nieder: Infolge der geschilderten, in vielen Haushalten praktizierten geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung üben Männer und Frauen oft unterschiedliche Tätigkeiten aus und legen daher auch andere Arten von Wegen zurück. Anders als in vielen anderen Bedarfsfeldern des Konsums weist Mobilität damit eine starke Geschlechterkomponente auf. So haben in der Altersgruppe der 20- bis 70-jährigen Männer einen drei- bis vierfach höheren Anteil an Dienstwegen, also Wegen im Rahmen der Ausübung eines Berufs, sowie einen leicht höheren Anteil an Wegen zur Arbeit. Frauen dagegen legen dreimal so viele Begleitwege zurück wie Männer und gehen doppelt so oft einkaufen (infas et al., 2018, S. 64). Die nichtfreiwillige Mobilität ist bei Männern und Frauen folglich grundsätzlich anders strukturiert, was bei allen verkehrspolitischen Reformen unbedingt zu beachten ist.

Den geschilderten Mobilitätsdruck in unserer Gesellschaft zu verringern, wäre aus mindestens drei Gründen wünschenswert:

1. Lange Pendeldistanzen (von mehr als 30 bis 40 Minuten) produzieren Zeitzwänge, verursachen damit nachweislich Stress und andere gesundheitliche Probleme (BAuA, 2018) und führen insgesamt zu weniger Lebenszufriedenheit (Clark et al., 2020; Raffelhüschen & Renz, 2020; Stutzer & Frey, 2008) (siehe dazu auch C.I Wohnen).
2. Der Mobilitätsdruck verursacht erhebliche dauerhafte Fixkosten, denen sich die Haushalte nicht entziehen können: Von den gesamten Konsumausgaben verschlangen 2013 Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung im Schnitt 35 Prozent, gefolgt von Verkehr sowie Nahrungsmitteln, Getränken, Tabakwaren mit jeweils rund 14 Prozent (Destatis & WZB, 2018), sodass die drei Lebensbereiche Wohnen, Verkehr und Ernährung zusammen Fixkosten in Höhe von zwei Dritteln des verfügbaren Einkommens verursachen. Aus mehreren Gründen ist dabei tatsäch-

lich von schwer veränderbaren Fixkosten auszugehen: Zwar ließen sich die Mobilitätskosten möglicherweise durch einen Umzug vermeiden oder reduzieren, aber ein Umzug kommt nicht für alle Haushalte infrage, weil er etwa zum Verlust sozialer Netzwerke führen könnte. Auch ist die Wahl des Wohnorts immer ein Kompromiss auf der Haushaltsebene: Die Reduktion berufsbedingter Wege eines Haushaltsmitglieds durch einen Umzug kann längere Wege für die anderen Haushaltsmitglieder oder für andere Tätigkeiten für dasselbe Haushaltsmitglied zur Folge haben (z. B. längere Arbeitswege für den Partner oder die Partnerin, längere Schulwege für die Kinder, längere Einkaufswege etc.). Ein Umzug kann außerdem mit höheren Wohnkosten einhergehen, sodass auch davon auszugehen ist, dass das Gesamtbudget für Wohnen und Mobilität konstant bleibt. Weiterhin ist von Fixkosten zu sprechen, da es für jedes Auto gewisse Mindestanschaf-

fungs- und Betriebskosten gibt, die nicht unterschritten werden können, auch wenn die Preise für Fahrzeuge selbst variieren. Bei einkommensschwachen Verbraucherinnen und Verbrauchern dürften die Anteile dieser Fixkosten am gesamten Haushaltseinkommen noch deutlich höher sein.

3. Schließlich wirkt sich der Mobilitätsdruck negativ auf das Erreichen von Nachhaltigkeitszielen aus, weil sich jegliche Art von Mobilität negativ auf die Ökobilanz auswirkt – und je länger die Pendelstrecken sind, desto negativer die Umweltwirkungen. Dies gilt selbst für so umweltfreundliche Verkehrsmittel wie das Fahrrad, weil auch hier durch die Produktion Stoffströme erzeugt werden. Zumindest wäre es aus Nachhaltigkeitsgründen wünschenswert, auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel umzuschwenken: den Langsamverkehr (zu Fuß gehen, Fahrradfahren) oder nachhaltig gestalteten öffentlichen Verkehr.

4 Verkehrsmittelwahl der Verbraucherinnen und Verbraucher im Alltag

Vor dem Hintergrund des durch das Mobilitätsparadigma erzeugten Mobilitätsdrucks wird im Folgenden die Alltagsmobilität der Verbraucherinnen und Verbraucher in den von uns durchgeführten Fokusgruppen dargestellt und beschrieben, aus welchen Gründen sie sich für oder gegen bestimmte Verkehrsmittel entscheiden. Diese qualitativ erhobenen Erkenntnisse werden mit den Ergebnissen repräsentativer quantitativer Erhebungen trianguliert und in den Forschungsstand eingeordnet.

Als erster Befund lässt sich dabei festhalten, dass sich im Hinblick der Wünsche und Bedürfnisse an das Bedarfswelt Mobilität empirisch mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede zwischen den Verbrauchergruppen identifizieren lassen. Von den untersuchten Ungleichheitsdimensionen – Stadt-Land-Unterschiede, regionale Unterschiede, Alter, Geschlecht, Bildung, Einkommen und Migrationshintergrund – hat sich empirisch eine als besonders relevant erwiesen, die daher auch die Basis für die Strukturierung der folgenden Darstellung bildet: Stadt-Land-Unterschiede. Zusätzlich haben sich empirisch zwei weitere Dimensionen sozialer Ungleichheit als sehr wichtig erwiesen, die deshalb ebenfalls in der folgenden Analyse berücksichtigt werden: Alter und Einkommen.

Wie bereits in der Einleitung erläutert, lässt sich als zweiter empirischer Befund festhalten, dass aus Verbraucherperspektive nur drei Grundunterscheidungen in Bezug auf den Personenverkehr wichtig sind – die zwischen Langsamverkehr (Fahrrad fahren, zu Fuß gehen), motorisiertem Individualverkehr (Auto, Motorrad etc.) und öffentlichem Verkehr (Bus, U-Bahn, S-Bahn, Tram, Regionalzüge, Fernzüge). Sofern nicht ausdrücklich der ÖPNV oder der Fernverkehr der Deutschen Bahn gemeint ist, sprechen wir daher im Folgenden bewusst von „öffentlichem Verkehr“.

4.1 Mobilität in Großstädten

Etwa ein Drittel der deutschen Bevölkerung wohnte 2018 in Großstädten, also Städten mit mindestens 100.000 Einwohnern, die meist eine oberzentrale Funktion haben (BBSR, 2019a). Es wurden zwei Fokusgruppen in Großstädten durchgeführt: Stuttgart (mit etwa 635.000 Einwohnern) und Erfurt (mit etwa 210.000 Einwohnern). Es diskutierten jeweils Personen verschiedener Altersstufen (20 bis 60 Jahre), Bildungsgrade und Familienstände. In Erfurt setzte sich die Gruppe ausschließlich aus Personen mit vietnamesischem Migrationshintergrund zusammen.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Gruppe in Stuttgart nutzen für ihre Alltagswege vor allem öffentliche Verkehrsmittel (S-Bahn, U-Bahn, Bus, Straßenbahn), die sie auch miteinander und mit dem Langsamverkehr (Fahrradfahren, zu Fuß gehen) kombinieren. Für ihre Verkehrsmittelwahl spielen Verfügbarkeit und Effizienz eine wichtige Rolle, und das öffentliche Verkehrsnetz erfüllt für sie diese Bedingung am besten – vor allem im Stadtzentrum:

„Ich laufe morgens, ohne irgendwas zu denken, zur U-Bahn, nehme die Nächstbeste, ich kann mit zwei, drei Linien fahren, da muss ich mir jetzt keine Gedanken machen, ob ich jetzt eine Bahn verpasse oder nicht.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 162)

„So gegen spätestens 7:30 Uhr gehe ich aus dem Haus, fahre mit der Straßenbahn bis zum Hauptbahnhof, dann mit der S-Bahn bis nach Echterdingen und dann laufe ich noch zehn Minuten zu uns ins Büro.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 74–76)

Nur wenige Teilnehmende benutzen das Auto, es wird als nicht notwendig angesehen und scheint eher bei denen eine Rolle zu spielen, die in Vororten oder Randbezirken wohnen, da es hier weniger effizient ist, den öffentlichen Verkehr zu nutzen:

„Jetzt pendele ich von Hoffeld zum Fasanenhof, das sind sechs Kilometer, mit dem Auto maximal zehn Minuten, wenn ich mit Bus, Bahn fahre, dann würde ich erst in die falsche

Richtung fahren, [...] der Bus fährt alle 20 Minuten, abends alle 30 Minuten und dann einmal außen rum, 40 bis 50 Minuten und dann macht man das halt nicht.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 205)

Obwohl Stuttgart starke Höhenunterschiede innerhalb der Stadt aufweist, wird das Fahrrad von den Teilnehmenden in Stuttgart genutzt, bei den meisten aber eher saison- und wetterabhängig. Sie schätzen die sportliche Betätigung und die Umweltfreundlichkeit des Radfahrens. Fehlende Radwege sorgen allerdings häufig für ein Unsicherheitsgefühl, sodass das Verhalten entsprechend angepasst und mitunter auf andere Verkehrsmittel umgestiegen wird:

„Bei mir ganz selten, ins Büro ganz selten mit dem Fahrrad, weil, das ist einfach total blöd, weil es keinen Fahrradweg gibt. Du musst fast die ganze Strecke auf der Straße fahren und das ist mir unangenehm, das heißt, wenn ich Rad fahre, dann eher Freizeitstrecken oder zum Einkaufen, dann schon, aber dann suche ich mir die Strecken, wo ich nicht auf der Straße fahren muss.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 231–231)

Bei der Fokusgruppe in Erfurt ergab sich im Hinblick auf die Verkehrsmittelwahl für Alltagswege ein etwas heterogeneres Bild. Dies könnte daran liegen, dass einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Erfurt leben, aber außerhalb arbeiten, sowie drei Teilnehmende in Ilmenau bzw. Jena wohnen und in Erfurt arbeiten und sich die individuellen Lebensumstände innerhalb der Fokusgruppe daher zu stark unterscheiden. Ungeachtet dessen nutzen – konsistent mit den Schilderungen aus Stuttgart – innerhalb Erfurts viele Personen für ihre Alltagswege den ÖPNV (Bus und Straßenbahn) und den Langsamverkehr (Fahrradfahren oder zu Fuß gehen):

„Innerhalb Erfurts fahre ich entweder mit der Bahn oder gehe zu Fuß, [...] weil das sehr praktisch ist.“

(Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 17)

„Wir wohnen im Süden von Erfurt und ich arbeite im Zentrum. Ich fahre mit der Straßenbahn. Es ist sehr praktisch, schon weil in der Stadt kaum ein Parkplatz zu finden ist. Der öffentliche Verkehr in Erfurt ist sehr gut, ich kann mich nicht darüber beschweren.“

(Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 14)

Die Verkehrsmittel werden auch miteinander kombiniert, so dient das Fahrrad beispielsweise oft dazu, Haltestellen oder Bahnhöfe zu erreichen:

„Ich fahre oft mit dem Fahrrad von zu Hause zum Bahnhof Ilmenau. Dann fahre ich nach der Arbeit mit dem Fahrrad vom Bahnhof zurück nach Hause. Weil der Weg vom Bahnhof zu meinem Arbeitsplatz so weit ist, würde ich lieber mit dem Fahrrad fahren als laufen.“

(Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 138)

Die Personen, die aus Erfurt heraus oder nach Erfurt hinein pendeln, nutzen dazu regelmäßig das eigene Auto oder aber die Bahn, je nachdem, welche Angebote des öffentlichen Verkehrs existieren. Einige Erfurterinnen und Erfurter nutzen auch für einige Wege innerhalb der Innenstadt das Auto, jedoch mitunter nur für ausgewählte Strecken, wenn zum Beispiel Gepäck transportiert wird:

„Ich gehe oft zusammen mit meiner Familie auf den Markt. Wenn ich also zum Markt gehe, kommt meine Nichte meist mit. Also benutze ich meist mein Auto. Falls ich zum Arzt gehe, fahre ich auch mit dem Auto.“

(Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 154–154)

Der Eindruck, dass in Großstädten ein relativ hoher Anteil der Wege mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt wird, deckt sich mit den Daten der BMVI-Studie „Mobilität in Deutschland“ (MiD) (infas et al., 2018, S.47f.). Demnach werden in Metropolen 20 Prozent aller Wege mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt, in Regiopolen und Großstädten liegt dieser Wert bei 12 Prozent, in dörflichen Räumen sind es dagegen

nur 5 bis 7 Prozent. Auch spielt in Metropolen und Großstädten der Langsamverkehr eine große Rolle: 27 bzw. 24 Prozent der Wege werden zu Fuß, 15 bzw. 14 Prozent mit dem Fahrrad zurückgelegt.

Der motorisierte Individualverkehr spielt in Metropolen und Großstädten im Vergleich zum ländlichen Raum eine geringere Rolle, ist aber mit 38 bzw. 50 Prozent des Verkehrsaufkommens immer noch das am häufigsten genutzte Verkehrsmittel. Die Studie MiD stellt weiterhin fest, dass die Pkw-Besitzrate in Metropolen niedriger ausfällt als in kleinstädtischen und dörflichen Gebieten. Der Anteil autofreier Haushalte beträgt in Metropolen 42 Prozent, wobei sich allerdings deutliche Unterschiede zwischen Wohnlage im Zentrum und Wohnlage in Randgebieten zeigen.

4.2 Mobilität in Mittelstädten und städtischen Kreisen

Fast 40 Prozent der Deutschen wohnen 2018 in städtischen Kreisen, also Kreisen mit einer Einwohnerdichte von mindestens 150 Einwohner/km² (BBSR, 2019a). Um zu prüfen, ob sich das Mobilitätsverhalten zwischen Bewohnern von städtischen Kreisen und Großstädten unterscheidet, wurde eine Fokusgruppe im hessischem Odenwaldkreis (mit etwa 97.000 Einwohnern im gesamten Kreis) durchgeführt, der nach dem BBSR-Kategorisierungssystem dem städtischen Raum zuzuordnen ist. Die Gruppe setzte sich ausschließlich aus Personen mit niedrigem Bildungsabschluss (höchstens Hauptschulabschluss) zusammen. Nur zwei Teilnehmende sind berufstätig, die restlichen sind arbeitssuchend, befinden sich in Ausbildung oder sind in Rente, weshalb von einem geringen bis durchschnittlichen Einkommen ausgegangen werden kann.

Und es zeigt sich in der Tat ein deutlicher Unterschied zwischen städtischem Raum und Großstädten: Zwei Drittel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Gruppe aus dem Odenwaldkreis nutzen im Alltag in der Regel das eigene Auto. Sie empfinden ein eigenes Auto als das einzige Verkehrsmittel, das ihnen ermöglicht, ihre Alltagswege zu bewältigen, da das Angebot öffentlicher Verkehrsmittel in der Region nicht ausreicht:

„Wenn du kein Auto mehr hast, bist du ansonsten verraten und verkauft. Das geht nicht. Du kannst nicht abends mal irgendwo, was weiß ich, ein Bier trinken gehen, das kann man sich direkt von der Backe putzen, einkaufen gehen etc., weil es einfach logistisch ein Riesenaufwand ist.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 103–103)

„Ich bin natürlich mit dem Auto da, weil, wenn sie sich ganz fies an mir rächen wollen, nehmen sie sich einen Schlauch, knacken meinen Tank, saugen den Sprit raus. Das ist schlimmer, als wenn ich nichts im Kühlschrank habe.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 18)

Es gibt auch ein paar Teilnehmende, die den öffentlichen Nah- und Regionalverkehr nutzen, um ihre Alltagswege zu bewältigen. Dies gilt sowohl für Fahrten zur Arbeit als auch für Aktivitäten wie Einkaufen. Die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel scheint aber für manche Strecken aufwendig und zeitintensiv zu sein. Geschildert wird zum Beispiel, dass die Bahn im Ort überhaupt nicht hält, sondern nur durchfährt. In einigen Orten seien öffentliche Verkehrsmittel überhaupt nicht oder nur sehr schwer zugänglich und die Taktung (insbesondere abends oder am Wochenende) sei zu gering:

„Busverbindungen sind halt wirklich komplette Katastrophe, montags bis freitags fährt da schon noch was, aber am Wochenende gar nicht, und wenn man mit dem Zug fahren möchte, muss man erst mal eine Stunde in den nächsten Ort laufen.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 170–170)

Kurze Strecken werden von einigen Teilnehmerinnen und Teilnehmern auch mit dem Fahrrad oder zu Fuß zurückgelegt, allerdings vor allem von den Personen, die in größeren Ortschaften leben. Das Fahrrad dient außerdem als Möglichkeit, öffentliche Verkehrsmittel zu erreichen.

„So zehn, ja, vielleicht 20 Prozent mit dem Auto und der Rest zu Fuß dann. Ist ja alles im Ort.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 280–281)

„Mit dem Fahrrad 20 Kilometer nach Bad König runtergefahren, um dort in den Zug einsteigen zu können, um nach Breuberg zu fahren.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 438)

Die Studie „Mobilität in Deutschland“ (MiD) (infas et al., 2018, S. 47 f.) zeigt für den städtischen Raum in Stadtregionen – wozu der Odenwaldkreis sich zuordnen lässt – ähnliche Erkenntnisse zur Verkehrsmittelwahl. Der überwiegende Teil des Verkehrsaufkommens ist dem Auto zuzuschreiben (61 Prozent). Auf den öffentlichen Verkehr fallen 8 Prozent. 10 Prozent der Wege werden mit dem Fahrrad, 21 Prozent zu Fuß zurückgelegt.

Es gibt in Deutschland einen starken Zusammenhang zwischen ökonomischem Status und Pkw-Besitz (infas et al., 2018, S. 34). Dennoch nutzen die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer dieser Fokusgruppe mit niedrigem Einkommen ein eigenes Auto. Laut Rammeler und Schwedes (2018) könne es in ländlichen Regionen vorkommen, dass aufgrund der schlechten Anbindungsqualität der öffentlichen Angebote das Auto – trotz hoher und oft dominierender Kostenanteile am Gesamtbudget – alternativlos sei. Ein Befund, der sich mit den Aussagen der Fokusgruppe im Odenwaldkreis deckt.

„Hätte ich mehr Möglichkeiten, die Nahverbindung zu benutzen, würde ich auch darauf umsteigen, weil es ja auch nicht so umweltschädlich ist und auch nicht so teuer.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 453–453)

Auch die Studie „Mobilität in Deutschland“ (MiD) zeigt, dass Haushalte mit niedrigem ökonomischen Status in ländlichen Regionen wesentlich häufiger als in anderen Siedlungsstrukturen ein eigenes Auto besitzen (infas et al., 2018). Insbesondere Verbraucher aus einkommensarmen Haushalten können bestimmte Verkehrsmittel „entweder überhaupt nicht oder nur mit eingeschränk-

tem Qualitäts- und Funktionsniveau nutzen“ (Rammeler & Schwedes, 2018, S. 10). In städtischen Räumen nutzen diese Verbraucherinnen und Verbraucher vor allem die öffentlichen Verkehrsmittel oder die eigene Körperkraft (mehr zum Thema Mobilitätskosten siehe Abschnitt 5.4).

4.3 Mobilität im ländlichen Raum

Oft wird unterschätzt, wie viele Menschen in Deutschland im ländlichen Raum leben: Etwa vier von zehn Deutschen leben in Gemeinden unter 20.000 Einwohnern, jeder Zehnte sogar in Landgemeinden (BBSR, 2019b). Deshalb wurden drei Fokusgruppen in dünn besiedelten, ländlichen Kreisen durchgeführt, zwei mit Personen unterschiedlicher Altersgruppen und eine mit Personen mit Migrationshintergrund. Im Kreis Ludwigslust-Parchim in Mecklenburg-Vorpommern wurden Abiturientinnen und Abiturienten befragt. Eine Gruppe im Kreis Rhein-Hunsrück in Rheinland-Pfalz setzte sich aus Verbraucherinnen und Verbrauchern über 70 Jahren zusammen. Im Kreis Grafschaft Bentheim in Niedersachsen diskutierten Personen aller Altersgruppen mit russischem Migrationshintergrund.

Die Abiturientinnen und Abiturienten in Ludwigslust-Parchim sind vorwiegend motorisiert unterwegs. Sie nutzen für ihre Alltagswege das Auto. Alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben einen Führerschein. Wenn sie nicht selbst fahren, werden sie von ihren Eltern im Auto mitgenommen oder bilden Fahrgemeinschaften:

„Oft ist es ja dann auch so, dass man Fahrgemeinschaften oder so hat. Wenn jemand aus dem Dorf auch gerade fährt, dann nehme ich nicht auch das Auto und fahre die gleiche Strecke. Dann fahre ich da halt mit oder man schreibt sich mal so.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 537–537)

Der Führerscheinwerb bedeutete einen wichtigen Wendepunkt im Leben dieser Verbraucherinnen und Verbraucher: Die Schülerinnen und Schüler fühlen sich seitdem selbstständiger und unabhängiger von Bussen, Mitfahrgelegenheiten und Eltern. Ein eigenes Auto besitzen sie nicht (zwei Teilnehmende haben ein Mo-

torrad), sie nutzen die Fahrzeuge ihrer Eltern bzw. ein Familienauto. Das Auto steht den jungen Erwachsenen allerdings nicht immer zur Verfügung, denn sie müssen es sich mit anderen Familienmitgliedern teilen.

Die Fokusgruppen bestätigen den Befund der Studie „Mobilität in Deutschland“ (MiD) (infas et al., 2018, S. 49), dass sich in der Altersgruppe der 10- bis 19-Jährigen eine zunehmende Selbständigkeit in der Mobilität bemerkbar macht (Fahrrad, öffentliche Verkehrsmittel) und sobald das Führerscheinalter erreicht ist, das Auto eine dominante Rolle einnimmt. Allerdings ist die Führerscheinbesitzquote in der Gruppe der unter 30-Jährigen tendenziell rückläufig, vor allem in Großstädten (ebd.).

Nur wenige der jungen Fokusgruppenteilnehmenden nutzen öffentliche Verkehrsmittel wie Bus oder Bahn, und dann vor allem für Schulwege. Viele Busse orientieren sich an den Schulzeiten und stehen den Schülerinnen und Schülern außerhalb dieser gar nicht zur Verfügung:

„Wenn wir Freizeit haben, sage ich mal, so jetzt nach der Schule oder so, dann sind ja meistens die ganzen Busse durch. Wenn wir nach Hause fahren würden, dann ist es ja mehr oder weniger die letzte Tour.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 320–320)

Auch das Fahrrad wird von einigen häufig genutzt, vor allem um Wege in der Freizeit zurückzulegen, gerade im Ort Parchim, wo die Abiturientinnen und Abiturienten zur Schule gehen und vier von ihnen auch wohnen:

„Ja, das macht sich einfach besser, wenn man in Parchim ist und dann die Freizeiten in Parchim sind, da ist man teilweise schneller mit Fahrrad als mit Auto. Das macht sich ganz gut.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 323)

Es gibt aber auch Verbraucherinnen und Verbraucher, die in ländlichen Gegenden mit so großen Entfernungen wohnen, dass das Fahrrad für sie keine Option darstellt:

„Das ist wirklich Dorf, Dorf, Dorf. Man kann mit dem Fahrrad durch die Dörfer fahren, klar, aber alles, was weiter weg ist, jetzt Einkaufen oder Shoppen oder freizeitmäßig sich betätigen, in Schwimmhallen oder so, das geht wirklich nur mit Bus, Bahn oder halt Auto. Mit Fahrrad oder Fuß kommt man da nicht weit.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 533–533)

Das Fahrrad dient auch dazu, öffentliche Verkehrsmittelangebote zu erreichen. Es ist außerdem flexibler Ersatz, wenn den jungen Erwachsenen das Auto der Eltern nicht zur Verfügung steht.

Bei der Mobilität von Jugendlichen und jungen Erwachsenen stehen die Aktivitäten „Ausbildung“ und „Freizeit“ im Vordergrund. Sie sind im Vergleich zu älteren Alterskohorten häufiger multimodal unterwegs, d. h. sie kombinieren in ihrem Alltag mehrere Verkehrsmittel. Mit steigendem Alter sinkt der Anteil von multimodalen Personen (infas et al., 2018, S. 56). Insgesamt und auch bei den jungen Altersklassen fällt die Multimodalität in Metropolen aber wesentlich höher aus als in ländlichen Regionen (ebd.), was sich in den Fokusgruppen ebenfalls widerspiegelt.

Auch für die Seniorinnen und Senioren im Kreis Rheinhunsrück ist für fast alle das Auto das primäre Fortbewegungsmittel im Alltag, sie schätzen die ständige Verfügbarkeit und Bequemlichkeit. Wenn nicht (mehr) selber gefahren wird, so fahren oft noch Ehepartnerinnen oder Ehepartner oder auch befreundende Personen und Bekannte:

„Ich habe auch noch einen fahrbaren Untersatz. Wenn ich den nicht mehr hätte, würde ich sagen, könnte ich nicht mehr alleine leben, denn die Mobilität ist doch eine wichtige Sache, wenn man hier in Simmern den öffentlichen Verkehr nutzen möchte, würde das sehr viel Zeit in Anspruch nehmen.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 36)

„Wenn man im Bekanntenkreis zusammenkommt, dann hat man das Glück, dass man bei Bekannten mitfahren kann.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 207)

Lediglich eine Teilnehmerin bewegt sich hauptsächlich mit dem Fahrrad fort (seitdem ihr Mann verstorben ist). Innerhalb des Heimatortes sind die Teilnehmer teilweise auch zu Fuß unterwegs, zum Beispiel zum Arzt, zur Bank oder zur Post. Einigen fällt diese Art der Fortbewegung aus gesundheitlichen Gründen schwer, auch weil die lokale Topografie für Steigungen und Gefälle sorgt:

„Aber wenn ich nur schon bis zur Bingener Straße will, muss ich schon drei, vier Mal stehen bleiben. Ich müsste mich mehr fordern in der Richtung, aber wenn etwas schmerzt, dann lässt man es möglichst.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 136)

„Dieses Gefälle runterzugehen, raufzugehen, das macht man nicht mehr, wenn man im fortgeschrittenen Alter ist.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 354)

Die Bahn spielt bei der Mobilität der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nur in Hinsicht auf längere Strecken im Rahmen von Freizeitaktivitäten und Urlauben eine Rolle. Früher, wird berichtet, habe es im Ort auch einen Zugang zur Bahn gegeben. Nun sei es umständlicher, einen solchen Anschluss zu erreichen, da man ein Stück mit dem Bus oder dem Auto fahren muss.

Die Personen, die noch selbst Auto fahren, machen sich auch Gedanken um ihre Sicherheit. Sie schätzen sich selbst so ein, dass sie noch sicher genug fahren, einige räumen aber ein, dass sie sich inzwischen auf bekannte Strecken beschränken und Dunkelheit und schlechte Witterungsbedingungen meiden. Lange Strecken werden bewusst sonntags absolviert, um Lkw-Verkehr zu vermeiden:

„Aber altersbedingt muss man schon konzentrierter fahren wie früher, das ist schon notwendig.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 317–317)

„Ich fahre nur noch, wenn ich weiß, wo ich lande.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 505)

Die Seniorinnen und Senioren in unseren Fokusgruppen machen einen rüstigen Eindruck, gehen regelmäßig Außerhaus-Aktivitäten nach und organisieren ihren Alltag selbstständig. Dies ist nicht selbstverständlich: Im Alter zwischen 70 und 79 ist fast jeder Fünfte und bei den über 80-Jährigen fast die Hälfte durch gesundheitliche Einschränkungen in der Mobilität beeinträchtigt. Die Gesundheit ist in den höchsten Alterskohorten wesentlich häufiger der entscheidende Grund, kein Auto zu besitzen (Infas et al., 2018, S. 100) – was dann aber, wie die obigen Schilderungen zeigen, im ländlichen Raum sehr schnell bedeuten kann, dass man nicht mehr alleine leben kann, weil man nicht einmal mehr die Güter des täglichen Bedarfs einkaufen oder zum Arzt oder zur Ärztin gehen kann.

Auffallend in der Fokusgruppe der über 70-Jährigen ist, wie sich die Teilnehmenden selbst organisieren, um die eigene Mobilität und die Mobilität ihrer Bekannten zu gewährleisten. Zum einen schildern sie, dass sie selbst andere Personen regelmäßig fahren bzw. auf eigenen Fahrten mitnehmen. Zum anderen nehmen sie auch selber solche Hilfe in Anspruch. Der Gemeinschaftsinn im eigenen Umfeld wird nicht nur wertgeschätzt, sondern auch aktiv in Anspruch genommen. Es gilt die Prämisse, wer Kontakte pflegt und anderen hilft, dem wird auch selbst einmal geholfen:

„Aber es gibt schon immer Möglichkeiten, dass man jemandem hilft, ihn mitnimmt, abholt der nicht mehr Autofahren kann usw. Da bin ich ganz gut, ich biete immer meine Fahrkünste an.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 59)

„Aber wenn es jetzt zum Beispiel nach Biebrich oder Reich ist, von der Kirche her irgendwie was, ich komme da ja nicht hin. Einer erbarmt sich dann und sagt, willst du mitfahren und so, und dann bist du von anderen abhängig, aber es ist ein wunderbares Gefühl, dass das hier so in der Stadt funktioniert alles.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 62)

„Das selber organisieren sehe ich auch als ganz wichtig an. Ich meine, ich kenne ja nun wirklich Gott und die Welt, aber wenn ich selber nicht aktiv bin, dann wird es ganz schnell ruhig um mich herum.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 132–132)

„Wenn er sich vorher für andere eingesetzt hat, dann kommt im Allgemeinen auch einiges zurück. Zumindest eine gewisse Zeit und ansonsten, also ich bin mit den Flüchtlingen ziemlich engagiert, da habe ich meinen Flüchtlingsvater, da habe ich mich bei meiner Versicherung schlau gemacht, ob der mein Auto fahren kann und dann sind wir samstags einkaufen gefahren und dann hat er die Sachen geschleppt.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 340)

Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen einer Studie des ADAC zu Mobilitätsoptionen Älterer im ländlichen Raum. Darin heißt es: „Jenseits der öffentlichen Wahrnehmung bilden private Mitnahmeverkehre, d. h. Mitfahren bei Familienangehörigen oder Bekannten, derzeit die mit Abstand wichtigste Mobilitätsoption von älteren Menschen, die nicht selbst mit dem Pkw fahren“ (ADAC, 2016, S. 8).

Im Kreis Grafschaft Bentheim wurde mit Verbraucherinnen und Verbrauchern mit russischem Migrationshintergrund diskutiert. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nutzen ebenfalls hauptsächlich das eigene Auto für ihre Alltagswege. Insbesondere die Personen mit Kindern schätzen die Flexibilität und Bequemlichkeit. Es scheint für die Gruppe selbstverständlich, dass jede Familie mindestens ein Auto besitzt:

„Ich lebe seit etwa 14 Jahren hier und habe mein eigenes Auto, wir hatten schon immer zwei Autos.“

(Person mit russischem Migrationshintergrund aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 616)

„Viele Familien haben zwei Autos. Wir haben zwei.“

(Person mit russischem Migrationshintergrund aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 562–563)

Das Fahrrad wird von mehreren Teilnehmenden genutzt, vor allem für kürzere Strecken und als Freizeitaktivität. Das Fahrrad sei in der Region ein beliebtes Verkehrsmittel, die geografischen Begebenheiten würden dies begünstigen (wenige Steigungen) und auch der Einfluss des nahen fahrradfreundlichen Nachbarlandes Niederlande wird als Begründung genannt. Außerdem kompensiert das Fahrrad das schlechte Angebot öffentlicher Verkehrsmittel oder hilft, diese überhaupt zu erreichen.

Öffentliche Verkehrsmittel werden von den vietnamesischen Teilnehmenden nur wenig genutzt. Es wird berichtet, dass die Kinder (bzw. die Jugendlichen) in der Familie Busse nutzen, um mit Freundinnen und Freunden in größere Städte zu fahren. Auch werden Busse eingesetzt, um Kinder in die Schule zu bringen.

In allen drei Fokusgruppen, die im ländlichen Raum durchgeführt wurden, zeigen sich folglich ähnliche Mobilitätsmuster, vor allem wenn es um die Dominanz des motorisierten Individualverkehrs geht. Dies ist nicht nur im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte bedenklich, sondern auch deshalb, weil der ländliche Raum in besonderem Maße von strukturellen und demografischen Entwicklungen betroffen ist, die einerseits die junge Bevölkerung regelrecht zum Wegzug in die Städte zwingt, andererseits der verbleibenden Bevölkerung mehr und mehr Mobilitätschancen und damit Teilhabechancen verwehrt: Junge Erwachsene zieht es vom ländlichen Raum in die Ballungsräume, wo sie Ausbildungsmöglichkeiten und Arbeitsplätze finden. Dadurch steigt im ländlichen Raum das Durchschnittsalter der Bevölkerung und die Bevölkerungsdichte sinkt. Mit dieser Entwicklung einhergehend reduzieren sich die Möglichkeiten weiter, sich mit Gütern des täglichen Bedarfs zu versorgen: Lebensmittelhändler, Arztpraxen, Schulen, Kultureinrichtungen etc. konzentrieren sich immer mehr in größeren Ortschaften, die Wege werden länger. In ländlichen und dörflich geprägten Regionen besitzen 90 Prozent aller Haushalte mindestens ein Auto, es wird für 70 Prozent aller Wege genutzt. Das Fahrrad wird im ländlichen Raum für nur rund 7 Prozent der Fahrten benutzt, öffentliche Verkehrsmittel kommen sogar nur auf 5 Prozent (Infas et al., 2018, S. 45 ff.). In allen Fokusgruppen im ländlichen Raum zeigt sich diese hohe Relevanz des eigenen Autos. Gleichzeitig können viele ältere Menschen – wie die Ergebnisse der Gruppendiskussionen ebenfalls zeigen – gesundheitlich bedingt nicht mehr Auto fahren.

5 Versorgungslücken und Probleme aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher

Die Teilnehmenden der sechs durchgeführten Fokusgruppen waren aufgefordert, im Laufe der Diskussionen Herausforderungen zu schildern, die ihnen im Bereich der Mobilität, insbesondere bei der Bewältigung ihrer Alltagswege, begegnen. Im Folgenden werden die genannten Schwierigkeiten und Ärgernisse dargestellt. Die Erkenntnisse werden weiterhin in den Forschungsstand eingeordnet, vor allem werden ausgewählte quantitative Erhebungen dargestellt, um das Ausmaß der geschilderten Probleme einschätzen zu können. Zu beachten ist, dass es sich hierbei nicht um eine vollständige Auflistung aller Verbraucherprobleme im Bedarfsfeld Mobilität handelt, sondern um jene, die die in den Fokus genommenen Bevölkerungsgruppen am meisten beschäftigen und belasten.

Die Auswertung der Fokusgruppen zeigt, dass den Verbraucherinnen und Verbrauchern im Bedarfsfeld Mobilität vor allem in Bezug auf öffentliche Verkehrsmittel Versorgungslücken und Belastungen begegnen. Zu den am häufigsten geschilderten Herausforderungen gehören der schwierige Zugang zu öffentlichen Verkehrssystemen, deren geringe Taktungen und ungünstige Fahrzeiten sowie mangelnde Zuverlässigkeit. In Bezug auf den Individualverkehr beschwerten sich die Verbraucherinnen und Verbraucher am häufigsten über mangelnde Sicherheit bei der Nutzung des Fahrrads sowie Kosten für Unterhalt und Gebrauch eines Autos.

5.1 Angebot öffentlicher Verkehrsmittel

Der Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln ist über alle Gruppen hinweg ein vielfach genanntes Problem. Im ländlichen Raum wird Unmut über zu wenige Bushaltestellen oder nicht bediente Bahnhöfe geäußert. Sowohl Personen im Odenwaldkreis als auch Personen im Kreis Rhein-Hunsrück berichten zum Beispiel davon, dass es keinen Bahnanschluss im Heimatort gibt oder ein einst vorhandener Bahnhof stillgelegt wurde:

„Wir haben halt auch keine Zugstation. Obwohl der Zug bei uns auch immer durchfährt, hält er bei uns nicht. Deswegen, wenn wir halt wirklich mit dem Bus oder mit der Bahn fahren wollen, müssen wir halt in die nächste Stadt fahren.“
(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 286)

„[W]enn man mit dem Zug fahren möchte, muss man erst mal eine Stunde in den nächsten Ort laufen [...]. Also da muss man erst mal eine Stunde hin oder eine Stunde zurücklaufen.“
(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 170–170)

„Der Bahnanschluss wäre schon wichtig, also die Querbahn über den Hunsrück, wie das früher war. Das wäre eine stabile Mobilität.“
(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 229)

Nach Angaben des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (2020, S.26) sind derzeit 123 von 900 Mittelzentren mit fast 1,8Mio. Einwohnern nicht an den Personenverkehr per Bahn angeschlossen. 120 von ihnen wurden früher von der Eisenbahn bedient, die Trassen dann aber stillgelegt. Eine Kleine Anfrage der Grünen an die Bundesregierung im Jahr 2019 (BT-Drucks. 19/13209) ergab, dass in Deutschland seit 2000 insgesamt 336 Bahnhöfe stillgelegt wurden. Seit 1994 wurden demnach viel mehr Strecken im Personenverkehr stillgelegt als reaktiviert. Von den stillgelegten Bahnhöfen befinden sich 80 Prozent in Gemeinden und Städten der neuen Bundesländer.

Auch die Verfügbarkeit von Bushaltestellen stellt sowohl im ländlichen als auch im städtischen Raum ein Problem dar. Ein zu spärliches Netz an Haltestellen macht die Mobilität mit Bussen zeitaufwendig und unbequem. Die Fokusgruppen zeigten, dass insbesondere für Seniorinnen und Senioren weit entfernte Haltestellen bedeuten, dass sie öffentliche Verkehrsmittel nicht nutzen können, da sie häufig aufgrund körperlicher Einschränkungen keine längeren Strecken zu Fuß zurücklegen können.

Die Gruppe der über 70-Jährigen im Kreis Rhein-Hunsrück berichtet etwa über eine Umstrukturierung des Stadtbusnetzes in ihrem Heimatort, die zur Folge gehabt habe, dass einst nahe gelegene Haltestellen weggefallen und die Laufwege dadurch wesentlich länger geworden seien. Dieser Umstand sei eine Ursache, warum das eigene Auto öffentlichen Verkehrsmitteln gegenüber bevorzugt werde:

„Ich hatte in der Nähe eine Bushaltestelle und die hat man bei der neuen Konzeption komplett aufgehoben, sodass man also jetzt schon schwer planen muss, wie lange brauchst du jetzt, um an diese Haltestelle zu kommen [...]. Der Stadtbus ist ungünstig für Leute, die nicht mehr mobil sind.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 201)

Eine Untersuchung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR, 2018, S. 1) ergab, dass nur 88 Prozent der deutschen Bevölkerung in fußläufiger Entfernung von Haltestellen leben.⁴ Dabei sind gravierende Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Räumen zu beobachten: In den kreisfreien Großstädten haben 95 Prozent der Einwohnerinnen und Einwohner Zugang zu einem ausreichenden Angebot, in dünn besiedelten ländlichen Kreisen ist dies nur bei knapp 60 Prozent der Fall. Noch deutlicher wird dieser Unterschied, wenn man zusätzlich die Bedienungsqualität, also die Abfahrtszeiten, betrachtet (siehe Abschnitt 5.2).

Auch die Fokusgruppen machten diesen Unterschied deutlich: In den Städten beklagten die Verbraucherin-

nen und Verbraucher wesentlich weniger mangelnde Verfügbarkeit von öffentlichen Verkehrsmitteln. Die befragten Stuttgarter und Erfurter sind mit dem ÖPNV-System in ihrer Stadt in der Regel zufrieden, sie können alle ihre Alltagswege damit bewältigen und nehmen die Angebote gerne in Anspruch.

Die Verfügbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel stellt sich also als entscheidender Einflussfaktor auf die Verkehrsmittelwahl der Verbraucherinnen und Verbraucher dar, der sich alle anderen Einflüsse unterordnet. Soll im Hinblick auf die nichtfreiwillige Mobilität der öffentliche Verkehr konkurrenzfähig zum motorisierten Individualverkehr werden, ist wichtigster Ansatzpunkt der Ausbau entsprechender Angebote.

5.2 Fahrtzeiten und Taktung öffentlicher Verkehrsmittel

Neben dem räumlichen Angebot öffentlicher Verkehrsmittel spielen auch deren zeitliche Angebote, d. h. Fahrtzeiten und Taktung eine wichtige Rolle. Viele Diskussionsteilnehmende, vor allem im ländlichen Raum, bemängeln die geringe Taktung der Busse und Bahnen, die eine flexible Nutzung und eine Verknüpfung verschiedener Routen erschweren. Insbesondere abends und am Wochenende sei dies ein Problem:

„Oder die Öffis, z. B. Busse, fahren stündlich, aber nur auf der Hauptstraße, oder es gibt sie gar nicht, wie z. B. sonntags. Beispielsweise sind es bei uns sonntags, ich glaube, insgesamt drei oder vier Busse am Tag. Und so kann es, wenn man irgendwo hinwill, passieren, dass man gar nicht mehr zurückkehren kann.“

(Person mit russischem Migrationshintergrund aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 302)

Einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer schildern, dass sie manchmal auf soziale Kontakte und Freizeitaktivitäten verzichten, weil die Fahrzeiten der öffentlichen Verkehrsmittel diese nicht zulassen:

⁴ Fußläufig bedeutet in diesem Zusammenhang eine Luftlinienentfernung von 600 Metern vom Wohnhaus zur nächsten Bushaltestelle bzw. von 1.200 Metern zum nächsten Bahnhof.

„Ich habe eine Freundin in Bad König, wenn ich sage ‚Birgit – Kaffee trinken‘, und ich muss dann irgendwie gucken, wenn der nächste Bus fährt und auch wann der wieder zurück fährt abends, dann sind so Sachen einfach schon nicht möglich.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 225)

„Es gibt keine, vielleicht einige Züge nach 22 Uhr, aber nicht viele, und ich bin um 22 Uhr mit der Arbeit fertig, also kann ich nicht früher am Bahnhof sein, um einen Zug zu bekommen. Also an einem solchen Tag kann ich nirgendwo hingehen, weil es der letzte Zug ist. Also muss ich direkt nach Hause gehen und bis zum nächsten Tag warten. [...] Wenn ich irgendwohin muss? Dann würde ich es absagen.“

(Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 175–177)

Eine geringe Taktung stellt nicht nur im ländlichen Raum eine Herausforderung dar, auch in Erfurt würden sich die Teilnehmenden etwas mehr Fahrtzeiten in Randbezirken und am Abend wünschen:

„Nach 20 Uhr muss man länger auf den Bus warten. Das ist ein bisschen unpraktisch. 20 Minuten sind in Ordnung, aber nach 20 Uhr ist es länger. Ich kann mich auch nicht daran erinnern, wie lange es ist, aber es ist ein bisschen nervig.“

(Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 32)

Eine statistische Analyse des BBSR (2018, S.5) zu den Abfahrtshäufigkeiten an deutschen ÖV-Haltestellen ergab, dass sich einerseits große Unterschiede zwischen Werktagen und Sonntagen, andererseits zwischen städtischen und ländlichen Kreisen zeigen. Die Abfahrtsdichte je Einwohnerin und Einwohner ist demnach in den Großstädten zweieinhalbmal höher als in Kleinstädten und Landgemeinden. Über alle Haltestellen in Deutschland hinweg betrachtet reduzieren sich die Abfahrtszeiten an einem Sonntag im Vergleich zu einem Wochentag um die Hälfte.

Schilderungen aus der Gruppe der jungen Erwachsenen in Ludwigslust-Parchim machen deutlich, wie sehr sich der öffentliche Verkehr im ländlichen Raum auf den Schulverkehr stützt, also die Beförderung von Schülerinnen und Schülern zur und von der Schule. So sei die Dichte der Abfahrtszeiten zuzeiten des Schulbeginns morgens und des Schulendes nachmittags wesentlich höher als zu anderen Tageszeiten, am Wochenende und in den Ferien. Dies widerspricht den Mobilitätsbedürfnissen zur Freizeitgestaltung der Jugendlichen:

„[A]lso der letzte Bus, der bei mir fährt, ist halt 15:45 Uhr nach der Schule. Würde ich jetzt zum Beispiel länger in der Stadt bleiben wollen und mit dem Bus zurückfahren, könnte ich das nicht. Das ist wirklich der allerletzte, ich kann nicht abends irgendwie zurückfahren.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 529–529)

Die Vorrangstellung der Eigenwirtschaftlichkeit gemäß § 8 Abs. 4 S. 1 PBefG sowie sonstige gesetzliche Vorgaben und öffentliche Subventionen wie z. B. die Ausgleichspflicht gemäß § 45a Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 S. 1 i. V. m. Abs. 3 S. 1 PBefG⁵ führten in dünn besiedelten Regionen zu einer Abhängigkeit der Verkehrsunternehmen vom Schulverkehr und behinderten die Entwicklung eines darüber hinausgehenden attraktiven Angebots (vgl. u. a. Heinze & Kill, 2008; Küpper, 2011). Schülerinnen und Schüler haben aufgrund ihres Alters keine Möglichkeit, den motorisierten Individualverkehr zu nutzen und sind stärker als andere Gruppen auf den öffentlichen Verkehr angewiesen. Je nach betrachtetem Landkreis macht der Schulverkehr bis zu 80 Prozent des gesamten Fahrgastaufkommens aus (Heinze & Kill, 2008). Da der Schulverkehr somit häufig die wirtschaftliche Basis der Verkehrsunternehmen darstellt, stehen insbesondere ländliche Regionen, die vom demografischen Wandel betroffen sind, vor großen Herausforderungen. Sinkende Schülerzahlen und die Zusammenlegung von Schulen in überalterten Regionen führen insgesamt zu einer Reduzierung des Verkehrsangebots (ebd.).

5 Landkreis und kreisfreie Städte sind demgemäß zur Bereitstellung eines Mobilitätsangebots für Schüler verpflichtet; der Schulverkehr wird insofern durch die jeweiligen Bundesländer finanziell unterstützt.

5.3 Zuverlässigkeit

5.3.1 Zuverlässigkeit öffentlicher Verkehrsmittel

Ein weiteres häufig geäußertes Problem bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel ist deren Zuverlässigkeit. Verspätungen und Ausfälle sorgen dafür, dass Wege länger dauern als notwendig oder geplant, Verbraucherinnen und Verbraucher sich nicht auf die öffentlichen Verkehrsmittel verlassen können und bei ihnen Stress entsteht, weil sie etwa in Gefahr laufen, durch die Verspätung zu spät zur Arbeit oder Schule zu kommen oder einen wichtigen Termin zu verpassen.

Thematisiert wurde die Unzuverlässigkeit öffentlicher Verkehrsmittel vor allem in der Diskussionsgruppe in Stuttgart, wo S-Bahn, U-Bahn, Tram und Busse auch intensiv genutzt werden (siehe Abschnitt 4.1). Die Stuttgarterinnen und Stuttgarter sind grundsätzlich mit dem ÖPNV-Angebot zufrieden, Orte des Alltags sind damit für sie gut zu erreichen. Die Überlastung insbesondere der S-Bahn (teils auch der Busse) und damit verbundene Verspätungen und Ausfälle stellen aber ein besonderes Ärgernis dar:

„Die Stuttgarter U-Bahnen, die sind im Großen und Ganzen sehr zuverlässig, das muss man definitiv mal sagen. Was eine absolute Katastrophe mittlerweile ist, dass ist das S-Bahn-System, das ist fast am kollabieren, anders kann man es echt nicht sagen, platzt aus allen Nähten, Zugausfälle, ständige Verspätungen, Signalstörungen, Weichenstörungen usw. und das wirklich jeden Tag, das versaut einem wirklich auch den Tag.“
(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 155–155)

Besonders frustrierend werden Ausfälle und Störungen empfunden, wenn schlecht darüber informiert wird und es keine Hilfestellung gibt:

„Das Problem ist auch, dass oft nicht gesagt wird, wann es weitergeht oder was überhaupt los ist, dann bleibt der Zug irgendwo auf der Strecke stehen, man wartet eine Stunde und nichts passiert, keine Durchsagen und nichts und man weiß nicht, wann der Zug überhaupt weiterfährt.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 374–390)

Auch im ländlichen Raum wird die Unzuverlässigkeit der öffentlichen Verkehrsmittel kritisiert, wie beispielsweise in der Gruppe im Kreis Graftschaff Bentheim. Sie sehen insbesondere die Schulkinder davon betroffen, denen alternative Verkehrsmittel nicht zur Verfügung stehen:

„Und sogar mit den Bussen, die diese Schüler zur Schule befördern, gibt es ständig Probleme, weil sie kaputtgehen. Und es gibt übrigens keine Fahrer, keine Busfahrer. Niemand will sich in diesem Beruf ausbilden lassen.“

(Person mit russischem Migrationshintergrund aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 636)

In der Gruppe im Odenwaldkreis scheint die erlebte mangelnde Zuverlässigkeit öffentlicher Verkehrsmittel vor allem in Bezug auf den Weg zur Arbeitsstelle Grund zur Besorgnis zu sein:

„Lieber fährt man dann mit dem Auto, weil man dann sicher weiß, dass man dann auch rechtzeitig ankommen wird. Mit dem Zug weiß man nicht, ob man da nicht vielleicht noch eine Stunde steht und wartet oder so, also das kommt gerne vor.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 379)

„Was ist für den Arbeitgeber am wichtigsten, er fragt als erstes, wie kommen Sie zur Arbeit im Vorstellungsgespräch.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 598)

Neben Unzuverlässigkeit im ÖPNV beklagen Verbraucherinnen und Verbraucher vor allem Verspätungen bei Regional- und Fernzügen der Deutschen Bahn. Das

Image der Bahn hat offensichtlich Schaden genommen und wird mit Unpünktlichkeit und Störungen in Verbindung gebracht. Eine Online-Umfrage im Auftrag des Verkehrsclubs Deutschland e.V. (VCD, 2018, S. 12) zeigt, dass mehr als jeder Dritte empfindet, dass sich die Pünktlichkeit der Bahn in den letzten drei Jahren verschlechtert habe (40 Prozent) und Zugausfälle häufiger vorkämen (37 Prozent).

Zahlen zur Pünktlichkeit von Zügen im Nah- und Fernverkehr veröffentlicht die Deutsche Bahn regelmäßig (Deutsche Bahn AG, 2020a). 2019 seien im Personenverkehr 94 Prozent aller Züge pünktlich gewesen – der beste Wert der letzten drei Jahre. Aber erstens werden in dieser Statistik nur Verspätungen ab sechs Minuten erfasst – bei knappen Anschlussverbindungen kann dies schon bedeuten, dass man den Anschluss verpasst. Zweitens ergibt sich ein deutlich anderes Bild, wenn man nur den Fernverkehr betrachtet, also ICEs und Intercity-Züge, denn dann sind nur 76 Prozent der Züge „pünktlich“, d. h. fast jeder vierte Zug im Fernverkehr war 2019 mit mehr als sechs Minuten verspätet (Deutsche Bahn AG, 2020a, S. 5). Dass dies auch anders möglich ist, zeigt ein Vergleich mit der Schweiz: Im Vergleichsjahr 2019 waren 93 Prozent der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) „pünktlich“, d. h. mit maximal drei Minuten verspätet (SBB, 2020).

Ursachen für die Verspätungen sind fast nie Unwetter oder höhere Gewalt, sondern vor allem eine schlechte Infrastruktur und mangelhafte Organisation des Arbeitsablaufs (siehe BT-Druck. 19/843). Hierzu gehören u. a. netzbedingte Verspätungen (Anteil: 18 Prozent), baustellenbedingte Verspätungen (Anteil: 4 Prozent), Störungen der Leit- und Sicherungstechnik (Anteil: 7 Prozent), Störungen der Fahrzeuge (Anteil: 12 Prozent), Warten auf Anschlusszüge (Anteil: 3 Prozent), Haltezeitüberschreitung und Zugräumungen (absolute Fälle: 27.497) sowie Warten auf Personal (absolute Fälle: 4.531).

An den Pünktlichkeitsstatistiken der Deutschen Bahn wird aufgrund deren Berechnungsweise immer wieder Kritik geäußert (Wüpper, 2020). So werden erstens, wie bereits erwähnt, erst Verspätungen ab sechs Minuten gezählt. Zweitens fielen nach Angaben der Deutschen Bahn AG im Fernverkehr 2018 1,2 Prozent aller Züge vollständig und 4,2 Prozent abschnittsweise aus (siehe BT-Drucks. 19/8483). Vollständig oder teilweise ausfallende Züge werden aber nicht in der

Pünktlichkeitsstatistik des Konzerns berücksichtigt. Drittens wird nur die Pünktlichkeit einzelner Züge ohne Berücksichtigung der jeweiligen Passagierzahlen berichtet. Viertens ist für Verbraucherinnen und Verbraucher die Gesamtreisezeit entscheidend, und diese kann sich durch verpasste Anschlüsse erheblich verlängern, was in der Statistik der Deutschen Bahn aber ebenfalls nicht berücksichtigt wird. Inzwischen berichtet die Bahn in ihren Fernverkehr-Geschäftsberichten immerhin einen personengewichteten Anslusserreichungsgrad. Berücksichtigt werden hierbei alle gebuchten Umstiege mit einer Übergangszeit von bis zu 30 Minuten, die nicht von ersatzlosen Ausfällen betroffen waren. 2019 lag dieser bei 86 Prozent (Deutsche Bahn AG, 2020b) – was konkret bedeutet, dass bei jeder siebten Fahrt im Fernverkehr der Anschluss nicht erreicht wird. Berücksichtigt man zusätzlich die ausgefallenen Züge, so wird bei jeder fünften bis siebten Fahrt der Anschluss nicht erreicht. Wie sich dadurch die Gesamtfahrtzeiten der Verbraucherinnen und Verbraucher verlängern, ist unklar.

Noch unklarer ist die Zuverlässigkeit des ÖPNV. Um Eindruck von der Zuverlässigkeit öffentlicher Verkehrsmittel im Nahverkehr zu bekommen, bedürfte es einer differenzierten Betrachtung regionaler Pünktlichkeitsstatistiken. Eine umfassende, deutschlandweite Analyse der Pünktlichkeit im ÖPNV gibt es aber aktuell nicht. Erschwert werden solche Vergleiche zusätzlich dadurch, dass die einzelnen Verkehrsunternehmen für ihre Pünktlichkeitsstatistiken unterschiedliche Maßstäbe zugrunde legen.

5.3.2 Zuverlässigkeit im motorisierten Individualverkehr

Die Diskussionen in den Fokusgruppen zeigten auch, dass das Fahren mit dem Auto zwar ebenfalls nicht immer zuverlässige Mobilität bedeutet, etwa wenn man lange im Stau steht, Einfluss auf die Verkehrsmittelwahl scheint dies allerdings nicht zu haben (dies gilt vor allem für den ländlichen Raum). Für die Verbraucherinnen und Verbraucher überwiegen damit die Vorteile des Autos, wie ständige Verfügbarkeit und Flexibilität, und daher versuchen sie eher, volle Strecken und bestimmte Tageszeiten mit dem Auto zu vermeiden, als auf öffentliche Verkehrsmittel umzusteigen:

„Mit dem Auto bin ich unwesentlich schneller, wenn ich aus dem Großraum Frankfurt zurückfahre. Weil da staut es sich so raus, je nachdem, wann man halt fährt. Das ist immer die Frage. Aber das ist einfach, ich kann einfach fahren, das ist das. Wann ich fahren kann, dann und dann kann ich mich ins Auto setzen und fahren. Das ist halt kein Vergleich.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 372)

„Ich versuche immer die Rush Hour zu umgehen, wenn ich irgendwie fahre, weil, dann steht man nicht im Stau.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 153–153)

„Spätestens sobald es mich nerven würde, ständig im Stau zu stehen, würde ich sagen, so doll kann kein Arbeitgeber sein, dass ich mir das freiwillig gebe.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 432)

Es sind in der Wahrnehmung der Verbraucherinnen und Verbraucher also vor allem Staus und nicht etwa technische Störungen am Fahrzeug oder Witterungsbedingungen, die die Zuverlässigkeit der Mobilität im motorisierten Individualverkehr beeinträchtigen können. Stau ist ein Ärgernis, dem die Fahrerinnen und Fahrer in Deutschland immer häufiger begegnen. Zahlen dazu findet man beispielsweise in den Staubilanzen des ADAC (2020a). Demnach bildeten sich 2019 rund 708.500 Staus auf deutschen Autobahnen – so viel wie noch nie. Zum Vergleich: 2010 waren es nur 185.000, seitdem stieg die Zahl jedes Jahr. Zwei Drittel aller Staus wurden 2019 in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen (32 Prozent), Bayern (19 Prozent) und Baden-Württemberg (11 Prozent) gezählt. Betrachtet man die Staulängen im Verhältnis zur Länge des jeweiligen Autobahnnetzes, waren die Stadtstaaten Berlin und Hamburg Spitzenreiter. Analysen des amerikanischen Verkehrsinformationsanbieters INRIX (2020) berechnen die Stunden pro Person, die jährlich durch Verkehrsstaus verschwendet werden. In den Ballungsräumen München (87 Stunden pro Jahr bzw. 15 Minuten pro Tag), Berlin (66 Stunden pro Jahr bzw. 11 Minuten pro Tag), Düsseldorf (50 Stunden pro Jahr bzw. 8 Minu-

ten pro Tag) und Hamburg (48 Stunden pro Jahr bzw. 8 Minuten pro Tag) verbrachten Fahrerinnen und Fahrer 2019 die meiste Zeit im Stau, der Bundesdurchschnitt lag bei 46 Stunden pro Jahr bzw. 8 Minuten pro Tag.

Ungeachtet dessen gelten in der Wahrnehmung der Verbraucherinnen und Verbraucher – das zeigen unsere Fokusgruppen – öffentliche Verkehrsmittel als das weitaus unzuverlässigste Verkehrsmittel. Möglicherweise sind die Gesamtverspätungen der Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs tatsächlich höher als die der Autofahrenden – dies lässt sich angesichts der mangelnden Daten bei der Messung dieser Verspätungen allerdings schwer sagen. Unabhängig davon werden Staus und Verzögerungen durch dichten Verkehr beim Autofahren als weitaus weniger einschränkend empfunden als Verspätungen im öffentlichen Verkehr. Dies mag auch daran liegen, dass viele Verbraucherinnen und Verbraucher das eigene Auto als grundsätzlich komfortabler empfinden und Wartezeiten dadurch weniger ärgerlich erscheinen (siehe Abschnitt 5.6). Statistiken zu zunehmendem Verkehrsaufkommen sowie zu steigenden Unfallzahlen (siehe Abschnitt 5.5) machen aber auch deutlich, dass sich vielerorts eine Überlastung des Verkehrssystems Straße abzeichnet, was sich auch auf die Attraktivität des motorisierten Individualverkehrs auswirken könnte.

5.4 Mobilitätskosten

Die Kosten, die sich im Zusammenhang mit Mobilität ergeben, stellen sich für manche der betrachteten Verbrauchergruppen als herausfordernder dar als für andere. Ein wichtiges Thema sind sie vor allem in der Gruppe der Niedriggebildeten im Odenwaldkreis, die sich überwiegend aus Erwerbslosen zusammensetzt. Ihre Verkehrsmittelwahl ist stark von einem Zusammenspiel von Verfügbarkeit (siehe Abschnitt 5.1) und Kosten geprägt. Die Teilnehmenden fühlen sich mangels alternativer Mobilitätsangebote abhängig vom eigenen Auto und können oder wollen darauf nicht verzichten, auch wenn sie die dadurch entstehenden Kosten als hoch empfinden:

„Also diese zusätzlichen Jobs ermöglichen mir quasi weiterhin, mein Auto fahren zu dürfen. Vom Unterhalt, also Steuern, Versicherung, das kriege ich grade noch so hin, das sind so 50, 60 Euro im Monat auf den Monat runter gebrochen [...] es bleibt dann halt wenig. Nur da mir das Autofahren halt so wichtig ist, sage ich mir ‚okay‘.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 398)

Für einzelne Fahrten auf öffentliche Verkehrsmittel umzusteigen, rentiere sich für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht. Die Fahrscheinpreise seien zu teuer, um sie zusätzlich zu den laufenden Kosten des Autos aufzubringen:

„Ich wollte auch grade sagen, das Auto kostet ja Geld, egal ob es benutzt wird oder nicht. Das kostet im Jahr dann seine Steuern und seine Versicherung. [...] Gut, warum mit der Bahn fahren, wenn man zu Hause fürs Auto schon teures Geld bezahlt.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 714)

Bemängelt wurde von der Gruppe, dass es keine staatliche Unterstützung bei Fahrtkosten gebe, beispielsweise durch steuerliche Erleichterungen oder Zuschüsse durch das Jobcenter:

„Und in Bezug auf die Bahnpreise und Arbeitslosen, ist zwar nur 20 Cent den Kilometer vergütet, wenn man mit dem Auto hinfährt, den Bahnpreis kriegt man aber zu 100 Prozent ersetzt, finde ich eine Schweinerei. Wenn ich von Nahenbach nach Miltenberg mit der Bahn fahre, kostet mich das hin und zurück 9,50 Euro, die ich voll kriege. [...] Fahre ich mit meinem Polochen dahin, kriege ich noch nicht einmal 6 Euro und habe quasi einen Teil von meinem Sprit vergütet, Verschleiß mein Problem, Kundendienst mein Problem, Wartung mein Problem und überhaupt.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 83)

„Steuern ja, die Absetzbarkeit der Fahrkosten, weil die Pauschale zum Beispiel mit 30 Cent ist meines Erachtens nach viel zu niedrig. Ist ja seit Jahrzehnten eigentlich schon gleich. Überhaupt die Möglichkeiten, die Fahrkosten auch noch mindernd geltend zu machen, wenn man nicht selbstständig tätig ist.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 121–121)

Bemerkenswert ist die Aussage eines Teilnehmers im Odenwaldkreis, Besuche bei Freundinnen und Freunden seien für ihn zu kostspielig. Sie macht deutlich, welch großen Einfluss für manche Personen die Höhe der Mobilitätskosten auf ihre gesellschaftliche Teilhabe haben:

MODERATOR: „Und wenn sie mal ... Ach so, Freunde, besuchen Sie die auch manchmal? TEILNEHMER: „Ist zu kostspielig.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 222–224)

Für die Abiturientinnen und Abiturienten im Kreis Ludwigslust, die ebenfalls über wenig finanzielle Mittel verfügen, spielt der Aspekt der Mobilitätskosten derzeit noch eine untergeordnete Rolle, weil sie diese in der Regel nicht selber aufbringen müssen. Insbesondere die Unterhaltungskosten für die Autos übernehmen die Eltern. Teilweise werden sogar Benzinkosten übernommen. Die jungen Erwachsenen sind sich allerdings wohl bewusst, welche Kosten mit dem Besitz eines ei-

genen Autos einhergehen, und sie haben diesbezüglich Bedenken, was das für die eigene Zukunft nach Verlassen des Elternhauses bedeuten könnte:

„Ich sehe das auch schon so, dass vor allem bei den Kosten, alleine jetzt schon, dass die einen teilweise erdrücken, alleine Versicherung, Steuern und so weiter. Bei einem Auto oder wie auch immer, wenn wir jetzt mal dabei bleiben wollen, dass das schon sehr erdrückend ist.“
(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 643–643)

Für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der meisten Fokusgruppen stellen Mobilitätskosten insbesondere dann eine Herausforderung dar, wenn es um längere Strecken (z. B. Urlaub, Ausflüge) geht. Finanzielle Aspekte sind bei der Verkehrsmittelwahl in den meisten Fällen wichtiger als etwaige Umweltbedenken:

„Mit dem Flugzeug hat letztendlich jede Person so 300 Euro bezahlt. Mit der Bahn hätte jeder oder wäre mit Bahn Gesamtpreis von 1.000 oder 1.600 Euro so in der Spanne gewesen, also das war unnormal viel. Dann nimmt man natürlich schon das Flugzeug, weil es dann auch billiger ist.“
(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 519)

„Was kannst du dir für eine vierköpfige Familie als Urlaub leisten? Da denke ich doch wirklich nicht an die Ökologie, an die Effizienz oder ähnliche Sachen. [...] die Möglichkeit, nach Hamburg zu fahren und von dort zu fliegen, weil es um ein Drittel günstiger ist, werde ich nutzen, auf jeden Fall. Und ich werde dabei beliebige Verkehrsmittel nutzen, nur damit es billiger ist.“
(Person mit russischem Migrationshintergrund aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 1283)

Aufwendungen für den Bereich Verkehr machen einen großen Anteil der Konsumausgaben privater Haushalte aus (Destatis & WZB, 2018). Nach Wohnkosten (35 Prozent) und Ernährungskosten (14 Prozent) geben Verbraucher für ihre Mobilität den drittgrößten Teil ihres Budgets aus (14 Prozent).

Wie sich diese Mobilitätskosten konkret zusammensetzen, hängt dabei vom Verkehrsmittel ab. Für Autofahrerinnen und -fahrer macht nach der Anschaffung vor allem der Kauf von Kraftstoffen einen hohen Anteil der Ausgaben aus: 2018 gaben Privathaushalte im Monat durchschnittlich 97 Euro dafür aus (BMW, 2019). Beiträge für die Kfz-Versicherung lagen 2017 bei durchschnittlich 40 Euro pro Haushalt, und damit genauso hoch wie Ausgaben für Wartung und Reparatur⁶ (Destatis, 2019a, S. 5).

Die Preise für den öffentlichen Verkehr lassen sich dagegen nicht exakt bestimmen, da starke regionale Unterschiede in der Preisgestaltung zu beobachten sind: Der ADAC (2019) führte einen Preisvergleich gängiger Ticketarten bei den Verkehrsverbänden 21 deutscher Städte durch. Im Durchschnitt fielen zum Zeitpunkt der Untersuchung 77,50 Euro für eine Monatskarte für Erwachsene an. Spitzenreiter war Hamburg – 109,20 Euro muss man hier zahlen. Es folgen Bonn und Köln (98,50 Euro) sowie Frankfurt a. M. (90,40) Euro. Am günstigsten fuhr man in München, die Monatskarte kostet hier 55,20 Euro. Der Durchschnittspreis für ein Einzelticket für Erwachsene lag bei 2,74 Euro. Den günstigsten Tarif zahlen Verbraucherinnen und Verbraucher in Mannheim (1,80 Euro), am teuersten war Nürnberg mit 3,20 Euro. Kinder unter sechs Jahren fahren in allen untersuchten Städten kostenlos.

Welches Verkehrsmittel sich für Verbraucherinnen und Verbraucher derzeit tatsächlich kostengünstiger darstellt, hängt also von vielen verschiedenen Faktoren ab und kann pauschal nicht beantwortet werden. Umfragen zeigen aber auch, fast drei Viertel (73 Prozent) der befragten Personen, die den ÖPNV nicht oder selten nutzen, wären bereit umzusteigen, wenn die Preise der öffentlichen Verkehrsmittel günstiger wären (ADAC, 2017, S. 6).

6 Enthalten sind in dieser Summe allerdings auch Kosten für Wartung und Reparatur von Kraft- und Fahrrädern.

Die Mobilitätskosten sind bei öffentlichen Verkehrsmitteln außerdem in den letzten Jahren überdurchschnittlich gestiegen. Zahlen des Statistischen Bundesamtes (2018b) zeigen, dass die Preise im öffentlichen Personennahverkehr zwischen 2000 und 2018 um fast 79 Prozent gestiegen sind. Die Preise für Bahntickets erhöhten sich um knapp 57 Prozent. Die Preise rund ums Auto (also durchschnittliche Kosten für Sprit, Kfz-Steuer, Reparatur, Versicherung und Stellplätze) stiegen in diesem Zeitraum dagegen lediglich um gut 36 Prozent⁷. Diese Preisentwicklungen im Kontext der Preisentwicklung aller Bedarfsfelder und Produkte ergeben folgendes Bild: Insgesamt stieg der Verbraucherpreisindex⁸ von 2000 bis 2018 im Mittel um 30 Prozent. Die Preise im öffentlichen Verkehr stiegen also stark überdurchschnittlich, die des Autos entwickelten sich etwa in Gleichklang mit der generellen Inflation. Den wichtigsten Faktor sehen Mobilitätsforschende dabei in der Politik: Der Anteil an Ausgleichszahlungen des Staates sinkt und der Nahverkehr wird immer mehr zum Defizitgeschäft, weshalb die Preise für die Verbraucherinnen und Verbraucher stetig erhöht werden (Balzer, 2019).

Die Mobilitätsforscher Rammler und Schwedes (2018, S. 8) stellen in diesem Kontext fest: „Im Zugang zu Mobilitätschancen ist das deutsche Verkehrssystem schon heute ausgesprochen ungerecht gegenüber anwachsenden Personengruppen.“⁹ Insbesondere Menschen mit geringer Kaufkraft könnten bestimmte Verkehrsmittel entweder überhaupt nicht oder nur mit einem eingeschränkten Qualitäts- bzw. Funktionsniveau nutzen.

5.5 Sicherheit

5.5.1 Sicherheit beim Fahrradfahren

Die meisten Bedenken hinsichtlich der Sicherheit im Straßenverkehr werden bei weitem hinsichtlich des Fahrradfahrens geäußert. In fast allen Fokusgruppen – etwas mehr in der Großstadt als auf dem Land – äußern die Verbraucherinnen und Verbraucher Wünsche nach Ausbau und Verbesserungen von Radwegen.

In Stuttgart beispielsweise wird Fahrradfahren als Verkehrsmittel zwar sehr wertgeschätzt (neben dem Aspekt der sportlichen Betätigung auch aus Gründen des Umweltschutzes, siehe Abschnitt 4.1), allerdings sorgen vor allem fehlende Radwege für Unsicherheitsgefühle. Auch der Zustand der Straßen (schlechter Bodenbelag) und Bedingungen wie Dunkelheit oder Glätte im Winter spielen dabei eine Rolle. Das Verhalten wird dementsprechend angepasst und auf das Fahrrad für bestimmte Strecken verzichtet:

„Bei mir ganz selten, ins Büro ganz selten mit dem Fahrrad, weil, das ist einfach total blöd, weil es keinen Fahrradweg gibt. Du musst fast die ganze Strecke auf der Straße fahren und das ist mir unangenehm, das heißt, wenn ich Rad fahre, dann eher Freizeitstrecken oder zum Einkaufen, dann schon, aber dann suche ich mir die Strecken, wo ich nicht auf der Straße fahren muss.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 231–231)

Auch die jungen Erwachsenen im Kreis Ludwigslust-Parchim, denen das Fahrrad als beliebte Alternative dient, wenn ihnen das Familienauto nicht zur Verfügung steht, sehen in dem schlechten Ausbau von Radwegen im ländlichen Raum ein Sicherheitsrisiko:

7 Maßgeblicher Treiber sind dabei die Spritpreise, die um fast 50 Prozent anstiegen.

8 Der Verbraucherpreisindex misst die durchschnittliche Preisentwicklung aller Waren und Dienstleistungen, die private Haushalte für Konsumzwecke kaufen.

9 In Bezug auf soziale Ungleichheit beobachten die Autoren neben der Dimension ungleicher Zugänge zu Verkehrssystemen auch noch eine weitere Dimension der Betroffenheit durch externe Effekte, wie Luftschadstoffe und Lärm, fehlende Verkehrssicherheit u. a. (Rammler & Schwedes, 2018).

„Das Rad, also es gibt halt kaum Fahrradwege, weil die Straßen sowieso schon so klein sind, und dann kommt ein Auto mit 80, 100 Sachen an auf der Landstraße, dann fühlt man sich als Fahrradfahrer also gerade auf dem Dorf nicht gerade wirklich sicher oder auch nur so ein Traktor mit vier Meter breiten Reifen.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 394)

„Also, es ist schon viel ausgebaut, aber das Problem ist, dass es teilweise zwischen Dörfern wieder unterbrochen ist. Also, es ist nie durchgängig und das ist halt das Blöde daran, dass man dann wieder auf diese großen Straßen ausweichen muss.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 395)

„Ich glaube, wenn es mehr Fahrradwege geben würde, würde ich tatsächlich auch öfters das Fahrrad nehmen. [...] Es ist halt nur so, dass man die Wege halt ... es ist risikoreich, die Wege morgens im Dunkeln, wenn Gegenverkehr kommt. Wenn Fahrradwege da wären, würden die, glaube ich, mehr genutzt werden, auf jeden Fall.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 398)

Eine repräsentative Befragung im Auftrag des BMVI ergab, dass sich 82 Prozent der Radfahrerinnen und Radfahrer unsicher fühlen, wenn sie auf einer Fahrbahn ohne markierten Radfahrstreifen fahren müssen (Sinus Markt- und Sozialforschung GmbH, 2019, S. 73). Insgesamt sorgen vor allem zu viel Verkehr und rücksichtslose Autofahrerinnen und Autofahrer für ein subjektives Unsicherheitsgefühl der Befragten. Wie auch unsere Fokusgruppen zeigt die BMVI-Studie, dass das Unsi-

cherheitsgefühl in Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern besonders ausgeprägt ist. Auf die Frage, in welchen Bereichen die Politik mehr für den Radverkehr tun könnte, antworten 60 Prozent der Befragten, es sollten mehr Radwege gebaut werden, und 53 Prozent wünschten sich, dass im Straßenverkehr die Radfahrenden von den Pkw-Fahrenden getrennt werden.

Von vielen Verbraucher- und Umweltorganisationen wird die fehlende Verkehrssicherheit von Radfahrenden in Deutschland kritisiert (siehe z. B. ADFC, 2019; Greenpeace e. V., 2018). Das gesamte Verkehrssystem sei zu sehr auf das Auto ausgerichtet und für Radfahrerinnen und Radfahrer viel zu gefährlich. Laut Statistischem Bundesamt (2020c) verunglückten im Jahr 2019 87.342 Radfahrerinnen und Radfahrer auf deutschen Straßen.¹⁰ Dies ist zwar ein leichter Rückgang zum Vorjahr (-1,7 Prozent) jedoch ist langfristig eine Entwicklung zu höheren Unfallzahlen zu erkennen.¹¹ 445 Radfahrende kamen im Jahr 2019 zu Tode, genau wie auch schon 2018, auch hier ist (bis COVID-19) eine steigende Tendenz zu beobachten – und das, obwohl die Zahl der Verkehrstoten generell im Straßenverkehr in Deutschland sinkt (Destatis, 2020d).

Bei etwa einem Fünftel aller Fahrradunfälle mit Personenschaden (22 Prozent) handelt es sich um Alleinunfälle ohne Unfallgegner. Die meisten aller Fahrradunfälle zwischen zwei Verkehrsteilnehmerinnen oder -teilnehmern entstanden aus Zusammenstößen mit Pkw (74 Prozent). Fast die Hälfte aller an einem Unfall beteiligten Radfahrenden (45 Prozent) galten als Hauptverursacher, bei Unfällen mit einem Pkw war dagegen nur jeder vierte Radfahrende (23 Prozent) und bei Unfällen mit Güterkraftfahrzeugen nur jeder fünfte Radfahrende (19 Prozent) der oder die Hauptschuldige (Destatis, 2020 c).

Insbesondere Kollisionen mit abbiegenden Kraftfahrzeugen werden von Fahrradverbänden mit Sorge betrachtet (ADFC & BGL, 2020), da diese besonders häufig zu schweren Verletzungen und Todesfällen

10 Die Statistik erfasst nur solche Unfälle, zu denen die Polizei herangezogen wurde. Insbesondere Verkehrsunfälle mit nur Sachschaden oder mit nur geringfügigen Verletzungen werden zu einem relativ großen Teil der Polizei nicht angezeigt (Destatis, 2020c).

11 Die Zahl der verletzten Fahrradfahrerinnen und -fahrer blieb sogar im Jahr der COVID-19-Pandemie fast auf demselben Niveau wie im Vorjahr 2019, der Rückgang betrug hier nur 0,8 Prozent (Stand Oktober 2020). Bei allen anderen Verkehrsteilnehmenden war im Zuge des in diesem Jahr wesentlich geringeren Verkehrsaufkommens auch ein viel höherer Rückgang der Verletztenzahlen zu sehen (Fußgängerinnen und Fußgänger: -34 Prozent; Pkw-Insassen: -37 Prozent) (Destatis, 2020e).

führen. So waren Lkw 2019 zwar lediglich in 5 Prozent aller Unfälle mit Personenschaden involviert, aber an 25 Prozent der Zusammenstöße mit Todesfolge beteiligt (Destatis, 2020c).

5.5.2 Sicherheit beim Autofahren

Auch Sicherheitsbedenken in Bezug auf das Autofahren wurden – wenn auch in wesentlich geringerem Ausmaß als beim Fahrradfahren – in einigen Gruppen problematisiert. Im ländlichen Raum werden vor allem enge Landstraßen, Witterungsbedingungen und Wildwechsel als die größten Gefahren wahrgenommen:

„Das sind so kleine Landsträßchen und da ist halt die Gefahr einfach ganz anders.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 408)

„Da hast du unter Umständen noch Wildwechsel, weiß der Kuckuck. Also man sollte morgens schon wach sein.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 408–409)

Die Unfallstatistiken des Statistischen Bundesamtes (2020d) zeigen, dass Autofahren in Deutschland in Bezug auf die Zahl der Verunglückten und die Zahl der Verkehrstoten immer sicherer wird. Die Anzahl der getöteten Pkw-Insassen lag 2019 mit 1.364 um 36 Prozent niedriger als zehn Jahre zuvor. Die Anzahl der Unfälle im Straßenverkehr insgesamt steigt dagegen regelmäßig. Die von den Teilnehmenden in den Fokusgruppen hauptsächlich geäußerten Gefahren (Straßenverhältnisse, Witterungseinflüsse und Hindernisse wie Wild auf der Fahrbahn) waren 2019 lediglich für 8 Prozent aller Unfälle im Straßenverkehr mit Personenschaden verantwortlich – der Großteil aller Unfälle (92 Prozent) wurde von Fehlverhalten von Fahrerinnen und Fahrern oder Fußgängerinnen und Fußgängern verursacht.

5.5.3 Sicherheitsempfinden im ÖPNV

In der in Stuttgart durchgeführten Fokusgruppe wurden auch Unsicherheitsgefühle in öffentlichen Verkehrsmitteln adressiert.¹² Insbesondere nachts fühlen sich einige Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmer in S- und U-Bahnen unwohl. Ihren Kommentaren ist zu entnehmen, dass dieses Gefühl im Vergleich zu früher zugenommen hat. Die Forderung nach mehr Personal in den öffentlichen Verkehrsmitteln wird daher mehrmals vorgebracht:

„[A]lso du bist vom Fahrer eigentlich sehr weit weg und abgeschirmt. [...] ich bin von einer Hochzeit in Kirchheim mitten in der Nacht um drei Uhr nach Hause gefahren und ich bin eigentlich niemand, der wirklich großartig Angst hat, aber mittlerweile wird es einem schon ein bisschen mulmig und da würde ich es gut finden, wenn Sicherheitspersonal da wäre.“

{30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 422}

„Aber es gibt ja leider auch, wenn die Stadtbahn voll ist, wenn dann der eine oder andere nervt, weil er laut Musik hört usw., dann spricht man den an und dann muss man auch fürchten, dass man abgepasst wird auf dem Bahnsteig.“

{30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 427}

„Eben mehr Personal, was für die Sicherheit sorgt. Wenn man das so hört, dann finde ich das schon beängstigend, wirklich, egal ob am Bahnsteig, ob irgendjemand geschubst wird vor die S-Bahn oder ob jemand belästigt wird in der S-Bahn oder auch in der Stadtbahn oder im Bus, das ist ja egal. Ich finde, Sicherheitspersonal gehört allgemein mehr her in Stuttgart. Es hat sich einfach sehr verändert und von daher wäre für mich jetzt Sicherheit der wichtigste Punkt.“

{30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 487}

12 An dieser Stelle ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Erhebung vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie durchgeführt wurde. Sorgen um die Sicherheit der eigenen Gesundheit standen daher nicht im Vordergrund.

Auch wenn die Sicherheit in öffentlichen Verkehrsmitteln und Bahnhöfen Kriminalitätsstatistiken zufolge objektiv steigt¹³, sind subjektive Unsicherheitsgefühle der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht zu vernachlässigen, da sie richtungsgebend für ihr Handeln sein können. Wichtig ist dabei auch, die gesamte Reisekette im Auge zu behalten. Nicht nur die Fahrt in öffentlichen Verkehrsmitteln selbst, sondern auch die Wege von und zur Haltestelle, insbesondere bei Dunkelheit, können zum Unsicherheitsempfinden und damit zur Vermeidung beitragen (Dziesan & Zistel, 2018).

Eine repräsentative Studie des Forschungsverbundes Wirtschaftlichkeit von Sicherheitsmaßnahmen im öffentlichen Personenverkehr (WiSima) zum subjektiven Sicherheitsempfinden von Nutzern des öffentlichen Personennahverkehrs zeigte, dass sich tagsüber die allermeisten Personen zwar „sicher“ oder „sehr sicher“ fühlen, sich nachts aber ein anderes Bild ergibt: In der Zeit zwischen 22 Uhr und sechs Uhr fühlt sich die Hälfte der Befragten „unsicher“ oder „sehr unsicher“ (jeweils 25 Prozent) bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel (Gerhold et al., 2020, S. 31). Insbesondere die Alterskohorte der über 65-Jährigen und Frauen hegen dieses Empfinden. Ebenfalls wurde gefragt, welche Risiken die ÖPNV-Nutzerinnen und -nutzer als besonders hoch einschätzen. Am meisten befürchteten sie demnach (Taschen-)Diebstahl, gefolgt von Unfällen, Raub, Körperverletzung, Sexualdelikten und Terrorismus.

Die in den Fokusgruppen mehrmals angesprochene Forderung, mehr Sicherheitspersonal zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls einzusetzen, findet sich in der WiSima-Befragung ebenfalls: Neben einem vermehrten Ausleuchten wurden sowohl Sicherheitspersonal der ÖV-Betreiber als auch Polizei und Sicherheitspersonal in zivil sowie Polizei in Uniform als die geeignetsten Mittel eingeschätzt, um das Sicherheitsempfinden zu fördern. Eine repräsentative Umfrage im Auftrag des Fahrgastverbandes Allianz pro Schiene (2013) zeigte weiterhin, dass sich nahezu jeder dritte Nutzende öffentlicher Verkehrsmittel in Deutschland auf Bahnhöfen oder an Haltestellen unsicher fühlt. 91 Prozent der Befragten sagten in dieser Befragung, ihnen sei es wichtig, dass Personal in der Nähe sei.

5.6 Komfort

Neben mangelnder Zuverlässigkeit, Flexibilität und Sicherheit gibt es eine Reihe weiterer Faktoren, die ein Verkehrsmittel für Verbraucherinnen und Verbraucher mehr oder weniger komfortabel machen.

Einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer empfinden beispielsweise die öffentlichen Verkehrsmittel als besonders bequem, da sie mit ihrer Nutzung einen Zusatznutzen verbinden, wie beispielsweise Lesen oder Ausruhen:

„Und die U-Bahnen fahren alle zehn Minuten, das ist für mich wesentlich angenehmer, ich bewege mich noch ein bisschen dabei, ich tue was für mich, ich kann ein Buch lesen.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 149)

„Der Vorteil vom Bus, warum ich den morgens oft nehme, ist halt, dass man die Zeit hat zu lernen noch mal für die Schule, außer die halbe Stunde nehme ich mir dann und lerne für einen Test oder so. Das spare ich zu Hause, aber beim Autofahren macht es sich eher schlecht nebenbei.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 414–414)

„Ich habe jetzt festgestellt, ich habe einen Vorteil, den ich beim Autofahren nicht habe: Ich kann einfach die Augen mal zu machen bei der Bahn. Ja, das ist echt, also für mich ist das angenehm mittlerweile.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 386)

Andere Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmer empfinden öffentliche Verkehrsmittel dagegen als besonders anstrengend und unkomfortabel im Vergleich zu anderen Verkehrsmitteln und bevorzugen aus diesem Grund das Auto, welches eine gewisse Privatsphäre und Ruhe bietet:

13 Beispielsweise zeigen Kriminalitätsstatistiken seit Jahren eine Rückläufigkeit für diverse Deliktbereiche, wie z. B. Diebstahl, Gewaltkriminalität und Straßenkriminalität (BMI, 2020). Eine separate Ausweisung von Gewalttaten und Belästigungen speziell im öffentlichen Verkehr gibt es in der polizeilichen Kriminalstatistik jedoch nicht.

„So gemütlich, wie es früher in der S-Bahn mal war, die Zeiten sind schon lange vorbei, man steht wirklich so drin, die Leute sind auch mittlerweile rücksichtsloser geworden, es ist alles angespannter, es ist wirklich Stress. S-Bahn ist wirklich purer Stress.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 157–157)

„Mir ist das zu nah, also mir ist das eine Unterschreitung meiner persönlichen Distanz, also ich fühle mich da nicht wohl. Ich muss mir irgendwie anhören, was irgendwelche Idioten sich für Musik irgendwie auf die Ohren trällern. Es ist mir einfach zu eng. Ich bin Raucher, ich kann keine Kippe rauchen.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 380)

„Im Bus, ich weiß es nicht, die Temperatur ist total ..., also entweder ist es arschkalt oder richtig heiß. Es ist irgendwie nervig. Man wird angerempelt. Es ist total ruckelig. Man muss ewig warten. Also, ich sehe irgendwie gar keinen Vorteil im Bus.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 416–416)

Geschätzt wird beim Auto weiterhin die Möglichkeit, Gepäck (wie Einkäufe oder Arbeitsmaterialien) transportieren zu können. Weiterhin sei man vor den Witterungen geschützt und habe mit kleinen Kindern weniger Stress:

„Ich kann auf dem Heimweg mir überlegen, ich kaufe noch den Olivenbaum, mache hinten die Klappe auf, schmeiße ihn rein und fahre weiter.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 384)

„Ich muss selber nicht viel schleppen, wenn ich mit dem Auto da oder da hinfahre.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 424)

„Wenn man Kinder dabei hat, dann mit dem Auto, ohne Kinder ist auch eine Bahnfahrt möglich.“

(Person mit russischem Migrationshintergrund aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 731)

Komfort in Bezug auf öffentliche Verkehrsmittel betrifft für die Verbraucherinnen und Verbraucher auch Aspekte wie Sauberkeit und Bahnhofsgestaltung. Gewünscht wurden von einigen Diskussionsteilnehmenden deshalb mehr saubere Zugtoiletten und die Möglichkeit, an Bahnhöfen vor der Witterung geschützt zu sein:

„Es ist ein ganz normaler Bahnhof, nur mit Gleisen, hat aber keinen Warteraum. Keinen Schutz für Reisende im Winter. Alles ist am Verfallen und nicht auf Standard, das geht echt nicht.“

(Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 439)

„Sie sollten die Toiletten öfter putzen lassen.“

(Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 451)

5.7 Kognitive und physische Zugangshürden bei öffentlichen Verkehrsmitteln

In Bezug auf öffentliche Verkehrsmittel berichten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fokusgruppen von verschiedenen Zugangshürden, die über bloße Verfügbarkeit und Kosten der Angebote hinausgehen. Es handelt sich dabei sowohl um physische Hürden (z. B. bei körperlichen Beeinträchtigungen) als auch um kognitive Hürden (z. B. beim Ticketkauf).

Eine Teilnehmerin in der in Stuttgart durchgeführten Fokusgruppe schilderte beispielsweise die besonderen Probleme ihres behinderten Sohns, für den die überlasteten Verkehrsmittel in der Stadt eine besondere Herausforderung darstellen:

„Ich weiß es jetzt durch meinen Sohn, der saß eine Zeitlang im Rollstuhl, durch seine Behinderung, und wenn man dann mit dem Rollstuhl versucht, in einen Bus zu steigen oder in die S-Bahn, die wirklich proppenvoll ist, hat man zeitweise überhaupt keine Chance.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 164–164)

Menschen mit Behinderungen muss es ermöglicht werden, an allen Bahnhöfen und Haltestellen, an denen öffentliche Verkehrsmittel ankommen und abfahren, ein-, aus- oder umzusteigen. Das Personenbeförderungsgesetz schreibt vor: „Der Nahverkehrsplan hat die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen.“ (§ 8 Abs. 3 S. 3 PBefG).¹⁴

Dass dieses Ziel der vollständigen Barrierefreiheit im Zugverkehr noch nicht erreicht ist, zeigen verschiedene Untersuchungen. Eine Analyse der Allianz pro Schiene (2020) ergab, dass 2019 nur 84 Prozent aller Bahnhöfe einen stufenlosen Zugang zu Bahnsteigen ermöglichen. Dies ist zwar ein deutlicher Fortschritt gegenüber 2017, als der Anteil lediglich bei 77 Prozent lag, bedeutet aber, dass immer noch jeder sechste Bahnhof nicht barrierefrei ist. Besonders schwer haben es Fahrgäste an Bahnhöfen im Saarland, in Hessen und Thüringen sowie in Bayern – hier fehlt es überdurchschnittlich häufig an Aufzügen, Rolltreppen oder Rampen. Ein Zugang ohne Stufen ist besonders häufig in Schleswig-Holstein, Berlin und Niedersachsen möglich.

Ein Gutachten im Auftrag der Schlichtungsstelle BGG, welche beim Behindertenbeauftragten der Bundesregierung angesiedelt ist, stellte entsprechend einen erheblichen Nachholbedarf in Bezug auf die Barrierefreiheit bei der Deutschen Bahn sowie bei privaten Eisenbahnunternehmen fest (Tolmein, 2019). Darge-

stellt wurde ebenfalls, dass es an vielen Bahnhöfen in Deutschland Menschen mit Mobilitätseinschränkungen nicht möglich sei, ohne fremde Hilfe auf den Bahnsteig zu gelangen. Häufig fehle es an Personal, um die für den Einstieg in den Zug notwendigen Hu- blifte zu bedienen.

Ein weiterer Befund der Studie ist, dass Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen häufig wichtige Informationen wie Gleiswechsel oder Verspätungen nicht erfahren würden, da es nicht immer Lautsprecherdurchsagen oder sehbehindertengerechte Anzeigen gebe. Dies stellte auch die Bundesnetzagentur (2019, S. 40) fest: Akustische Informationsmöglichkeiten seien nicht an allen Bahnhöfen gegeben und visuelle Anzeigen seien wiederholt nur eingeschränkt sichtbar. Ein Blick in den Geschäftsbericht der Bahn (2020c, S. 153) zeigt weiterhin, dass lediglich 5.000 der 9.200 Bahnsteige (54 Prozent) mit einem taktilen Leitsystem für blinde und sehbehinderte Menschen ausgestattet sind.

Alle vier Jahre veröffentlicht die Bundesregierung einen Bericht über die Lage von Menschen mit Beeinträchtigungen in Deutschland, zuletzt Ende 2016 (BMAS, 2016). Darin enthalten sind auch jene Auswertungen zum Stand der Barrierefreiheit im Zugverkehr wie gerade dargestellt. Die Autoren der Studie weisen weiterhin noch auf die schwierige Datenlage zur Barrierefreiheit im öffentlichen Nahverkehr hin. Sie gehen davon aus, dass Menschen mit Beeinträchtigungen im ländlichen Raum mit besonderen Zugangsbarrieren zum ÖPNV konfrontiert sind. Eine Möglichkeit, die Barrierefreiheit im ÖPNV einzuschätzen, stelle die Betrachtung der Anteile an Niederflurbussen in den Busflotten der Verkehrsunternehmen dar. Betrachtet man die aktuellen Zahlen des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), lag 2018 der Niederfluranteil bei den von VDV-Unternehmen eingesetzten Standardlinienbussen im Stadtverkehr bei 90 Prozent. Die im Überlandverkehr eingesetzten Standardlinienbusse erreichten diese Quote nicht, der Anteil von Niederflurbussen betrug hier nur 71 Prozent (VDV, 2019, S. 39).

¹⁴ Gemäß § 8 Abs. 3 S. 4 PBefG können Ausnahmen im jeweiligen Nahverkehrsplan statuiert werden: „Die in Satz 3 genannte Frist gilt nicht, sofern in dem Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benannt und begründet werden.“ Problematisch ist weiterhin, dass die Barrierefreiheit nicht definiert wird und in den Händen der Verkehrsbetriebe liegt: Mit Bezug auf die in § 2 Abs. 3 Satz 1 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung vorgesehene Barrierefreiheit hat der VGH Mannheim entschieden, die Vorschrift überlasse es den Eisenbahnunternehmen, „über die Frage eines barrierefreien Zugangs zu Bahnanlagen im Einzelfall abwägend zu entscheiden und dabei den nach typisierenden Merkmalen ermittelten Bedarf, die Herstellungskosten und die Erreichbarkeit anderer, barrierefreier Bahnanlagen zu berücksichtigen“ (21.04.2005, BeckRS 2005, 27119).

Von Barrierefreiheit in öffentlichen Verkehrsmitteln profitieren nicht nur Menschen mit Behinderungen. Sie sorgt für mehr Komfort für alle Fahrgäste, man denke nur an Familien mit Kinderwagen, Reisende mit Gepäck oder Seniorinnen und Senioren mit Gehhilfen. Doch nicht nur physische Barrieren belasten die Verbraucherinnen und Verbraucher im öffentlichen Verkehr. Weiteren Zugangshürden begegnen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer unserer Fokusgruppen bereits bei der Reiseplanung und beim Ticketkauf. Einige Seniorinnen und Senioren müssen beispielsweise beim Recherchieren von Verbindungen und Buchen von Fahrkarten die Hilfe von Verwandten in Anspruch nehmen:

„Da rufe ich meinen Schwiegersohn an und sage mach das mal, ich will dann und dann fahren und dann macht er mir das.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 697)

Die älteren Verbraucherinnen und Verbraucher gehen auch ins Reisebüro, um Bahntickets zu kaufen. Selber im Internet nach Tickets zu recherchieren, trauen sie sich nicht zu:

„Wir können das noch nicht so gut, da brauchen wir noch Hilfe.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 713)

Doch nicht nur den Seniorinnen und Senioren ist es wichtig, beim Ticketkauf eine persönliche Ansprechperson zu haben. Auch in der Gruppe der Abiturientinnen und Abiturienten in Ludwigslust-Parchim bevorzugen einige in bestimmten Situationen menschlichen Kontakt:

„[Weil das ist meiner Meinung nach immer besser, jemanden gegenüber zu haben, dem man auch eine Frage stellen kann und bevor man sich online damit tiefgründig auseinandergesetzt hat, hat man zwei Sekunden gefragt und hat eine Antwort gekriegt.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 733)

Die Wahl der besten Verbindung und der Kauf von Tickets sind für viele Verbraucherinnen und Verbraucher also nicht so leicht zu bewältigen. Besondere Herausforderungen entstehen für Fahrgäste beim Übergang von einem Verkehrsverbund in einen anderen, dies kommt auch in den Fokusgruppen zum Ausdruck:

„In Ilmenau zahlen Studenten, um die Privatbusse zu nutzen. In Regionen wie Erfurt, Weimar, Jena und Gera kann man mit dem Ticket Bahn fahren. In der Regel sind Bereiche innerhalb von VMT [Anm.: Verkehrsverbund Mittelthüringen] kostenlos. Das heißt, die DB-Züge fahren kostenlos zu allen Schulen im Bundesland, bei den Bussen ist es jedoch je nach Stadt im Bundesland unterschiedlich. Wenn ich zum Beispiel in Jena studiere, kann meine Karte in Jena, Erfurt und Weimar nutzen. Aber wenn ich nach Ilmenau gehe, muss ich bezahlen. Es ist nicht in der VMT.“

(Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 338)

Bundesweit gibt es Dutzende von Verkehrsverbänden¹⁵ und ihre Tarif- und Beförderungsbedingungen unterscheiden sich teilweise erheblich. Nicht selten führe dies laut Verbraucherzentrale Bundesverband (2018) dazu, dass Fahrgäste unabsichtlich zu Schwarzfahrerinnen und Schwarzfahrern (sogenannte „Graufahrerinnen und Graufahrer“) werden, weil sie beispielsweise den falschen Fahrschein gelöst oder diesen nicht richtig entwerfen haben.

Bei den Teilnehmenden mit russischem Migrationshintergrund waren auch herkunfts- und kulturell bedingte Zugangshürden Thema. Insbesondere bei älteren Generationen – den ersten, die nach Deutschland gekommen sind – gibt es viele Unsicherheiten bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, wie beispielsweise der Bahn. Dies liegt vor allem an Sprachproblemen und der Angst, sich bei Schwierigkeiten und unerwarteten Änderungen nicht helfen zu können. Auch bei jüngeren Generationen, die beispielsweise nicht in den deutschen Arbeitsmarkt integriert sind, gibt es solche

15 In einem Verkehrsverbund können sich Verkehrsunternehmen zusammenschließen, um gemeinsam Planung, Abstimmung und Organisation des ÖPNV in den Regionen vorzunehmen.

Sprachbarrieren. Aus diesem Grund ist für diese Personen das vertraute, eigene Auto das bevorzugte Verkehrsmittel:

„Die Älteren sind in den zwanzig Jahren, die sie in Deutschland leben, wirklich noch nie Bahn gefahren, weil sie Angst davor haben, nicht klarzukommen.“

(Person mit russischem Migrationshintergrund aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 1121)

„Sie sind drüben mit dem Wagen im Dorf gefahren und tun das hier – da gibt es keinen großen Unterschied. Sie finden sich auf den Autobahnen zurecht und haben gelernt, mit Navigationsgeräten klarzukommen – das ist schon etwas, aber das war’s auch! Mein Schwiegervater würde einfach nie in einen Zug einsteigen. Niemals und nirgends. Er würde stattdessen lieber anderthalbtausend Kilometer mit dem Auto zurücklegen.“

(Person mit russischem Migrationshintergrund aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 1125)

„Ich kenne viele russischsprachige Frauen, die zu Hause bleiben, um sich z. B. um ihre Kinder zu kümmern. Sie würden nicht Bahn fahren. Sie haben sich in sozialer Hinsicht nicht eingelebt.“

(Person mit russischem Migrationshintergrund aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 1148)

„Es ist so, dass die junge Generation sich besser zurechtfindet. Wir bekommen sehr viele Gäste aus Russland, die sich mit ihrem Smartphone und der App in englischer Sprache überall zurechtfinden, Tickets kaufen und sich sehr wohlfühlen, ohne die Landessprache zu sprechen.“

(Person mit russischem Migrationshintergrund aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 1147)

6 Verkehrswende: Die Wahl umweltfreundlicherer Verkehrsmittel aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher

Im Zuge der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (vgl. auch D.I Nachhaltiger Konsum) ist der Verkehrssektor von zentraler Bedeutung, da er etwa ein Fünftel aller CO₂-Emissionen Deutschlands verursacht (UBA, 2020). Um diese zu reduzieren, wäre es erforderlich, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher insgesamt ihre Strecken reduzieren sowie bei der Verkehrsmittelwahl vom individualisierten Individualverkehr auf den Langsamverkehr (Fahrradfahren, zu Fuß gehen) sowie auf umweltfreundliche öffentliche Verkehrsmittel wechseln. Daher wurden in den durchgeführten Fokusgruppen die Einstellungen der Verbraucherinnen und Verbraucher zu Umwelt- und Klimaauswirkungen ihres Mobilitätsverhalten diskutiert. In der Auswertung zeigt sich, dass deren Einfluss auf die Verkehrsmittelwahl als gering zu bewerten ist, d. h., dass sich die Menschen regelrecht in ein nicht nachhaltiges Mobilitätsverhalten gezwungen fühlen.

6.1 Einstellungen der Verbraucherinnen und Verbraucher zur Verkehrswende

In den meisten Fokusgruppen ist durchaus ein Bewusstsein für die Klimadiskussion in Bezug auf Mobilität vorhanden. Einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer befürworten Bestrebungen, die Nutzung umweltfreundlicher Verkehrsmittel zu erhöhen und sind auch selbst bereit, ihr Verhalten zu verändern und beispielsweise mehr Fahrrad zu fahren:

„Ich denke, es muss generell ein Umdenken geben, also in Richtung mehr weg von den Autos, mehr hin auf die Fahrräder.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 265–265)

„Hatte bei mir tatsächlich einen Bewusstseinswandel, da ich ja Teil des Problems bin, wenn ich mich auch mit in den Stau stelle [...] und dann habe ich gesagt, so, Faxen dicke, ich lasse mich nicht mehr vom Regen abhalten [...], dass eben von März bis Oktober ich tatsächlich auch mit dem Rad fahre und versuche möglichst konsequent zu sein.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 224–224)

„Wenn ich jetzt zum Beispiel zum Training fahre, das sind nur vier Kilometer, und dann besonders im Sommer achte ich eigentlich schon drauf, dass ich möglichst mit dem Fahrrad fahre.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 532–532)

In den meisten Fällen ist es aber so, dass sich die Teilnehmenden trotz eines Bewusstseins für Umweltauswirkungen aufgrund der in Abschnitt 3 beschriebenen Mobilitätswänge sowie dem Mangel an Zugang zu umweltfreundlichen Verkehrsmitteln (vgl. Abschnitte 4 und 5) nicht in der Lage sehen, ihr Mobilitätsverhalten zu ändern. So entscheiden sich z. B. die Stuttgarterinnen und Stuttgarter mitunter gegen das umweltfreundliche Fahrrad, weil ihre Sicherheit im Straßenverkehr nicht gewährleistet ist (siehe auch Abschnitt 5.5.1):

„Na gut, oder man macht es dementsprechend so, dass man das Fahrrad wirklich nur noch in der Freizeit verwendet, einfach für Strecken, wo man weiß, ich muss nicht an der Straße fahren.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 246–246)

Gerade in ländlichen Räumen sehen die Diskussions- teilnehmerinnen und -teilnehmer überwiegend keine Möglichkeiten, Umweltaspekte bei ihrer Mobilität zu berücksichtigen, da sie sich zu sehr vom eigenen Auto abhängig fühlen (vgl. auch Abschnitte 5.1 und 5.2):

„Wenn ich in der Stadt wohnen würde, würde ich das Auto abschaffen. Sage ich jetzt ganz ehrlich. Und vielleicht noch einen anderen Beruf hätte. Dann würde ich das Auto abschaffen und könnte mich dem Klimaschutzgedanken frönen, sage ich ehrlich.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 449)

„Ich glaube, diese Option, die man hat, dass man jetzt wählt, ich bin jetzt umweltverträglicher, die ist oft gar nicht gegeben, sondern dass man halt unbedingt auf das Auto angewiesen ist und dass es die einzige Möglichkeit ist.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 538–538)

„Wenn jede Person ein wenig mitmacht, hilft das der Umwelt und macht sie sauberer. Das können wir aber sicher nicht die ganze Zeit tun, weil es Orte gibt, wo ich ohne mein Privatfahrzeug nicht hinkommen kann. Es ist fast unmöglich, überall nur mit öffentlichen Verkehrsmitteln hinzufahren.“

(Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 365)

Einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fokusgruppen bewerten das Streben nach einer Verkehrswende grundsätzlich kritisch. Sie halten sie nicht für politisch durchsetzbar oder sehen die Verantwortung nicht bei sich selbst:

„Da sind auch Grabenkämpfe, die sich da auf tun, wenn man sich dann traut, tatsächlich auch dem Pkw und dem motorisierten Verkehr nicht den Raum zu geben [...] da gibt es ja jetzt genug Initiativen, da muss man vielleicht auch mal den Mut haben, da was zu tun, aber, das ist politisch, glaube ich, sehr schwer, insbesondere die Abhängigkeit von der automobilen Industrie, wo wir alle von abhängig sind.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 274)

„Es wird der größte CO₂-Ausschuss der Welt von Schiffen produziert und nicht von Autos, das ist doch so ein Fakt gewesen, ein Schiff, 40 Millionen Autos.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 516)

„Also Umweltverträglichkeit spielt hier auf dem Land keine Rolle, für meine Begriffe. Wenn jeder mit dem Auto fährt, ist hier bei uns die Luft doch noch sauber. Ich habe mit Stuttgart den Vergleich, habe mit Wiesbaden den Vergleich. Das ist kein Thema für uns auf dem Land.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 547)

„Aber unsere Generation, [...] da wird sich keiner sagen, ich stell jetzt mein Auto, Benziner, Diesel, zwei Jahre alt, das stoße ich ab, ich hole mir ein E-Auto. Also das ist in unserem fortgeschrittenen Alter ...“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 675)

Viele Verbraucherinnen und Verbraucher machen sich insbesondere Gedanken über höhere Kosten, die eine umweltfreundlichere Mobilität ihrer Meinung nach für sie persönlich bedeuten würde. Die finanzielle Last einer Verkehrswende sollen nicht sie tragen müssen:

„Wenn ich jetzt an diese ganze Umweltproblematik denke und wenn das Bundesumweltministerium sagt, der Liter Diesel sollte mindestens 2,50 Euro kosten oder so was, wird für uns die Mobilität in dem Sinne zerstört hier auf dem Land, weil wir uns eigentlich nicht mehr fortbewegen können.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 776–776)

„Das ist aber viel zu teuer, wenn wir jetzt auf das E-Auto umsteigen.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 667)

Andererseits wird das Mittel des finanziellen Anreizes als politische Strategie regelrecht eingefordert, wenn es zum Beispiel um die Ticketpreise bei Kurzstreckenflügen geht. Nur wenn Fliegen teurer werde, würde man häufiger auf umweltfreundlichere Alternativen umsteigen. Bahnfahrten dagegen müssten günstiger und komfortabler werden:

„Dass eine innerdeutsche Strecke mit der Bahn niemals teurer sein darf als mit dem Flieger, das wäre ja schon mal ein Ansatz.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 505)

„Es ist gut, dass es teurer wird. Ich denke das ist gut, das wollen sie ja jetzt auch in dem Klimapakete machen, dass das Kurzstreckenfliegen teurer wird.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 695)

„Wenn die Regierung eine bessere Umwelt fordert, sollte es mehr Unterstützung oder das richtige Unterstützungsprogramm geben, zum Beispiel billigere Tickets für Familienausflüge, sodass ein Trip nach Leipzig oder Berlin für große Familien bezahlbar würde, wenn Zugfahrkarten günstiger wären.“

(Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 418)

„Aber man kann die Umwelt schützen, indem man mit der Bahn fährt. Wenn Reisen mit der Bahn wirtschaftlich effizient wäre, würde man automatisch Bahn fahren. Und hinsichtlich des Komforts oder der Flexibilität der Verkehrsmittel kann man sagen, dass ein eigenes Auto die beste Lösung für uns ist. Wir können jederzeit ins Auto einsteigen und losfahren, wann immer wir möchten. Deswegen muss das Bahnangebot attraktiver gestaltet werden, sodass wir mit der Bahn fahren wollen.“

(Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 423–424)

Einblicke in das Umweltbewusstsein der Deutschen im Bereich der Mobilität bieten auch die Daten der repräsentativen Umweltbewusstseinsstudie des BMU und des Umweltbundesamtes. Die Studie bestätigt den Eindruck aus den Fokusgruppen, dass der Mehrheit der deutschen Bevölkerung die Notwendigkeit eines umwelt- und klimafreundlicheren Verkehrs bewusst ist. Für die Hälfte der Befragten hat mit Blick auf die zukünftigen Entwicklungen des Verkehrs der „Umwelt- und Klimaschutz“ den höchsten Stellenwert – „Bequemlichkeit“ und „Erschwinglichkeit“ haben dagegen

nur für 40 Prozent und die „wirtschaftliche Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen“ nur für 10 Prozent der Befragten höchste Priorität. Auf die Ausrichtung der aktuellen Verkehrspolitik angesprochen, ist die große Mehrheit der deutschen Bevölkerung der Meinung, diese orientiere sich vor allem an den Interessen der Wirtschaft und weniger am Umwelt- und Klimaschutz oder den Bedürfnissen der Menschen. Dementsprechend wird die Regierung auch in die Pflicht genommen, wenn es um Akteure geht, die nach Meinung der Befragten zu einem umweltfreundlichen Verkehr beitragen können. Über zwei Drittel (69 Prozent) erwarten von Bund und Ländern einen wichtigen Beitrag, etwas weniger, aber immer noch zwei Drittel (63 Prozent) von der Autoindustrie. Die eigene, persönliche Verantwortung steht an dritter Stelle (51 Prozent) (BMU & UBA, 2019, S. 55 und S. 62).

6.2 Elektromobilität

In der Diskussion um eine Verkehrswende in Richtung klimafreundlicherer Mobilität spielen alternative Antriebsformen eine wichtige Rolle. Die Bundesregierung sieht in der Elektromobilität einen wichtigen Baustein, um ihre Klimaziele zu erreichen und fördert mit dem „Umweltbonus“ seit Juli 2020 und noch bis 2025 den Kauf von Elektrofahrzeugen. Bis mindestens Ende 2021 wird auch noch eine „Innovationsprämie“ gezahlt und der staatliche Zuschuss damit verdoppelt. Zusätzlich fahren bis 2025 zugelassene Elektroautos durch die Reform der Kfz-Steuer zehn Jahre steuerfrei.

Dennoch sind batteriebetriebene, elektrische Fahrzeuge derzeit in Deutschland noch wenig verbreitet, auch wenn starkes Wachstum erkennbar ist. Laut Kraftfahrtbundesamt liegt der Bestand an reinen Elektroautos 2020 bei 136.617 Fahrzeugen (Kraftfahrtbundesamt, 2020). Ein vergleichsweise sehr hoher Anteil der Elektrofahrzeuge, gut 50 Prozent, fällt dabei auf Firmenwagen (infas et al., 2018, S. 5). Immerhin jeder Dritte kann sich nach einer Umfrage im Auftrag des TÜV generell vorstellen, in der Zukunft ein Elektroauto anzuschaffen. Meistgenannter Hinderungsgrund für die Anschaffung eines solchen Fahrzeugs stellen die Anschaffungskosten dar (49 Prozent), dicht gefolgt von der zu geringen Reichweite von Elektrofahrzeugen (47 Prozent). Ausschlaggebend sind weiterhin die fehlende Ladeinfrastruktur (39 Prozent) und die Frage, ob Elektroautos wirklich umweltfreundlicher sind (38 Prozent) (TÜV e. V., 2020, S. 69).

In der Regel gilt: Elektroautos haben höhere Anschaffungs-, aber tendenziell niedrigere Betriebskosten als vergleichbare Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor. Ein Vergleichstest des ADAC (2020c) betrachtete die Gesamtkosten von Elektroautos und konventionellen Benzin- und Dieselfahrzeugen in einem Zeitraum von fünf Jahren unter Berücksichtigung von u. a. Anschaffungspreis, Wertverlust, Kraftstoff-/Stromkosten, Wartungs- und Reparaturkosten sowie Steuern und Versicherung. Häufig schneiden nach dieser Berechnung Elektrofahrzeuge günstiger ab als Autos mit Verbrennungsmotor. Auf ein ähnliches Ergebnis kommt in seinen Berechnungen das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (Runkel & Stubbe, 2019). Ein wichtiger Faktor für die Kostenbilanz ist die derzeit gewährte staatliche Kaufprämie für Elektroautos. Für Verbraucherinnen und Verbraucher dürften neben den Anschaffungskosten allerdings vor allem die Betriebskosten, die direkt beim Fahren entstehen, eine Rolle spielen, da es ihnen hier möglich ist, Benzin- und Stromkosten pro Fahrt direkt gegenüberzustellen. Der bereits beobachtbare Trend zu sinkenden Benzinpreisen und steigenden Strompreisen kann daher für die Attraktivität der Elektromobilität zum Problem werden (Nefzger, 2020).

Wie steht es allerdings mit der Umweltbilanz von Elektrofahrzeugen? Elektrofahrzeuge werden zwar häufig als „emissionsfrei“ bezeichnet, tatsächlich dürfen aber die CO₂-Emissionen, die bei der Produktion der Fahrzeuge sowie bei der Produktion des für die Nutzung notwendigen Stroms entstehen, nicht vernachlässigt werden. Insbesondere die Umweltbilanz der verwendeten Batteriezellen wird in der Diskussion um Elektromobilität häufig kritisiert – so auch in unseren Fokusgruppen. Das BMU hat die Umweltbilanz von Elektroautos auf Basis realistischer Verbrauchswerte untersucht (BMU, 2019) und zeigt: Ein derzeit typisches Elektroauto verursacht während seines gesamten Lebenszyklus wesentlich weniger CO₂-Emissionen als Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor. Auch das Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg bescheinigt Elektroautos eine bessere Klimabilanz, wenn der gesamte Lebensweg betrachtet wird (Agora Verkehrswende, 2019a). Berücksichtigt wurde dabei der aktuelle deutsche Strom-Mix, der 2018 rund 38 Prozent Strom aus Braun- und Steinkohle beinhaltete. Wichtig ist dabei der Umstand, dass Strom aus erneuerbaren Energien laut Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) bevorzugt ins Stromnetz eingespeist wird und daher damit zu rechnen ist, dass alle neu hinzukommenden

Stromverbraucher wie Elektroautos lediglich den Verbrauch von konventionell erzeugtem Strom erhöhen. Es wäre für die CO₂-Bilanz von Elektroautos daher wichtig, dass der zusätzliche Stromverbrauch mit einem Zuwachs des Angebots an Strom aus erneuerbaren Energien einhergeht.

Bei Elektroautos klaffen vor allem die CO₂- und Ressourcenbilanz auseinander, da für die Herstellung der Fahrzeugkomponenten von Elektroautos mehr Rohstoffe verbraucht werden als bei konventionellen Autos (BMU, 2019). Insbesondere im Bereich der Batterien gibt es noch Verbesserungspotenzial. Hierfür werden bestimmte seltene Rohstoffe wie Lithium und Kobalt benötigt, die unter problematischen Förderbedingungen gewonnen werden (Öko-Institut, 2017).

Die schlechte Ressourcenbilanz von Elektroautos scheint den Verbraucherinnen und Verbrauchern in seinem Ausmaß nicht bewusst zu sein, vielleicht weil sie entsprechenden Informationen durch den öffentlichen Diskurs nicht erhalten. In allen Fokusgruppen wurde mit den Teilnehmenden über das Thema Elektromobilität gesprochen. Es gab zwar durchaus einige Stimmen, die die Förderung von Elektroautos kritisch sehen, aber i. d. R. aus anderen Gründen: So sei z. B. die Infrastruktur dafür noch nicht ausreichend und die Technologie noch nicht ausgereift genug, um sie jetzt schon zu nutzen:

„Und bei der Herstellung dieser Batterien – wie viel setzt denn da die Fabrik in die Atmosphäre frei?“

(Person mit russischem Migrationshintergrund aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 1253)

„Wir haben es probiert, es ist wunderbar zu fahren, es ist einfach traumhaft, traumhaft zu fahren, aber wenn man hier zweimal nach Kümbdchen-Keidelheim fährt, da ist man schon wieder hach, hach, komme ich noch heim. Also diese Technik die ist noch nicht ausgereift. Es muss mehr Kilometer fahrbereit sein, da arbeitet man ja auch dran.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 670–671)

„Das Problem ist nur wieder in Deutschland, es muss jetzt sofort alles da sein und wir könnten nicht erst noch wieder sich das noch ein bisschen weiterentwickeln lassen oder interessanter werden lassen und vielleicht auch, es ist zwar schön, dass jetzt viele Hilfen auch da sind und dass auch Leute Elektroautos kaufen, aber vielleicht sollte man doch noch eher ein bisschen warten, bis es weiter ausgereift ist, bis so ein Elektroauto dann auch wirklich eine Reichweite von 1.000 Kilometer hat und so was.“
(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 720)

Dass die Sorge der Verbraucherinnen und Verbraucher über die Reichweite von und Infrastruktur für Elektrofahrzeuge berechtigt ist, wird durch quantitative Daten bestätigt. Dreiviertel aller Privathaushalte mit Elektroauto verfügen noch über mindestens ein weiteres Auto, vermutlich um die Reichweitenproblematik zu kompensieren. Aus demselben Grund werden Elektroautos auch besonders intensiv auf kurzen Strecken genutzt, Fernfahrten sind eher selten (infas et al., 2018). Derzeit auf dem Markt verfügbare Elektroautos erreichen meistens eine reale Reichweite von um die 300 bis 400, im Maximalfall 450 Kilometern (ADAC, 2020d). Mit weiteren Innovationen und Fortschritten in diesem Bereich ist mit Blick auf zurückliegende Erfolge auch zukünftig zu rechnen. Der Auf- und Ausbau einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur ist unabdingbar, weshalb zunehmend hohe Summen in diese investiert werden. Derzeit stehen in Deutschland etwa 27.700 öffentlich zugängliche Ladepunkte zur Verfügung, davon 14 Prozent Schnelllader (BDEW, 2020). Damit ist derzeit die Empfehlung der Europäischen Kommission von einem Ladepunkt für je zehn Fahrzeuge übererfüllt (EU-Richtlinie 2014/94/EU über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe). Trotzdem erscheint für viele Verbraucherinnen und Verbraucher der Vorbereitungs- und Planungsaufwand für das Aufladen von Elektroautos außerhalb eines heimischen Ladepunkts gegenwärtig noch ungewohnt und aufwendig.

Einige Diskussionsteilnehmende stellen auch die Umweltfreundlichkeit von Elektroautos (vor allem in der Produktion) in Frage und kritisieren eine grundsätzliche Verteufelung von Verbrennungsmotoren:

„Und da finde ich es ein bisschen schade, dass man da teilweise die nicht ganz so umweltfreundliche Produktion einfach komplett außer Acht lässt und sagt, okay, die fahren jetzt mit Strom, sie haben keine Abgase, die sie ausstoßen, jetzt sind sie umweltfreundlich, aber dass das halt während der Produktion schon in Massen getan wurde, das lassen die meisten so ein bisschen außer Acht. Das finde ich ein bisschen schade.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 721–721)

„[D]ieses Starren auf so einen bestimmten Weg, was man manchmal in Deutschland hat, besonders diese Elektroparte eben, dass immer diese ganzen Diesel und Benziner alle so verteufelt wurden auch teilweise. Hier auf dem Dorf betrifft es halt eher nicht. Ich glaube, Opa Willy fährt immer noch mit seinem Golf 2 jeden Morgen zum Bäcker. Es ist halt leider noch so. Man muss sich halt schon eher so vielseitiger damit beschäftigen.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 726)

Es gibt aber auch Stimmen in der Diskussion, die sagen, Deutschland dürfe bei Innovationen im Bereich der Mobilität nicht hinter anderen Ländern zurückfallen und die Gesellschaft müsse hinsichtlich umweltfreundlicher Neuerungen aufgeschlossen sein – und in diesen Aussagen werden Elektroautos als umweltfreundliche Alternative zum Verbrennungsmotor gesehen:

„Ja, aber ich finde nicht, dass man deswegen jetzt nichts machen soll und warten soll. Ich finde sowieso, dass Deutschland sich schon sehr viel Zeit lässt, wenn man das mit anderen Ländern vergleicht, die schon viel weiter sind und ich finde, es macht keinen Sinn zu sagen, wir warten jetzt erst mal, was passiert, weil man kann ja ewig warten.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 725)

„Wir sollten vielleicht versuchen, unsere Einstellung zu ändern zu einigen Sachen. Zum Beispiel jetzt, dass wir auch mal Mut haben, neue Sachen auszuprobieren, also dass, auch wenn jetzt neue Antriebskonzepte auf den Markt kommen oder so was, dass wir nicht noch an den alten festhalten und das Neue einfach alles wegschieben und sagen, ich will das nicht, ich will das einfach nicht, obwohl man es gar nicht kennt und sich einfach mal darauf einlassen.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 773)

Zusammenfassend machen die Fokusgruppen deutlich, dass bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern große Unsicherheiten existieren, ob Elektromobilität die Belastung des Klimas im Vergleich zum klassischen Verbrennungsmotor wirklich senken kann. Diese Bedenken spiegeln sich auch in entsprechenden quantitativen Erhebungen wider. Nach einer repräsentativen Umfrage im Auftrag des TÜV zweifeln 41 Prozent der Befragten daran, dass durch Elektroautos die verkehrsbedingte Klimabelastung reduziert werden kann (TÜV e. V., 2020, S. 66). Ähnliche Ergebnisse zeigte das Automobilbarometer 2019 von Consors Finanz (2019, S. 54) – hier sind etwa die Hälfte Befragten (52 Prozent) der Meinung, die Gesamtköbilanz von E-Autos sei schlechter oder nicht besser als bei einem klassischen Pkw.

6.3 Potenziale von Sharing-Angeboten und digitalen Mobilitätsdiensten

Die Digitalisierung ermöglicht die Entwicklung vielfältiger neuer Mobilitätsangebote, die häufig unter den Begriffen „Shared Mobility“ oder „On-Demand-Mobility“ subsumiert werden. Es handelt sich dabei um bedarfsgesteuerte Mobilitätsangebote, bei denen nach Buchung über das Internet (meist über eine Smartphone-App) ein Fortbewegungsmittel temporär zur Verfügung gestellt oder mit anderen Personen gemeinsam genutzt wird. Buchung und Zahlung werden komplett digital abgewickelt, rund um die Uhr, ohne Zutun von Personal. Beim Car-, Bike- oder E-Scooter-Sharing können sich Verbraucherinnen und Verbraucher beispielsweise zeitweise ein Auto, ein Fahrrad oder einen Elektroroller

mieten und eigenständig dezentral in einem definierten Gebiet abholen und zurückgeben. Bei Angeboten des „Ridesharings“ oder „Ridepoolings“ handelt es sich um Fahrdienste, bei denen sich mehrere Personen mit gleicher Fahrtrichtung ein privates oder professionell betriebenes Fahrzeug teilen. Nach Buchung erfolgt die Abholung nahe des aktuellen Standorts.

Im Kontext der Verkehrswende wird häufig das Potenzial von Sharing-Angeboten diskutiert, durch positive Verlagerungseffekte einen Beitrag zur Reduktion der durch Verkehr verursachten CO₂-Emissionen leisten zu können (Doll et al., 2019). Ein denkbarer Verlagerungseffekt ist beispielsweise, dass Carsharing eine Alternative zum Besitz eines eigenen Autos schafft und somit insgesamt den Pkw-Besitz reduziert und damit erstens weniger Autos produziert und weniger Ressourcen bei der Produktion verbraucht werden. Die Trennung von Pkw-Nutzung und -besitz könnte zweitens einen positiven Anreiz setzen, insgesamt weniger zu fahren. Eine Studie im Auftrag des Bundesverbandes Carsharing (Loose, 2016) zeigte, dass 19 Prozent der zum Zeitpunkt der Carsharing-Anmeldung bei den Kundinnen und Kunden vorhandenen Fahrzeuge bis zum Befragungszeitpunkt abgeschafft wurden. Allerdings wurde auch gezeigt, dass die meisten Carsharing-Kundinnen und -Kunden bereits zum Zeitpunkt der Anmeldung in autofreien Haushalten lebten (Krauss et al., 2020; Loose, 2016). Es kann auch zu negativen Verlagerungseffekte kommen, wenn etwa Nutzer von Carsharing-Angeboten statt von umweltfreundlicheren öffentlichen Verkehrsmitteln auf die Carsharing-Autos umsteigen bzw. diese öfters nutzen. Diese Gefahr ist verstärkt zu erwarten, wenn sich die Preisstrukturen von Carsharing denen des ÖPNV annähern (Doll et al., 2019).

Neben Umwelteffekten werden in der Shared Mobility auch Potenziale für veränderte Straßenraumnutzung gesehen, beispielsweise, wenn durch Carsharing private Pkw abgeschafft und dadurch Parkflächen freigegeben werden.

Weiterhin wird in digital organisierten Bedarfsverkehr Potenzial im Hinblick auf einen Beitrag zur Nachhaltigkeitsstrategie gesehen, indem sie das Mobilitätsangebot in ländlichen Regionen verbessern könnten. Dies wäre besonders wichtig, da – wie die Darstellungen in Abschnitt 4.3 zeigen – im ländlichen Raum nicht nur sehr viele Menschen leben, sondern dort auch sehr viel Auto gefahren wird und (mangels alternativer Ver-

kehrsoptionen) werden muss. Derzeit werden Sharing-Angebote allerdings vorrangig in Innenstadtbereichen angesiedelt, wo es bereits viele Verkehrsmittelalternativen gibt. Zwar werden einige stationsbasierte Carsharing-Angebote von ehrenamtlichen Vereinen getragen oder von Kommunen gefördert, insgesamt sind aber derzeit im ländlichen Raum die Geschäftsmodelle für Carsharing oft noch nicht tragfähig (Bundesverband CarSharing, 2020).

Vor diesem Hintergrund wurde in den Fokusgruppen über das Thema Shared Mobility diskutiert und Erfahrungen ausgetauscht. Den meisten Verbraucherinnen und Verbrauchern ist Car-, Bike-, oder Ridesharing zwar ein Begriff, der Erfahrungsgrad mit solchen Angeboten der Shared Mobility ist allerdings recht unterschiedlich, was auch daran liegt, dass nicht an allen Wohnorten solche Dienste zur Verfügung stehen. Nur wenige Fokusgruppenteilnehmende können daher von der Nutzung von Sharing-Angeboten berichten. Einige Stuttgarterinnen und Stuttgarter nutzen beispielsweise Bike-Sharing, um spontan eine Alternative zum öffentlichen Verkehr zu haben:

„Diese DB Fahrräder, Call a Bike, ist bei mir quasi vor der Haustür und wenn ich im Kessel drinbleibe, ich würde jetzt nie mit dem Fahrrad nach Degerloch hochfahren, aber nach Cannstatt oder so, easy, und ich bin nicht langsamer dadurch und bei schönem Wetter nutze ich das sehr gerne.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 248–252)

„[I]ch wohne in der Hanglage, bevor ich mich in den Bus setze, fahrende Sauna, da setze ich mich auf so ein DB Fahrrad, das gibt es die ersten zehn Minuten umsonst, dann fährst du in die Stadt runter, stellst das Ding ab, hattest einen luftigen Weg und gut ist. Aber zurück, dann nimmst du doch wieder die Bahn, weil, bei 30 Grad da mit dem Fahrrad hoch...“

(30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 256)

Car- und Ridesharing wird dagegen viel weniger und nur sporadisch genutzt, beispielsweise für Fahrten zum Flughafen:

„Ich habe mich da kurzfristig mal angemeldet, weil ich zum Flughafen musste, und dann habe ich festgestellt, das war, glaube ich, bei Car2Go, dass ich eine extra Flughafengebühr hätte zahlen müssen, dann kann ich auch mit dem Taxi fahren.“

[30- bis 60-jährige Person aus einer süddeutschen Großstadt: Zeile 335]

„Als ich letztes Mal zurück nach Vietnam flog, bin ich mit dem ICE von Erfurt nach Frankfurt gefahren. Auf dem Rückweg bin ich jedoch nicht mit dem ICE, sondern mit BlaBlaCar gefahren. [...] Damit muss ich weniger bezahlen und es geht schneller.“

[Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 234–236]

Car-Sharing finden einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer aber durchaus interessant, vor allem als Ersatz für den ÖPNV bei kurzen Erledigungen wie Fahrten zum Supermarkt. Für Wenig-Nutzende seien Sharing-Angebote wirtschaftlicher als die Anschaffung eines eigenen Autos. Vereinzelt wird der Wunsch geäußert, solche Angebote einmal auszuprobieren. Allerdings wird deutlich gemacht, dass Sharing-Angebote vor allem praktikabel für Großstädterinnen und Großstädter seien:

„Und hier kann ich mir vorstellen, dass das schon interessant ist, grade wenn man sagt, ich brauche jetzt eine halbe Stunde ein Auto zum Einkaufen, um den Kofferraum vollzumachen. Nicht jetzt dann hier zwei Stunden zu warten hin und her und mit den vollen Taschen rein. Ich miete mir jetzt das Ding für eine Stunde. Kostet relativ wenig und ich habe eine wahnsinnige Zeitersparnis, wenn ich es nur für den Einkauf brauche.“

[Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 726–727]

„Ich denke, ich werde es einmal versuchen, wenn ich kann. Es ist praktisch und wird bereits von vielen Leuten verwendet.“

[Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 352]

„Ich habe jetzt neulich im Fernsehen so andere Vergleiche gesehen und wenn man jetzt in der Stadt wohnt und sonst immer nur ÖPNV fährt und jetzt mal irgendwie am Wochenende irgendwohin will, was weiter weg ist, dann lohnt sich das auf jeden Fall, weil wenn man so ein Auto jetzt fünf Mal im Jahr irgendwo mietet, dann ist das wirtschaftlicher, als sich selber ein Auto zu kaufen.“

[Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 703]

„Gerade von den Rollern, von diesen Elektro-Rollern, da finde ich den Ansatz eigentlich ziemlich gut, dass man statt zu Fuß vielleicht eine Stunde braucht, kann man mit den Rollern das relativ schnell machen und damit entlastet man ja eigentlich die Stadt.“

[Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 704]

„Nein, das ist hier bei uns nicht drin, das ist was für Großstädte.“

[Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 605]

Die Verbraucherinnen und Verbraucher im ländlichen Raum sehen vor allem das Problem, dass Leihautos und -fahräder nur in zentralen Orten zur Verfügung stehen und man diese nicht einfach am Wohnort abstellen kann:

„Ja, natürlich ist es immer ein Problem, die Autos stehen nicht in der Gegend rum, die stehen an einem zentralen Ort. Das ist, wenn man irgendwo ganz am Waldesrand wohnt, auch wieder das Problem da hinzukommen.“

[Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Zeile 739]

„In der Regel sind junge Leute mehr daran interessiert. Ich bin dafür nicht mutig genug.“

(Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 353)

Die jungen Verbraucherinnen und Verbraucher in Ludwigslust-Parchim bezweifeln außerdem, dass die Bevölkerung in ihrem Umfeld solche Innovationen annehmen würde, da es keine Bereitschaft zum Teilen gebe. Eine Teilnehmerin in Erfurt äußert in der Diskussion die Befürchtung, dass Ridesharing gefährlich sein könnte und hohen Vertrauens bedarf, weil man die Fahrerinnen und Fahrer und ihr Fahrkönnen nicht kenne:

„[U]nd die Leute sind noch so, das ist meins, ich will nicht teilen oder ich will jetzt nichts anderes haben.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 714)

„Für die Allgemeinheit würde ich es aber auch nicht wirklich jetzt als notwendig erachten, weil es von der Altersstruktur, finde ich, auch eher nicht so gegeben ist. Die kleineren Kinder, die würden ein großes Fahrrad nicht nehmen und es gibt ja auch viele ältere Leute, die haben dann halt ihre eigenen Fahrräder oder wollen auch ihr eigenes haben. Die haben dann diesen Anspruch, es gehört halt mir.“

(Abiturientin/Abiturient aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 715–716)

„Richtig, nehmen Sie zum Beispiel die Mitfahrzentrale oder Blablacar als ein Beispiel für Vertrauen. Woher wissen Sie, ob die Leute einen Führerschein haben oder wie ordentlich sie fahren. [...] Ich weiß also nicht, ob die Leute gut fahren können, ein Faktor, den wir nicht überprüfen können.“

(Person mit vietnamesischem Migrationshintergrund aus einer ostdeutschen Großstadt: Zeile 394)

Ältere Verbraucherinnen und Verbraucher, vor allem aus der Gruppe im Rhein-Hunsrück-Kreis, sehen sich schlicht nicht als Zielgruppe der Shared Mobility, dies

sei etwas für jüngere Generationen. Sie sind sich nicht sicher, wie genau ein solcher Dienst funktioniert und wo man sich darüber informieren könnte:

„Das ist nicht verkehrt, aber jetzt weiß ich ja nicht, wie oft das Auto benutzt ist und wann das frei ist oder irgendwie oder was.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 587)

„Bei der Gemeinde, ich weiß nicht, ob da jemand zuständig ist, wie das so vonstattengeht.“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 590)

„[Ü]ber das Internet wird alles geregelt und wenn man da nicht so durchblickt ...“

(Person über 70 Jahre aus einem süddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Zeile 598)

Entsprechend dieser Bedenken ist es nicht verwunderlich, dass – wie quantitative Erhebungen zeigen – zwar im Bereich der Sharing-Mobility in den letzten Jahren ein großes Wachstum verzeichnet wurde (BMW, 2018), aber insgesamt der Anteil der deutschen Bevölkerung, der neue Mobilitätsangebote nutzt, sehr gering ist. Am bekanntesten ist das Carsharing, es wird auch am häufigsten benutzt (Krauss et al., 2020). Die Studie „Mobilität in Deutschland“ (MiD) (infas et al., 2018, S. 83) kommt auf einen Wert von 3 Prozent der Befragungsteilnehmenden, die in einer Carsharing-Organisation Mitglied sind. Auf immerhin 7 Prozent kommt man, wenn man nur die Altersklasse von 30 bis 39 Jahren betrachtet. Auch der in den Fokusgruppen beobachtete Stadt-Land-Unterschied wird deutlich: In Metropolen gibt es 12 Prozent Carsharing-Kundinnen und -Kunden, auf dem Land sind es nicht einmal 1 Prozent. Wer sich für einen Carsharing-Dienst angemeldet hat, nutzt ihn aber nicht unbedingt häufig: Nur ein Drittel der Kundinnen und Kunden nutzt das Angebot mindestens einmal im Monat, ein gutes Fünftel nutzt es überhaupt nicht. Ridesharing ist weniger verbreitet, es gibt bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern aber positive Einstellungen für bestimmte Wegezwecke, insbesondere Freizeitwege (Krauss et al., 2020, S. 17).

Ein Vorbild zumindest für den städtischen Raum könnte das Land Taiwan sein, das ein sehr günstiges E-Bike-Sharing-Programm hat, das landesweit einheitlich und eng mit dem öffentlichen Verkehr gekoppelt ist

[Danganan, 2019; Shi & Yang, 2013]. An nahezu jeder Haltestelle des öffentlichen Verkehrs sowie an zahlreichen anderen Stellen im öffentlichen Raum befinden sich Fahrradstationen. Die Nutzung der Fahrräder ist für die ersten dreißig Minuten kostenlos, die Fahrräder können auch für einfache Wege genutzt und an jeder beliebigen anderen Ladestation wieder abgegeben werden. Taiwanweit werden alle Fahrten mit den Fahrrädern sowie mit allen anderen öffentlichen Verkehrsmitteln über eine sogenannte EasyCard abgerechnet, die bei Fahrtanfang und -ende einfach aktiviert wird. Unterstützt wird das System weiterhin durch ein Netz an sicheren Fahrradwegen sowie umfangreichen, übersichtlichen und leicht zugänglichen Informationen über das Verkehrsnetz. Ein ähnliches, aber etwas teureres und nur auf eine einzige Stadt beschränktes Angebot findet sich im kanadischen Toronto (toronto.ca, 2020).

7 Diskussion von Lösungsansätzen und Handlungsempfehlungen

Der Bevölkerung im Rahmen der Daseinsvorsorge ein ausreichendes Maß an Mobilität zu ermöglichen, stellt die Politik fraglos vor große Herausforderungen. Aus den in Abschnitt 5 und Abschnitt 6 dieses Kapitels dargelegten empirischen Befunden und gesellschaftlichen Problemen lassen sich eine Reihe möglicher Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen ableiten, um diesen Herausforderungen zu begegnen und eine sowohl verbraucherfreundliche als auch nachhaltige Mobilität zu gewährleisten.

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. Es besteht keine Einigung zwischen den relevanten Akteuren, welche Mindeststandards im Bereich der Mobilität gelten sollten. Nur eine konsentrierte Indikatorik sowie Zielvorstellung, welche Werte erreicht sein müssen, um von einer hinreichenden Grundversorgung mit Mobilitätsoptionen zu sprechen, ermöglichen, den Ist-Zustand und Fortschritt der Verkehrsinfrastruktur und des Mobilitätsverhaltens der Bevölkerung kontinuierlich zu evaluieren und einheitliche Vorgaben für die Verkehrsplanung zu implementieren.

Der SVRV empfiehlt daher:

Über die im Folgenden dargestellten konkreten Maßnahmen hinausgehend sollten empirische Indikatoren zur Evaluierung der Grundversorgung im Bedarfsfeld Mobilität entwickelt werden. Konzepte für die Bemessung von Erreichbarkeiten und Zugängen, wie etwa der „Hausanschluss Mobilität“ des vzbv (Rödl GmbH & IGES Institut GmbH, 2020; Schwedes & Daubnitz, 2012) oder die vom Umweltbundesamt entwickelte Indikatorik im Bereich Mobilität für die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie (UBA, 2015), bieten sinnvolle Ausgangspunkte.

Unabhängig von dieser Indikatorik lassen sich bereits jetzt eine Reihe von weiteren konkreten Handlungsempfehlungen ableiten, die im Folgenden dargelegt werden.

Mobilitätsdruck reduzieren

Die bei Weitem am weitreichendste und effektivste Maßnahme wäre, den Mobilitätsdruck auf die Verbraucherinnen und Verbraucher zu reduzieren, indem die Trennung von Arbeiten und Wohnen so weit wie möglich aufgehoben wird. Dies würde sowohl gesamtgesellschaftlich die ökologische Nachhaltigkeit im Bereich Mobilität erhöhen als auch Mobilitätskosten verringern sowie den durch Pendeln und Fahrtzeiten verursachten Zeitdruck und Stress reduzieren und die Lebenszufriedenheit erhöhen.

Der SVRV empfiehlt daher:

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. Ebenso wäre es möglich, regionale Co-Working-Spaces auf dem Land einzurichten, in denen Erwerbstätige in der Nähe ihrer Wohnung arbeiten können. Modellprojekte, wie sie beispielsweise in Rheinland-Pfalz unter dem Begriff „Dorf-Büro“ stattfinden (Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V., 2020) helfen, neue Konzepte zu erproben.

Bei einer konsequenten und durchdachten Umsetzung würden sich weitere positive Nebeneffekte ergeben, die weit über das Bedarfsfeld Mobilität hinausreichen. Hierzu 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 (vgl. C.I Wohnen). 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.

Dass die Ausweitung von Homeoffice, Co-Working und mobilem Arbeiten durchaus möglich ist sowie, welche Potenziale und Hindernisse hierin bestehen, hat der sogenannte Lockdown im Zuge der COVID-19-Pandemie gezeigt. Freilich stellen sich eine ganze Reihe von Herausforderungen, die 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.

Grundversorgung mit öffentlichen Mobilitätsangeboten sicherstellen

Die flächendeckende Bereitstellung eines attraktiven öffentlichen Verkehrs, der die Abhängigkeit vom eigenen Auto reduziert, ist ein wesentlicher Ansatz für das Gelingen einer Verkehrswende. Gerade im ländlichen Raum sind Verbraucherinnen und Verbraucher aber vom privaten Auto abhängig, die von ihnen vielfach gewünschte Grundversorgung mit öffentlichen Verkehrsmitteln wird nicht erfüllt (siehe Abschnitt 5.1). Adressiert man das Ziel einer ausreichenden Bedienung im öffentlichen Personenverkehr als Teil der Daseinsvorsorge, schafft man auch Voraussetzungen für das Gelingen einer Verkehrswende.

Der SVRV spricht daher folgende Empfehlungen aus:

1. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher beklagen, dass Bahnhöfe in ihren Heimatorten stillgelegt wurden. Die Reaktivierung stillgelegter Bahnstrecken bietet großes Potenzial, die Fahrgastzahlen zu erhöhen. Beispiele zeigen, dass wenn Bahnstrecken reaktiviert und wieder regelmäßige Zugverbindungen angeboten werden, Verbraucherinnen und Verbraucher das Angebot auch nutzen. Gleichzeitig können durch Verlagerungseffekte positive Umweltauswirkungen erzielt werden (ISI, 2017). Begrüßenswerte Entwicklungen und ein Umdenken in diese Richtung sind in Politik und bei der Deutschen Bahn bereits zu beobachten. Die Bundesländer und Aufgabenträger sollten nun die Reaktivierung von Bahnstrecken weiter vorantreiben

und bereitgestellte Mittel für die Nahverkehrsfinanzierung dafür einsetzen. Sinnvoll und effektiv ist insbesondere der Anschluss von Mittelzentren ans Bahnnetz, da hier in höherem Maße Verlagerungswirkungen erzielbar sind (vgl. Abschnitt 5.1). Derzeit sind allein 123 von 900 Mittelzentren mit fast 1,8 Mio. Einwohnern nicht an den Personenverkehr per Bahn angeschlossen (VDV, 2020).

2. Um die Attraktivität öffentlicher Verkehrsmittel vor allem im ländlichen Raum zu erhöhen und auch Verbraucherinnen und Verbraucher ohne Auto soziale Teilhabe zu ermöglichen, benötigt es neben einer höheren Netzichte des öffentlichen Nahverkehrs auch dichtere Taktungen und praktikable Abfahrtszeiten, die sich nicht nur am Schulverkehr orientieren. Das Vorhaben der Bundesregierung der Einführung eines „Deutschlandtakts“, also der Integration und Überarbeitung des gesamten Bahn- und Busverkehrs nach den Planungsprinzipien des ITF, ist zu begrüßen und sollte zügig umgesetzt werden. Bundesweite und regionale Planungen sollten dabei Hand in Hand gehen, um Abhängigkeiten und Effekte auf allen Ebenen zu berücksichtigen.
3. Um Lücken im öffentlichen Verkehr insbesondere im ländlichen Raum zu schließen, sollten sich Verkehrsunternehmen von reinen Bus- oder Bahnangeboten zu integrierten Verkehrsdienstleistungen mit breitem Angebotsspektrum entwickeln. Eine wichtige Rolle könnten dabei bedarfsorientierte Angebote spielen, die Mobilität in kleineren, flexiblen Einheiten ermöglichen, wie z. B. Rufbusse, Sammeltaxis oder Bürgerbusse. Auch Car-, Bike- oder Ridesharing könnten eine Ergänzung zum Linienverkehr in Räumen und zu Verkehrszeiten mit geringer Nachfrage darstellen. Die Integration bedarfsorientierter Angebote in die Fahrplan- und Tarifsystematik des klassischen öffentlichen Verkehrs ist dabei anzustreben, um die Verbraucherefreundlichkeit zu erhöhen. Wichtig ist weiterhin, dass Verbraucherinnen und Verbraucher über bestehende Angebote ausreichend informiert werden. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in unseren Fokusgruppen kannten häufig bedarfsorientierte Mobilitätsmöglichkeiten in ihrer Region gar nicht.

Positive Vorbilder für die Gestaltung eines verbraucherfreundlichen öffentlichen Verkehrs könnten Taiwan (Ha, 2020), Südkorea (Neidhart, 2018) und Japan

(Neidhart, 2017) sein – in allen diesen Ländern ist es gelungen, insbesondere, aber nicht nur in den Großstädten ein attraktives, gut getaktetes, pünktliches, kostengünstiges, einfach zu nutzendes, sicheres und sauberes öffentliches Verkehrssystem zu etablieren.

Mobilitätskosten senken

Die Herausforderung für die Politik besteht darin, dass eine Verbesserung der Grundversorgung gleichzeitig mit einer Senkung der Mobilitätskosten für den individuellen Verbraucher oder die individuelle Verbraucherin vor allem aus den unteren Einkommensgruppen einhergehen sollte. Die Gefahr für das Entstehen mobilitätsbasierter sozialer Exklusion besteht insgesamt, ist aber im ländlichen Raum mit schrumpfenden Einwohnerzahlen besonders hoch, da hier Verschlechterungen im öffentlichen Verkehrsangebot und fehlende wohnortnahe Angebote der Daseinsvorsorge Hand in Hand gehen. Von Mobilitätsarmut Betroffene können beispielsweise Jobangebote nicht annehmen, Freundinnen und Freunde oder Verwandte nicht besuchen oder Freizeitangebote nicht nutzen (vgl. Abschnitt 4.3). Besonders betroffen sind davon Verbraucherinnen und Verbraucher mit niedrigem Einkommen, denn es gibt einen engen Zusammenhang zwischen ökonomischem Status und Pkw-Besitz. Die Abhängigkeit vom Auto führt damit vor allem in ländlichen Regionen zu großen finanziellen Belastungen der unteren Einkommensgruppen. Verschärft wird diese Situation durch die zunehmende Verdrängung dieser Bevölkerungsgruppen aus gut erschlossenen Innenstadtbereichen (Gentrifizierung).

Der SVRV empfiehlt daher:

Preisanstiege im öffentlichen Verkehr sollten verhältnismäßig zum Anstieg der allgemeinen Lebenshaltungskosten verlaufen, vor allem wenn keine Angebots- und Qualitätssteigerungen zu erkennen sind. Die Preise im öffentlichen Verkehr steigen aber stark überdurchschnittlich, die des Autos entwickelten sich dagegen im Gleichklang mit der generellen Inflation (siehe Abschnitt 5.4). Entscheidend ist hier der politische Wille – Bund, Länder und Kommunen sollten ihren öffentlichen Verkehr noch besser unterstützen, damit Mobilität für alle Menschen bezahlbar ist. Dies würde auch die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich erhöhen und die Verkehrswende unter-

stützen. Zweifelsohne sind Fahrpreise nicht die einzigen Einflussfaktoren auf die Kundengewinnung und -bindung. Es besteht somit ein großes Spannungsfeld zwischen der Forderung nach günstigen Fahrpreisen einerseits und Qualitätsansprüchen andererseits.

Daher sollten alternative Finanzierungsmodelle eingeführt werden, die eine steigende Angebotsqualität ohne höhere finanzielle Belastung der Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs erzielen können. Abgesehen davon, dass öffentlicher Nah- und Fernverkehr unterschiedlich finanziert werden, ist die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs in Deutschland ein komplexes Feld. Je nach Bundesland und Kommune gibt es unterschiedliche Finanzierungsgebilde, die sich aus einer intransparenten Kombination von Nutzerfinanzierung, Tarifersatzleistungen, steuerrechtlichen Regelungen, Investitionsförderungen u. v. m. zusammensetzen (Randelhoff, 2018; Rödl GmbH & IGES Institut GmbH, 2020). Um Finanzierung und Mittelverwendung transparenter zu gestalten und eine langfristige, verlässliche Verkehrsplanung zu ermöglichen, sollten Bund und Länder einheitliche, faire Finanzierungsregeln schaffen. Verschiedene Konzepte sollten dabei aufgeschlossen diskutiert und in Erwägung gezogen werden. Beispielsweise könnten Nahverkehrsabgaben oder „Bürgertickets“ eine interessante Option darstellen. Dabei finanzieren alle Bewohnerinnen und Bewohner einer Kommune (oder einer anderen Einheit) den öffentlichen Verkehr solidarisch, unabhängig davon, ob sie selbst diesen selten oder nie nutzen, und bekommen im Gegenzug eine Fahrberechtigung. Diese Abgabe ist zu vergleichen mit dem Rundfunkbeitrag für öffentlich-rechtliche Programme, der ebenfalls von allen Bürgerinnen und Bürgern gezahlt werden muss. Wie auch bei den Rundfunkgebühren könnten entsprechend Empfängerinnen und Empfängern von Sozialleistungen oder Personen mit niedrigem Einkommen von der Beitragspflicht befreit werden oder Ermäßigungen erhalten. Auch die Potenziale von subventionierten 365-Euro-Tickets für den ÖPNV sollten ernsthaft auf mögliche Verlagerungseffekte geprüft werden.

Eine weitere finanzielle Entlastung zugunsten des Umweltverbundes sollte durch eine Besserstellung von Fahrradfahren, zu Fuß gehen und öffentlichem Verkehr bei der Pendlerpauschale geleistet werden.

Benachteiligte Verbrauchergruppen identifizieren und berücksichtigen

Auch Verkehrspolitik sollte sich bei der Gestaltung des Verkehrs an den Bedürfnissen der schwächsten Gesellschaftsmitglieder orientieren. Gemeint sind damit einerseits die Bedürfnisse von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen (vgl. Abschnitt 7.4). Andererseits werden häufig auch die Mobilitätsbedürfnisse von Frauen, von Kindern, Jugendlichen und Familien, von alten Menschen, von Migrantinnen und Migranten sowie von Menschen mit (körperlichen) Einschränkungen nicht angemessen erfasst und berücksichtigt.

Der SVRV empfiehlt:

1. Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen oder Behinderungen benötigen und haben ein Recht auf einen barrierefreien Zugang zu Mobilitätsangeboten und Verkehrsinfrastrukturen, den sie ohne fremde Hilfe meistern können. Insbesondere bei öffentlichen Verkehrsmitteln sollte die barrierefreie Auffindbarkeit und Nutzung gewährleistet werden. Auch Fahrgastinformationen sollten barrierefrei zugänglich sein, dies umfasst auch die Internetauftritte der Verkehrsunternehmen und mehr Servicepersonal. Bei der barrierefreien Gestaltung von Verkehrsinfrastrukturen sollten alle Bedürfnisgruppen berücksichtigt werden, egal ob sie motorische, visuelle, auditive oder kognitive Einschränkungen haben. Die Umsetzung des Planungsgrundsatzes „Design für Alle“ führt zu mehr Lebensqualität im öffentlichen Raum für alle Menschen.
2. Eine besonders wichtige Verbrauchergruppe im Bedarfsfeld Mobilität stellen ältere Menschen dar. Neben der bereits diskutierten Notwendigkeit barrierefreier Zugänge haben ältere Menschen weitere besondere Mobilitätsbedürfnisse. So wohnen sie überproportional im ländlichen Raum, und insbesondere in ländlichen Regionen sind sie in besonderem Maße auf nachbarschaftliches Engagement und individuelle Hilfe angewiesen, um auch dann noch mobil zu sein, wenn sie ein eigenes Auto nicht mehr nutzen können oder wollen. Individuelle, bezahlbare Fahrdienste sowie organisierte Mitnahmeverkehre können hier eine wichtige Rolle spielen und sollten von den Kommunen unterstützt werden. Zukünftig relevant für diese Verbrauchergruppe könnten auch vollautonomes Fahren wer-

den, da es Personen, die bisher aus körperlichen Gründen kein Fahrzeug im Verkehr führen können oder dürfen, ermöglichen könnte, am Individualverkehr teilzunehmen. Technische Unterstützungs- und Assistenzsysteme können für Seniorinnen und Senioren ebenfalls hilfreich sein und werden zunehmend erprobt.¹⁶ Allerdings ist hierzu erst eine deutliche Verbesserung sowohl der digitalen Infrastruktur vor allem im ländlichen Raum als auch der digitalen Kompetenzen älterer sowie formal niedriger gebildeter Menschen erforderlich, denn sie gehören oft zu den digital Außenstehenden (vgl. auch D.II Digitale Welt).

3. Wie unsere Fokusgruppen gezeigt haben, können Sprachbarrieren und damit verbundene Unsicherheiten für Verbraucherinnen und Verbraucher mit Migrationshintergrund den Zugang zu Mobilität, insbesondere zum öffentlichen Verkehr, erschweren. Dies ist problematisch, da der Zugang zu Mobilität die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund hinsichtlich Weiterbildung, Arbeit, Wohnen und Sozialleben entscheidend beeinflusst und Eigenständigkeit ermöglicht (Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik, 2017). Im Hinblick auf das Problem der Sprachbarrieren kann eine übersichtliche Informationsaufbereitung mit Berücksichtigung verschiedener Sprachen – auch mit Smartphone-Einbindung – die Orientierung und Navigation für Migrantinnen und Migranten erleichtern. Grundsätzlich ist aber eine differenzierte Erhebung von Forschungsdaten zur Mobilität von Migrantinnen und Migranten in Deutschland notwendig, um alle Zugangsbarrieren für diese Bevölkerungsgruppen identifizieren zu können. Schließlich sollten konkrete Maßnahmenpakete entwickelt und Städte und Gemeinden bei deren bedarfsgerechter Umsetzung unterstützt werden.

Öffentlichen Raum neu verhandeln

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. Um dies zu erreichen, empfiehlt der SVRV 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 Verkehrsplanung erforderlich.

Jahrzehntlang wurde im deutschen Städtebau das Leitbild einer autogerechten Stadt verfolgt, mit dem vorrangigen Ziel eines reibungslosen Verkehrsflusses für Autos. Die unter diesem Leitbild entstandenen Infrastrukturen machen das Auto bis heute zum attraktivsten Verkehrsmittel. Als Konsequenz dieser Fokussierung auf den motorisierten Individualverkehr sind Stadtbewohnerinnen und -bewohner zunehmend Belastungen durch Staus, Verkehrslärm und Luftverschmutzung ausgesetzt, dazu kommt die fehlende Verkehrssicherheit. Nicht zuletzt Diskussionen um Diesel-Fahrverbote oder „Anti-Stau-Gebühren“¹⁷ machen deutlich, dass es längst eines neuen integrativen Leitbildes für die städtische Verkehrspolitik bedarf, nämlich das einer lebenswerten, menschengerechten Stadt. Geklärt werden sollte in diesem Zusammenhang auch, welche Akteure in eine Verhandlung über die Neuverteilung des öffentlichen Raumes einbezogen werden müssen.

Zentral für die Entwicklung einer menschengerechten Stadt ist die gerechte Verteilung der Flächen des öffentlichen Raums unter der Berücksichtigung der Bedürfnisse aller Verkehrsteilnehmenden. Dem Umweltverbund (Fuß- und Radverkehr sowie öffentlicher Verkehr) sollte dabei aufgrund seiner Umweltverträglichkeit und Flächeneffizienz eine besondere Rolle zukommen. Damit die Verkehrswende gelingen kann, sollten die Verkehrsflächen sinnvoll und gerecht neu verteilt werden. In Berlin entfielen beispielsweise nach

16 Beispielsweise fördert das BMBF 14 Projekte im Rahmen der BMBF-Fördermaßnahme „Mobil bis ins hohe Alter – nahtlose Mobilitätsketten zur Beseitigung, Umgehung und Überwindung von Barrieren“, siehe https://www.aq-nrw.de/media/modul_68_-_anlage.pdf.

17 Das ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien zeigte in einer kürzlich veröffentlichten Studie, dass eine Anti-Stau-Gebühr von sechs Euro am Tag den Verkehr in der Münchener Innenstadt um 23 Prozent verringern könnte (Falck et al., 2020).

einer Vermessung im Jahr 2014 58 Prozent der Verkehrsflächen auf den Autoverkehr (fahrend und parkend), nur 3 Prozent der Flächen waren für Radfahrende reserviert (Agentur für clevere Städte, 2014). Eine gerechtere Flächenaufteilung des öffentlichen Raums schafft zudem höhere Aufenthaltsqualität und eine sichere und bequeme Umgebung für alle Verkehrsteilnehmenden.

Um die Flächen neu zu verteilen, empfiehlt der SVRV folgende Maßnahmen:

1. Da insgesamt nur eine begrenzte Fläche zur Verfügung steht, bedeutet das in erster Linie einen Rückbau von Flächen für den Autoverkehr, z.B. durch ein Entfallen von Fahrspuren und Parkplätzen – vor allem der Flächenverbrauch durch den ruhenden Verkehr ist derzeit enorm.
2. Neue Fahrradwege und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder sollten beispielsweise nicht auf Kosten der Flächen für Fußgängerinnen und Fußgänger entstehen.
3. Auch kann die Umwandlung von Fahrspuren in Ladezonen für den Lieferverkehr zu einem reibungsloseren Verkehrsfluss führen und das Blockieren von Fahrradspuren und Fußgängerüberwegen verhindern.
4. Darüber hinaus stellen die Parkraumbewirtschaftung sowie Parkhäuser und Tiefgaragen ein wichtiges Mittel dar, um den Autoverkehr zu reduzieren und mehr Flächengerechtigkeit herzustellen. In vielen Städten und Wohngebieten sind private Garagen und öffentlich zugängliche Parkhäuser nicht ausgelastet, da kostenlos am Straßenrand geparkt werden kann. Autofahrende werden ermutigt, Innenstädte zu vermeiden, wenn dort hohe

Parkgebühren gelten, aber an Durchgangs- und Umgehungsstraßen sowie Bahnhöfen attraktive Parkmöglichkeiten vorhanden sind und ein einfacher, schneller und kostengünstiger Transfer ins Zentrum mit ÖPNV oder Leihfahrräder ermöglicht wird. Der kommunale Entscheidungsspielraum bezüglich einer flächendeckenden Parkraumbewirtschaftung sollte daher erweitert werden, da diese bislang immer verkehrlich begründet werden muss.¹⁸

5. Weitere Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen, stellen verkehrsberuhigte Gebiete und Geschwindigkeitsbeschränkungen auf 30 km/h dar.
6. Auch Vorrangschaltungen für Fahrrad- und Fußgängerampeln machen die Wege des Langsamverkehrs sicherer und bequemer.

Hohe Erwartungen hinsichtlich der Etablierung eines neuen Leitbildes hat insoweit das Berliner Mobilitätsgesetz von 2018 (MobG BE) geweckt, mit dem die besonderen Anforderungen aller Mobilitätsgruppen erfasst und insbesondere Diskussionen über die gesellschaftlichen Fragen zur Klärung der offensichtlichen Konkurrenzsituation im Bereich Verkehr geführt werden sollen (Präambel MobG BE und Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 18/0878). Alle Maßnahmen sollen an der Zielvorgabe, den Verkehrsanteil des Umweltverbundes und die Multimodalität zu steigern, ausgerichtet werden (§5 MobG BE). Eine integrative urbane Verkehrsplanung begegnet dabei besonderen Herausforderungen.¹⁹ Insbesondere vor dem Hintergrund der im Verkehrssektor aufgeteilten Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen bedarf es zudem des Zusammenwirkens aller verantwortlichen Ebenen.²⁰

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SVRV:

18 Ein Rechtsgutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes stellte in diesem Zusammenhang fest: „Die StVO ermöglicht die Anordnung von Parkbeschränkungen und Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen bisher regelmäßig nur aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs und sieht nur in wenigen Sonderkonstellationen die Berücksichtigung städtebaulicher Intentionen vor. Damit einher geht, dass sie in der Regel keine gemeindlichen Mitwirkungsmöglichkeiten vorsieht und diese, sofern solche gegeben sind, meist nicht mit durchsetzbaren Rechtspositionen verknüpft“ (Hermann et al., 2019, S. 203).

19 In Bezug auf das Berliner Mobilitätsgesetz wird als Problematik die Tatsache diskutiert, dass nachgeordnete verkehrsspezifische Planwerke und gesetzliche Regelungen Abstimmungsbedürfnisse und Vorrangfragen aufwerfen, sodass die vorgegebenen Ziele und Leitlinien nicht zwingend eingefordert werden können (Kment, 2020, S. D33).

20 Kment (2020, S. D33 f.) hält insbesondere eine Anpassung des § 45 StVO für erforderlich, um den Fahrzeugverkehr aus (ausschließlich) verkehrspolitischen und ökologischen Gründen einzuschränken.

7. die Institutionalisierung eines nationalen Dialogs über die notwendigen Voraussetzungen für die verbrauchergerechte 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.²¹

Multimodalität erleichtern

In einem multi- und intermodalen Verkehrssystem können Verbraucherinnen und Verbraucher verschiedene Verkehrsmittel nutzen sowie einfach miteinander kombinieren und verketteten. Gut funktionierende Multimodalität kann dabei helfen, die Angebotslücken der einzelnen Verkehrsmittel zu überwinden und verschiedene Mobilitätsbedürfnisse zu erfüllen.

Der SVRV empfiehlt daher:

1. Die Kombination von Verkehrsmitteln des Umweltverbundes (Fuß- und Rad- und öffentlicher Verkehr) sowie neuer, digital organisierter Angebotsformen sollte für Verbraucherinnen und Verbraucher unkompliziert und schnell möglich sein. Übergreifende Plattformen, die bei der Routenplanung verschiedene Verkehrsmittel berücksichtigen sowie mit einem einzigen Kaufvorgang die komplette Wegekette abdecken, sollten dazu entwickelt werden. Die Integration von neuen Mobilitätsdienstleistungen in die Fahrplan- und Tarifsystematik des öffentlichen Verkehrs ist besonders verbraucherfreundlich. In der finnischen Hauptstadt Helsinki können Verbraucherinnen und Verbraucher beispielsweise mit der App „Whim“ ihre Wege planen und es werden dabei alle zur Verfügung stehenden Verkehrsmittel wie Busse, Straßenbahnen, Car-sharing, Leihräder und Taxis berücksichtigt. Die Nutzerinnen und Nutzer können über die App pro Fahrt zahlen oder eine monatliche Flatrate buchen. Möglich sind solche Innovationen aber nur, wenn Verkehrsunternehmen ihre Daten teilen und offene Programmierschnittstellen vorliegen (siehe auch

Handlungsempfehlung „Potenziale der Digitalisierung erproben und nutzen“).

2. Vor Ort sollte für Verbraucherinnen und Verbraucher eine schnelle Orientierung möglich sein, sogenannte Mobilitäts-Hubs sollten an zentralen Stellen eingerichtet werden. Hier kommen vielfältige Mobilitätsanbieter zusammen, z. B. verschiedene Bus- und Bahnlinien sowie Verleihsysteme der Shared Mobility. Es gibt sichere Abstellflächen für Fahrräder und Aufladesäulen für E-Bikes und Elektrofahrzeuge. Informationstafeln und -schalter informieren über Abfahrzeiten und zur Verfügung stehende Mobilitätsangebote.

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.

Der SVRV empfiehlt daher:

1. Die Zuverlässigkeit sollte erhöht werden: Für Verbraucherinnen und Verbraucher sind Verspätungen und Ausfälle von Bussen und Bahnen ein großes Ärgernis, das ihren Tagesablauf nachhaltig durcheinanderbringen kann. Daher sollten verbindliche Qualitätsziele für öffentliche Verkehrsmittel festgelegt und regelmäßig durch unabhängige Stellen überprüft werden. Derzeit besteht eine Abhängigkeit von den Statistiken der Verkehrsunternehmen. Die Zugrundelegung unterschiedlicher Maßstäbe bei der Bemessung der Zuverlässigkeit verstärken das Problem. Insbesondere die Abhängigkeit von Pünktlichkeitsstatistiken und Berechnungen der bundeseigenen Deutschen Bahn ist kritisch zu sehen. Der SVRV empfiehlt daher unabhängige Quali-

²¹ Die von der Bundesregierung eingesetzte Nationale Plattform Zukunft der Mobilität ist im Sinne eines solchen Dialoges positiv zu bewerten. Die Entwicklung eines integrativen Leitbildes mit dem Ziel, den Verkehrsanteil des Umweltverbundes konsequent zu erhöhen, stellt aber bislang keinen klar erkennbaren, zentralen Programmpunkt der Plattform dar.

tätsberichte durch Dritte, um mehr Transparenz in der Diskussion über die Zuverlässigkeit der Bahn zu ermöglichen.

Aus Verbrauchersicht zu begrüßen sind weiterhin Mobilitätsgarantien, wie sie beispielsweise Verkehrsverbünde in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg oder Hessen eingeführt haben. Eine Verletzung dieser Garantien sollte mit so hohen Kosten und anderen Sanktionen für die Verkehrsanbieter verbunden sein, dass diese ein ernsthafter Anreiz sind, die Mobilitätsgarantien sicherzustellen.

2. Der Komfort sollte erhöht werden: Verbraucherinnen und Verbraucher vermissen bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel in vielerlei Hinsicht Komfort und Bequemlichkeit. Dies beginnt bereits bei der Routenplanung und beim Ticketkauf. Komplizierte Tarif- und Beförderungsbedingungen stellen nicht nur Gelegenheitsnutzende oder ortsfremde Personen vor Herausforderungen. Verbraucherinnen und Verbraucher brauchen komfortable Fahrgastinformationen und Buchungsmöglichkeiten – und zwar gleichermaßen im Internet, am Fahrkartenautomaten oder beim Servicepersonal. Einheitliche Tarif- und Beförderungsbedingungen sowie Fahrkartenautomaten über Verkehrsverbünde hinweg sollten entwickelt werden, um das Umsteigen zwischen Linien unterschiedlicher Betreiber und die Mobilität über Regionsgrenzen hinweg zu erleichtern.

Verlässliche, dynamische Echtzeitinformationen über Abfahrts- und Ankunftszeiten sowie Störungen und Ausfälle tragen ebenfalls wesentlich zum Komfort öffentlicher Verkehrsmittel bei. Wichtig ist dabei, dass möglichst viele Informationskanäle (z. B. Smartphones, Anzeigetafeln, Servicepersonal, Bahnhofsdurchsagen) genutzt werden, um alle Verbraucherinnen und Verbraucher gleichermaßen zu erreichen.

Zahlreiche weitere Maßnahmen können dazu beitragen, den Komfort in Bus und Bahn zu erhöhen. Dabei gilt es, Stärken im Vergleich mit dem Individualverkehr auszuspielen. Insbesondere in Zügen könnten bequeme, ausreichend zur Verfügung stehende Sitzplätze in Ruheabteilen in Kombination mit einem leistungsstarken, kostenlosen WLAN-Zugang für Berufspendelnde sehr attraktiv sein. Auch der kostenlose Zugang zu sauberen Toiletten im Zug und auf den Bahnhöfen ist notwendig. Die Möglichkeit, in öffentlichen Verkehrsmitteln

(sowohl in Zügen als auch in Bussen) ein Fahrrad mitnehmen zu können, würde die Attraktivität ebenfalls steigern und Multimodalität erleichtern.

3. Das Sicherheitsgefühl sollte erhöht werden: Fehlendes Sicherheitsempfinden kann Fahrgäste dazu verleiten, die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel zu reduzieren oder für bestimmte Strecken oder Fahrzeiten zu vermeiden. Fehlende Beleuchtung, Unübersichtlichkeit und fehlende Ausweich- oder Fluchtmöglichkeiten an Bahnhöfen und Haltestellen tragen zu einer Reduktion des subjektiven Sicherheitsempfindens bei. Überwachungskameras reichen hier nicht aus. Eine der häufigsten Forderungen der Verbraucherinnen und Verbraucher ist überdies eine erhöhte Präsenz von geschultem Sicherheitspersonal. Notwendig ist ein ganzheitlicher Ansatz, der alle Verantwortungsträger (Bund, Länder, Kommunen, Aufgabenträger) einbezieht und ein vielerorts vorherrschendes Kompetenz-Wirrwarr auflöst. Zur Unterstützung aller involvierten Akteure sollte eine unabhängige Institution Verbesserungsziele zur Erhöhung des Sicherheitsempfindens von Verbrauchern formulieren und empirisch fundierte Strategien zu deren Erreichung erarbeiten.

Fahrradverkehr sicherer und attraktiver machen

Das Ziel des Nationalen Radverkehrsplans von 15 Prozent Radverkehrsanteil bis 2020 konnte nicht erreicht werden. Dabei ist das Potenzial für Wege im Alltagsverkehr, die mit dem Fahrrad bewältigt werden können, größer als häufig vermutet. Knapp 50 Prozent der Wege von zu Hause und nach Hause ist unter fünf Kilometer lang (infas, DLR und IVT, 2019). Doch fahrradfahrende Verbraucherinnen und Verbraucher sehen ihre Sicherheit im Straßenverkehr häufig nicht gewährleistet und fühlen sich bei der Stadtplanung nicht ausreichend berücksichtigt. Würden mehr Flächen für den Radverkehr zu Verfügung gestellt (vgl. Handlungsempfehlung „Den öffentlichen Raum neu verhandeln“), würde dies nicht nur positive Anreize für eine verstärkte Verlagerung des Verkehrs auf das Fahrrad geben, sondern auch viele Fahrradunfälle wären vermeidbar, wenn insbesondere in Städten die Straßen fußgänger- und fahrradfreundlicher gestaltet und verletzte Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer besser geschützt würden.

Die Bundesregierung und die Länder sollten 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.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SVRV:

1. Die Radinfrastruktur sollte ausgebaut werden: Einer der wichtigsten Faktoren, der zu mehr Sicherheitsgefühl bei allen Verkehrsteilnehmenden beiträgt, ist die Trennung zwischen Autoverkehr und Fahrradverkehr. Sichere Radwege sind breit, baulich von Autospuren und Fußgängerwegen getrennt (z. B. durch Poller oder Betonelemente) und können nicht durch parkende Autos gestört werden. Ein Test des ADAC in zehn deutschen Landeshauptstädten ergab allerdings, dass derzeit nur jeder fünfte Radweg die empfohlenen Regelbreite von mindestens zwei Metern erfüllt (ADAC, 2020b). Kreuzungen stellen eine besondere Gefahr für Radfahrende dar, insbesondere rechtsabbiegende Fahrzeuge erhöhen das Unfallrisiko. Die Beseitigung von Sichtbehinderungen sowie zeitlich getrennte Ampelphasen für Radfahrende und abbiegende Kfz können hier die Sicherheit erhöhen. Auch die Umwandlung von kleineren Nebenstraßen in Fahrradstraßen ist eine Option, die häufiger umgesetzt werden sollte, vor allem wenn eine separate Radinfrastruktur nicht möglich ist. Dazu reicht es nicht, einfach ein paar Schilder aufzustellen. Durch farbliche Markierungen und bauliche Maßnahmen sollte den Verkehrsteilnehmenden der Vorrang von Radfahrenden deutlich gemacht werden. Um das Fahrradfahren auch für Berufspendelnde attraktiver zu machen, sollten Radschnellwege geplant und zügig umgesetzt werden, insbesondere zwischen Metropolen und Umlandgemeinden. Der Bund könnte beispielsweise einen höheren Anteil seiner Investitionen in Bundesfernstraßen für Radwege entlang dieser Fernstraßen einsetzen. Bei der Gestaltung des Fahrradverkehrs sollte der Anschluss an den öffentlichen Verkehr mitgedacht werden, um Multimodalität zu ermöglichen (vgl. auch Empfehlung „Multimodalität erleichtern“). Insbesondere Radschnellwege sollten in besonderem Maße auch als Zubringer zum öffentlichen Verkehr dienen, um die Multimodalität zu fördern. Eine kostenlose Mitnahme von Fahrrädern in Regionalzügen sollte bundesweit möglich sein. Für diebstahlsichere und witterungsgeschützte Abstellmöglichkeiten an Bahnhöfen und Haltestellen, Einkaufsstraßen und wichtigen Einrichtungen sollte ebenfalls gesorgt werden. Weiterhin kann ein Bikesharing-Programm nach dem Vorbild Taiwans oder Torontos (siehe Abschnitt 6.3) Multimodalität fördern.
2. Maßnahmen für den Radverkehr sollten nicht zu den freiwilligen kommunalen Aufgaben gehören. Um die Anforderungen der Verbraucherinnen und Verbraucher zu erfüllen, sollte der Bund seine Investitionen in die Radinfrastruktur erhöhen und den Kommunen finanzielle Mittel zweckgebunden zur Verfügung stellen. Der SVRV begrüßt, dass die Bundesfinanzmittel für die Förderung des Radverkehrs durch das Klimaschutzprogramm 2030 für die Jahre 2020 bis 2023 auf insgesamt 1,4 Milliarden Euro erhöht werden soll. Zweifelsohne ist dies ein Schritt in die richtige Richtung, dennoch nach Meinung von Expertinnen und Experten nicht ausreichend. Der ADFC beispielsweise hält jährliche Bundesmittel von 800 Millionen Euro für notwendig (ADFC, 2017). Betrachtet man die bisherigen Ausgaben deutscher Großstädte für den Radverkehr, zeigt sich, wie wenig bislang investiert wurde. Nach einer Berechnung von Greenpeace lagen die Ausgaben für den Radverkehr pro Einwohner und Jahr in Stuttgart, Berlin und Frankfurt zwischen 4,30 Euro und fünf Euro, in Hamburg, Köln und München sogar nur bei 2,30 Euro bis 2,90 Euro. In anderen europäischen Städten wird deutlich mehr investiert: In Amsterdam sind es 11 Euro, in Kopenhagen 35,60 Euro, in Oslo 70 Euro und in Utrecht sogar 132 Euro pro Kopf und Jahr (Greenpeace e. V., 2018).
3. Straßenverkehrsordnung, Gesetze und Bußgelder sollten angepasst werden: Mit der im April 2020 in Kraft getretenen Novelle der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO), deren Änderungen der Bußgeldkatalogverordnung aufgrund eines Formfehlers²² im Einvernehmen von Bund und Ländern nicht angewendet

22 Es liegt ein Verstoß gegen das sog. Zitiergebot vor, da § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG in der Verordnungsnovelle zur StVO als Verordnungsermächtigung nicht genannt wird.

werden, sollte laut Bundesverkehrsministerium das Radfahren sicherer gemacht werden. Eine stärkere Gewichtung der Bedarfe des Radverkehrs in der Straßenverkehrsordnung ist überfällig.

Wichtig ist aber, dass die Änderungen wie Mindestüberholabstände und Halteverbote auf Radwegen auch in die Praxis umgesetzt werden. Es sollte eine hohe Kontrolldichte geben und die Bereitschaft, bei Fehlverhalten konsequent Bußgelder zu verhängen und Falschparkende abzuschleppen.

Weiterhin werden viele Potenziale, den Radverkehr sicherer zu machen, in der StVO bislang nicht ausgeschöpft. Zu den von Fahrradverbänden geforderten Möglichkeiten gehören Regelgeschwindigkeitsbegrenzungen in Ortschaften von 30 km/h oder zumindest eine Erleichterung für Kommunen, diese beispielsweise an Hauptverkehrsstraßen anzuordnen. Auch der verpflichtende Einbau von Abbiegeassistenten bei Lkw – schon jetzt, bevor die entsprechenden EU-Vorgaben 2022 für neue Fahrzeuge und 2024 für alle Lkw in Kraft treten – wäre ein wichtiger Schritt. Laut Unfallforschung der Versicherer (2017) können elektronische Lkw-Abbiegeassistenten 60 Prozent der Unfälle durch abbiegende Lkw verhindern oder zumindest abschwächen.

4. E-Bikes und Pedelecs sollten gefördert werden: Der Umstieg vom Auto auf das umweltfreundliche Verkehrsmittel Fahrrad kann durch den Einsatz von Elektromotorunterstützung erleichtert werden. Aktuell verfügt bereits etwa jeder neunte Haushalt über mindestens ein Elektrofahrrad, die Branche boomt (Destatis, 2020f). Insbesondere im ländlichen Raum, mit längeren Distanzen und in manchen Regionen mit schwieriger Topografie, können E-Bikes und Pedelecs eine attraktive Alternative darstellen. Die Studie „Mobilität in Deutschland“ (infas et al., 2018, S. 91) zeigte, dass in ländlichen Regionen die Quote für Pedelec-Besitz dreimal höher liegt als in Städten. Dies belegt die besondere Attraktivität dieses Verkehrsmittels für die Bevölkerung im ländlichen Raum. Auch für ältere Personen oder Personen mit körperlichen Einschränkungen, für die die Nutzung eines regulären Fahrrads zu beschwerlich ist, kann das E-Bike ein attraktives Verkehrsmittel darstellen. Elektrisch unterstützte Lastenräder ermöglichen sogar den Transport von Gepäck oder Kindern und sind sowohl im privaten als auch im gewerblichen Bereich interessant.

Es wird Zeit, dass die Bundesregierung die Potenziale von E-Bikes und Pedelecs erkennt und in Ladeinfrastrukturen und Abstellmöglichkeiten gezielt investiert, um die Attraktivität von E-Bikes und Pedelecs zu erhöhen. Um die Umweltbelastung und den Ressourcenverbrauch durch E-Bikes zu verringern, sollte für diese ein standardisiertes kreislaufwirtschaftliches Konzept entwickelt werden.

Attraktivität der Elektromobilität für Verbraucherinnen und Verbraucher erhöhen

Eine Verkehrswende wird unter den derzeitigen Bedingungen nur dann erfolgreich sein, wenn es gelingt, auch einen klimafreundlichen motorisierten Individualverkehr durch neue Antriebe zu etablieren. Das Ziel der Bundesregierung sind sieben bis zehn Millionen Elektrofahrzeuge auf Deutschlands Straßen bis 2030. Doch auch wenn eine Verbreitung der Elektromobilität politisch gewünscht ist, die Verbraucherinnen und Verbraucher zeigen gegenüber der Elektromobilität noch viele Vorbehalte. Sie machen sich Sorgen um Anschaffungs- und Betriebskosten, Reichweiten und Lademöglichkeiten sowie die tatsächlichen Umwelt- und Klimanutzen der Fahrzeuge.

Um diesen Sorgen zu begegnen, empfiehlt der SVRV zusätzlich folgende Maßnahmen:

1. Für die meisten Verbraucherinnen und Verbraucher werden Elektroautos nur dann attraktiv sein, wenn sie auf lange Sicht nicht mehr kosten als Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor. Kaufprämien bieten zweifelsohne einen wichtigen Beitrag, doch auch andere politische Instrumente, die langfristige Wirkungen erzielen als zeitlich begrenzte Subventionen, sollten in Betracht gezogen werden. Eine konsequente und für Verbraucherinnen und Verbraucher spürbare Orientierung der Kfz-Steuer am CO₂-Ausstoß des Fahrzeugs würde einen wichtigen finanziellen Anreiz setzen, sich für möglichst emissionsarme Fahrzeuge zu entscheiden. Im besten Falle werden hierbei Energie- und Ressourceneffizienz gleichermaßen betrachtet.
2. Verbraucherinnen und Verbraucher sollten über die Umweltvorteile der Elektromobilität sowie etwaige Schwachstellen, wie insbesondere auch den damit

verbundenen Ressourcenverbrauch, transparent aufgeklärt werden, denn die Umweltvorteile der Elektromobilität sind durchaus umstritten. Dabei sollten Realverbräuche und nicht Laborwerte zugrunde gelegt werden.

3. Eine dichte, nutzerfreundliche Ladeinfrastruktur ist eine weitere wichtige Grundbedingung für den Ausbau von Elektromobilität. Der Masterplan Ladeinfrastruktur der Bundesregierung ist daher zu begrüßen, dieser sollte zügig und konsequent umgesetzt werden. Verbraucherfreundlich sind Ladesäulen vor allem mit einheitlichen Bezahlmethoden – gegenwärtig sind Verbraucherinnen und Verbraucher mit einem Wirrwarr an verschiedenen Apps und Ladekarten einzelner Anbieter konfrontiert. Zu beachten wäre zudem, die entsprechenden Strukturen von Anfang an barrierefrei zu gestalten und alle Bedürfnisgruppen zu berücksichtigen.

Potenziale der Digitalisierung erproben und nutzen

Technologische Lösungen, die individuelle und öffentliche Mobilität einfacher, effizienter und ggf. sogar umweltfreundlicher machen, sollten gefördert und eingeführt werden. Weiterhin kann die Vernetzung von Mobilitätsangeboten dabei helfen, öffentliche Verkehrsmittel komfortabler und flexibler zu machen (siehe auch Handlungsempfehlung „Multimodalität erleichtern“). Vorbehalten in der Bevölkerung sollte angemessen begegnet werden, damit alle Verbraucherinnen und Verbraucher gleichermaßen von den Potenzialen der Digitalisierung profitieren können. Hierzu ist zunächst eine Verbesserung der allgemeinen digitalen Infrastruktur sowie eine Verbesserung des Digitalisierungsgrads der Bevölkerung im Hinblick auf Zugang, Nutzung und Kompetenzen erforderlich (vgl. D.II Digitale Welt). Für das Bedarfsfeld Mobilität sind dabei insbesondere die ältere Bevölkerung und der ländlichen Raum von besonderer Bedeutung.

Der SVRV empfiehlt:

1. Wie vom Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (2019) gefordert, sollte eine digitale, alle Verkehrsträger übergreifende überregionale Mobilitätsplattform entwickelt werden, mittels derer Mobilität über alle Fortbewegungsmittel hinweg geplant, gebucht und bezahlt werden kann. Un-erlässlich ist der Aufbau einer datenschutzkonformen kooperativen Dateninfrastruktur, die Erhebung, Austausch und Auswertung von Verkehrsdaten und damit auch eine datengestützte Berechnung von Mobilitätsbedarfen ermöglicht (siehe auch Bitkom e.V., 2020). Der Bund kann mit entsprechenden Regelungen die Voraussetzungen für den Austausch von Mobilitätsdaten zwischen Verkehrsunternehmen schaffen. Auch sollte entsprechendes Know-How bei Kommunen und Aufgabenträgern aufgebaut werden.
2. Angebote der Shared Mobility sollten bestehende Angebote sinnvoll ergänzen und nicht bei der Auswahl der Bedienebenen und Bedienzeiten sowie Adressierung von Zielgruppen „kannibalisieren“, d. h. es sollte sichergestellt werden, dass sie bestehende Angebote ergänzen, statt sie zu ersetzen. In diesem Sinne sollten innovative Mobilitätsangebote auch über die Städte hinaus verfügbar sein, denn auf dem Land werden sie als Ergänzung zu klassischen Mobilitätsangeboten besonders gebraucht („erste und letzte Meile“). Insbesondere der über digitale Plattformen organisierte Mitnahmeverkehr kann hier eine wichtige Rolle spielen. Um neue Konzepte der Shared Mobility zu entwickeln und zu erproben, werden aber mehr rechtliche Freiheitsgrade und Experimentierräume benötigt. Derzeit bewegen sich Pooling-Fahrdienste wie Uber, Lyft oder Moia in einer rechtlichen Grauzone, sie fahren häufig mit befristeten Ausnahmegenehmigungen. Der SVRV begrüßt daher die von der Bundesregierung geplante Novelle des Personenbeförderungsgesetzes und empfiehlt eine zügige Umsetzung. Kritisch zu sehen ist jedoch, dass Kommunen nach dem derzeitigen Gesetzesentwurf bestimmen können, die strittige Rückkehrpflicht beizubehalten. Fahrerinnen und Fahrer müssen demnach nach jeder Fahrt zunächst zur Zentrale zurückkehren und können nicht sofort neue Fahrgäste aufnehmen. Diese Leerfahrten sind sowohl unökonomisch als auch unökologisch und die Regelung als verbraucherunfreundliches Entgegenkommen gegenüber dem Taxigewerbe zu bewerten. Weiterhin ist zu prüfen, dass andere Interessen der Bürgerinnen und Bürger nicht unterminiert werden. So sollte etwa sichergestellt werden, dass alternative Beförderungsmodelle nicht etwa wettbewerbsverzerrende Effekte haben, Arbeitsplätze vernichten oder Mindestlöhne, Sozialversicherungssysteme oder den Verbraucherschutz unterminieren.

Literatur

Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V. (ADAC) (2016). *Positionspapier – Mobilitätssicherung im ländlichen Raum*. Abgerufen am 26. August 2020 von https://www.adac.de/_mmm/pdf/fi_mobilit%C3%A4tsicherung_l%C3%A4ndlicher_raum_0216_257264.pdf

Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V. (ADAC) (2017). *Umfrage 2017: Nichtnutzung des ÖPNV*. Abgerufen am 24. August 2020 von https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/bilder/VM_Bilder/Innovationskongress/2-ADAC-A-Nichtnutzung_%C3%96PNV.pdf

Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V. (ADAC) (2019). *ADAC Preisvergleich: Tickets im ÖPNV*. Abgerufen am 21. August 2020 von <https://www.adac.de/reise-freizeit/ratgeber/tests/oepnv-preise-vergleich/>

Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V. (ADAC) (2020a). *ADAC Staubilanz 2019: 191.000 Kilometer Stillstand*. Abgerufen am 11. Dezember 2020 von <https://presse.adac.de/regionalclubs/suedbaden/adac-staubilanz-2019---191000-kilometer-stillstand.html>

Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V. (ADAC) (2020b). *ADAC Test: Jeder dritte Radweg zu schmal*. Abgerufen am 19. Oktober 2020 von: <https://presse.adac.de/meldungen/adac-ev/tests/adac-test-jeder-dritte-radweg-zu-schmal.html>

Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V. (ADAC) (2020c). *Kostenvergleich e-Fahrzeuge + Plug-In Hybride gegen Benzin- und Diesel*. Abgerufen am 24. September 2020 von https://assets.adac.de/image/upload/v1594909696/ADAC-eV/KOR/Text/PDF/E-AutosVergleich_joxjsi.pdf

Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V. (ADAC) (2020d). *Stromverbrauch Elektroautos: Aktuelle Modelle im ADAC Test*. Abgerufen am 24. September 2020 von <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/tests/elektromobilitaet/stromverbrauch-elektroautos-adac-test/>

Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e. V. (ADFC) & Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) (2020). *Lkw-Abbiegeunfälle verhüten – jetzt! Gemeinsame Position ADFC und BGL*. Berlin/Frankfurt. Abgerufen am 12. August 2020 von https://www.adfc.de/fileadmin/user_upload/Presse/Dateien_fuer_die_Pressearbeit/Gemeinsame_Forderungen_ADFC_BGL_-_Langversion.pdf

Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e. V. (ADFC) (2017). *Deutschland braucht die Verkehrswende. Und die Verkehrswende braucht das Fahrrad. Jetzt! Die wichtigsten Forderungen an den Bund 2017–2021*. Abgerufen am 28. September 2020 von https://www.adfc.de/fileadmin/user_upload/Im-Alltag/Radverkehrsfoerderung/Download/Verkehrspolitische_Forderungen_des_ADFC_an_den_Bund_2017_-_2021_web.pdf

Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e. V. (ADFC) (2019). *Pressemitteilung Nr. 20/19 – Radunfälle nehmen drastisch zu. ADFC fordert Bauprogramm Schutz-Infrastruktur*. Abgerufen am 12. August 2020 von <https://www.adfc.de/pressemitteilung/radunfaelle-nehmen-drastisch-zu-adfc-fordert-bauprogramm-schutz-infrastruktur>

Agentur für clevere Städte (2014). *Wem gehört die Stadt? Der Flächen-Gerechtigkeits-Report*. Abgerufen am 06. Oktober 2020 von https://www.clevere-staedte.de/files/tao/img/blog-news/dokumente/2014-08-05_Flaechen-Gerechtigkeits-Report.pdf

Agora Verkehrswende (2019a). *Klimabilanz von Elektroautos. Einflussfaktoren und Verbesserungspotenzial*. Abgerufen am 01. Oktober 2020 von https://static.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2018/Klimabilanz_von_Elektroautos/Agora-Verkehrswende_22_Klimabilanz-von-Elektroautos_WEB.pdf

Agora Verkehrswende (2019b). *Parkraummanagement lohnt sich! Leitfaden für Kommunikation und Verwaltungspraxis*. Abgerufen am 06. Oktober 2020 von https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Parkraummanagement/Parkraummanagement-lohnt-sich_Agora-Verkehrswende_web.pdf

Allianz pro Schiene (2013). *Umfrage: Mehr Videoüberwachung und Sicherheitsbeamte für die Bahn gewünscht*. Abgerufen am 02. November 2020 von <https://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/2013-019-forsa-mehr-videoueberwachung-bahn/>

Allianz pro Schiene (2020). *Viele Bahnhöfe machen es Rollstuhlfahrern schwer*. Abgerufen am 19. August 2020 von <https://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/viele-bahnhoefe-machen-es-rollstuhlfahrern-schwer/>

Balzer, I. (2019). *Stabile Preise gibt's nur für Autofahrer*. Abgerufen am 16. Dezember 2020 von <https://www.zeit.de/mobilitaet/2019-09/oeffentlicher-nahverkehr-mobilitaet-kosten-preissteigerung-investitionen>

Baur, N. (2007). Der perfekte Vater. Vaterschaftsvorstellungen deutscher Männer. *Freiburger Geschlechterstudien*, 13(21), S. 79–114.

Baur, N., & Christmann, G. (2021). Fallauswahl und Generalisierung. In A. J. Heinrich, S. Marguin, A. Million, & J. Stollmann (Hrsg.), *Methoden der qualitativen Raumerforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch*. Stuttgart: utb-Verlagsgemeinschaft.

Bitkom e. V. (2020). *European Strategy for a Sustainable and Smart Mobility – towards a Data Driven European Transport and Mobility Ecosystem*. Abgerufen am 11. November 2020 von https://www.bitkom.org/sites/default/files/2020-09/200923_pp_european-transport-mobility-ecosystem.pdf

Breitinger, M., Tönnemann, J., Venohr, S., Lerche, J., & Hildebrandt, L. (2017). *Wo der Nahverkehr sein Geld wert ist*. Abgerufen am 18. August 2020 von <https://www.zeit.de/mobilitaet/2017-02/bus-bahn-oeffentlicher-nahverkehr-studie-grafiken>

Brüderl, J. (2004). Die Pluralisierung partnerschaftlicher Lebensformen in Westdeutschland und Europa. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B19, S. 3–11.

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND) (2017). *Perspektive 2030: Suffizienz in der Praxis. Ein Impulspapier*. Abgerufen am 28. September 2020 von https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/ressourcen_und_technik/suffizienz_perspektive_2030_impulspapier.pdf

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2019). *Minas. Atlas über Migration, Integration und Asyl*. Abgerufen am 24. November 2020 von https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Migrationsatlas/migrationsatlas-2019-11.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) (2018). *Pendeln und gesundheitliche Beschwerden*. Abgerufen am 24. November 2020 von https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Fakten/Pendeln.pdf?__blob=publicationFile&v=6

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2018). *Verkehrsbild Deutschland. BBSR-Analysen KOMPAKT 08/2018*. Bonn. Abgerufen am 10. August 2020 von https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2018/ak-08-2018-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2019a). *Laufende Raumbearbeitung – Raumabgrenzungen. Siedlungsstrukturelle Kreistypen*. Abgerufen am 18. November 2020 von <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbearbeitung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2019b). *Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen. Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland*. Abgerufen am 24. November 2020 von <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbearbeitung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp.html>

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2018). *Pendelmobilität in Deutschland. Potenziale nutzen – Belastungen reduzieren. Policy Brief Oktober 2018*. Abgerufen am 05. November 2020 von https://www.bib.bund.de/Publikation/2018/pdf/Policy-Brief-Pendelmobilitaet-in-Deutschland.pdf;jsessionid=A993B-6F1C36A69DBFFFAF0700E676F8C.2_cid389?__blob=publicationFile&v=3

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2020). *Polizeiliche Kriminalstatistik 2019 – Ausgewählte Zahlen im Überblick*. Abgerufen am 18. August 2020 von https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/pks-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=10

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2016). *Zweiter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen*. Abgerufen am 20. August 2020 von <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/976072/480512/6b249c2a22eb36f7a1ffb1f2029543b9/2017-01-18-teilhabebericht-2016-data.pdf?download=1>

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) & Umweltbundesamt (UBA) (2019). *Umweltbewusstsein in Deutschland 2018*. Abgerufen am 25. August 2020 von https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/ubs2018_-_m_3.3_basisdatenbro-schuere_barrierefrei-02_cps_bf.pdf

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2019). *Wie umweltfreundlich sind Elektroautos? Eine ganzheitliche Bilanz*. Abgerufen am 23. September 2020 von https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/elektroautos_bf.pdf

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2016). *Mobilitäts- und Angebotsstrategien in ländlichen Räumen*. Abgerufen am 10. August 2020 von <https://www.vdv.de/mobilitaets-und-angebotsstrategien-in-laendlichen-raeumen-low-bmvi.pdf>

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2019). *Nationaler Radverkehrsplan 3.0. Ergebnisse der Onlinebeteiligung*. Abgerufen am 25. September 2020 von https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/nrvp-3-0-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2018). *Sharing Economy im Wirtschaftsraum Deutschland. Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln in Zusammenarbeit mit DICE Consult*. Abgerufen am 24. September 2020 von https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/sharing-economy-im-wirtschaftsraum-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2019). *Zahlen und Fakten Energiedaten. Nationale und Internationale Entwicklung*. Abgerufen am 21. August 2020 von <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/energiedaten-gesamtausgabe.html>

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2019). *Tätigkeitsbericht Eisenbahnen 2017/2018*. Abgerufen am 20. August 2020 von https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Berichte/2018/TaetigkeitsB2017u18.pdf?__blob=publicationFile&v=7

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (BReg) (2018). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Aktualisierung 2018*. Abgerufen am 31. August 2020 von <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/1559082/a9795692a667605f652981aa9b-6cab51/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-aktualisierung-2018-download-bpa-data.pdf?download=1>

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (BReg) (2019). *Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050*. Abgerufen am 06. Januar 2021 von <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf>

- Bundesverband CarSharing (2020). *Pressemitteilung vom 18.09.2020. Immer mehr Städte mit CarSharing-Angebot*. Abgerufen am 24. September 2020 von https://www.carsharing.de/sites/default/files/uploads/pm_carsharing-statistik_2020.pdf
- Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW) (2020). *27.730 Ladepunkte stehen E-Mobilisten im öffentlichen Raum zur Verfügung*. Abgerufen am 24. September 2020 von <https://www.bdew.de/presse/presseinformationen/zahl-der-woche-27730-ladepunkte/>
- Chatterjee, K., Clark, B., Martin, A., & Davis, A. (2017). *The Commuting and Wellbeing Study: Understanding the Impact of Commuting on People's Lives*. Bristol, UK: University of the West of England.
- Clark, B., Chatterjee, K., Martin, A., & Davis, A. (2020). *How commuting affects subjective wellbeing*. *Transportation*, 47(6), S. 2777–2805.
- Consentec GmbH (2020). *Netzentgeltreform: Netzentgelte verbraucherfreundlich gestalten. Gutachten für Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)*. Abgerufen am 01. Oktober 2020 von https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/08/27/consentec_vzbv_netzentgeltreform_zusfsg_20200605.pdf
- Consors Finanz (2019). *Automobilbarometer 2019 International*. Abgerufen am 23. September 2020 von https://www.consorsfinanz.de/unternehmen/studien/Automobilbarometer/Studien/PDF_Automobilbarometer/Automobilbarometer-2019.pdf
- Crompton, R. (1999). *Restructuring Gender Relations and Employment*. Oxford: Oxford University Press.
- Danganan, A. (2019). *Taiwan rolls out inclusive e-bike sharing programme for people with disabilities*. Abgerufen am 24. November 2020 von <https://healthcareasiamagazine.com/healthcare/news/taiwan-rolls-out-inclusive-e-bike-sharing-programme-people-disabilities>
- Deutsche Bahn AG (2020a). *Daten & Fakten 2019*. Abgerufen am 11. August 2020 von https://www.deutschebahn.com/resource/blob/5058456/05c0e4b2c061ff2bf196ca5644a1a-c3e/20190325_bpk_2020_daten_fakten-data.pdf
- Deutsche Bahn AG (2020b). *DB Fernverkehr AG – Geschäftsbericht 2019*. Abgerufen am 17. August 2020 von https://ir.deutschebahn.com/fileadmin/Deutsch/2019/Berichte/DB19_Fernverkehr_AG_web.pdf
- Deutsche Bahn AG (2020c). *Integrierter Bericht 2019*. Abgerufen am 20. August 2020 von <https://www.deutschebahn.com/resource/blob/5029910/5bdee6f-2cac4fc869ad491d141539be9/Integrierter-Bericht-2019-data.pdf>
- Doll, C., Krauß, K., Luchmann, I., Niemeier, E., Quante, N., Ritschny, J., et al. (2019). *Verlagerungswirkungen und Umwelteffekte veränderter Mobilitätskonzepte im Personenverkehr. Wissenschaftliche Beratung des BMVI zur Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie*. Abgerufen am 24. September 2020 von https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/MKS/studie-verlagerungswirkungen-umwelteffekte-mobilitaetskonzepte.pdf?__blob=publicationFile
- Dziekian, K., & Zistel, M. (2018). *Öffentlicher Verkehr*. In O. Schwedes (Hrsg.), *Verkehrspolitik – Eine interdisziplinäre Einführung* (S. 347–372). Wiesbaden: Springer VS.
- Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V. (2020). *Coworking Spaces in Rheinland-Pfalz ermöglichen neues Arbeiten*. Abgerufen am 16. Dezember 2020 von <https://dorfbueros-rlp.de/>
- Falck, O., Fichtl, A., Janko, A., Kluth, T., & Wölfl, A. (2020). *Verkehrliche Wirkungen einer Anti-Stau-Gebühr in München*. München: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik (IML) (2017). *Ergebnisbericht Nahmobilität für Migranten als Bestandteil einer erfolgreichen Integrationsstrategie. Eine Bedarfsanalyse für das Rhein-Main-Gebiet*. Abgerufen am 29. September 2020 von https://www.iml.fraunhofer.de/content/dam/iml/de/documents/OE300/Fraunhofer%20IML_Ergebnisbericht_Nahmobilit%C3%A4t%20f%C3%BCr%20Migranten.pdf

Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme (ISE) (2019). *Öffentliche Nettostromerzeugung in Deutschland 2018: Erneuerbare Energiequellen erreichen über 40 Prozent*. Abgerufen am 23. September 2020 von <https://www.ise.fraunhofer.de/de/presse-und-medien/news/2018/nettostromerzeugung-2018.html>

Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) (2017). *Verlagerungswirkung bei einer Reaktivierung stillgelegter Schienenstrecken. Wissenschaftliche Beratung des BMVI zur Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie*. Abgerufen am 25. September 2020 von https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/MKS/schlussbericht-verlagerungswirkung-stillgelegter-schienenstrecken.pdf?__blob=publicationFile

Freyvert, U. (1996). Soldaten, Staatsbürger. Überlegungen zur historischen Konstruktion von Männlichkeit. In T. Kühne (Hrsg.), *Männergeschichte – Geschlechtergeschichte* (S. 69–87). Frankfurt a. M./New York: Campus.

Frey, B. S. (2018). *Economics of Happiness*. Springer International Publishing.

Gerhold, L., Dorner, K., Brandes, E., & Hartmann, J. (2020). Subjektives Sicherheitsempfinden und subjektive Sicherheitswahrnehmung. In L. Gerhold (Hrsg.), *Sicherheitsempfinden, Sicherheitskommunikation und Sicherheitsmaßnahmen. Ergebnisse aus dem Forschungsverbund WiSima*. Berlin: Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, Freie Universität Berlin (Schriftenreihe Sicherheit, 27).

Greenpeace e. V. (2018). *Radfahrende schützen – Klimaschutz stärken*. Abgerufen am 12. August 2020 von <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/mobilitaet-expertise-verkehrssicherheit.pdf>

Grünow, D. (2019). Comparative Analyses of Housework and Its Relation to Paid Work. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 71, S. 247–284.

Ha, N. K. (2020). Vietdeutschland und die Realität der Migration im vereinten Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 70(28–29).

Habermas, J. (1990). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Heinze, G., & Kill, H. (2008). *Finanzierung des ÖPNV: Neue Wege zu einem attraktiven ÖPNV, insbesondere in dünnbesiedelten, strukturschwachen Regionen*. Abschlussbericht, FE-Vorhaben Nr. 70.0784/2006/ im Forschungsvorhaben Stadtverkehr des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Helfferich, C. (2019). Leitfaden- und Experteninterviews. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 669–686). Wiesbaden: Springer VS.

Hermann, A., Klinski, S., Heyen, D. A., & Kasten, P. (2019). *Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage*. Abgerufen am 03. November 2020 von https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-20_texte_94-2019_rechtsinnmobil_1-teilbericht-recht-innovation_0.pdf

Hofmeister, H., Blossfeld, H.-P., & Mills, M. (2006). Globalization, uncertainty and women's mid-career life-courses. In H. Hofmeister, & H.-P. Blossfeld (Hrsg.), *Globalization, Uncertainty and Women's Careers* (S. 3–31). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

Holzer, H. (2019). *Im Roboterauto vom Seniorenheim ins Theater*. Abgerufen am 02. November 2020 von <https://www.zeit.de/mobilitaet/2019-03/autonomes-fahren-senioren-roboterauto-mobilitaetsprojekt>

infas, DLR und IVT (2019). *Mobilität in Deutschland – Wegeerfassung im Etappenkonzept. Studie im Auftrag des BMVI*. Abgerufen am 31. August 2020 von http://mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/infas_Etappenkonzept_MiD5431.pdf

infas, DLR, IVT und infas 360 (2018). *Mobilität in Deutschland. Studie im Auftrag des BMVI*. Abgerufen am 31. August 2020 von http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Ergebnisbericht.pdf

infas, DLR, IVT und infas 360 (2019). *Mobilität in Deutschland – Zeitreihenbericht 2002 – 2008 – 2017. Studie im Auftrag des BMVI*. Abgerufen am 31. August 2020 von http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Zeitlinienbericht_2002_2008_2017.pdf

INRIX (2020). *INRIX Verkehrsstudie: Stau verursacht Kosten in Milliardenhöhe*. Abgerufen am 18. August 2020 von <https://inrix.com/press-releases/2019-traffic-scorecard-german/>

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) (2017). *Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten*. Abgerufen am 16. Dezember 2020 von <http://amk.iab.de/content/home/iab-arbeitsmarkt-kompakt.pdf>

KCW GmbH (2019). *Perspektiven zur effizienten Nutzung von neuartigen Mobilitätsangeboten. Gutachten für den vzbv*. Abgerufen am 27. August 2020 von https://www.vzbv.de/sites/default/files/20191001_gutachten_vzbv_final.pdf

Keddi, B. (2003). *Projekt Liebe*. Opladen: Leske + Budrich.

Kment, M. (2020). Die nachhaltige Stadt der Zukunft – Welche Neuregelungen empfehlen sich zu Verkehr, Umweltschutz und Wohnen? In 73. Deutscher Juristentag, *Verhandlungen des 73. Deutschen Juristentages Hamburg 2020/Bonn 2022* (Bd. I, S. D11–D85). Hamburg/Bonn.

Kocka, J. (1990). *Arbeitsverhältnisse und Arbeiterexistenzen*. Bonn: Dietz.

Kohlrausch, B., & Zucco, A. (2020). Die Corona-Krise trifft Frauen doppelt. *Polica Brief WSI Nr. 40*. Abgerufen am 30. November 2020 von https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_40_2020.pdf

Kraftfahrtbundesamt (2020). *Bestand an PKW in den Jahren 2011 bis 2020 nach ausgewählten Kraftstoffarten*. Abgerufen am 24. September 2020 von https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Umwelt/fz_b_umwelt_archiv/2020/2020_b_umwelt_z.html?nn=2598042

Krauss, K., Scherrer, A., Burghard, U., Schuler, J., Burger, A., & Doll, C. (2020). *Sharing Economy in der Mobilität – Potenzielle Nutzung und Akzeptanz geteilter Mobilitätsdienste in urbanen Räumen in Deutschland*. Working Paper No. WP S 06/2020. Abgerufen am 24. September 2020 von https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/sustainability-innovation/2020/WP-06-2020_Sharing_%20Economy%20in_der_Mobilit%C3%A4t_Krauss_Scherrer_Burghard_Schuler_Burger_Doll.pdf

Kreyenfeld, M. (2007). Bildungsspezifische Unterschiede im Geburtenverhalten in Ost- und Westdeutschland. In E. Berlösius, & D. Schiek (Hrsg.), *Demographisierung des Gesellschaftlichen* (S. 83–113). Wiesbaden: VS-Verlag.

Kuckartz, U. (2012). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Küpper, P. (2011). Auf dem Weg zu einem Grundangebot von Mobilität in ländlichen Räumen – Probleme, Ursachen und Handlungsoptionen. In Hege, H.-P., Knapstein, Y., Meng, Ruppenthal, K., Schmitz-Veltin, A., & P. Zakrzewski (Hrsg.), *Schneller, öfter, weiter? Perspektiven der Raumentwicklung in der Mobilitätsgeellschaft: 13. Junges Forum der ARL, 13. bis 15. Oktober 2010 in Mannheim* (S. 152–168). Hannover.

Loose, W. (2016). *Mehr Platz zum Leben – wie Car-Sharing Städte entlastet, Ergebnisse des bcs-Projektes "CarSharing im innerstädtischen Raum, eine Wirkungsanalyse"*. Endbericht. Abgerufen am 07. April 2021 von https://www.kea-bw.de/fileadmin/user_upload/bcs_carsharing_studie.pdf

Martini, S. (2006). Gibt es ein subjektives Recht auf öffentlichen Verkehr? Grundrechte statt Daseinsvorsorge. *Discussion Paper SP III 2006–103*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Mobility Institute Berlin (mib) (2020). *Wie weiter nach dem Lockdown? Die SARS-CoV-2 Pandemie und Strategien für den ÖPNV. Ein Handlungsleitfaden*. Abgerufen am 04. November 2020 von https://mobilityinstitute.com/wp-content/uploads/2020/05/Die-SARS-CoV-2-Pandemie-und-Strategien-f%C3%BCr-den-%C3%96PNV_mib_V1.01.pdf

- Nefzger, E. (2020). *Tanken ist billiger als laden*. Abgerufen am 25. September 2020 von <https://www.spiegel.de/auto/elektroauto-vs-diesel-und-benziner-strompreis-als-kostenfalle-a-6d8f929e-d742-439e-8de5-0f5bda3f5ecc>
- Neidhart, C. (2017). *Tokios Nahverkehr funktioniert nur mit viel Disziplin*. Abgerufen am 25. November 2020 von <https://www.sueddeutsche.de/auto/sz-serie-nahverkehr-weltweit-tokios-nahverkehr-funktioniert-nur-mit-viel-disziplin-1.3730678>
- Neidhart, C. (2018). *Seoul hat das längste und beste ÖPNV-System der Welt*. Abgerufen am 25. November 2020 von <https://www.sueddeutsche.de/auto/sz-serie-nahverkehr-weltweit-seoul-hat-das-laengste-und-beste-oepnv-system-der-welt-1.3902703>
- Neuerer, D. (2019). Verbraucherschützer fordern unabhängige Qualitätskontrollen für die Bahn. *Handelsblatt*. Abgerufen am 17. August 2020 von <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/puenktlichkeit-und-kundenzufriedenheit-verbraucherschuetzer-fordern-unabhaengige-qualitaetskontrollen-fuer-die-bahn/25308032.html?ticket=ST-9392510-bHzdOSx6iCJ0bf4lsUpq-ap5>
- Öko-Institut (2017). *Strategien für die nachhaltige Rohstoffversorgung der Elektromobilität. Synthesepapier zum Rohstoffbedarf für Batterien und Brennstoffzellen. Studie im Auftrag von Agora Verkehrswende*. Abgerufen am 23. September 2020 von https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Nachhaltige_Rohstoffversorgung_Elektromobilitaet/Agora_Verkehrswende_Synthesepapier_WEB.pdf
- Östner, I. (1995). Arm ohne Ehemann? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B36–37, S. 79–114.
- Panagiotidis, J., Kindler, R., Kreichauf, R., Suna, L., Wallem, G., Flack, A., et al. (2019). *(Spät-)Aussiedler aus den postsowjetischen Staaten*. Abgerufen am 24. November 2020 von Informationen zur politischen Bildung Nr. 340/2019: <https://www.bpb.de/izpb/298558/spaet-aussiedler-aus-den-postsowjetischen-staaten?p=all>
- Papastefanou, G., & Zaichowski, D. (2016). Time for shopping. *International Journal of Time Use Research*, 13(1), S. 109–131.
- Pascall, G., & Manning, N. (2000). Gender and Social Policy. *Journal of European Social Policy*, 10(3), S. 240–266.
- Pfau-Effinger, B. (1999). Welfare Regimes and the Gender Division of Labour. In J. Christiansen, P. Koistinen, & A. Kovalainen (Hrsg.), *Working Europe* (S. 69–96). Aldershot: Ashgate.
- Procher, V., & Vance, C. (2013). Who Does the Shopping? *Ruhr Economic Papers #393*. RWI.
- Raffelhüschen, B., & Renz, T. (2020). Stand und Entwicklung der Lebenszufriedenheit in Deutschland. In R. Grimm, & B. Raffelhüschen (Hrsg.), *Deutsche Post Glücksatlas 2020* (S. 25–104). München: Penguin Verlag.
- Rammler, S., & Schwedes, O. (2018). *Mobilität für alle! Gedanken zur Gerechtigkeitslücke*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Randelhoff, M. (2018). *Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in Deutschland: Struktur, Probleme und Alternativen*. Abgerufen am 03. November 2020 von <https://www.zukunft-mobilitaet.net/28179/analyse/finanzierung-des-oepnv-in-deutschland/>
- Reichert, E. (2007). *Doppelte Transformation des Ernährermodells?* Würzburg: Ergon.
- Rödl GmbH & IGES Institut GmbH (2020). *Bundeseinheitliche Gewährleistungspflicht zur Sicherstellung von Mindestreichbarkeits-Standards im öffentlichen Personenverkehr ("Hausanschluss Mobilität")*. Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband. Abgerufen am 13. Januar 2021 von https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/11/17/vzbv_hausanschluss_mobilitaet.pdf
- Runkel, M., & Stubbe, R. (2019). *Elektroautos und Verbrenner im Gesamtkostenvergleich*. Policy Brief (12/19). Abgerufen am 01. Oktober 2020 von https://foes.de/publikationen/2019/2019-12_FOES_Autovergleich.pdf
- Schneider, J. (2005). *Aussiedler. Grundlagendossier Migration*. Abgerufen am 24. November 2020 von <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56394/aussiedler>

Schütze, Y. (1988). Mutterliebe – Vaterliebe. In U. Frevert (Hrsg.), *Bürgerinnen und Bürger* (S. 118–133). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Schwedes, O., & Bormann, R. (2017). Mobilität als Teil der Daseinsvorsorge. Mobilität verstehen, steuern und Allen ermöglichen. *WISO Direkt* 35/2017. Abgerufen am 25. August 2020 von https://www.ivp.tu-berlin.de/fi-leadadmin/fg93/Dokumente/Publikationen_Schwedes/Schwedes-Bormann_2017.pdf

Schwedes, O., & Daubnitz, S. (2012). *Hausanschluss Mobilität. Erfahrungen und Potenziale von Erreichbarkeitsplanung*. Abgerufen am 25. September 2020 von https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Hausanschluss_Mobilitaet_vzbv_2012.pdf

Schweizerische Bundesbahnen (SBB) (2020). *So pünktlich ist die SBB unterwegs*. Abgerufen am 02. November 2020 von <https://company.sbb.ch/de/ueber-die-sbb/verantwortung/die-sbb-und-ihre-kunden/puenktlichkeit.html>

Shi, Y., & Yang, X. (2013). The Public Transportation System of High Quality in Taiwan. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 96, S. 1350–1361.

Sinus Markt- und Sozialforschung GmbH (2019). *Fahrrad-Monitor Deutschland 2019*. Abgerufen am 12. August 2020 von https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Anlage/K/fahrradmonitor-2019-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile

Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (2019). *Nachhaltige Mobilität. Beschluss vom 16. Dezember 2019*. Abgerufen am 14. Juli 2020 von <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1707714/0dc47a1ace9ad6158d65af2f-653b2ea7/beschluss-sts-ausschuss-12-2019-mobilitaet-data.pdf?download=1>

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018 a). *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2017*. Abgerufen am 11. November 2020 von https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/migrationshintergrund-2010220187004.pdf?__blob=publicationFile

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018 b). *Preise rund ums Auto seit 2000 um 36 % gestiegen. Pressemitteilung Nr. 38 vom 18. September 2018*. Abgerufen am 21. August 2020 von https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2018/PD18_38_p002.html

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019 a). *Statistisches Jahrbuch 2019*. Abgerufen am 21. August 2020 von https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Jahrbuch/statistisches-jahrbuch-2019-dl.pdf?__blob=publicationFile

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019 b). *Unfälle von Senioren im Straßenverkehr 2018*. Abgerufen am 13. August 2020 von https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Verkehrsunfaelle/Publikationen/Downloads-Verkehrsunfaelle/unfaelle-senioren-5462409187004.pdf?__blob=publicationFile

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020 a). *Ausländische Bevölkerung nach Bundesländern*. Abgerufen am 24. November 2020 von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/auslaendische-bevoelkerung-bundeslaender.html>

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020 b). *Regionalatlas Deutschland. Indikatoren des Themenbereichs „Bevölkerung“*. Abgerufen am 24. November 2020 von <https://www-genesis.destatis.de/gis/genView?GenMLURL=https://www-genesis.destatis.de/regatlas/AI002-1.xml&CONTEXT=REGATLAS01>

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020 c). *Verkehrsunfälle – Kraftrad- und Fahrradunfälle im Straßenverkehr 2019*. Abgerufen am 12. August 2020 von https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Verkehrsunfaelle/Publikationen/Downloads-Verkehrsunfaelle/unfaelle-zweirad-5462408197004.pdf?__blob=publicationFile

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020 d). *Verkehrsunfälle. Zeitreihen*. Abgerufen am 12. August 2020 von https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Verkehrsunfaelle/Publikationen/Downloads-Verkehrsunfaelle/verkehrsunfaelle-zeitreihen-pdf-5462403.pdf?__blob=publicationFile

- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020 e). *Weniger Verkehrsunfälle in der Corona-Krise: Rückgang von 26 % von März bis Juni 2020 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. Pressemitteilung Nr. 422 vom 27. Oktober 2020.* Abgerufen am 18. Januar 2021 von https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/10/PD20_422_46241.html;jsessionid=12E945782E-474CE198ADB8823280D8A7.internet8742
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020 f). *Zahl der Haushalte mit E-Bikes hat sich seit 2015 fast verdreifacht. Pressemitteilung Nr. 375 vom 28. September 2020.* Abgerufen am 28. September 2020 von https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/09/PD20_375_639.html
- Statistisches Bundesamt (Destatis), Bundesagentur für Arbeit (BA) & Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2019). *Migration. Integration. Regionen. Gemeinsames Datenangebot von Destatis, BA und BAMF.* Abgerufen am 12. November 2020 von https://service.destatis.de/DE/karten/migration_integration_regionen.html
- Statistisches Bundesamt (Destatis) & Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (2016). *Datenreport 2016 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland.* Abgerufen am 23. November 2020 von https://www.wzb.eu/system/files/docs/sv/iuk/dr2016_bf_gesamt_korr.pdf
- Statistisches Bundesamt (Destatis) & Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (2018). *Datenreport 2018 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland.* Abgerufen am 21. August 2020 von https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2018.pdf?__blob=publicationFile
- Stutzer, A., & Frey, B. S. (2008). Stress that Doesn't Pay: The Commuting Paradox. *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), S. 339–366.
- Tolmein, O. (2019). *EU-Fahrgastrechte und die Beförderungssituation von Menschen mit Behinderungen im deutschen Bahnverkehr. Gutachten erstatet für die Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz, Berlin.* Abgerufen am 19. August 2020 von https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Downloads/DE/SchlichtungsstelleBGG/Tolmein-Gutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- toronto.ca (2020). *Cycling in Toronto.* Abgerufen am 25. November 2020 von <https://www.toronto.ca/services-payments/streets-parking-transportation/cycling-in-toronto/>
- Trappe, H., & Rosenfeld, R. A. (2001). Geschlechtsspezifische Segregation in der DDR und der BRD. In B. Heintz (Hrsg.), *Geschlechtersoziologie* (S. 152–181). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- TÜV e. V. (2020). *Mobility Studie 2020.* Abgerufen am 23. September 2020 von https://www.vdtuev.de/tuevislizenz/dok_view?oid=782620
- Umweltbundesamt (UBA) (2015). *Entwicklung von Indikatoren im Bereich Mobilität für die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie.* Abgerufen am 25. September 2020 von https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_12_2015_entwicklung_von_indikatoren_im_bereich_mobilitaet.pdf
- Umweltbundesamt (UBA) (2020). *Emissionsquellen.* Abgerufen am 31. August 2020 von <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/treibhausgas-emissionen/emissionsquellen#energie-stationar>
- Unfallforschung der Versicherer (2017). *Pressemitteilung vom 26.10.2017. Unfälle mit schweren Lkw enden oft tödlich.* Abgerufen am 29. September 2020 von <https://udv.de/de/medien/mitteilungen/unfaelle-schweren-lkw-enden-oft-toedlich%20>
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) (2019). *VDV-Statistik 2018.* Abgerufen am 20. August 2020 von <https://www.vdv.de/vdv-statistik-2018.pdf?forced=true>

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) (2020). *Auf der Agenda: Reaktivierung von Eisenbahnstrecken*. Abgerufen am 14. Juli 2020 von <https://www.vdv.de/reaktivierung-von-eisenbahnstrecken-2020.pdf>

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) (2018). *Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) – Vom Verbraucher her denken! Positionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv)*. Abgerufen am 20. August 2020 von https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/08/15/18-08-02_vzbv_opnv_position_final.pdf

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) (2019). Pressemitteilung vom 11.11.19: Milliardenpaket für die Deutsche Bahn an Bedingungen knüpfen. Abgerufen am 17. November 2020 von <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/milliardenpaket-fuer-die-deutsche-bahn-bedingungen-knuepfen>

Verkehrsclub Deutschland e. V. (VCD) (2018). *VCD Bahntest 2018/2019*. Abgerufen am 17. August 2020 von https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Publikationsdatenbank/Bahn/VCD_Bahntest_2018_final2_Web.pdf

Vogl, S. (2019). Gruppendiskussion. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 695–700). Wiesbaden: Springer VS.

Wüpper, T. (2020). 2019 war jeder vierte Fernzug verspätet. *Tagesspiegel.de*. Abgerufen am 11. August 2020 von <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/bahn-verfehlt-puenktlichkeitsziele-erneut-2019-war-jeder-vierte-fernzug-verspaetet/25424644.html#:~:text=Die%20Gesamt%2DP%C3%BCnktlichkeit%20aller%20Z%C3%BCge,mehr%20als%20sechs%20Minuten%20selten>



**DIE LAGE DER
VERBRAUCHERINNEN
UND VERBRAUCHER
IN ZENTRALEN
BEDARFSFELDERN**



Ernährung

Kurzzusammenfassung

Das Bedarfsfeld Ernährung stellt sich als ein zentraler und zugleich komplexer Konsumbereich für Verbraucherinnen und Verbraucher dar. Er geht mit vergleichsweise hohen Ausgaben einher, ist ein wesentlicher Bestandteil des Alltags und dient zur eigenen Identitäts- und Lebensstilbildung. Gleichzeitig gibt es für die Ernährung eine unübersichtliche Anzahl vielfältiger Waren und Vertriebsformen.

Im Auftrag des SVRV wurden für dieses Gutachten sechs Fokusgruppen mit Verbraucherinnen und Verbrauchern in verschiedenen Regionen Deutschlands durchgeführt. Diese zeigten viele und unterschiedliche Problemlagen, und dass einzelne Verbrauchergruppen im Alltag teils sehr unterschiedliche Herausforderungen bewältigen müssen. Als besonders problematisch empfanden die Verbraucherinnen und Verbraucher die Themenbereiche Inhaltsstoffe und Nährwertkennzeichnung, Gütesiegel, Regionalität und Herkunft von Lebensmitteln, Fleischkonsum sowie Kosten der Ernährung. Speziell in den Fokus genommene Verbraucherinnen und Verbraucher mit türkischem oder arabischem Migrationshintergrund sind aufgrund religiöser Anforderungen an Lebensmittel mit weiteren besonderen Problemlagen konfrontiert.

Auf Basis der Diskussionen in den Fokusgruppen und als Ergebnis von Interviews mit Expertinnen und Experten lassen sich drei zentrale Handlungsfelder für

die Politik ableiten, die ihre Wirksamkeit nur im Zusammenspiel entfalten: Um Informationsasymmetrien abzubauen und einer beobachtbaren Vertrauenserosion entgegenzuwirken, sind Verbraucherinformationen ein wichtiges Instrument. Gütesiegel und Label spielen vor diesem Hintergrund eine bedeutende Rolle. Eine unüberschaubare „Labelflut“ verschärft aber das Problem der Verbraucherüberforderung, denn für Verbraucherinnen und Verbraucher ist es sehr aufwendig, die Qualität und Zuverlässigkeit eines Gütesiegels zu verifizieren.

Auch die Verbraucherbildung ist ein wichtiges Handlungsfeld, da sie die Mündigkeit der Verbraucherinnen und Verbraucher erhöhen kann. Da unser Ernährungsverhalten maßgeblich in der frühen Kindheit geprägt wird, ist dahingehende Verbraucherbildung insbesondere in Schulen und Kindertagesstätten sinnvoll.

Als drittes zentrales Handlungsfeld wird die Verbesserung staatlicher Kontrollen und Rechtsdurchsetzung dargestellt. Die Verbraucherinnen und Verbraucher sind verunsichert, welche Inhaltsstoffe und Produktionsbedingungen in bzw. hinter ihren Lebensmitteln stecken und ob die Angaben auf den Produkten halten, was sie versprechen. Sie erwarten stärkere staatliche Regulierung und Kontrolle.

Aus den gewonnenen Erkenntnissen wurden sechs Handlungsempfehlungen an die Politik abgeleitet.

1 Einleitung: Ernährung als zentraler und komplexer Konsumbereich

Menschen können nicht überleben, ohne zu essen, und bis in die 1950er Jahre gehörten nicht nur die Erfahrung von Hunger, sondern auch die Frage, wie eine ausreichende Versorgung mit vielfältigen und nicht-gesundheitsschädlichen Lebensmitteln gesichert werden kann, zum Alltag eines Großteils (nicht nur) der deutschen Bevölkerung. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass historisch die Verbesserung und Sicherung der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung ein wesentlicher Motor staatlicher Politik, technischer Neuerungen und der Industrialisierung war (Baur et al., 2019). Die Erschließung neuartiger, als luxuriös geltender Lebensmittel war ein zentraler Treiber zunächst der Kolonialisierung und dann der Internationalisierung der Weltwirtschaft. Diese zentrale Rolle der Lebensmittelversorgung schien längst Vergangenheit: Seit den 1960er Jahren wurden Lebensmittel nicht nur im Überfluss produziert, sondern Lebensmittelproduktion und -handel fanden im Zuge der Globalisierung immer stärker arbeitsteilig in komplexen Warenketten – bestehend aus organisationalen Akteuren wie Zulieferern, Landwirten, Veredlern, Logistik- und Handelsunternehmen – statt. Lebensmittel wurden an vielen verschiedenen Orten hergestellt und vertrieben sowie teilweise über lange Strecken transportiert (Dannenberg & Kulke, 2014). Gleichzeitig wurden Lebensmittel immer billiger und die Lebensmittelversorgung erschien immer mehr als selbstverständliche Infrastruktur.

Auch heute noch sind Lebensmittel ein zentraler Bereich für Verbraucherinnen und Verbraucher, allein schon wegen der Kosten, die sie verursachen: Nach Wohnkosten (35 Prozent) geben Verbraucherinnen und Verbraucher für Ernährung sowie für Mobilität (vgl. C.II) am meisten aus (jeweils 14 Prozent des Gesamtbudgets) (Destatis & WZB, 2018). Gleichzeitig haben die Einschränkungen zur Eindämmung der Verbreitung von COVID-19 offenbart, wie fragil und vulnerabel die Lebensmittelversorgung ist: Lebensmittelgeschäfte standen im März 2020 schlagartig im besonderen öffentlichen Interesse und die Lebensmittelbranche gilt seitdem wieder als „systemrelevant“. Um das Infektionsrisiko gering zu halten, mussten Supermärkte umgestaltet und neue Bewegungsabläufe im Laden eingeübt sowie Sortimente

aufgrund unsicherer Liefersysteme verändert werden (Hering, 2020). Angesichts der ungewissen Lage änderte sich auch die kollektive Wahrnehmung der Versorgungssicherheit und längst vergangene Urängste traten wieder auf. Auch wenn die Veränderung der Haltungen der Verbraucherinnen und Verbraucher zur Ernährung seit COVID-19 nicht Thema dieses Kapitels ist, weil die Datenerhebung zu Beginn der Pandemie bereits abgeschlossen war, so verdeutlicht die Corona-Krise doch, wie wichtig das Bedarfsfeld Ernährung für die Verbraucherinnen und Verbraucher ist.

Gleichzeitig handelt es sich bei dem Bedarfsfeld Ernährung aus verschiedenen Gründen um ein für die Daseinsvorsorge bedeutendes und kulturell vielfältig konnotiertes Bedarfsfeld, in dem daher jegliche politische Eingriffe sehr heikel sind (Schlegel-Matthies, 2018; Speck & Liedtke, 2017): Erstens müssen Menschen essen und verdorbenes, unverträgliches oder mit Schadstoffen belastetes Essen kann schwere gesundheitliche Folgen bewirken und im Extremfall sogar zum Tod führen. Staatliche Eingriffe in den Lebensmittelmarkt sind dadurch nahezu unabdingbar – allein schon, um die Bevölkerung zu schützen. Schließlich besteht auch eine grundrechtliche Schutzpflicht des Staates (Klein, 1989).

Zweitens haben in allen Kulturen der Welt Mahlzeiten, Essen und Ernährung eine große symbolische und soziale Bedeutung, werden u. a. zur Herstellung der eigenen Identität verwendet und sind wesentlicher Bestandteil des Alltags (Barlösius, 2016; Kulke et al., 2020; Rückert-John & Reis, 2020). Der Staat steht damit vor der paradoxen Herausforderung, dass – obwohl gerade im Lebensmittelmarkt Regulierung unabdingbar ist – zugleich staatliche Eingriffe in das Ernährungsverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher potenziell als illegitime Eingriffe in die Privatsphäre, das Alltagsleben und als Bedrohung der eigenen Identität und des persönlichen Lebensstils wahrgenommen werden.

Drittens ist es sehr schwer, das richtige Ausmaß und die richtigen Formen staatlicher Eingriffe zu finden, da das Bedarfsfeld Ernährung in mehrerlei Hinsicht komplex ist: Da ist zunächst die schiere Vielfalt und Menge an Waren selbst. So führte 2017 ein durchschnittlicher Supermarkt etwa 11.000 unterschiedliche Artikel, ein Discounter etwa 2.000 Artikel (HDE & IFH, 2018, S. 28) – die einzelne Person benötigt im Alltag nur einen Bruchteil dieser Artikel und die schiere Anzahl der Artikel macht es schwer, die Warenfülle überhaupt zu überblicken,

geschweige denn qualitativ und preislich zu vergleichen. Hinzu kommt, dass es in der Natur der Ware „Lebensmittel“ selbst liegt, dass sie qualitativ variiert, und dass gerade diese Variation ein wesentliches Qualitätsmerkmal ist. So ist kein Apfel wie der andere, und man denke etwa an die vielen Sorten von Käse in ihren unterschiedlichen Reifegraden und Zubereitungsformen.

Um Waren qualitativ und preislich angemessen zu vergleichen, müsste eine interessierte Person die sie interessierenden Lebensmittel über verschiedene Länder hinweg vergleichen. Hierbei ist eine Fülle der Vertriebsformen zu beachten, die – wenn Lebensmittel nur eingekauft und zu Hause zubereitet werden – vom nicht-stationären Online-Handel (z. B. Amazon-Fresh, Bringmeister, Flaschenpost) über den teilstationären Handel (z. B. Marktstände auf dem Wochenmarkt) zum stationären Handel in seinen verschiedenen Betriebsformen (z. B. Supermärkte, Discounter, Bio-Läden, spezialisierte Lebensmittelgeschäfte) reicht. Hinzu kommen die vielfältigen Angebote des Außer-Haus-Konsums: Konditoreien, Bäckereien, Imbissbuden, Cafés, Restaurants, Kantinen, Schulküchen oder Mensen.

Die Lebensmittel, die Verbraucherinnen und Verbraucher im Alltag selbst einkaufen und zubereiten, beziehen sie durchschnittlich in einem Radius von nur zwei Kilometern um das Wohnumfeld (Fülling & Hering, 2020). Dennoch ist auch hier die durch die Zahl der Wahlmöglichkeiten entstehende Komplexität enorm. Betrachtet man etwa nur die Geschäfte des stationären Lebensmitteleinzelhandels, so konkurrierten beispielsweise 2018 allein in den Wohngebieten Kollwitzplatz und Winsstraße in Berlin (die in etwa diesem Zwei-Kilometer-Radius entsprechen) 79 Geschäfte des Lebensmitteleinzelhandels (ebd., S. 33).

Die Komplexität der Auswahlentscheidung wird für Verbraucherinnen und Verbraucher weiter dadurch erhöht, dass Wertschöpfungsketten zwar sehr kurz sein können – z. B. durch den zunehmenden Trend zum Kauf regionaler Produkte oder durch Gemüseanbau im eigenen Garten –, aber viele gerade in Supermärkten vertriebenen Lebensmittel massenindustriell in globalen Wertschöpfungsketten hergestellt werden. Hierzu koordinieren sich oft buchstäblich tausende Akteure, bestehend aus Zulieferern, Landwirten, Veredlern, Logistik- und Handelsunternehmen. Waren stammen von vielen verschiedenen Orten und werden teilweise über lange Strecken transportiert (Dannenberg & Kulke, 2014; Kulke, 2007; Kulke & Suwala, 2016).

Weiterhin wird die Komplexität des Handlungsfeldes Ernährung dadurch erhöht, dass unterschiedliche Verbraucherinnen und Verbraucher sehr unterschiedliche Konsummotive haben (Rückert-John & Reis, 2020). Einerseits lassen sich eine ganze Reihe von globalen Großtrends beobachten, die auf Translokalisierung und globale Homogenisierung des Lebensmittelkonsums hindeuten. Hierzu gehören die „McDonaldisierung“ – also die Gleichzeitigkeit von Verwestlichung (vor allem Amerikanisierung), Homogenisierung und Standardisierung (Ritzer et al., 2000) –, die eher auf kurzfristige Bedürfnisbefriedigung angelegte Gegenwartsorientierung und die eher langfristigen Orientierungen auf Gesundheit und Schönheit oder Umweltaspekte (Hellmann, 2014). Auch gibt es einen Trend zu neuen Technologien und Entwicklungen im Zusammenhang mit der Bioökonomie, wie zum Beispiel die Herstellung synthetischen Fleisches (acatech & Körper-Stiftung, 2020).

Der Lebensmittelkonsum ist auch zutiefst in das Alltagsleben eingebettet und zentraler Bestandteil des Lebensstils (Baur & Akremi, 2012; Schulze, 1996). So ist etwa nicht allen Menschen Essen gleich wichtig (Barlösius, 2016), was zu unterschiedlichen Mustern der Marktentnahme führt und damit der Homogenisierung des Konsums entgegenwirkt. Es lassen sich fünf verschiedene, einander überlappende symbolische Funktionen des Konsums unterscheiden (Reisch, 2002):

1. Konsum allgemein und Essen im Besonderen kann innenorientiert sein und etwa der Expression des Selbstwertgefühls, der Identität und des Selbstkonzepts von Menschen dienen (Barlösius, 2016; Schulze, 1996). Dies hat zur Folge, dass trotz globaler Trends kulturelle Unterschiede im Essverhalten erhalten bleiben (Warde, Cheng & Olsen, 2007). Es lässt sich ein regelrechter „Gastronationalismus“ beobachten, d. h. eine Bevorzugung „einheimischer“, „lokaler“ Küche (DeSoucey, 2010). Dies hat etwa Folgen für die typischerweise verwendeten Zutaten. So werden Tomaten insbesondere in der italienischen Küche sehr häufig verwendet, während sie in der traditionellen deutschen Küche gar nicht auftauchen.
2. Konsum ist darüber hinaus durch Affekte geprägt, indem er imaginativ ist und Verbraucherinnen und Verbraucher durch ihn angenehm empfundene Gefühle kreieren, verlängern, verstärken und genießen sowie von nie erreichbaren Lebensstilen und -welten träumen (Hellmann & Zurstiege, 2008).

Wenn etwa eine Person im Sommer eine verkümmerte, aber wohlriechende Tomate von einem Nachbarn geschenkt bekommt, assoziiert sie vielleicht den Garten der Großmutter, mit der sie in ihrer Kindheit viele schöne Stunden verbracht hat. Alternativ könnte sich Affektivität auf ferne, „fremde“, „exotische“ Orte beziehen. So könnte es sein, dass Verbraucherinnen und Verbraucher beispielsweise mit Papayas ferne Länder assoziieren, in die sie gerne reisen würden.

3. Eine andere Affektivität des Konsums betrifft die Kompensation von ungelösten Problemen, etwa indem man sich eine Tafel Schokolade „gönnt“. Kompensation kann auch bedeuten, dass man einfach „shoppen geht“, d. h. der Einkauf an sich ist die Kompensation. Es kann hier zu einer Affektivität in Bezug auf den Einkaufsort kommen und der Raum selbst wird konsumiert, indem man z. B. in der „Fifth Avenue“ oder auf dem „Bio-Markt“ einkauft (Hellmann & Zurstiege, 2008).
4. Verbraucherinnen und Verbraucher können versuchen, über ihr Kaufverhalten bzw. den Konsumstil Kompetenz zu illustrieren und damit einen guten Eindruck zu erwecken (Schulze, 1996). Beispielsweise gibt es bei Tomaten neben massenindustriell hergestellten Tomaten auch „alte Sorten“, die in Form, Farbe und Größe sehr unregelmäßig sind, deren Haut sehr leicht verletzt werden kann (und die deshalb nicht massenindustriell verarbeitet oder weit transportiert werden können) und die intensiv und sehr unterschiedlich schmecken. Indem eine Person statt industriell hergestellten „Holland-Tomaten“ diese alten Sorten erkennt und kauft, illustriert sie möglicherweise, dass sie sich mit Lebensmitteln besonders gut auskennt.
5. Menschen passen sich den Normen und Werten einer bestimmten sozialen Schicht, Berufsgruppe, Subkultur etc. an, um die Zugehörigkeit zu ihr zu erlangen, zu wahren und zu signalisieren. Daher kann Konsum ein wesentliches Mittel zur sozialen Distinktion gegenüber anderen Gruppen sein (Bourdieu, 1982; Elias, 1997, org.1939; Schulze, 1996). So kann es sein, dass man die gerade erwähnten „alten Sorten“ nicht konsumiert, weil sie einem selbst gut schmecken, sondern weil sie besonders „exklusiv“ sind und damit einen gehobenen Geschmack signalisieren.

Unabhängig davon, welche Konsummotive die Verbraucherinnen und Verbraucher verfolgen, so schlagen sich diese Konsummotive nicht direkt im Einkaufsverhalten nieder. Vielmehr lassen sich oft Widersprüche zwischen den eigenen Ansprüchen und Vorstellungen und dem konkreten Einkaufsverhalten nachweisen (Kofahl & Jahnke, 2020). Schließlich unterscheiden sich Verbraucherinnen und Verbraucher gerade in Bezug auf Lebensmittel sehr stark darin, wieviel Entscheidungsfreiheit sie sich wünschen, welche Arten von Informationen über Lebensmittel sie wie vermittelt bekommen wollen sowie ab wann sie sich wieviel gesetzliche Regulierung wünschen (Baur & Wenzel, 2015; DEHEMA e. V., 2016; Wenzel & Baur, 2016).

Angesichts der Relevanz des Bedarfsfelds Ernährung für Verbraucherinnen und Verbraucher bei gleichzeitiger Vielfalt und Komplexität der Themen, stellt sich im Folgenden die Frage, welche Prioritäten die Politik aus der Perspektive der Verbraucherinnen und Verbraucher in diesem Bedarfsfeld setzen sollte. Datenbasis der folgenden Darstellungen bildet dabei eine Methodenkombination aus (a) den Erkenntnissen von sechs Fokusgruppen, die der SVRV für dieses Gutachten durchgeführt hat, sowie (b) Gesprächen mit Expertinnen und Experten. Ziel der Fokusgruppen war es, mit Verbraucherinnen und Verbrauchern unterschiedlicher Regionen und Lebenslagen in den Dialog zu treten und ihren Stimmen Gehör zu verschaffen. Die Expertengespräche thematisierten zusätzlich strukturelle Aspekte, die den Erfahrungshorizont der einzelnen Verbraucherin oder des einzelnen Verbrauchers übersteigen und deshalb in den Gruppendiskussionen nicht thematisiert werden konnten. (c) Diese Ergebnisse werden zusätzlich mit den Befunden aus repräsentativen Befragungen trianguliert. Die Details der Methodik werden im **Abschnitt 2** erläutert.

Das Kapitel fokussiert ausschließlich auf selbst eingekaufte und zubereitete Lebensmittel. Auch wenn der Außer-Haus-Konsum aus Gründen der Themenfokussierung bewusst ausgeklammert wird, so sei doch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dieser Bereich in Bezug auf das Bedarfsfeld Ernährung ein von der Politik oft vernachlässigter, aber wegen seiner Bedeutsamkeit für die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht zu unterschätzender Bereich ist, zu dem sich der SVRV zu gegebenem Zeitpunkt gesondert äußern wird. Besonders (wenn auch nicht ausschließlich) bei Erwerbstätigen, Studierenden und Auszubildenden spielt der Außer-Haus-Konsum eine große Rolle: In der Altersgruppe der 20- bis 29-Jährigen essen lediglich 36 Prozent wochentags

das Mittagessen zu Hause, bei den 30- bis 39-Jährigen sind es rund 39 Prozent und bei den 40- bis 49-Jährigen 40 Prozent (GfK Consumer Panels & BVE, 2015, S. 21 ff.). Auch bei Kindern hat der Ausbau der Ganztagsbetreuung bzw. Ganztagschulen zu einem deutlichen Rückgang häuslicher Mahlzeiten geführt (ebd.). Hinzu kommt, dass – auch wenn hier eine solide Datengrundlage fehlt (vgl. C.I Wohnen) – ein nicht unerheblicher Teil der älteren Bevölkerung in Alters- und Pflegeheimen wohnt und auch dort in der Regel Mahlzeiten nicht selbst gekocht, sondern für die Bewohnerinnen und Bewohner zubereitet werden. Dabei zeigt sich, dass sich Ernährungspräferenzen und -verhalten zwischen Mahlzeiten zu Hause und Außer-Haus häufig unterscheiden, zum Beispiel in Bezug auf Nachhaltigkeitsaspekte (Pfeiffer, Speck & Strassner, 2017). Vor allem aber haben die Verbraucherinnen und Verbraucher beim Außer-Haus-Konsum oft weniger Einfluss auf die Auswahl und Zusammensetzung der Speisen, als wenn sie selbst zu Hause kochen.

Nicht nur die obigen Ausführungen, sondern auch die Ergebnisse der empirischen Analysen des SVRV zeigen, dass die Komplexität des Bedarfsfeldes Ernährung selbst dann enorm ist, wenn man sich nur auf selbst eingekaufte und zubereitete Lebensmittel fokussiert. Die Komplexität des Bedarfsfeldes Ernährung drückt sich vor allem darin aus, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher sehr viele und unterschiedliche, teilweise widersprüchliche Problemlagen sehen, und dass unterschiedliche Verbrauchergruppen im Alltag teils sehr unterschiedliche Herausforderungen bewältigen müssen. **Abschnitt 3** beschreibt eine Auswahl der genannten Herausforderungen und Problemlagen in den Fokusgruppen von den Verbraucherinnen und Verbrauchern besonders häufig und als besonders dringlich thematisiert wurden. Aus diesen Herausforderungen und Problemlagen lassen sich drei zentrale Handlungsfelder für die Politik ableiten, die ihre Wirksamkeit nur im Gesamtpaket entfalten können und die in **Abschnitt 4** dargestellt werden: die Verbesserung der Verbraucherinformationen, der Verbraucherbildung sowie der staatlichen Kontrollen und Rechtsdurchsetzung. **Abschnitt 5** leitet aus den empirischen Befunden konkrete Handlungsempfehlungen ab, wie die Handlungsfelder politisch ausgestaltet werden können.

2 Methode

Um die relevantesten Verbraucherprobleme im Bedarfsfeld Ernährung in Bezug auf selbst eingekaufte und zubereitete Lebensmittel zu identifizieren und mit verschiedenen Verbrauchergruppen über einzelne Aspekte des Themenfeldes zu diskutieren, hat der SVRV zwischen November 2019 und Januar 2020 in Zusammenarbeit mit dem Marktforschungsinstitut Ipsos Fokusgruppen durchgeführt.

Bei Fokusgruppenbefragungen bzw. Gruppendiskussionen handelt es sich um ein Instrument der qualitativen Sozialforschung mit explorativem Charakter (Vogl, 2019). In kleinen Gruppen (8 bis 10 Personen) wurde mit Verbraucherinnen und Verbrauchern in einem Zeitraum von etwa zwei Stunden über ihre Alltagserfahrungen im Bereich der Ernährung und des Lebensmitteleinkaufs diskutiert.

Für die Rekrutierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurde ein differenzierter Stichprobenplan entwickelt. Ziel war es, nach dem Kontrastgruppenprinzip (Baur & Christmann, 2021) Einblick in die Lebenswelt von möglichst unterschiedlichen Verbrauchergruppen zu gewinnen und eine Meinungs- und Problemvielfalt abzubilden. Erstes Kriterium, dass zur Bildung der Gruppen herangezogen wurde, waren die lokalen Lebensverhältnisse. Angestrebt wurde eine Streuung sowohl nach Regionen – Nord-/Westdeutschland, Süddeutschland und Ostdeutschland – und siedlungsstrukturellen Raumtypen. Zur Identifizierung letzterer wurde die Raumgliederung auf Kreisbasis des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)¹ genutzt und entsprechend kreisfreie Großstädte, städtische Kreise und dünn besiedelte ländliche Kreise ausgewählt (siehe Abbildung C.III-1).

Neben der räumlichen Differenzierung waren sozialstrukturelle Unterschiede zwischen den Befragten ein zweites Kriterium für die Entwicklung des Stichprobenplans. Konkret wurden über die Gruppen hinweg systematisch Bildungsgrad und sozioökonomischer Status, Alter, Geschlecht und Migrationshintergrund variiert.

1 Referenzdateien und Karten können auf der Website des BBSR abgerufen werden: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbearbeitung/downloads/downloadsReferenz2.html>.

Da beim Thema Ernährung starke Generationenunterschiede vermutet wurden, wurde dem Alter ein besonderes Augenmerk geschenkt, indem eine Gruppe aus Verbraucherinnen und Verbrauchern über 70 Jahren und eine Gruppe mit jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 20 Jahren durchgeführt wurde.

Weiterhin wurde vermutet, dass vor allem bei einkommensschwächeren Haushalten die Frage der Kosten eine besondere Rolle spielt, weshalb bewusst eine Diskussionsgruppe aus Verbraucherinnen und Verbrauchern mit niedrigem Einkommen gebildet wurde, wobei – um die Rekrutierung zu erleichtern – das Einkommen mithilfe des Bildungsstandes approximiert und Personen mit höchstens Volks- oder Hauptschulabschluss angefragt wurden, da die mit diesen Bildungsabschlüssen erreichbaren Berufe typischerweise mit deutlich geringeren Durchschnittseinkommen als Akademikerberufe verbunden sind (IAB, 2017). Aus demselben Grund wurde auch die Gruppe mit jungen Erwachsenen bewusst aus Nicht-Abiturientinnen und Nicht-Abiturienten gebildet.

Weiterhin ist von allen Konsumbereichen Ernährung derjenige, der am stärksten der Expression und des Selbstkonzepts von Menschen dient (Barlösius, 2016; Schulze, 1996). Dies hat zur Folge, dass trotz globaler Trends nationale Unterschiede im Essverhalten erhalten bleiben (Warde, Cheng & Olsen, 2007). Es steht zu vermuten, dass diese starken kulturellen Unterschiede in den Ernährungsgewohnheiten zumindest teilweise beibehalten werden, wenn Menschen wandern. Deshalb wurde ein besonderes Augenmerk auf den Migrationshintergrund gelegt. Da anzunehmen ist, dass – je nach Herkunftsland – starke Unterschiede innerhalb der migrantischen Bevölkerung zu finden sind, wurden zwei Tiefenbohrungen vorgenommen: Die Wahl fiel dabei aus mehreren Gründen auf türkische und arabischstämmige Migrantinnen und Migranten, wobei sich letztere Gruppe aus syrischen Geflohenen zusammensetzte. Erstens sind beide Migrantengruppen überwiegend Musliminnen und Muslime – die Halal-Küche verbietet einige Nahrungsmittel (z.B. Alkohol, Schweinefleisch, Blut), was ggf. etwa bei der Lebensmittelkennzeichnung bestimmte besondere Anforderungen und Probleme zur Folge hat. Zweitens leben in Deutschland rund 2,8 Mio. Personen mit türkischem Migrationshintergrund (Destatis, 2019) – das sind 3 Prozent der deutschen und 14 Prozent der migrantischen Bevölkerung. Dabei handelt es sich um

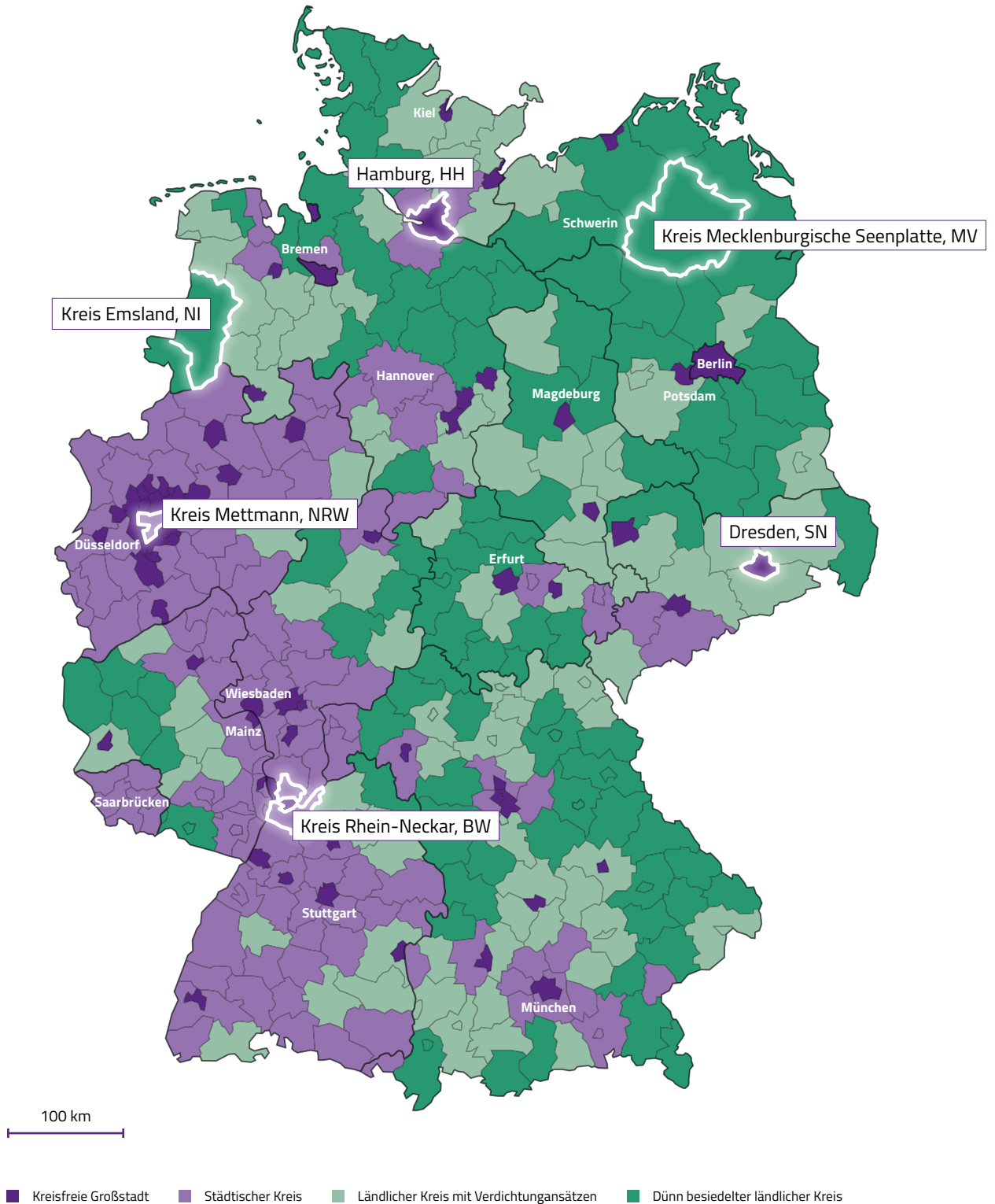
eine der ältesten Migrantengruppen in Deutschland, nämlich um Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter der 1960er und 1970er Jahre, deren nachgezogenen Familienmitglieder sowie deren Nachfahrenden und Nachfahren. Die Migrationsmotive der älteren Generation waren damit i. d. R. die Arbeitssuche oder die Heirat. Im Gegensatz dazu sind acht von zehn in Deutschland lebenden Syrerinnen und Syrern Geflohene (Destatis, 2019). Es handelt sich um eine überwiegend erst kürzlich in den letzten zehn Jahren seit Beginn des Syrienkriegs zugezogene Gruppe, die größtenteils aus jungen Männern besteht, aber dennoch recht groß ist: 2017 lebten in Deutschland etwa 700.000 Syrierinnen und Syrer (ebd.), das sind etwas weniger als 1 Prozent der deutschen und etwa 4 Prozent der migrantischen Bevölkerung. Um die Rekrutierung zu erleichtern, wurden mithilfe des Mikrozensus und des Migrationsatlas (Destatis, BA & BAMF, 2019) bewusst Kreise ausgewählt, in denen die jeweiligen Migrantengruppen ausreichend stark vertreten sind.

Ein Überblick über die Zusammensetzung der einzelnen Fokusgruppen findet sich auf Seite 173.

In Abstimmung mit Ipsos wurde ein Gesprächsleitfaden (Vogl, 2019) für die Diskussionsleiterinnen und Diskussionsleiter entwickelt. Anders als bei standardisierten Befragungen wurden bewusst die Fragen in der Diskussion nicht bei allen sechs Gruppen vollkommen identisch zur Anwendung gebracht, um besser dem Gesprächsfluss folgen zu können. Den Moderatorinnen und Moderatoren wurde vielmehr die Möglichkeit eingeräumt, flexibel auf Entwicklungen in der Diskussion zu reagieren.

Beim Aufbau des Leitfadens wurde darauf geachtet, dass mit allgemeinen Fragen begonnen und speziellen Fragen geendet wird, damit die Befragten nicht zu Beginn überfordert und von der Äußerung eigener Ansichten abgeschreckt werden. Aus diesem Grund wurde mit einer Vorstellungsrunde und Beschreibung der Lebenswelt der Teilnehmerinnen und Teilnehmer begonnen. Anschließend wurde auf das Thema Ernährung fokussiert. Im Zentrum stand die Frage, wie Verbraucherinnen und Verbraucher ihren Lebensmitteleinkauf und ihre Ernährung gestalten, welche Herausforderungen und Probleme ihnen dabei begegnen und wie sie mit diesen umgehen. Auch Wünsche und Forderungen an Politik, Unternehmen oder Gesellschaft sollten geäußert werden. Als zentrale Themenfelder ergaben

Abbildung C.III-1: Ausgewählte Landkreise für die Fokusgruppen, Siedlungsstrukturelle Kreistypen 2018



Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR (BBSR, 2019), Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2018, © GeoBasis-DE/BKG, Layout wurde angepasst.

sich in der Diskussion Inhaltsstoffe und Nährwertkennzeichnung, Gütesiegel und Kosten der Ernährung. Spezielle Diskussionspunkte bildeten zum Abschluss die für das Thema Nachhaltigkeit (vgl. D.I Nachhaltiger Konsum) sehr wichtigen Themen Regionalität, Lebensmittelverschwendung, Lebensmittelverpackung und Fleischkonsum sowie das Thema Digitalisierung (u. a. Nutzung digitaler Hilfsmittel sowie Digitalisierung des Einkaufs). Der verwendete Leitfaden kann im Methodenbericht unter www.svr-verbraucherfragen.de eingesehen werden.

Da die Fokusgruppen möglichst in Wohnortnähe der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und damit teilweise in sehr dünn besiedelten Regionen stattfinden sollten, war eine Durchführung in professionellen Studios nicht immer möglich. Durchführungsorte waren daher Hotels, Schulen, Gemeindezentren u. ä. Nach der Diskussion erhielten die Teilnehmer eine Aufwandsentschädigung.

Die Diskussionen wurden auf Tonträgern aufgenommen und anschließend transkribiert. Die Transkripte der beiden Fokusgruppen, die auf Türkisch bzw. Arabisch durchgeführt wurden, wurden außerdem ins Deutsche übersetzt. Die Auswertung der Transkripte erfolgte mit der Software MAXQDA, es kam die strukturierende Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2012) zur Anwendung.

Deutlich gemacht werden muss, dass Fokusgruppen keine statistisch gesicherten Ergebnisse liefern (Vogl, 2019). Die Kontrastgruppen dienen vielmehr dazu, Beweggründe von Verhalten und ein Spektrum von Einstellungen zu identifizieren, nicht jedoch deren Häufigkeiten aufzudecken (Baur & Christmann, 2021). Aus diesem Grund wurden in den folgenden Darstellungen auch eine Reihe von repräsentativen, quantitativen Untersuchungen herangezogen, um über eigene Ergebnisse hinausgehend eine Einschätzung über das zahlenmäßige Ausmaß einzelner Phänomene zu gewinnen. Zentrale Daten zum Ernährungsverhalten der deutschen Bevölkerung lieferten beispielsweise der BMEL-Ernährungsreport (BMEL, 2017, 2020b) und Erhebungen des Statistischen Bundesamtes. Auch Bevölkerungsbefragungen von Verbraucher- und Umweltschutzorganisationen sowie öffentlicher Behörden und Institute lieferten wertvolle Erkenntnisse.

Weiterhin wurden vier Experteninterviews (Helfferrich, 2019) mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Vertreterinnen und Vertretern von Verbraucherorganisationen durchgeführt, um Hinweise auf die wichtigsten Aspekte im Bedarfsfeld Ernährung aus Expertensicht zu bekommen, vor allem zu den Aspekten, die die Verbraucherinnen und Verbraucher selbst nicht überblicken können (Details siehe B Konzeption und Methode). Insbesondere Impulse für Lösungsansätze und Handlungsmöglichkeiten konnten auf diese Weise gewonnen werden.

Zusammensetzung der Fokusgruppen

Gruppe 1: Verbraucherinnen und Verbraucher mit niedrigem Bildungsniveau (max. Volks-/Hauptschulabschluss) aus einer ostdeutschen Großstadt (Dresden, Sachsen)

- durchgeführt am 18.11.2019 in Dresden
- 5 Männer, 4 Frauen
- 21 bis 80 Jahre alt (Ø 45,6 Jahre)

Gruppe 2: Verbraucherinnen und Verbraucher mittleren Alters (30- bis 60-Jährige) aus einer norddeutschen Großstadt (Hamburg)

- durchgeführt am 19.11.19 in Hamburg
- 5 Männer, 5 Frauen
- 32 bis 60 Jahre alt (Ø 47,7 Jahre)

Gruppe 3: Ältere Verbraucherinnen und Verbraucher (über 70-Jährige) aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis (Kreis Mecklenburgische Seenplatte, Mecklenburg-Vorpommern)

- durchgeführt am 20.11.2019 in Neubrandenburg
- 2 Männer, 4 Frauen
- 73 bis 81 Jahre alt (Ø 77,1 Jahre)

Gruppe 4: Verbraucherinnen mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis (Kreis Mettmann, Nordrhein-Westfalen)

- durchgeführt am 26.11.19 in Mettmann
- 10 Frauen
- 18 bis 50 Jahre alt (Ø 39,8 Jahre)
- Diskussion wurde auf Türkisch durchgeführt

Gruppe 5: Arabischstämmige Geflüchtete aus einem süddeutschen, städtischen Kreis (Kreis Rhein-Neckar, Baden-Württemberg)

- durchgeführt am 28.11.19 in Heidelberg
- 10 Männer
- 27 bis 54 Jahre alt (Ø 41 Jahre)
- Diskussion wurde auf Arabisch durchgeführt

Gruppe 6: Junge Verbraucherinnen und Verbraucher (18- bis 20-Jährige), ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis (Kreis Emsland, Niedersachsen)

- durchgeführt am 06.02.2020 in Lingen
- 7 Männer, 3 Frauen
- 17 bis 20 Jahre alt (Ø 18,6 Jahre)

3 Herausforderungen und Probleme für Verbraucherinnen und Verbraucher im Bedarfsfeld Ernährung

In sechs Fokusgruppen waren Verbraucherinnen und Verbraucher aufgefordert, ihre Alltagserfahrungen beim Lebensmitteleinkauf und in Bezug auf ihre Ernährung zu erzählen. Insbesondere Herausforderungen und Ärgernisse sollten geschildert werden. Während sich in anderen Bedarfsfeldern einige wenige zentrale Herausforderungen und Problemlagen identifizieren lassen, die überwiegend gleichermaßen für alle Verbraucherinnen und Verbraucher gelten, spiegelt sich die Vielfalt der Anforderungen an Ernährung und Essen sowie die Komplexität des Bedarfsfelds darin wieder, dass sehr vielfältige und unterschiedliche Herausforderungen und Problemlagen existieren, die auch oft nur einzelne Verbrauchergruppen betreffen. Die folgende Darstellung ist daher ausdrücklich nicht erschöpfend, sondern stellt nur eine Auswahl der von den Verbraucherinnen und Verbrauchern am häufigsten und intensivsten diskutierten Problemfelder dar. Zwei weitere Themen, die von den Verbraucherinnen und Verbrauchern häufig angesprochen wurden und Kritik in Bezug auf die aktuelle Politik auslösten, sind in diesem Kapitel bewusst ausgeklammert, weil sie im Kapitel D.I Nachhaltiger Konsum behandelt werden: Verpackungen von Lebensmitteln und Lebensmittelverschwendung. Dass – obwohl der SVRV eine Auswahl treffen musste – die genannten Probleme so vielfältig sind, unterstreicht die Relevanz des Bedarfsfelds Ernährung insgesamt für die Verbraucherinnen und Verbraucher.

3.1 Inhaltsstoffe und Nährwertkennzeichnung

Viele Verbraucherinnen und Verbraucher machen sich Sorgen, dass ihre Lebensmittel unerwünschte Inhaltsstoffe enthalten, über die sie nicht ausreichend informiert werden.

Diese Sorge ist unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer spezifischen sozialen Gruppe, was sich darin ausdrückt, dass diese Sorge in allen Fokusgruppen geäußert wurde. Unerwünscht sind vor allem Konservierungsmittel oder Geschmacksverstärker, aber auch ungesunde Zutaten wie Zucker. Auch um Giftstoffe und Krankheitserreger machen sich einige Personen Sorgen:

„Aber das Schwere für mich, als Laie, ist, erkennen zu können, ob das auf der Verpackung Beschriebene tatsächlich auch mit dem übereinstimmt, was drin ist.“

[Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 241]

„Man könnte jetzt sagen, da sind so und so viel Zucker drin, aber da gibt es so viele verschiedene Begriffe für Zucker, die werden alle dargestellt, damit das Thema Zucker nicht so hochgeschaukelt wird.“

[Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 763]

„Auch Konservierungsstoffe. Wenn ich da frische Sahne habe, die vier, fünf Wochen haltbar ist, dann kann mir keiner erzählen, dass da keine Konservierungsstoffe drin sind. Das ist ein Ding der Unmöglichkeit.“

[Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 764]

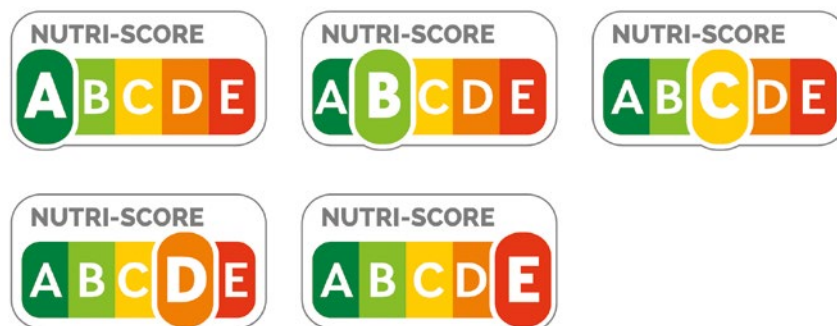
„Zuletzt wurde viel geplaudert über Produkte, die vom Markt gezogen werden sollen. Es hieß plötzlich, manche Produkte seien krebserregend, oh Gott! [...] Wie, was krebserregend, wie kann so was überhaupt vorkommen? Wir reden hier doch nicht von Ländern der Dritten Welt, dort kann man sich die Frage nicht leisten, ob das eine oder andere Lebensmittel krebserregende Zutaten enthält.“

[Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 351]

„Zum Beispiel Lachs ist ja der höchst belastete Fisch, Quecksilbergehalt überdimensional. Das wird halt verschwiegen.“

[Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 762]

Abbildung C.III-2: Varianten des Nutri-Score-Klassifizierungslogos (BMEL, 2020d)



Die Mindestinformationen, die auf der Verpackung eines Lebensmittels stehen müssen, sind durch die europäische Lebensmittel-Informationsverordnung (LMIV)² geregelt. Grundsätzlich müssen gem. Art. 4 und 7 LMIV alle Zutaten absteigend nach ihrem Gewichtsanteil aufgelistet werden. Darunter fallen auch Zusatzstoffe und Aromen. Seit Dezember 2016 sind vorverpackte Lebensmittel gem. Art. 30 Abs. 3 LMIV auch grundsätzlich mit einer Nährwertdeklaration zu kennzeichnen, in der Regel in tabellarischer Form und bezogen auf 100 Gramm oder 100 Milliliter. Zusätzlich können gem. Art. 33 LMIV Angaben pro Portion oder Verzehrseinheit gemacht werden. Pflicht sind Angaben zum Brennwert sowie die Mengen an Fett, gesättigten Fettsäuren, Kohlenhydraten, Zucker, Eiweiß und Salz. Die Angaben müssen in einem übersichtlichen Format gut lesbar sein, und die Verordnung regelt u. a. die Schriftgröße.

Die LMIV erlaubt des Weiteren gem. Art. 35 eine erweiterte Nährwertkennzeichnung in anderer Form, z. B. um Verbraucherinnen und Verbraucher leicht verständlich über die ernährungsphysiologischen Eigenschaften eines Produkts zu informieren und damit die Identifikation gesunder Lebensmittel zu vereinfachen. Dafür wurden mittlerweile in der EU viele unterschiedliche Modelle entwickelt, von Nährwertampeln, farblichen Symbolen und Logos zu Systemen wie dem sogenannten Nutri-Score (siehe Abbildung C.III-2), der eine sehr stark vereinfachte Variante der Nährwertampel darstellt. Verschiedene Erhebungen konnten zeigen, dass von verschiedenen Modellen die Verbraucherin-

nen und Verbraucher eine farbige, „Ampel“-ähnliche Kennzeichnung auf der Vorderseite von Verpackungen am hilfreichsten fänden (forsa, 2019; Zühlsdorf, Jürkenbeck & Spiller, 2018).

Der Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode sieht die Entwicklung und Einführung eines Nährwertkennzeichnungssystems in Deutschland vor. Nach einer Verbraucherbefragung hat sich das BMEL für den ursprünglich in Frankreich entwickelten Nutri-Score entschieden, der auch bereits in anderen europäischen Ländern wie z. B. Belgien oder Spanien zum Einsatz kommt. Der Nutri-Score nimmt die Einordnung eines Produkts auf einer fünfstufigen Skala vor: A (beste Note, grün) bis E (schlechteste Note, rot) (siehe Abbildung C.III-2). Dazu werden ernährungsphysiologisch problematische Bestandteile (z. B. Fett, Salz, Zucker) und günstige Bestandteile (z. B. Ballaststoffe, Proteine, Obst, Gemüse) miteinander verrechnet. Die Befragung im Auftrag des BMEL zeigte, dass 90 Prozent der Befragten den Nutri-Score als „schnell und intuitiv verständlich“ empfinden und 85 Prozent der Meinung sind, dass er „gut beim Vergleich verschiedener Produkte“ hilft (Info GmbH, 2019, S. 13). Eine PwC-Verbraucherumfrage kam zu dem Ergebnis, dass neun von zehn Deutschen das Ampel-Konzept begrüßen (PwC, 2020). Der Nutri-Score wurde im Herbst 2020 auf freiwilliger Basis deutschlandweit eingeführt. Derzeit erlaubt die LMIV die nationale Einführung von erweiterten Nährwertkennzeichen nur als eine staatliche Empfehlung und nicht verpflichtend.

2 Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel.

Die Fokusgruppen belegen, dass die gegenwärtigen Kennzeichnungen und Angaben auf Lebensmitteln den Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht genügen. Konkret gibt es mehrere Punkte, die ihnen Anlass zur Unzufriedenheit geben.

Die Seniorinnen und Senioren kritisieren zunächst einen Trend zu abnehmender Qualität, schlechteren Geschmackserlebnissen und eine Zunahme von Zusatzstoffen bei Lebensmitteln in den letzten Jahrzehnten, weshalb sie Lebensmittel aus eigenem Gartenanbau schätzen, da sie so genau wissen, was darin enthalten ist und wie sie angebaut wurden:

„Es ist ja irgendwo Beschiss, was die mit uns machen, Geschmacksverstärker statt Erdbeeren. Und so geht es doch weiter. Die Marmelade ist nicht mehr die Marmelade, die wir gekocht haben, deswegen essen wir unsere so gerne.“
(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 168)

„Man hat heutzutage, wenn ich mal vergleiche, wie früher unser Roggenbrot geschmeckt hat oder ein Brötchen, was ist denn heute in dem Brötchen drin? Luft.“
(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 201)

Unabhängig vom Alter machen einigen Verbraucherinnen und Verbrauchern etwaige gesundheitsschädliche Manipulationen an ihren Lebensmitteln Sorge (vgl. auch Weiß, 2006). Schon vor der Corona-Pandemie und den in ihrem Zuge geführten Diskussionen um deutsche Schlachthöfe (Stichwort „Tönnies“) waren ihnen vergangene, medial öffentlich gemachte Lebensmittel-skandale stark präsent, es besteht mitunter ein starkes Misstrauen gegenüber Unternehmen und staatlichen Akteuren (vgl. auch Prognos AG, 2012). Teilweise wird unterstellt, dass unerwünschte Inhalts- und Schadstoffe der Bevölkerung gegenüber bewusst verheimlicht oder vertuscht werden, um Profit zu machen:

„Ich habe vor einiger Zeit im Fernsehen eine tolle Sendung gesehen über Fleischmanipulationen und Wurstherstellung. Seit der Zeit habe ich beschlossen, meine Wurst und mein Fleisch nur noch beim Fleischer zu kaufen.“
(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 347)

„Also, die Schwierigkeiten bestehen, wie ich gerade schon beschrieben hatte, darin, inwiefern die Etiketten auf den Verpackungen der Produkte glaubwürdig sind, also die Frage, ob das auf dem Etikett Gedruckte etwa zu 100 Prozent mit dem übereinstimmt, was im gekauften Produkt wirklich ist.“

(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 235)

„Weil es schon oft genug an die Öffentlichkeit gekommen ist und es wächst einfach Gras drüber und die Firmen machen trotzdem weiter.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 930)

Das in den Fokusgruppen geäußerte relativ hohe Misstrauen gegenüber der Lebensmittelwirtschaft wird durch die Ergebnisse einer repräsentativen Befragung im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes bestätigt: Sieben von zehn Befragten glauben, dass Verbraucherinnen und Verbraucher beim Lebensmitteleinkauf häufig getäuscht werden und dass bei den Angaben auf Lebensmittelverpackungen viel getrickst werde (Zühlsdorf, Jürkenbeck & Spiller, 2018, S. 7).

Die Verbraucherinnen und Verbraucher fordern eine klare Kennzeichnung von Inhaltsstoffen – die bisherigen gesetzlichen Regelungen reichen hier offensichtlich nicht aus. Die Kennzeichnung soll eindeutig und auf den ersten Blick erkennbar sein und nicht durch unverständliche Begriffe verschleiert werden, wie folgendes Beispiel zu verschiedenen Zuckerarten verdeutlicht:

„Da kann man drauf schreiben ‚Zucker 20 Prozent‘, dann weiß ich Bescheid. Aber das zu verheimlichen oder dreimal andere Sachen draufzuschreiben ist doch Verarsche von vornherein. Die sollen klar und deutlich das draufschreiben, was drin ist, und fertig.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 974)

Auch Nährwertkennzeichnungen mit Ampelfarben finden viele Verbraucherinnen und Verbraucher in den Fokusgruppen grundsätzlich hilfreich, solange solche Hinweise Nährwerte auch tatsächlich leicht erkennen lassen. Kritisiert wird, dass solche Ampeln nicht verbindlich, sondern freiwillig sind:

„Ich finde das mit so einem System mit so einem roten Punkt oder grünen Punkt super. Da kannst du schön vorbeigehen am Regal und siehst schon, was du greifen möchtest.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 580)

„Die hat doch jetzt hier die Ampel, hätte ich bald gesagt, erfunden, mit dem Rot, Grün, Gelb. Es gibt ja verschiedene Arten, aber es ist ja nicht zwingend vorgeschrieben, dass sich die Hersteller alle daran halten müssen, das ist ja nur eine Empfehlung.“

(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 683)

Insbesondere die älteren Verbraucherinnen und Verbraucher sowie jene mit Migrationshintergrund beklagen, dass sie die Deklarationen und Inhaltsangaben aufgrund zu kleiner Schrift nicht immer lesen oder aufgrund fehlender Sprachkenntnisse nicht verstehen können:

„Was ich auch ganz wichtig finden würde, das ist, dass endlich mal diese Inhaltsangaben so geschrieben sind, dass das auch ältere Leute, ich spreche jetzt auch mal von mir, das lesen können. [...] Ich finde es eine Frechheit, weil grade auch ältere Leute, die auch vielleicht Allergien haben oder sonst was, die können es nicht mehr lesen.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 834)

„Da wir nicht alle Inhalte kennen, kennen wir einige Fremdwörter auf der Rückseite nicht. Wenn man die nicht kennt, dann ist es auch schwierig.“

(Frau mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis: Pos. 846)

Insgesamt ist eine schnelle Information über Inhaltsstoffe und Nährwert eines Produkts, die auf einen Blick zu verstehen ist, für alle Verbraucherinnen und Verbraucher unabdingbar (siehe auch Abschnitt 4.1). Auch Personen, die sich nicht im hohen Maße mit Inhaltsstoffen auskennen oder die nur wenig Zeit dafür aufbringen wollen, sich damit zu beschäftigen, sollten – so die einhellige Meinung in den Fokusgruppen – von solchen Kennzeichnungen profitieren können. Auch diese Befunde finden sich in den Ergebnissen der bereits erwähnten repräsentativen Befragung im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes: 85 Prozent der Befragten ist es wichtig oder sehr wichtig, welche Zutaten ein Produkt enthält, doch nur etwa drei von fünf Befragten (43 Prozent) sind der Meinung, die enthaltenen Zutaten seien gut oder sehr gut an Produkten erkennbar (Zühlsdorf, Jürkenbeck & Spiller, 2018, S. 11f.).

3.2 Gütesiegel

Neben gesetzlich vorgeschriebenen Kennzeichnungen (siehe Abschnitt 3.1, vgl. auch Bernzen, 2013) werden Verbraucherinnen und Verbraucher beim Kauf von Lebensmitteln mit einer Vielzahl an Gütesiegeln, Labels, Symbolen u. ä. konfrontiert. Sie sollen ihnen Auskünfte über Produkteigenschaften oder Herstellungsbedingungen geben, die sie nicht selbst erkennen und überprüfen können. Im Bereich Lebensmittel sind Bio-Siegel (siehe Abbildung C.III-3) und Fairtrade-Siegel die bekanntesten Gütesiegel (Kantar Emnid, 2016, S. 10),

Abbildung C.III-3: Das deutsche staatliche Bio-Siegel und das Bio-Logo der Europäischen Union (BMEL, 2020a)



aber mit Nährwertampeln, Bio-Logos, Regionalfens-tern, Fairtrade-Siegeln, Ohne-Gentechnik-Hinweisen, Tierwohl-Labels usw. gibt es in Deutschland eine schier unüberschaubare Anzahl an Prüf- und Gütesiegeln für Lebensmittel. Neben staatlichen Siegeln mit gesetzlichen definierten Vorgaben (z. B. Bio-Siegel, Ohne-Gentechnik-Hinweis) gibt es viele private, nichtstaatliche Prüfzeichen, beispielsweise von NGOs oder Unternehmen, mit rechtlich nicht definierten, eigenen Standards. Zusätzlich werden oft Werbeaussagen und Marken, vor allem wenn Name oder Grafiken konkrete Leistungsversprechen beinhalten, von Verbraucherinnen und Verbrauchern häufig als Label missverstanden (Bauhus et al., 2012; Sander, Heim & Kohnle, 2016).

So verwundert es nicht, dass die Fokusgruppen zeigen, dass sich viele Verbraucherinnen und Verbraucher in Bezug auf Siegel überfordert und verunsichert fühlen. Das bekannte Bio-Siegel (siehe Abbildung C.III-3) empfinden viele zwar als hilfreich und vertrauenswürdig, darüber hinaus wünschen sie sich aber häufig mehr Einheitlichkeit, Klarheit und die Sicherheit, dass die mit Qualitätssiegeln verbrieften Standards auch überprüft werden:

„Es gibt zu viele Sachen dazu. Da gibt es das Siegel, dann gibt es dort ein Siegel und da ein Siegel. Wenn sie ein Produkt kaufen mit Verpackung, da gibt es fünf Siegel. Für was stehen denn die Siegel auch?“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 976)

„Ja, also ich finde diese Vielzahl von diesen ganzen Labels, die es da so gibt, da kommt man komplett durcheinander.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 829)

„Genau, es müssten einheitliche Siegel sein und verständliche.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 832)

„Also ein einheitliches System am Siegel, dass es ein Siegel gibt und nicht jede Firma hat ein eigenes Siegel und da ist ein eigener Experte, der dieses Siegel vergibt, sondern dass auch wirklich dieses Siegel für alle zählt.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 601)

Der Eindruck aus den Fokusgruppen, dass mit dieser Gütesiegel-Flut eine Überforderung von Verbraucherinnen und Verbrauchern einhergeht, wird in den Ergebnissen repräsentativer Bevölkerungsbefragungen bestätigt. Etwa die Hälfte der Befragten einer im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes durchgeführten Studie gaben an, sie können bei vielen Angaben auf Lebensmitteln nicht mehr durchblicken. 44 Prozent der Befragten finden, die Qualität von Lebensmitteln sei schwer zu beurteilen (Zühlsdorf, Jürkenbeck & Spiller, 2018, S. 8). Eine Befragung im Auftrag der Verbraucher Initiative e. V. zeigte, dass zwar zwei Drittel der Verbraucherinnen und Verbraucher finden, dass Siegel sinnvolle zusätzliche Informationen über Eigenschaften von Produkten bieten, und dass etwa die Hälfte der Befragten beim Lebensmittelkauf auf solche Kennzeichnungen achten, aber auch, dass 72 Prozent der Befragten die Vielzahl verschiedener Label als verwirrend empfinden (Kantar Emnid, 2016, S. 4).

Viele Verbraucherinnen und Verbraucher wissen nicht, wer hinter welchen Labels steckt, ob es sich um staatlich geschützte oder unregelte Kennzeichnungen handelt und wie die Zertifizierung und ggf. Überprüfung abläuft (Spiller et al., 2020). Neben dem geringen Bekanntheitsgrad – und teilweise auch damit verbunden – gibt es in Bezug auf Gütesiegel bei Verbraucherinnen und Verbrauchern häufig auch Zweifel an deren Glaubwürdigkeit. Ähnlich wie bei der Deklaration von Inhaltsstoffen besteht teilweise großes Misstrauen in den Fokusgruppen. Dies ist auch beim Bio-Siegel der Fall. Die Teilnehmenden sind misstrauisch, ob die Kennzeichnung hält, was sie verspricht, da ihrer Meinung nach Kontrollen fehlten und Lobbyisten zu viel Einfluss hätten. Besonders ausgeprägt scheint dieses Misstrauen bei den Gruppen in Dresden (Verbraucherinnen und Verbraucher mit niedrigem Bildungsniveau) und Mecklenburg-Vorpommern (Verbraucherinnen und Verbraucher über 70 Jahre) zu sein:

„Wissen Sie 100 Prozent sicher auf dem Markt, ob das wirklich Bio ist? Ich kann auch draufschreiben ‚Bio‘.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 596)

„Ich meine, ich kann dem nicht vertrauen, weil darauf ‚Bio‘ geschrieben ist und wir wissen, dass es nicht Bio ist.“

(Frau mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis: Pos. 831)

„Es überzeugt niemanden, dass irgendeiner die Bananen-Plantage durchrennt und guckt, ob das auch wirklich eine Bio-Banane ist.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 977)

„Wer kontrolliert das? Wer bringt die an? Wer druckt die Bilder da drauf? Das sind alles die gleichen. Wer bezahlt das? Wer bezahlt die Kontrolleure? Das sind alles die gleichen, die Hersteller oder die Kaufhalle.“

(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 690)

„Großer Missbrauch. Ist eigentlich jeden Monat eine Dokumentation irgendwo, die das ... Oder bei YouTube gibt es das, wenn ich eingabe ‚Bio-Verarsche‘, dann kommen 10.000 Videos dazu, die das aufklären.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 978)

Das Bild aus den Fokusgruppen bestätigt sich auch durch standardisierte Befragungen. So zeigte eine repräsentative Umfrage zu Gütesiegeln, dass nur 63 Prozent der Befragten die Gütesiegel – und zwar nur die, die ihnen bekannt sind – für glaubwürdig halten (Kantar Emnid, 2016, S. 15). Das Verbrauchermagazin Utopia befragte rund 3.000 seiner Nutzer zu Gütesiegeln und fand heraus, dass das Demeter-Siegel und das Fairtrade-Siegel das höchste Vertrauen genießen (91 Prozent und 81 Prozent der Befragten). Die bekannten Bio-Siegel von Deutschland und der EU kommen auf wesentlich weniger Vertrauen (59 Prozent und 43 Prozent der Befragten). Umweltschutzorganisationen und NGOs sowie staatliche Institutionen und Testinstitute werden in der Befragung durchschnittlich als die vertrauenswürdigsten Vergeber von Siegeln gesehen. Die Rolle von Handel und Herstellern bei der Siegelvergabe wird dabei von den Verbraucherinnen und Verbrauchern deutlich unterschätzt (Utopia, 2019, S. 12 und S. 20).

3.3 Regionalität und Herkunft von Lebensmitteln

Wissenschaftlich ist gut belegt, dass der Herkunftsort eines Produktes ein entscheidendes Kaufkriterium ist, wobei es hier unterschiedliche Verweissysteme geben kann: Während manche Verbraucherinnen und Verbraucher zur delokalisierten globalen Einheitsküche neigen, verhaften andere am traditionellen Geschmack im Sinne der Betonung der nationalen oder lokalen Küche. Daneben steht ein kosmopolitischer Essensgeschmack, der Distinktion sowohl über Neues und Exotisches (Fernes) als auch die Betonung des „Lokalen“ erreicht; teilweise gilt die Herkunft eines Produktes als Zeichen der Produktqualität (Inglis & Gimlin, 2009). „Lokal“ kann dabei Unterschiedliches bedeuten, nämlich je nach Kontext „aus einem bestimmten Ort stammend“, „ökologisch“ (fälschlicherweise, da regionale Produkte nicht automatisch immer ökologisch hergestellt werden) oder „heimisch/aus der direkten Umgebung“ (DeSoucey & Téchoueyres, 2009; Ponte, 2009). Schließlich wird Globalisierung von vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern als Problem gesehen, da sie zu vielen negativen Effekten führt (Umwelt, Ökologie, globale Armut, Ausbeutung) (Inglis & Gimlin, 2009; Rückert-John, 2011). Dies spiegelt sich auch in den Fokusgruppen wider.

Frische Lebensmittel wie Obst, Gemüse, Milch oder Fleisch wollen die Verbraucherinnen und Verbraucher in den Fokusgruppen häufig saisonal und aus der Region beziehen. Insbesondere die Seniorinnen und Senioren aus Mecklenburg-Vorpommern, die türkischen Frauen aus NRW sowie die Teilnehmenden aus Dresden und Hamburg legen darauf Wert. Manche besuchen deshalb auch gerne Wochenmärkte oder kaufen direkt beim Bauern. Der Import von Lebensmitteln aus fernen Regionen wird als umweltschädlich bewertet. Mit regionalen Lebensmitteln werden neben Umweltfreundlichkeit ein besserer Geschmack und ein höherer Qualitätsstandard verbunden. Sie werden als gesünder empfunden und als Weg zur Pflege der eigenen Kultur im Sinne des „Gastrationalismus“ (DeSoucey, 2010):

„Alles, was nicht saisonal ist, kommt aus dem Ausland oder wird mit verschiedenen Pestiziden behandelt oder wächst in Gewächshäusern. Daher ist alles schön, was saisonal ist.“

(Frau mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis: Pos. 946)

„Ich glaube, so saisonale Produkte wie Erdbeeren, da wird es vielleicht ein bisschen schwierig. Zumindest gibt es auch nicht unbedingt in der Saison Erdbeeren, aber die schmecken dann halt nicht so gut bzw. die kommen halt von so weit her, dass es auch nicht gerade so gut ist, wenn man die jetzt kauft, für die Umwelt.“

(18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 517)

„Es muss ja nicht sinnlos hier durch die Gegend gekarrt werden. Auf der einen Seite reden wir von Umwelt und alles Mögliche und dann fahren wir das Zeug dreimal quer durch die ganze Republik.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 835)

„Und das Regionale ist ja eigentlich das typische für jede Kultur. Ob das ein Asiat ist oder ein Europäer, die haben alle ihre bestimmte Ernährung. Aber wir Europäer, wir müssen ja nun Bananen aus Brasilien haben und Apfelsinen oder was weiß ich im Überfluss. Ich finde das ist nicht nötig, vor allem auch der Umwelt zuliebe.“

(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 718)

Die Themen Regionalität und Herkunft werden dagegen selten mit haltbaren oder verarbeiteten Produkten in Verbindung gebracht:

„Bei mir ist das bei frischen Sachen. Wo jetzt Reis zum Beispiel herkommt, finde ich dann nicht so wichtig.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 706)

„Ich glaube, bei frischen Produkten achtet man mehr auf die Herkunft als irgendwie bei Chips, die eh schon verpackt sind. [...] Irgendwie denkt man bei so verpackten Sachen nicht so darüber nach, dass all diese Dinge drin sind, die halt frisch mal waren und halt nicht in Deutschland wachsen.“

(18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 688–690)

Neben der von den Verbraucherinnen und Verbrauchern oft unterstellten höheren Umweltfreundlichkeit und Qualität regionaler Lebensmittel finden es einige Verbraucherinnen und Verbraucher auch begrüßenswert, wenn durch den Kauf dieser Produkte kleine lokale Landwirte und Betriebe unterstützt werden. Von importierten Produkten, so die Wahrnehmung, profitieren dagegen multinationale Großkonzerne, die durch Lobbyismus illegitime Marktmacht gewonnen haben:

„Ich fände es schön, wenn die Bauern um uns herum davon profitieren würden.“

(Frau mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis: Pos. 1105)

„Dass wieder kleine Betriebe zugelassen werden, die Lebensmittel herstellen in der Region. Dass die Bauern wieder leben können und uns versorgen können, ob Gemüse, Fleisch, Milch ist ganz egal.“

(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 989)

„Bei der Milch und beim Käse würde ich gerne von hier nehmen. Aber die großen Konzerne haben sich das aufgeteilt. Der Müritzer und der Wismarer wird in Altenburg oder Rügen, die werden in Altenburg hergestellt, die Käse. Die Milch, die hier verkauft wird, wenn wir Glück haben, kommt sie noch aus Sachsen, die Drittmilch. Wenn wir Pech haben, kommt sie aus Frankreich.“

(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 829–830)

„Wir holen den Zucker aus Brasilien zum Teil, Rohrzucker. Hier bei uns in Europa gab es ein Verbot für Zuckerrübenanbau. Das ist ja nun gelockert worden wieder. Die Zuckerfabriken sind abgebaut worden, nagelneue. [...] In Güstrow ist abgebaut worden, an die Chinesen verkauft. Dann hat man in der EU entschieden, da gab es fünf Lobbyisten, die gesagt haben, wir brauchen hier kein Zucker, weil das aus Brasilien billiger ist, und dann hat man aus Brasilien vor 10 oder 15 Jahren geholt.“

(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 719–721)

In den migrantischen Verbrauchergruppen fällt besonders auf, dass Produkte aus Deutschland und auch der EU ein hohes Vertrauen genießen. Deutsche Herkunft steht hier automatisch für hohe Qualität:

„Produkte, die in einem deutschen Laden zu finden sind, kaufen wir nur in diesem, weil wir deutschen Läden sowohl in Bezug auf die Qualität als auch auf die Preise vertrauen.“
(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 256)

„Dies zu Syrien, zum Erdboden, oder anders gesagt, jedes Problem im Erdboden, in Weizen oder in den Pflanzen führt zu zahlreichen gesundheitlichen Problemen. Das sind Probleme in Syrien. In Deutschland gibt es das alles aber nicht, denn der Staat in Deutschland ist sehr zivilisiert und es herrscht hier eine angemessene Kontrolle.“
(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 383)

„Aber um fair zu bleiben, wir haben bereits betont, dass das deutsche Produkt nicht von ungefähr einen guten Ruf hat. Deutsche Produkte haben mein hundertprozentiges Vertrauen. Das Problem liegt aber in den von außerhalb Deutschlands importierten Produkten.“
(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 235)

„Wenn ich Bio kaufe, dann kaufe ich niemals Bio, das von woanders herkommt. Auf keinen Fall.“
(Frau mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis: Pos. 859)

Bei manchen Verbraucherinnen und Verbrauchern herrscht aber auch Misstrauen hinsichtlich der korrekten Herkunftsdeklaration von Produkten, dies gilt sowohl hinsichtlich allgemeiner Herkunftsdeklarationen als auch für Marken oder geschützte geografische Angaben. Dies ist in besonders hohem Maße in der Gruppe in Dresden der Fall – ob dies ein Effekt des Lebensalters, des Bildungsniveaus oder dieser spezifischen Region ist, müsste im Rahmen weiterer Analysen geklärt werden. Einige Teilnehmer und Teilnehmerinnen unterstellen, Lebensmittel würden absichtlich falsch deklariert, um Regionalität oder aber auch eine andere, präferierte Herkunft vorzutäuschen:

„[W]ir haben in Dresden Norden ein riesengroßes Anbaugelände. Die werden alle in Kisten gepackt, so 50 Kilogramm oder noch mehr. Dann werden diese Kisten an den Bodensee gefahren, werden dort in Beutel gepackt und werden als Bodenseeäpfel wieder hier in den Laden gebracht.“
(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 836)

„Oder Gouda in Gerbersdorf produziert, dann geht er in solchen Rollen nach Holland, dort wird er geschnitten, abgepackt und kommt als echter holländischer Gouda wieder nach Deutschland.“
(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 847)

„Der Honig wird zum Beispiel zusammengekartt von verschiedenen europäischen Ländern. Kein Mensch weiß, von welcher Honigbiene das ist, aber es wird so verkauft, als wenn das der typisch deutsche Wildhonig ist.“
(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 847)

Die Fokusgruppen zeigen insgesamt einen großen Bedarf an regionalen Lebensmitteln bei Verbraucherinnen und Verbrauchern. Dies deckt sich mit den Erkenntnissen aus repräsentativen Erhebungen, die auch belegen, dass dieser ohnehin schon große Bedarf im Zeitverlauf sogar noch zunimmt: Der Ernährungsreport des BMEL (2020b, S. 16) zeigt beispielsweise ebenfalls, dass Verbraucherinnen und Verbraucher auf regionale Ernährung immer mehr Wert legen. 83 Prozent der Befragten gaben an, es sei ihnen wichtig, dass ein Lebensmittel aus der Region stammt. 2017 lag dieser Wert noch bei 78 Prozent und 2016 bei 73 Prozent. Im Zentrum stehen dabei bestimmte frische Lebensmittel wie Milcherzeugnisse, Eier, Brot- und Backwaren, Obst und Gemüse sowie Fleischwaren. Eine frühere Studie im Auftrag des BMEL (2014, S. 5) zeigte sogar, dass Regionalität das wichtigste Merkmal beim Lebensmitteleinkauf darstellt – und das noch vor dem Preis.

Auch wenn erste Prognosen darauf hindeuten, dass es im Zuge der COVID-19-Krise zu einer Re-Nationalisierung der Lebensmittelproduktion kommt, um in zukünftigen Krisensituationen eine größere Versorgungssicherheit gewährleisten zu können (Hering, 2020), so

reicht dieser externe Schock vermutlich nicht, um die Bedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher nach regionalen Produkten zu befriedigen.

Der Begriff „Regionalität“ ist für Verbraucherinnen und Verbraucher ein hoch emotional besetzter Begriff, der mit „Heimat“, „Qualität“ oder „Klimafreundlichkeit“ in Verbindung gebracht wird, weshalb er bei der Bewerbung und Verpackung von Lebensmitteln u. a. auch als Greenwashing-Strategie zum Einsatz kommt (Verbraucherzentrale Niedersachsen e.V., 2016), also Versuchen von Unternehmen und Institutionen, durch PR-Maßnahmen, ökologische Projekte u. ä. als besonders umweltbewusst wahrgenommen zu werden. Anders formuliert kann eine geschickte Marketingstrategie ausnutzen, dass etwa vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht klar ist, dass „regional“ eben nicht automatisch „bio“ bedeutet. Entsprechend wird bei der Vermarktung von Lebensmitteln häufig „regional“ nur als vager Begriff ohne nähere Erläuterung verwendet. Uneinheitliche Definitionen und fehlende Standards stellen für Verbraucherinnen und Verbraucher, die auf Regionalität Wert legen, ein großes Problem dar, zumal verschiedene Verbraucherinnen und Verbraucher auch ein jeweils unterschiedliches Verständnis von „regional“ mitbringen können. Ein bundesweiter Marktcheck der Verbraucherzentrale Niedersachsen (2016) zeigte, dass Auslobungen mit den Worten „Region“, „daheim“ oder „nah“ am Regal, am Produkt oder in Werbeanzeigen zum Teil mit erheblichen Entfernungen zwischen Ort des Einkaufs und dem Ursprungs- bzw. Verarbeitungsort einhergehen. In manchen Fällen ist überhaupt keine konkrete Angabe der Region vorhanden oder es ist unklar, worauf sie sich bezieht: Firmensitz, Verarbeitungsort, Herkunftsort der Zutaten oder Rezeptur?

Die Bezeichnung „regional“ ist, anders als dies beispielsweise bei Bio-Produkten der Fall ist³, nicht gesetzlich geschützt (Hartwig & Kappes, 2012). Aus rechtlicher Sicht bestehen für die Deklaration von Lebensmitteln mit Regionalangaben derzeit aber verschiedene Regelungen, die Täuschungen hinsichtlich der Regionalität eines Produktes sanktionieren. Dies sind zunächst verschiedene Irreführungsverbote, die

einerseits lauterkeitsrechtlich (§§ 3 Abs. 1, 5 UWG) sowie andererseits lebensmittelrechtlich (Art. 7, 26 LMIV sowie § 11 LFGB) statuiert sind (Becker, 2020). Weiterhin unterliegen Ursprungsbezeichnungen und geografische Herkunftsangaben dem markenrechtlichen Schutz, insbesondere gem. Art. 5 Qualitätsregelungen-VO⁴ und gem. §§ 126 ff. MarkenG.; Besonderer unionsrechtlicher Schutz von Regionalbezeichnungen in der EU rekuriert schließlich auf „geschützte Ursprungsbezeichnungen“ und „geschützte geografische Angaben“ gem. Art. 4 ff. Qualitätsregelungen-VO. Die genannten EU-Bezeichnungen bieten zwar Verbindlichkeit, entsprechen aber nicht dem Verbraucherverständnis und können deshalb in die Irre führen. Dies gilt insbesondere für die „geschützten geografischen Angaben“. Die Verbraucherforschung zeigt, dass oft mehr erwartet wird, als die Bezeichnung einlöst (Zühlsdorf & Spiller, 2014).

Lebensmittel können weiterhin auf freiwilliger Basis mit Regionalangaben oder mit einem Regionalfenster deklariert werden, einheitliche Kriterien oder eine staatliche Überwachung gehen damit aber nicht einher. Einige Bundesländer haben zum Beispiel eigene Gütezeichen entwickelt. Häufig wird mit diesen aber nicht garantiert, dass auch die Rohstoffe für die Produkte bereits in der Region erzeugt wurden. Seit 2014 gibt es bundesweit das Regionalfenster des Trägervereins „Regionalfenster e.V.“, ein freiwilliges Deklarationsfeld, in dem Angaben zu Herkunft und Anteil regionaler Rohstoffe und zu Verarbeitungsorten gemacht werden können (siehe Abbildung C.III-4). Dabei muss die Herkunft der Rohstoffe eindeutig und nachprüfbar angegeben werden (z. B. unter Nennung des Landkreises, des Bundeslandes oder des Radius in Kilometern). Bei Monoprodukten müssen Rohstoffe vollständig aus der angegebenen Region kommen, bei zusammengesetzten Produkten gilt das für die Hauptzutat. Verbraucherinnen und Verbraucher können anhand dieser Angaben dann selbst entscheiden, ob ihre eigenen Anforderungen an regionale Lebensmittel erfüllt werden. Auch ein beauftragtes unabhängiges Kontrollinstitut wird auf dem Regionalfenster vermerkt. Aussagen zur Erzeugungs- bzw. Verarbeitungsqualität werden nicht getroffen.

3 Siehe EG-ÖKO-VO 834/2007 bzw. neu ab 2022 EU-ÖKO-Basisverordnung 2018/848.

4 Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel.

Abbildung C.III-4: Das Regionalfenster (Regionalfenster Service GmbH, 2020)



Die Verbraucherakzeptanz des Regionalfensters ist hoch. Eine Erhebung im Auftrag des BMEL (Zander, 2018, S. 3 und S. 12) in vier deutschen Städten ergab: Fast 60 Prozent der Befragten sind der Meinung, dass die Regionalfenster-Kennzeichnung verständlich und informativ ist. Etwa die Hälfte der Befragten hält das Label für gut lesbar, übersichtlich und gut wiedererkennbar. Mehr als 50 Prozent der Befragten stimmten der Aussage zu, dass das Regionalfenster es leicht macht, regionale Lebensmittel zu erkennen, und begrüßten die Kennzeichnung. 40 Prozent vertrauten der Kennzeichnung und nur 20 Prozent stehen ihr skeptisch gegenüber. Allerdings ist das Regionalfenster auch nur rund 30 Prozent der Befragten überhaupt bekannt.

3.4 Fleischkonsum

Ein besonders heikles Thema ist der Fleischkonsum – die Frage, ob und wieviel Fleisch man essen soll und darf und ob der Fleischkonsum politisch reguliert werden sollte. Es ist geprägt von teils heftigen und hoch-emotionalen öffentlichen Auseinandersetzungen, und diese Ambivalenz und Emotionalität spiegelt sich auch in den Fokusgruppen wieder.

Einerseits ist viel zu essen und Fleisch zu essen in Mitteleuropa seit dem Mittelalter ein Zeichen von Wohlstand (Elias, 1997, org.1939; Hirschfelder, 2005, 2018). Entsprechend stieg mit dem Übergang von der Mangel- zur Überflusgesellschaft in den 1950er Jahren nicht nur die insgesamt verzehrte Menge an Lebensmitteln, sondern insbesondere der Fleischkonsum sehr schnell an und verdreifachte sich zwischen 1950 und 1990 fast von 37 Kilogramm auf 100 Kilogramm pro Kopf und

Jahr (Hoffmann et al., 2018). Seit 1991 bleibt der Pro-Kopf-Verbrauch von Fleisch annähernd konstant und lag 2018 zuletzt bei 88,6 Kilogramm pro Kopf und Jahr (BLE, 2019). Dennoch kann ein verändertes Konsumverhalten im Hinblick auf die Fleischsorten festgestellt werden. Während die Nachfrage nach rotem Fleisch zuletzt sank – der Pro-Kopf-Konsum von Rind nahm 2018 im Vergleich zum Vorjahr um 0,4 Kilogramm ab, der Pro-Kopf-Konsum von Schweinefleisch sogar um 0,5 Kilogramm – stieg der Konsum von Geflügel um 1,3 Kilogramm an (ebd.). Fleischkonsum diente dabei nicht nur der sozialen Distinktion, sondern weist eine starke Geschlechterkomponente auf: Vor allem Männer aus Arbeitermilieus streben traditionell einen starken Körper an (Bourdieu, 1982) – und dieses Körperbild wird seit dem 2. Weltkrieg in der Pubertät aktiv durch eine Kombination aus kraftbildenden Sportarten und einer fleischhaltigen Ernährung herzustellen versucht (Baur & Akremi, 2012; Barlösius, 2016; Prahl & Setzwein, 1999; Setzwein, 2004).

Auch wenn sich die Geschlechterbilder in den vergangenen Jahren teilweise geändert haben, so sind die Geschlechterunterschiede in der Ernährung und vor allem im Fleischkonsum nach wie vor erheblich: Auf Basis der Daten der Nationalen Verzehrsstudie (NVS) II verzehrten 2005 bis 2007 Männer laut eigener Aussagen fast doppelt so viel Fleisch und Wurstwaren wie Frauen (1.092 Gramm gegenüber 588 Gramm pro Woche) und damit mehr als doppelt so viel wie der von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) empfohlene Orientierungswert von 300 bis 600 Gramm pro Woche (Hoffmann et al., 2018). Insgesamt gibt es in westlichen Gesellschaften einen Zusammenhang zwischen Fleischkonsum und den Merkmalen Geschlecht, Alter

und Bildung (Baur & Akremi, 2012): Junge, hochgebildete, weibliche Singles in Großstädten sind am wahrscheinlichsten Vegetarier; ältere, niedriggebildete Männer in ländlichen Regionen essen am wahrscheinlichsten Fleisch (Koch et al., 2019).

Die starke Orientierung am Fleisch zeigt sich auch in unseren Fokusgruppen. Fragt man die Verbraucherinnen und Verbraucher nach ihren Lieblingsgerichten, so kommen vielfach Antworten wie Hamburger, Steaks, Hähnchengeschnetzeltes, Blutwurst, Entenbraten mit Rotkohl, Königsberger Klopse, Lahmacun, Lasagne, Spaghetti Bolognese, Rouladen oder Tafelspitz – allesamt Gerichte, die Fleisch enthalten. Hierbei geht es nicht nur um Gewohnheit, sondern auch um Geschmackserlebnisse und -präferenzen, die sich im Laufe des Lebens herausbilden, und wenn sie einmal ausgebildet sind, sich nur schwer ändern lassen. Entsprechend ist es nicht verwunderlich, dass sich in den Fokusgruppen viele Verbraucherinnen und Verbraucher finden, die auf gar keinen Fall auf Fleisch verzichten wollen – vor allem aber bei den männlichen, niedriggebildeten Jugendlichen und bei den syrischen Geflüchteten (die ebenfalls überwiegend eher jung waren): Sie mögen den Geschmack von Fleisch sehr gerne und sehen es als Grundbestandteil ihrer Ernährung an, der auch nicht gesundheitsschädlich ist. Sie sind daher nicht bereit, darauf zu verzichten. Fleischersatzprodukte werden grundsätzlich abgelehnt:

„Ich liebe Fleisch, es gibt nichts Besseres, abgesehen von Fisch.“

(18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 841)

„Ich liebe Fleischgerichte, ich mag kein Gemüse. Wenn meine Frau kein Fleischgericht vorbereitet, dann gehe ich aus und hole mir gegrilltes Fleisch. Unfassbar, wie sehr ich Fleisch mag!“

(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 126)

„Die dritte ist die Hauptmahlzeit und sie kommt nach dem Sporttraining, muss proteinreich sein, also Fleisch immer oder eine andere Proteinquelle, aber nicht in großen Mengen. Fleisch muss beim Sport sein.“

(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 133)

„Wenn ich Fleisch essen will, dann esse ich Fleisch, da esse ich nicht so einen blöden Burger, der nach Fleisch schmeckt. Das ist meine Meinung.“

(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 961)

Andererseits gibt es viele Gründe, den Fleischkonsum zu reduzieren. Zu nennen sind zunächst die gesundheitlichen Gründe: Die Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE) empfiehlt, Fleisch in Maßen zu essen. Konkret rät sie bei Erwachsenen zu nicht mehr als 300 bis 600 Gramm Fleisch und Wurst pro Woche (DGE, 2017). In Deutschland liegt der Fleischkonsum laut Umweltbundesamt seit vielen Jahren allerdings nahezu unverändert bei über einem Kilogramm pro Person und Woche (UBA, 2020) und damit deutlich über den DGE-Empfehlungen. Zu viel Fleisch, vor allem der verarbeiteten Art (wie Wurst) sowie rotes Fleisch von Rind, Schaf, Ziege oder Schwein, kann der Gesundheit schaden. Insbesondere ein erhöhtes Risiko für Krebserkrankungen (insb. Darmkrebs), Herz-Kreislaufkrankungen und Diabetes wird dem übermäßigen Fleischkonsum zugeschrieben (Helmholtz-Gemeinschaft, 2019). Weiterhin befürchten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, dass mit dem häufigen Einsatz von Antibiotika bei der Fleischproduktion das Risiko einer Übertragung antibiotikaresistenter Bakterien auf den Menschen einhergeht (Hauck, Wallmann & Heberer, 2014).

Übermäßiger Fleischkonsum wird überdies in vielen öffentlichen Debatten wegen seines hohen Ressourcenverbrauchs und starker Klimaauswirkungen auch aus ökologischer Perspektive problematisiert. Zum einen entstehen durch die Viehhaltung viele klimaschädliche Emissionen – durch den Metabolismus der Tiere selbst, vor allem aber durch den Anbau von Futtermitteln (Greenpeace e.V., 2020; Springmann et al., 2018; WWF Deutschland, 2012). Darüber hinaus führt der hohe Bedarf an Futtermitteln weltweit zu umfangreichen Rodungen und Zerstörungen von Ökosystemen, um Agrarflächen zu gewinnen (UBA, 2017). Auch der Wasserverbrauch ist bei der Fleischproduktion sehr hoch (Albert Schweitzer Stiftung, 2017; Mekonnen & Hoekstra, 2012). Diese genannten Negativeffekte werden bei der Berechnung der Preise von Fleischprodukten allerdings nicht berücksichtigt, weshalb man Fleisch viel günstiger kaufen kann, als wenn die externen Effekte internalisiert werden würden.

Abbildung C.III-5: Die vier Stufen der Lebensmittelkennzeichnung **Haltungsform** (Gesellschaft zur Förderung des Tierwohls in der Nutztierhaltung mbH, 2019)



Ein weiteres Problemfeld, das Verbraucherinnen und Verbrauchern im Zuge des Kaufs von Fleisch begegnet, ist das Tierwohl. Für die Haltung von (Nutz-)Tieren gibt es gesetzliche Mindestanforderungen: Das Tierschutzgesetz (TierSchG) enthält eine Vorschrift, wonach, wer ein Tier hält, dieses „seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen“ muss (§ 2 Abs. 1 TierSchG). Weiterhin darf die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so eingeschränkt werden, dass ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden (§ 2 Abs. 2 TierSchG). Konkrete Mindeststandards für die Haltung einiger bestimmter Tierarten enthält die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutzV). Dies umfasst insbesondere Regelungen über das Halten von Kälbern (§§ 5 ff.), Legehennen (§§ 12 ff.), Masthühnern (§§ 16 ff.), Schweinen (§§ 21 ff.) und Kaninchen (§§ 31 ff.). Wichtige Nutztierarten wie Milchkühe, Mastrinder oder Puten werden in dieser Verordnung aber nicht berücksichtigt. Für diese Tiergruppen gelten sodann lediglich die allgemeinen Bestimmungen der §§ 3 und 4 TierSchNutzV und des TierSchG. Diese enthalten grundlegende Standards bezüglich Haltungseinrichtungen, Überwachung, Fütterung und Pflege. Weiterhin bestehen sektorspezifische Regelungen z. B. hinsichtlich des Hufen- und Klauenbeschlags gem. §§ 1 ff. HufBeschlG.

Wird biologische Landwirtschaft betrieben, gelten die höchsten gesetzlichen Standards für die Tierhaltung. Die EU-Öko-Verordnung (EG-ÖKO-VO 834/2007) regelt

beispielsweise unter anderem genau, wieviel Tierbestand pro Hektar Betriebsfläche möglich ist, und das systematische Durchführen schmerzhafter Eingriffe ist verboten.

Von vielen Expertinnen und Experten werden die gesetzlichen Mindeststandards als nicht ausreichend tiergerecht und unseren gesellschaftlichen Erwartungen entsprechend empfunden (Spiller et al., 2020; Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e. V., 2018). Insbesondere die weiterhin vorhandene Möglichkeit schmerzhafter Eingriffe (wie beispielsweise das betäubungslose Kastrieren bei Ferkeln, das Schreddern männlicher Küken⁵ und das Enthornen von Kälbern) wird kritisiert. Auch ist für Verbraucherinnen und Verbraucher beim Kauf von Fleisch schwer zu erkennen, unter welchen Bedingungen die Tiere gehalten wurden. Wie bereits diskutiert, sind unverbindliche Label und Werbebotschaften unzuverlässig und schwer nachzuvollziehen (Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e. V., 2018; Zühlsdorf, Jürkenbeck & Spiller, 2018). Im April 2019 führten mehrere deutsche Lebensmittelhändler im Rahmen der „Initiative Tierwohl“ ein Kennzeichnungssystem über die Haltungsform ein, das bestehende Tierwohlstandards einer Skala von 1 bis 4 zuordnet (vgl. Abbildung C.III-5). Bereits seit 2013 gibt es das Tierschutzlabel des Deutschen Tierschutzbundes (vgl. Abbildung C.III-6) mit einer Einstiegs- und einer Premiumstufe, die beide über gesetzliche Mindeststandards hinausgehen. Ein staatliches oder EU-weites Tierwohlsiegel gibt es nicht, der EU-Agrarministerrat hat sich aber bei seiner letzten Zusammenkunft unter deutscher Ratspräsidentschaft im

⁵ Das Bundesverwaltungsgericht hatte 2019 entschieden, dass die umstrittene Praxis nur noch für eine Übergangszeit zulässig ist, bis bessere Methoden gefunden sind (BVerwG, Urteil vom 13.06.2019 – 3 C 29.16). Ein im September 2020 vom BMEL (2020c) vorgelegter Entwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes zielt auf ein flächendeckendes Verbot des Kükentötens in Deutschland ab Ende 2021.

Abbildung C.III-6: Das Tierschutzlabel (Einstiegsstufe) des Deutschen Tierschutzbundes (Deutscher Tierschutzbund e. V., 2013)



Dezember 2020 einstimmig für eine einheitliche Tierwohl-Kennzeichnung innerhalb der EU ausgesprochen. Die Europäische Kommission wurde aufgefordert, einen entsprechenden Gesetzesvorschlag vorzulegen.

Dass man sich um Tierwohl sorgt, muss nicht unbedingt bedeuten, dass man auf das Fleischessen verzichtet oder tierfreundlich produzierte Nahrungsmittel kauft – ein Phänomen, das als „Fleischparadoxon“ (Bastian & Loughnan, 2017; Hestermann, Le Yaouanq & Treich, 2019) oder „Consumer-Citizen-Gap“ (Spiller et al., 2020, S. 213) bezeichnet wird. Unabhängig davon, wie sie grundsätzlich zum Fleischessen stehen, wird die Expertenmeinung, dass die gesetzlichen Regelungen nicht ausreichen, von vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmern in den Fokusgruppen geteilt. Gefordert wird die staatliche Durchsetzung besserer Haltungsbedingungen. Beispielsweise dürfe Fleisch nicht so billig angeboten werden. Außerdem solle den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Haltungs- und Schlachtungsbedingungen mehr verdeutlicht werden:

„Tierwohl müsste der Staat mehr tun. Dass es nicht erlaubt ist, Millionen Küken zu schreddern.“
(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 924)

„Dass die Verantwortlichen vom Staat dann überlegen, was bei Fleisch viel besser gemacht wird. Zum Beispiel so Sachen wie Bio, dass er dann drei Quadratcentimeter mehr Platz hat, um sich zu bewegen, macht das Tier nicht besser. Auch dass es Standard ist für uns, dass Fleisch unter einem Euro kosten kann, das ist eine Frechheit. Das ist es definitiv nicht wert. Es muss teurer gemacht werden.“

(18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 410)

„Wenn man sich die Produktion des Fleisches heutzutage anguckt und wie Jungvieh aufgezogen wird, ich denke bloß an die Schweine usw., da kriegt man ja das Grauen. Die Kontrollen sind ja meistens unwirksam. Die kontrollieren zwar, machen ihren Haken, aber es verändert sich nichts, es bleibt alles beim Alten. Und das ist das Schlimme an unserem Staat, dass die Missstände, die hier und dort wirklich festgestellt werden, nicht beseitigt werden.“
(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 846)

„[A]ber gerade so bei Fleisch, dass man sich darunter auch mal etwas vorstellen kann, wie Tiere gehalten werden, weil ich glaube nicht, dass jeder weiß. Gerade wenn man jetzt in der Großstadt wohnt, hat man damit nicht so viele Berührungspunkte. Ich kann auch nicht erzählen, was die Stufe 3 jetzt bedeutet, die haben so und so viel Platz. Das sieht man halt mehr auf Bildern und dann kann man es auch besser vergleichen.“
(18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 545)

Dass die Verbraucherinnen und Verbraucher höhere Erwartungen an den Umgang mit Tieren in der Landwirtschaft haben als derzeit praktiziert, wird in Bevölkerungsumfragen bestätigt. Befragt, ob das Wohlbefinden landwirtschaftlich genutzter Tiere in ihrem Land besser geschützt werden müsste, als dies gegenwärtig der Fall sei, antworteten insgesamt 83 Prozent der Befragten einer Eurobarometer-Umfrage in Deutschland mit „Ja“ (European Commission, 2016, S. 16).

Auch wären 75 Prozent der befragten Deutschen des Eurobarometers bereit, mehr Geld für Produkte mit hohen Tierwohlstandards auszugeben. Im Detail würden ein Drittel der Befragten (33 Prozent) bis zu 5 Prozent mehr bezahlen, und fast genauso viele (27 Prozent) würden zwischen 6 und 10 Prozent mehr bezahlen. 10 Prozent der Befragten würden sogar 11 bis 20 Prozent höhere Preise zahlen (ebd., S. 17). Es sei aber ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dieser Befund mit Vorsicht zu genießen ist, weil eine in Umfragen geäußerte hohe Zahlungsbereitschaft sich nicht notwendig auch in eine höhere Zahlungsbereitschaft in der Einkaufspraxis niederschlagen muss, und dass sich viele Verbraucherinnen und Verbraucher höhere Fleischpreise auch nicht leisten können (vgl. Abschnitt 3.6).

Überwiegend scheinen die Verbraucherinnen und Verbraucher in den Fokusgruppen für die Problematiken, die mit Fleischkonsum einhergehen, sensibilisiert zu sein. Die Hauptgründe für eine Reduktion des Fleischkonsums oder gar den Verzicht auf tierische Produkte stellen vor allem die Aspekte Gesundheit, Umweltauswirkungen und Tierwohl dar, dies ist auch in der Forschung belegt. Gesundheit ist bei Betrachtung verschiedener Erhebungen der am häufigsten genannte Motivator, daran anschließend Umweltbelange und seltener das Leid der Nutztiere (Friedrichsen & Gärtner, 2020). Auch in allen Fokusgruppen sind einige Teilnehmende vorhanden, die versuchen, weniger Fleisch zu essen – oder dies zumindest so äußern. Sie halten eine Ernährung, die weniger Fleisch beinhaltet, für gesünder, klima- und umweltfreundlicher und besser für das Tierwohl.

Für einige wenige Personen in den Fokusgruppen bedeutet dies, dass sie ganz vegetarisch oder sogar vegan leben, was zu einer Umstellung der gesamten Ernährungs- und Kochpraktiken führte und durch das zunehmend verbesserte gastronomische Angebot erleichtert wurde. Auch wird von Familienmitgliedern berichtet, die auf Fleisch verzichten wollen, was Auswirkungen auf die Ernährung der ganzen Familie habe:

„Mein Sohn isst kein Fleisch, also haben mein Ehemann und ich es wegen ihm reduziert.“
(Frau mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis: Pos. 1012)

„Vor fünf, sechs Jahren gab es plötzlich den Knacks, da sagte unsere Tochter, sie ist ab sofort Veganerin. Da habe ich gesagt, das geht gar nicht, weil ich kann nicht vegan kochen. Das konnte ich auch nicht, damals. Mittlerweile muss ich zugeben habe ich mir so ein paar Gerichte auch drauf geschauelt und wir kochen tatsächlich ein bisschen zweigleisig. Wir kochen fast ausschließlich abends und haben dann wirklich mehrere Töpfe. Der eine ist dann für unsere vegane Vegetarierin, weil so 100 Prozent vegan ist sowas von kompliziert, das packen wir nicht.“
(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 260)

„Zum Thema vegetarisch oder vegan, das ist ja mittlerweile auch so, die Gastronomie stellt sich ja schon darauf ein. Ich bin schon 30 Jahre Vegetarierin und am Anfang war es echt so, da gab es die Kartoffeln vielleicht noch mit der Soße und das Fleisch wurde weggelassen. Das war dann das vegetarische Gericht.“
(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 275)

Allerdings ist der Anteil der Vegetarierinnen und Vegetarier (inklusive Veganerinnen und Veganer) in Deutschland nach wie vor sehr gering. Gemäß den Daten der Nationalen Verzehrsstudie (NVS) II und der Längsschnittstudie Nationales Ernährungsmonitoring (NEMONIT) stieg dieser zwischen 2005–2007 und 2012/2013 von rund 1 Prozent auf gerade mal 2 Prozent (Hoffmann et al., 2018). Selbst wenn man die Personen, die auf Fleisch verzichten, aber Fisch verzehren dazu zählt, bleibt die Zahl gering (Anstieg von etwa 0,7 Prozent auf 1,5 Prozent im selben Zeitraum). Laut Robert Koch-Institut lag der Anteil überwiegend vegetarisch lebender Erwachsener 2016 in Deutschland bei rund 4 Prozent (Mensink, Lage Barbosa & Brettschneider, 2016, S. 8).

Dagegen nehmen viele der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fokusgruppen eine Mittelposition zwischen den überzeugten Vegetarierinnen und Vegetariern und den überzeugten Fleischessern ein – einige lassen sich wohl als sogenannte Flexitarierinnen und Flexitariere bezeichnen. Sie versuchen, ihren Fleischkonsum zu reduzieren, eine solche Umstellung falle ihnen aber schwer und ein kompletter Verzicht sei für sie nicht vorstellbar:

„Wir versuchen, etwas mehr Gewicht auf Gemüse zu legen, aber wir essen mittel viel Fleisch. Das Kind möchte es zum Beispiel, so wird es auf irgendeine Weise gegessen. Aber weniger als früher.“

(Frau mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis: Pos. 1014)

„Wir sind auch dazu übergegangen, mal wieder diesen Fleischkonsum so weit zurückzufahren, wie es mal in den fünfziger, sechziger Jahren war, da gab es am Sonntag den Sonntagsbraten und in der Woche gab es kein Fleisch in dem Sinne.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 313)

„Naja, auf der einen Seite esse ich nicht viel Fleisch an sich. Ich mache mir auch so meine Gedanken dabei, was in der Fleischindustrie abgeht, aber gleichzeitig ist es halt auch für mich schwierig, gänzlich drauf zu verzichten, weil es mir einfach ziemlich gut schmeckt so seit Kindheit. Deswegen, ich halte es einfach in Grenzen.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 879)

„Ich würde eigentlich gerne vegetarisch leben, aber ich kriege es nicht hin.“

(18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 35)

Wie schwierig die praktische Umsetzung eines reduzierten Fleischkonsums ist, zeigen die Widersprüche zwischen der Selbstwahrnehmung der Befragten in repräsentativen Umfragen und den Umsatzzahlen an verkauftem Fleisch. So ist nach Selbstauskunft der Befragten in einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung des Ernährungsreports (BMEL, 2020b, S. 10) der Anteil der deutschen Bevölkerung, der angibt, täglich Fleisch und Wurst zu essen, zwischen 2015 und 2020 von 34 Prozent auf 26 Prozent gesunken – dieser Wert steht aber im Widerspruch zu Angaben des Umweltbundesamtes (UBA, 2020), nach denen die Höhe des Fleischkonsums stagniert und keinesfalls in diesem Maße rückläufig ist. Letztere Zahlen sind in diesem Fall verlässlicher, da sie auf den Geschäftsberichten des

Bundesverbands der Deutschen Fleischwarenindustrie e. V. (BVDF) und den Zahlen des statistischen Bundesamtes und nicht nur den subjektiven Auskünften der Verbraucherinnen und Verbraucher basieren.

Zumindest aber einen Bewusstseinswandel bei der Bevölkerung, der zu einer Selbstdarstellung als fleischreduzierende Person führt, kann man aus dem Ernährungsreport ablesen. Auch in unseren Fokusgruppen erzählen einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer, sie wollen Fleisch bewusster konsumieren und nur besonders hochwertiges Fleisch in Bio-Qualität oder direkt vom Landwirt kaufen, von dem sie sich neben Qualität auch bessere Haltungsbedingungen der Tiere versprechen:

„Wir kaufen auch einmal oder zweimal im Jahr einen großen Fladen Fleisch vom Bauern [...], einen Haufen Hackfleisch, Hähnchen, Schweinefleisch und was sie alles haben, etwas Besonderes.“

(18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 459)

„Dazu kommt noch, ist aber eigentlich gut für alle, so vier, fünf Jahre, da kam ja das Thema Bio auch extrem auf. Da haben wir uns auch komplett umgestellt, wir kaufen heute nichts mehr an der normalen Fleischtheke, weil man weiß ja das alles, Tierhaltung usw. Jetzt muss es halt das Biofleisch sein und jeder weiß ja, das kostet teilweise das Doppelte bis Dreifache und führt automatisch dazu, dass es bei uns nicht jede Woche fünfmal Fleisch gibt, sondern nur noch ein, zweimal und auch weniger.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 274)

„Dann esse ich gerne Blutwurst und das kaufe ich dann auf dem Wochenmarkt, weil woanders kann man es nicht mehr kaufen, weil man nicht mehr weiß, ob es schon weiß war oder nicht.“

(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 534)

Als Gründe, warum Verbraucherinnen und Verbraucher ihren Fleischkonsum nicht reduzieren, werden in der Literatur Gewohnheit, mangelndes Interesse und fehlendes Bewusstsein genannt (Friedrichsen & Gärtner,

2020). Die obige Diskussion deutet auch an, dass zusätzlich soziale Aspekte sowie Geschmackspräferenz eine Rolle zu spielen scheinen – würden die Verbraucherinnen und Verbraucher gänzlich auf Fleisch verzichten, könnten sie viele ihrer Lieblingsgerichte nicht mehr essen. Andere Verbraucherstudien zeigen, dass die am häufigsten empfundenen Schwierigkeiten bei einer Umstellung auf fleischarme oder fleischlose Ernährung die Aspekte Geschmack, Kosten, Bequemlichkeit sowie Sorge vor negativen Gesundheitsfolgen sind (Friedrichsen & Gärtner, 2020). Dies deutet darauf hin, dass Verbraucherinnen und Verbraucher, die gewillt sind ihren Fleischkonsum zu reduzieren, einerseits sowohl Informationen darüber, wie man schmackhafte, nahrhafte und zugleich erschwingliche fleischlose Mahlzeiten zubereiten kann, als andererseits auch eine bessere Verfügbarkeit und Bequemlichkeit fleischloser oder tierfreundlich produzierter Optionen in Geschäften und Restaurants benötigen. Letzteres wird in den Fokusgruppen bestätigt. Kritisiert werden etwa von einer vegetarisch lebenden Person in Dresden die teilweise zu geringe Auswahl an pflanzlichen Alternativen zu Fleisch und deren im Vergleich höheren Preise:

„Das vegane Essen ist halt immer noch nicht so vertreten, dass man zum Beispiel im Aldi, wenn ich unterwegs bin [...] Ich meine in Großstädten geht's, aber wenn ich unterwegs bin und da irgendwo was holen will, dann kann ich das vergessen, da gibt's nichts.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 499)

„Dass mein Essen zum Teil das 10- bis 15-fache kostet als das andere Essen. Zum Beispiel Käse bezahle ich, wenn ich veganen Käse nehme, 40,00 Euro bis 50,00 Euro das Kilo.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 774)

3.5 Religiöse Anforderungen an Lebensmittel

In verschiedenen Kulturen existieren verschiedene Nahrungsmitteltabus. So haben die meisten Menschen aus Mitteleuropa Schwierigkeiten bei der Vorstellung, Pferde-, Hunde- oder Rattenfleisch zu essen. Häufig haben solche Nahrungsmitteltabus zusätzlich einen religiösen Hintergrund – so wird im Christentum freitags oder zumindest am Karfreitag typischerweise auf Fleisch verzichtet und viele Christinnen und Christen fasten vor Ostern. Während die meisten Kantinen und Gaststätten hierauf eingestellt sind und relativ selbstverständlich freitags immer ein Fischgericht anbieten, entstehen für Angehörige anderer Religionen mit entsprechend abweichenden Nahrungsmittelvorschriften dann Schwierigkeiten, wenn das Umfeld nicht auf diese Ernährungspraktiken eingestellt ist.

Ein Beispiel hierfür bieten die beiden Fokusgruppen mit arabischen Geflüchteten und türkischstämmigen Frauen, die muslimisch sind und sich damit halal ernähren müssen oder wollen. Das arabische Wort „halal“ bedeutet „erlaubt“, Lebensmittel mit dieser Bezeichnung sind unter Befolgung islamischer Speise- und Reinheitsgebote hergestellt worden. Die Anforderungen ergeben sich hauptsächlich aus den religiösen Texten des Koran und der Sunna. Gläubigen Musliminnen und Muslimen ist nach den Vorschriften des Islams beispielsweise verboten, Schweinefleisch und dessen Nebenprodukte wie Blut oder berauschende Mittel wie Alkohol zu konsumieren. Solche nicht zulässigen Speisen und Handlungen werden als „haram“, also „verboten“, bezeichnet. Vor besondere Herausforderungen stellt muslimische Verbraucherinnen und Verbraucher der Bezug von Halal-Fleisch, also Fleisch, das durch rituelles Schlachten (dem sogenannten Schächten) hervorgegangen ist. Das traditionell betäubungslose Schächten ist in Deutschland gem. § 4a Abs. 1 TierSchG verboten, entsprechende Schlachtungen erfolgen hierzulande daher fast ausschließlich mit Betäubung. Die Aufsichtsbehörden dürfen jedoch gem. § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG zu religiösen Zwecken Ausnahmegenehmigungen erteilen. Nach einer Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts dürfen daher muslimischen Metzgereien Ausnahmen vom grundsätzlichen Schächtungsverbot erteilt werden (BVerfG, Urteil vom 15.01.2002 – 1 BvR 1783/99). Dafür ist erforderlich, dass das Schächten von einer sachkundigen Person in einem zugelassenen und re-

gistrierten Schlachtbetrieb erfolgt und vom zuständigen Veterinäramt überwacht wird (Eggers, 2017). Innerhalb der EU gibt es keine einheitlichen Regelungen, der Import von Fleisch geschächteter Tiere nach Deutschland ist erlaubt (Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V., 2020).

Für viele Musliminnen und Muslime, egal ob sie streng religiös sind oder nicht, stellt der Konsum von Halal-Produkten eine wichtige Selbstverpflichtung dar, deren Einhaltung sie anstreben (Khattak et al., 2011). Für Lebensmittelproduzenten weltweit ergibt sich dadurch eine bedeutende Zielgruppe für entsprechend hergestellte Produkte. Dies ist auch in Europa der Fall, eine Erhebung im Jahr 2016 zeigt, dass sich hier 4 Prozent der Bevölkerung halal ernährt (Nielsen, 2016, S. 8).

Die Fokusgruppenteilnehmerinnen und -teilnehmer, die sich halal ernähren möchten, berichten von ihren Schwierigkeiten, Halal-Produkte in Deutschland zu kaufen. Dies umfasst erstens die schlichte Verfügbarkeit solcher Lebensmittel, zweitens deren Kenntlichmachung und Vertrauen in diese und drittens die höheren Kosten, die mit der Halal-Ernährung einhergehen.

„Beispielsweise können wir türkische Produkte nicht bei Aldi finden. Zum Beispiel finden wir kein Fleisch, also Halal-Fleisch. Bestimmte Produkte kann man in normalen Supermärkten nicht finden, dann muss man ein anderes Geschäft besuchen. Außerdem sind türkische Lebensmittelgeschäfte nicht sofort erreichbar wie Aldi.“

[Frau mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis: Pos. 563]

„Ja, der Mangel an arabischen Produkten im Vergleich zu denen sonstiger Herkunft ist ein großes Problem. Es kostet einen viel Mühe, arabische Produkte zu kaufen. Jemanden, der kein Auto hat, kann es manchmal zwei bis drei Stunden kosten, wenn man Hin- und Rückweg miteinbezieht.“

[Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 272]

„Es kommt vor, dass ich nur für Fleisch nach Ratingen fahre. Ich bin sogar schon nach Duisburg gefahren. Einige Stunden machen nichts aus, wenn ich mit dem Ort zufrieden bin.“

[Frau mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis: Pos. 494]

Solche „Food Deserts“⁶ (Jürgens, 2020; Kitzmann & Kagel, 2020) lassen sich nicht nur bei migrantischen Verbraucherinnen und Verbrauchern, sondern auch bei der ländlichen Bevölkerung nachweisen, sie stellen aber für die Personen mit Migrationshintergrund aufgrund der spezifischen Ernährungsgewohnheiten ein besonderes Problem dar: Ihnen ist es wichtig, einen arabischen oder türkischen Händler zu finden, dem sie vertrauen. Das Angebot an arabischen, türkischen, syrischen Läden etc. habe sich zwar in den letzten Jahren etwas gebessert, sie seien aber im Vergleich zu deutschen Läden sehr teuer. Mangelnde Konkurrenz wird dafür verantwortlich gemacht, dass die Händler hohe Preise verlangen können. Insbesondere die arabischen Geflüchteten äußern ein Gefühl, ihnen alternativlos ausgeliefert zu sein:

„Ja, und da es halt keine Alternative zu ihren Produkten gibt, schrauben die arabischen Läden ihre Preise immer weiter hoch, und du findest dich trotzdem gezwungen, in einem von ihnen einzukaufen.“

[Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 273]

„Die Lösung liegt nur im Konkurrenzkampf, weil es ein offener Markt ist. Also es gibt nur einen Weg, und zwar, dass arabische Produkte in die deutschen Supermärkte kommen, was die arabischen Läden dazu zwingen würde, ihre Preise herunterzuschrauben, um weiterhin konkurrenzfähig zu bleiben.“

[Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 271]

6 Es lassen sich grundsätzlich zwei Arten von Food-Deserts beobachten: Zum einen handelt es sich um Gegenden, in denen es keine oder kaum Einkaufsmöglichkeiten gibt. Zum anderen fällt darunter der eingeschränkte Zugang zu bestimmten Produkten, weil diese nicht im Sortiment der verfügbaren Einkaufsläden enthalten sind („Sortiments-Deserts“).

Die arabischen Teilnehmer fordern hier ein Eingreifen des Staates. Ein paar von ihnen hegen die Annahme, der Staat würde für einheitliche Preise in Deutschland sorgen, aber bei arabischen Händlern keine Preisüberwachung durchführen, weil es die deutsche Kundschaft nicht betreffe:

„Die Konkurrenz ist frei, das kann ich verstehen. Der Staat jedoch muss da sein, er muss in Betracht ziehen, dass der Syrer nun ein Mitglied der Gesellschaft ist, in jeder Hinsicht. [...] Zwar hat der Staat syrische und libanesische Geschäfte zugelassen, das ist aber nicht alles. Diese Geschäfte müssten unter staatlicher Aufsicht betrieben werden.“

(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 351)

„Der deutsche Staat könnte sich in diesem Zusammenhang einfach einschalten, genauso wie er das in Bezug auf den deutschen Markt tut, wo er die Preise bestimmt hat. Da siehst du auf den Cent bestimmte Preise, zum Beispiel liegt der vorgeschriebene Preis für ein Produkt bei 17,97 Euro und das gilt dann überall. [...] Es gibt also keinerlei Eingreifen seitens des deutschen Staates bzw. jeglicher Seite, die sich dafür zuständig betrachtet, um die Preise bei den Arabern zu überwachen. Das liegt daran, dass der Staat diese Läden als eher unwichtig betrachtet, weil deutsche Konsumenten da nicht einkaufen werden. Sie kaufen nämlich in den deutschen Supermärkten ein, wo die Preise bestimmt und vereint sind. Nehmen wir mal Aldi als Beispiel, da sind die Preise gleich, egal ob in Berlin oder am teuersten Ort Deutschlands.“

(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 276)

Neben der Verfügbarkeit und den hohen Kosten von Halal-Produkten stehen muslimische Verbraucherinnen und Verbraucher, die sich halal ernähren wollen, vor der Herausforderung, dass sie nicht wissen, ob sie entsprechenden Kennzeichnungen immer vertrauen können – wenn überhaupt welche vorhanden sind –, was zu teils erheblichen Einschränkungen im Alltagsleben führt:

„Das Problem beschränkt sich doch nicht nur auf das Schweinefleisch, d. h. ob das Fleisch halal oder haram ist, weil bei vielen Nahrungsmitteln Schweineprodukte verwendet werden, wie z. B. bei Kartoffelchips und anderen Produkten. So ist es auch sehr schwer, sich beim Einkauf zu vergewissern, dass keine Schweineprodukte enthalten sind, das ist das Problem.“

(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 163)

„Ja also, dass Schwein oder Alkohol in einem Produkt enthalten sind, muss manchmal aus bestimmten Informationen erschlossen werden. So steht bei manchen Produkten nicht drauf, dass es Schwein enthält, aber auf dem Etikett ist der Code ‚E 626‘ zu lesen, und viele wissen nicht, was das bedeutet, wofür dieser Code also steht.“

(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 245)

„Bei uns in Syrien habe ich sehr oft Restaurants besucht, aber hier traue ich mich nicht alleine ohne einen Freund oder jemanden, dem ich vertrauen kann, in Restaurants zu gehen, und zwar wegen der Fleischarten, nämlich was im Islam erlaubt und was verboten ist. Selbst wenn ich in ein türkisches Restaurant gehe, denn dort schreiben sie auch beim Fisch ‚erlaubt‘ (halal). Alle Fischarten sind halal es gibt keine verbotenen (haram) Fische. Man hat Zweifel, ob diese Türken wirklich die Bestimmungen des islamischen Rechts kennen. Es gibt immer solche Gefahren.“

(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 161)

Ein Teilnehmer aus der Gruppe in Heidelberg berichtet, dass er aus diesem Grund Lämmer sogar selber schlachtet:

„Die religiösen Aspekte sowieso, ich bin jemand, der lieber auf Nummer sicher geht, was Fleisch angeht, kaufe ich mir einfach ein Lamm und schlachte es mit eigener Hand.“

(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 343)

Für muslimische Verbraucherinnen und Verbraucher ist es also mitunter ziemlich schwierig einzuschätzen, ob ein Produkt den religiösen Anforderungen entspricht. Ein Blick auf das Zutatenverzeichnis hilft nicht unbedingt immer weiter. Abgesehen von etwaigen Sprachproblemen gibt es zahlreiche Anlässe für Unsicherheit: Bei der Herstellung von Käse kann beispielsweise Lab zum Einsatz kommen, der von Rindern stammt, welche nicht halal geschächtet wurden. Der Ursprung des Labs ist im Zutatenverzeichnis nicht erkennbar. Auch bestimmte Emulgatoren können unbekannterweise tierischen Ursprungs sein. Manchen Aromen, die in Lebensmitteln enthalten sind, wurde Alkohol als Lösungsmittel zugesetzt, auch dies ist im Zutatenverzeichnis nicht immer gekennzeichnet (Dau, 2017).

Ein Teilnehmer berichtet von einem Halal-Siegel, das er als vertrauenswürdig einstuft, das aber nur selten Verwendung findet. Gefordert wird die Durchsetzung eines solchen Siegels durch den Staat:

„Meines Wissens haben Halal-Produkte in Deutschland immer das Halal-Siegel drauf, das nicht gefälscht werden kann, da der Hersteller für das Siegel haftet. Es gibt aber auch Produkte, zum Beispiel Hähnchen oder Ente, wo kein Halal-Siegel drauf ist.“

[Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 245]

„Wenn der Staat die Muslime in Deutschland als einen Teil der deutschen Bevölkerung betrachtet, dann muss jedes Halal-Produkt auch ein entsprechendes Halal-Siegel durch eine deutsche Behörde tragen.“

[Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 264]

Einheitliche Gesetze für die Bezeichnung „Halal“ gibt es in der EU nicht.⁷ Eine große Herausforderung stellt die Tatsache dar, dass unterschiedliche Auffassungen und Auslegungen der religiösen Texte durch verschiedene Islamschulen eine einheitliche Definition erschweren. Besonders häufige Meinungsunterschiede bestehen im Hinblick auf die Auswirkung der Betäubung auf die

Einstufung von Fleischprodukten. Aus diesem Grund gibt es weder weltweit noch in Deutschland eine einheitliche Halal-Zertifizierungsnorm für Lebensmittel, sondern zahlreiche Anbieter, die sich eigene Standards setzen.

In Deutschland gibt es derzeit sechs Halal-Zertifizierungsstellen (Calkara, 2019). Das Problem ist, dass die Zertifikate und die Kriterien, die dahinter zur Anwendung kommen, nicht offen und transparent kommuniziert werden. Für Verbraucherinnen und Verbraucher ist nicht nachzuvollziehen, ob und wenn ja von welcher zuverlässigen islamischen Institution sie vergeben wurden. Um die Akzeptanz eines Siegels zu erhöhen, ist es wichtig, dass einschlägige religiöse Organisationen die entsprechende Zertifizierungsnorm anerkennen (Bornkessel et al., 2017). Die hier skizzierte Problematik gilt gleichermaßen für Produkte, die jüdischen Glaubensmitgliedern als „koscher“ erlaubt sind (Eggers, 2017).

3.6 Kosten der Ernährung

Wie bereits erwähnt, fällt ein großer Anteil der Konsumausgaben privater Haushalten auf den Bereich Lebensmittel. Nach Wohnkosten (35 Prozent) geben Verbraucherinnen und Verbraucher den zweithöchsten Teil ihres Budgets für Ernährung aus (14 Prozent) (Destatis & WZB, 2018). Viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer über alle Fokusgruppen hinweg achten beim Lebensmitteleinkauf auf die Kosten. Sie vergleichen Preise, vermeiden teurere Markenprodukte, studieren Angebotsprospekte oder wählen gezielt günstige Lebensmittelhändler aus:

„Weil das Angebot ist natürlich verschieden, wenn ich zum Beispiel bei Aldi einige Sachen, ist natürlich günstiger, ich habe nicht so viel Geld, ich muss schon sehr darauf achten, aber einige Sachen bekomme ich einfach nicht bei Aldi und bei Penny und dann weiche ich zu Edeka aus.“

[30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 346]

⁷ Auch wenn die genauen Kriterien für die Bezeichnung „Halal“ nicht gesetzlich geregelt sind, dürfen Unternehmen den Begriff nicht zur Produktkennzeichnung oder -bewerbung nutzen, wenn die Angabe irreführend ist (Art. 7 Abs. 1 a LMIV).

„[I]ch gucke dann wirklich, wo Angebote sind. Die schreibe ich mir raus.“

(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 391)

„Ich kaufe nun mal sehr gerne auch Marken, aber auch nur, wenn sie so günstig sind wie die Eigenmarken oder die No-Name Dinger, und dann kaufe ich sie halt auch nur im Angebot.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 352)

Die mit Lebensmittelpreisen verbundenen Herausforderungen stellen sich für manche Verbrauchergruppen schwerwiegender dar als für andere. Teilnehmende in der Gruppe in Dresden, die über ein durchschnittlich geringeres Einkommen verfügen, achten besonders auf die Kosten ihrer Ernährung. Einige kaufen z. B. mit einem festen Budget oder gezielt zu bestimmten Zeiten ein, zu denen mit besonderen Preisreduzierungen zu rechnen ist:

„[I]ch rechne vorher schon auf dem Zettel aus, was ich einkaufen kann.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 410)

„Ich gehe auch ganz gerne kurz vor Ladenschluss ins Kaufland, da ist dann Gemüse 70 Prozent runter und dann mache ich mal einen großen Batzen.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 398)

„Fleisch holt man generell Montagvormittag im Kaufland, weil die da die Preise runter setzen um 50 Prozent, weil ja übers Wochenende [...] und das kann man dann auch noch nachmittags vorbereiten und dann langt das Fleisch die Woche über.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 400)

„[I]ch bin ein Angebotskäufer. Wenn es irgendwo im Angebot ist, kaufe ich nicht nur einmal was davon, sondern kaufe dann halt fünf.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 283)

Auch für viele der arabischen Geflüchteten sind die Kosten für Lebensmittel ein großes Thema. Schwierigkeiten machen ihnen z. B. die hohen Preise arabischer Lebensmittelhändler, wo sie Halal-Produkte kaufen (siehe Abschnitt 3.5). Die Teilnehmenden kaufen Produkte im Angebot oder in großen Mengen und schließen sich sogar zusammen, um im über 600 Kilometer entfernten, aber günstigeren Berlin Großeinkäufe zu tätigen und nach Baden-Württemberg zu bringen:

„Geld spielt dabei eine große Rolle, das ist Nummer eins. Ich sage Ihnen ganz ehrlich, obwohl wir uns grenzenlos bemühen, jede mögliche Arbeit anzunehmen, sind wir nach wie vor auf staatliche Hilfe angewiesen. Und so ist der Preis immer Thema Nummer eins. Alles dreht sich in erster Linie um den Preis.“

(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 376)

„Vor Kurzem habe ich eine zwei Kilogramm Dose Margarine gekauft. Für mich als Familienvater ist es sinnvoll, nach großen Sparprodukten zu schauen.“

(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 351)

„Manchmal müssen wir [undeutlich] uns zusammentun, fünf Leute auswählen, die dann nach Berlin fahren, und dort die Preise beobachten, es ist dort sicher um die Hälfte billiger [...]. Die Jungs hier sammeln sich und fahren dorthin und kaufen dort ein, wenn man so viel einkauft, dann ist es der Hinreise wert.“

(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 203–205)

Fehlende finanzielle Möglichkeiten sind auch bei den jungen Erwachsenen im Kreis Emsland ein besonderes Thema und haben Einfluss auf das Ernährungsverhalten der Teilnehmenden in den Fällen, in denen sie für ihre Mahlzeiten selber sorgen.⁸ Eine Person würde beispielsweise gerne öfter kochen, hält dies aber für zu teuer. Es wird berichtet, dass ab und zu manche Lebensmittel in den nahegelegenen Niederlanden ge-

8 Größtenteils leben die Teilnehmer dieser Gruppe noch zu Hause und sind für den regulären Lebensmitteleinkauf nicht verantwortlich. Drei Teilnehmer leben unter der Woche in einem Internat, wo sie überwiegend durch eine Mensa ernährt werden, sie müssen nur für einzelne Mahlzeiten selber sorgen.

kauft werden, wo sie günstiger seien. Einige Teilnehmer schildern Konflikte mit ihren Freundinnen, die aus dem Umstand entstehen, dass für Mahlzeiten zu viel Geld ausgegeben werden muss (beispielsweise, wenn auf Wunsch der Freundin bei Lieferdiensten bestellt wird):

„Ich liebe es zu kochen, das einzige Problem, was ich besprochen habe, ist, dass ich kein Geld habe und deswegen nicht koche, aber wenn ich das Geld habe, koche ich für mein Leben gerne.“
(18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 255)

„Und oft holen wir Sachen aus Holland, fahren da einmal hin, holen Kaffee oder so was in der Richtung.“
(18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 312)

„Man sitzt abends im Bett oder so was, hat die ganze Schublade voller Süßigkeiten, 30 Euro bei Lidl gelassen, ‚Schatz, wollen wir bestellen?‘ Was? So, also das ist ganz ...“
(18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 220)

Über alle Fokusgruppen hinweg herrscht bei vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern die Meinung, gesunde und qualitätsvolle Lebensmittel, vor allem Bio-Produkte, seien im Vergleich zu anderen Lebensmitteln zu teuer:

„Bio ist aber auch eine finanzielle Sache.“
(Frau mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis: Pos. 850)

„Dass man aber nur Bio-Gemüse kauft, das könnte bestenfalls vielleicht für einen Alleinstehenden mit durchschnittlichem Einkommen funktionieren, keineswegs aber für eine mittelgroße Familie.“
(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 377)

„Ja, die gesunden Sachen. Man will ja vielleicht ... Wie gesagt, ich hatte ja auch schon mal eine Freundin mit Kindern, dass da wirklich die gesunden Sachen doppelt so teuer sind wie die Billigwurst oder so was.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 778)

„Ja, regionale Herkunft ist doch schon wichtig. Manchmal ist es auch nicht zu verstehen, dass Äpfel aus Südafrika einen Euro kosten und vom Bauern nebenan fünf Euro oder so. Es ist immer schwierig, dann sich fürs Regionale zu entscheiden, aber, naja.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 635)

„Mir fehlt ein guter Ort, wo ich Bio, Regionales kaufen kann, auch zu einem angemessenen Preis. Wir haben in der Stadt so einen Laden, wo ich mich aber nicht reintraue, weil der einfach zu luxuriös ist. Das könnte ich mir sowieso nicht leisten, wenn ich reingehe.“

(18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 340)

Der Eindruck der Verbraucherinnen und Verbraucher in den Fokusgruppen, dass hochwertige und gesunde Lebensmittel mit höheren Preisen einhergehen, ist wissenschaftlich belegt: energiedichte, ernährungsphysiologisch ungünstige Lebensmittel (z. B. mit hohem Zucker- und Fettanteil) sind durchschnittlich preiswerter als gesunde Lebensmittel wie Obst und Gemüse (Rao et al., 2013; Spiller et al., 2020). Thiele (2014) zeigte beispielsweise, dass ein Lebensmittelwarenkorb mit geringerer Energiedichte und einer höheren Dichte von Vitaminen und Spurenelementen als durchschnittliche Warenkörbe von Personen mit niedrigem Einkommen bis zu 11 Prozent höhere Kosten generiert, und empfahl basierend auf diesen Erkenntnissen eine Neuberechnung des Arbeitslosengeld-II-Regelsatzes. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) wies zuletzt ebenfalls auf die geschilderte Problematik hin und empfahl eine adäquate Berücksichtigung der Kosten einer gesundheitsfördernden Ernährung in der Berechnung staatlicher Grundsicherungsleistungen (Spiller et al., 2020, S. 666).

4 Zentrale verbraucherpolitische Handlungsfelder im Bedarfsfeld Ernährung

Die oben dargestellten Herausforderungen und Problemlagen sind nicht erschöpfend – und allein diese Herausforderungen anzugehen, ist ein komplexes Unterfangen für die Politik. Dennoch lassen sich aus den oben genannten Themenfeldern aus der Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie als Ergebnis der Gespräche mit Expertinnen und Experten drei zentrale Handlungsfelder für die Politik ableiten. Diese Handlungsfelder können nur im Gesamtpaket ihre Wirksamkeit entfalten.

4.1 Verbesserung der Verbraucherinformationen

Die meisten der oben genannten Herausforderungen und Problemlagen betreffen die Interaktion der Verbraucherinnen und Verbraucher mit dem Lebensmittelhandel und mit Lebensmittelproduzenten. Diese erzeugen eine große Angebotsvielfalt und Komplexität. Demgegenüber stehen Verbraucherinnen und Verbraucher mit begrenzten Informationsverarbeitungskapazitäten, die zugleich – wie in Abschnitt 3 gezeigt – mit verschiedenen Ansprüchen und Konsummotiven eine Produktauswahl treffen wollen. Hinsichtlich vieler Produkteigenschaften gibt es Informationsasymmetrien, man kann einem Lebensmittel schlicht nicht ansehen, ob es aus ökologischer Erzeugung stammt oder fair gehandelt wurde.⁹ Lebensmittelproduzierende Unternehmen und Lebensmittelhändler verwenden u. a. am Point-of-Sale sowie in der Markenwerbung oft gezielte Taktiken der Imagebildung und Verschleierung, um Massenproduktion als hochpreisiges Qualitätsprodukt zu positionieren, wie etwa Pütz et al. (2020) am Beispiel von Wein zeigen (vgl. auch Baur, 2013 e).

Da dieses Problem kein neues ist, sondern schon seit Jahrzehnten besteht, lässt sich im Lebensmittelmarkt eine „Vertrauenserosion“ (Zühlsdorf, Nitzko & Spiller, 2013) beobachten, die sich empirisch nachweisen lässt (vgl. Abschnitt 3.2) und auch etablierte Marktsegmente betrifft. Sie führt dazu, dass viele Verbraucherinnen und Verbraucher zwar qualitätsorientiert sind, den Angaben und Produktkennzeichnungen der Hersteller aber nicht trauen. Obwohl den Verbraucherinnen und Verbrauchern bei Lebensmitteln Qualität wichtiger ist als der Preis, hat dies die paradoxe Nebenfolge, dass sie mangels Vertrauen bei Lebensmitteln vor allem auf den niedrigen Preis achten. Um dieses Vertrauen wiederherstellen zu können und tatsächlich auch fundierte Qualitätsentscheidungen zu ermöglichen, ist eine Verbesserung der Verbraucherinformationen erforderlich. Insbesondere leicht verständliche, zugängliche, vollständige und verlässliche Verbraucherinformationen sind in diesem Spannungsfeld zwischen Wahrnehmbarkeit und Glaubwürdigkeit unentbehrlich.

Gütesiegel und Label spielen vor diesem Hintergrund eine bedeutende Rolle, denn sie signalisieren den Verbraucherinnen und Verbrauchern Produkteigenschaften und Prozessqualitäten und versetzen sie in die Lage, Informationsasymmetrien abzubauen. Weiterhin machen Label Problemschwerpunkte erkennbar und tragen so zur Aufklärung der Bevölkerung über negative externe Effekte des Konsumverhaltens bei (Bauhus et al., 2012), vor allem wenn sie im richtigen Rahmen eingesetzt werden und die gewünschten Zielgruppen richtig adressieren (Lorenz-Walther et al., 2019)

Damit Gütesiegel zur Entscheidungsfindung beitragen können, muss allerdings gewährleistet sein, dass Verbraucherinnen und Verbraucher nicht mit einer Flut an undurchschaubaren Labels überfordert werden und dann nur noch preisorientiert kaufen. Das Problem des „Information-Overload“ ist empirisch gut belegt (siehe Abschnitt 3.2 sowie auch Bauhus et al., 2012). Nicht zu vernachlässigen ist weiterhin, dass es sich auch bei Gütesiegeln um Vertrauensgüter handelt, denn für Verbraucherinnen und Verbraucher ist es ohne externe

9 Zu Verhaltensstrategien von Verbraucherinnen und Verbrauchern zur Überwindung von Informationsasymmetrien siehe auch Kenning und Wobker (2012). Gezeigt wird, dass sowohl kognitive als auch affektive Prozesse bei der Entscheidungsfindung eine Rolle spielen. Dies bedeutet, dass sowohl dargebotene oder selbst beschaffte Produktinformationen verarbeitet werden, als auch von Gefühlen (z. B. auch Vertrauen) und Routinen geleitet gehandelt wird. Insbesondere Verbraucherinnen und Verbraucher mit wenig Vertrauen in den Lebensmitteleinzelhandel suchen öfter nach Informationen über ein Produkt als solche mit höherem Vertrauen. Vertrauen ist demnach ein effizienter Mechanismus der Komplexitätsreduktion.

Zertifizierung sehr aufwendig, die Qualität und Zuverlässigkeit eines Gütesiegels zu verifizieren. Dies wurde in den Fokusgruppen deutlich, die Teilnehmenden fühlten sich häufig mit einer zu hohen Zahl an Produktkennzeichnungen konfrontiert, deren Vertrauenswürdigkeit sie nicht einschätzen können (siehe ebenfalls Abschnitt 3.2). Für Verbraucherinnen und Verbraucher nützlich sind also in erster Linie Siegel mit idealerweise folgenden Eigenschaften:

1. Es gibt möglichst wenige – im Idealfall nur ein einziges – Gütesiegel pro Produkteigenschaft.
2. Die Produktqualität und die Produktionsbedingungen werden von unabhängigen Expertinnen und Experten bewertet.
3. Das Ergebnis dieser Analysen wird regelmäßig durch unabhängige Stellen kontrolliert (vgl. auch Abschnitt 4.3).
4. Das Ergebnis dieser Schritte wird den Verbraucherinnen und Verbrauchern deutlich und leicht verständlich sichtbar gemacht.
5. Zusätzlich wird häufig auch auf die Notwendigkeit begleitender Kommunikationsmaßnahmen hingewiesen, um Siegel in der Bevölkerung bekannt zu machen (Bauhus et al., 2012; Weinrich & Spiller, 2015).

Neben Gütesiegeln gibt es noch weitere Instrumente, um Informationsasymmetrien abzubauen, beispielsweise Verbraucher- und Ernährungsberatung, Informationskampagnen¹⁰ oder Warentests. Dabei ist es wichtig, wer diese Informationen anbietet und dass keine Anbieterkonkurrenz entsteht, weil gerade durch diese Anbieterkonkurrenz der Information-Overload und die Unsicherheit weiter verstärkt werden. Wegen des teilweise hohen Misstrauens der Verbraucherinnen und Verbraucher in Unternehmen und auch NGOs als Siegelgeber (vgl. Abschnitte 3.1 und 3.2), ist es emp-

fehlenswert, wenn diese Informationen von staatlichen Akteuren bereitgestellt werden und die staatlich bereitgestellten Informationen auch für Personen mit niedriger Bildung klar von denen anderer Akteure sofort und deutlich unterscheidbar sind.

Potenziale für die Verbraucherinformation können auch in der Entwicklung neuer Informationstechnologien gesehen werden (Gier et al., 2018). Auf vielen Lebensmittelverpackungen befinden sich bereits Internetadressen für weiterführende Informationen. Auch gibt es Anwendungen für Smartphones, mit denen man Barcodes oder QR-Codes auf den Produkten einscannen kann, um hinterlegte Informationen abzurufen und beispielsweise Inhaltstoffe, Nährwertangaben oder Herstellungsbedingungen zu überprüfen. Mobile Apps bieten den Vorteil, dass Verbraucherinnen und Verbraucher Informationen potenziell dann abrufen können, wenn sie diese konkret benötigen. Weiterhin sind Umfang und Tiefe der Informationen nicht so limitiert, wie dies aus Platzgründen bei Informationen auf Verpackungen oder in Broschüren der Fall ist. Ein weiterer Vorteil ist die Verknüpfung der Apps mit umfangreichen Datenbanken, die in Echtzeit aktualisiert werden können.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher in den Fokusgruppen wurden auf solche Apps und Internetdienste angesprochen. Es zeigte sich, dass bislang nur wenige Teilnehmende Erfahrungen in diesem Bereich gemacht haben. Es sind vor allem jene mit bestimmten Ernährungspräferenzen:

„Ich habe eine App. Weiß ich jetzt den Namen nicht. Da kann ich das Produkt scannen und weiß, von welcher Firma das ist, ob die halt tiereiwieißfrei produzieren oder so rings rum.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 811)

10 Die Einführung von neuen Instrumenten der Verbraucherinformation wird durch die Politik oft durch Kampagnen begleitet, die kurzfristig einen hohen Werbedruck erzeugen sollen. Dieser Ansatz ist aus Sicht der Werbewirkungsforschung allerdings zu kritisieren. Zum einen sind die Budgets regelmäßig zu gering, um den für eine nennenswerte Wahrnehmung notwendigen Werbedruck aufbauen zu können. Es besteht mithin die Gefahr, dass die entsprechenden Maßnahmen von Anfang an wirkungslos sind. Zum anderen reicht ein einmalig hoher Werbedruck nicht aus, um das entsprechende Instrument dauerhaft in der Psyche der Verbraucherinnen und Verbraucher zu verankern. Hierfür wäre eine „pulsierende“ Werbung, die in regelmäßigen Abständen einen hinreichenden Werbedruck aufbaut, notwendig. Dieser Aspekt könnte bei der Budgetierung entsprechender Maßnahmen künftig stärker berücksichtigt werden, wobei Fragen der Finanzierung noch zu klären wären.

„Wir recherchieren viel im Internet und scannen die Barcodes der Produkte im Laden und schauen nach Gefahren.“

(Frau mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis: Pos. 902)

„Du kannst mittlerweile aber fast jedes Lebensmittel im Internet nachverfolgen, gucken woher das kommt.“

(Frau mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis: Pos. 853)

„Ich benutze zum Beispiel eine Anwendung namens ‚Halal‘, die einem die Eigenschaften des Produkts nennt und einem sagen kann, ob es halal oder haram ist.“

(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 245)

Überwiegend reagierten die Diskussionsteilnehmenden aber mit Desinteresse oder Ablehnung auf digitale Informationsinstrumente (vgl. auch D.II Digitale Welt). Sie stehen dem Internet teilweise grundsätzlich kritisch gegenüber, halten solche Apps für zu impraktikabel oder sehen darin keinen Mehrwert:

„Ich bin kein Freund vom Internet. Ich bestreite mein Leben ausschließlich in der realen Welt. Ich erwarte nichts Gutes vom Internet. Ich habe nie eine brauchbare Information über Essen im Internet gefunden, da gibt’s nichts Bestimmtes, was einem weiterhelfen würde.“

(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 362)

„An sich ja, aber großartig damit beschäftigen irgendwie oder irgendwelche Apps downloaden, nein. Also, es wäre an sich interessant, aber brauche ich nicht unbedingt.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 894–895)

„Ich wollte noch was zum QR-Code sagen: Also, man muss sich überlegen, man kauft ja nicht nur ein Produkt. Wenn meine Mama einen Wocheneinkauf macht, dann hat sie ja zig Produkte im Einkaufskorb. Da scannt sie ja nicht jedes Produkt mit ihrem Handy, um sich halt das anzuschauen.“

(18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 877)

„Wer macht das, wer hat die Zeit dazu?“

(Frau mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis: Pos. 856)

Am ehesten nutzen die Teilnehmenden das Internet, um Rezepte oder Inspirationen für die Zubereitung von Mahlzeiten zu gewinnen. Dies verdeutlicht, dass das Internet durchaus Potenziale für die Verbraucherbildung hat (siehe Abschnitt 4.2), allerdings weniger beim Einkaufen selbst:

„Wenn ich was suche, da gucke ich auch mal online ein Rezept, grade wenn man irgendeine Zutat hat, okay, was mache ich jetzt damit, dann gucke ich mal.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 919)

„Also tatsächlich gucke ich echt viele Videos, was mit Ernährung zu tun hat, also wie Rezepte und so was alles.“

(18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 852)

„Das Gericht gibt man ein ins Internet und schon hat man es.“

(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 974)

Insgesamt zeigt sich, dass digitale Verbraucherinformationen im Lebensmittelbereich derzeit lediglich von besonders interessierten Verbraucherinnen und Verbrauchern genutzt werden, jedoch nicht von der breiten Bevölkerung. Dies gilt insbesondere für Smartphone-Apps. Eine repräsentative Befragung des Digitalverbandes Bitkom (2019) ergab, dass 17 Prozent der Befragten eine Barcode-Scanner-App nutzen. Mehr als

jede und jeder Dritte (37 Prozent) kann sich vorstellen, in der Zukunft eine solche Anwendung zu verwenden. Dabei sind insbesondere jüngere Menschen an solchen digitalen Möglichkeiten interessiert: Fast jede und jeder zweite 16- bis 29-Jährige (48 Prozent) würde eine solche App nutzen. Die Potenziale einer Kombination von herkömmlichen und digitalen Informationsinstrumenten könnten zukünftig stärker ausgeschöpft werden, um den Informationsbedarfen verschiedener Zielgruppen zu begegnen. Dabei muss aber auch sichergestellt werden, dass Verbraucherinnen und Verbraucher nicht von einem Überangebot von Apps und Webservices überfordert werden, und dass sie einen unkomplizierten Zugang zu verständlichen, aktuellen und validen Informationen erhalten. Der WBAE empfiehlt aus diesem Grund auch den Aufbau einer staatlich finanzierten, hochwertigen Dateninfrastruktur, die dann von verschiedenen Unternehmen und Institutionen kostenlos genutzt werden kann, um die Verbraucherinformation zu verbessern (Spiller et al., 2020, S. 633). Auch der SVRV hält eine solche Dateninfrastruktur für sinnvoll.

Nicht zuletzt darf die digitale Bereitstellung von Produktinformationen Hersteller aber nicht aus der Verantwortung entlassen, klare und umfassende Informationen (wie Nährwertkennzeichnung, Zutatenlisten, Gütesiegel etc.) auf den Produkten selbst bereitzustellen, da nicht alle Verbraucherinnen und Verbraucher gleichermaßen digitale Informationen abrufen können, weil sie z. B. kein Smartphone besitzen oder ihnen die notwendigen Kompetenzen fehlen. Digitale Informationen sind lediglich als eine Ergänzung und Vertiefung für interessierte Verbraucherinnen und Verbraucher eine Option.

4.2 Verbesserung der Verbraucherbildung

Neben der Verbesserung der Verbraucherinformation ist die Verbesserung der Verbraucherbildung von großer Bedeutung. Im Zusammenhang mit Verbraucherbildung wird häufig vom Bild eines „mündigen“ Verbrauchers gesprochen, wobei unter „Mündigkeit“ die „Fähigkeit zur stetigen Reflexion und Bewusstmachung“ (Bala et al., 2019, S. 10) zu verstehen ist und mit dem Bewusstsein einhergehen sollte, dass diese Fähigkeiten ein Potenzial darstellen und in konkreten Situationen nicht immer Anwendung finden müssen (ebd., vgl. auch Oehler, 2017).

Da unser Ernährungsverhalten maßgeblich in der frühen Kindheit geprägt wird, ist die Sinnhaftigkeit einer dahingehenden Verbraucherbildung insbesondere in Schulen und Kindertagesstätten weitgehend unstrittig (Spiller et al., 2020). In einem Beschluss der Kultusministerkonferenz zur Verbraucherbildung im Jahr 2013 heißt es: „Die Verbraucherbildung hat die Entwicklung eines verantwortungsbewussten Verhaltens als Verbraucherinnen und Verbraucher zum Ziel, indem über konsumbezogene Inhalte informiert wird und Kompetenzen im Sinne eines reflektierten und selbstbestimmten Konsumverhaltens erworben werden.“ Im Bereich der Ernährung werden die Themenbereiche „Gesunde Lebensführung“, „Nahrungsmittelkette vom Anbau bis zum Konsum“, „Qualitäten von Lebensmitteln und ihre Kennzeichnung“ sowie „Wertschätzung von Lebensmitteln/Vermeidung von Lebensmittelverschwendung“ herausgestellt (KMK, 2013, S. 2 und S. 5).

Dass die schulische Verbraucherbildung erforderlich ist, meint nahezu die komplette deutsche Bevölkerung. So zeigte eine Verbraucherbefragung im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes, dass 95 Prozent der Befragten der Ansicht sind, die Themen „Ernährung“ und „Gesundheit“ sollten in der Schule behandelt werden. 70 Prozent finden, Verbraucherbildung komme derzeit in der Schule zu kurz (vzbv, 2016, S. 3). Im Ernährungsreport 2018 bestätigten ebenfalls neun von zehn Befragten, dass gute Ernährung in der Schule erlernt werden sollte (BMEL, 2017, S. 14). Auch die Verbraucherinnen und Verbraucher in den Fokusgruppen begrüßen es, wenn Kinder in der Schule Wissen über gesunde Ernährung und Lebensmittel vermittelt bekommen, und wünschen sich dahingehend mehr Ak-

tivitäten in den Bildungseinrichtungen. Die Wünsche der Verbraucherinnen und Verbraucher in Bezug auf schulische Verbraucherbildung und tatsächlich stattfindender Unterricht durch in diesem Bereich kompetente Lehrer gehen häufig auseinander. Einige Eltern in den Fokusgruppen berichten von Erfahrungen bei ihren eigenen Kindern:

„Vielleicht generell das Thema Aufklärung schon relativ früh ansetzen zum Thema Ernährung, dass die in der Schule schon so was lernen.“

[30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 945]

„Eigentlich haben die Schulen gute Schritte unternommen. Meine Kinder sind klein und in der Grundschule. Sie erhalten eine wirklich gute Ausbildung. Ich weiß nicht, vielleicht ist es nicht in jeder Schule gleich, aber wir sollten uns bewusster der Frische zuwenden, ohne Zucker oder so. Meine Kinder handeln sehr bewusst.“

[Frau mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis: Pos. 1128]

„Der Staat hat beispielsweise viele Programme. ‚Gesund essen in Schulen‘, ‚Gesund essen im Kindergarten‘, dass diese mehr ausgeweitet werden.“

[Frau mit türkischem Migrationshintergrund aus einem westdeutschen, städtischen Kreis: Pos. 1127]

„Das hatte ich ja vorhin schon genannt, also zum Beispiel Förderprogramme oder Kochkurse für Kinder anbieten, dass sie direkt damit aufwachsen, vielleicht dann auch in Schulen, dass sie gemeinsam kochen, anstatt immer nur in die Mensa gehen und da was kommt.“

[18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 904]

Insbesondere die jungen Erwachsenen im Kreis Emsland wünschen sich, mehr über Ernährung zu wissen, vor allem über die Zubereitung von Gemüse und den Umgang mit frischen Zutaten:

„Also, ich habe ja vorhin gesagt, dass ich nicht mit Gemüse und so weiter aufgewachsen bin, und vielleicht könnte man auch zum Beispiel bei Kindergärten Förderprogramme einleiten, die dann zum Beispiel gesund kochen und dann mit den Kindern zusammen eine Zucchini schneidet und andünstet und so was in der Richtung. Also dass man den Kindern direkt schon zeigt, so lecker kann Gemüse sein.“

[18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 775–776]

„Wenn man sich von ungesund auf gesund umstellen möchte, geht man da halt in so ein komplett neues Terrain. Man weiß, gut, Äpfel, Birnen, Obst, das ist alles gesund, aber was kann man sich für leckere Gerichte daraus machen? Da fehlt die nötige Erfahrung.“

[18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 756]

Weiterhin zeigen sich in vielen Diskussionen erhebliche Wissenslücken, zum Beispiel dahingehend, wie man gesunde Mahlzeiten zubereiten kann, oder bezüglich der Deklarationen von Haltungformen von Nutztieren. So wird z. B. fälschlicherweise angenommen, weibliche Küken würden geschreddert oder es gebe bei der Kennzeichnung von Eiern die Kategorie „Stadthaltung“:

„Aber KFC, das schmeckt echt lecker, aber wenn man sich so diese Tier-Videos anguckt, wie die Tiere behandelt werden, wenn die Weibchen einfach geschreddert werden und so ein Scheiß. Genau kenne ich das jetzt auch nicht, aber das ist halt nicht so schön, aber das ist ja bei jeder Fast-Food-Kette.“

[18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 359–363]

„Ich hätte jetzt gedacht, es gibt ja diese Aufschriften bei Produkten, also diese 1, 2, 3, 4, Landhaltung, Stadthaltung, Blablabla. Ich müsste da extra jetzt für an den PC gehen und googeln, was genau bedeutet jetzt ‚Stufe 1‘. Es muss definitiv mehr Aufklärung gemacht werden, Industriefleisch. Es muss aufgeklärt werden.“

(18- bis 20-jährige Person, ohne Abitur, aus einem norddeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 533)

Wenn es um die Etablierung der schulischen Verbraucherbildung geht, wären insbesondere die jeweiligen Bundesländer gefragt, die zuständig für die Entwicklung von Rahmenlehrplänen sind, für die Verbraucher- bzw. darin enthaltene Ernährungsbildung sowohl in der frühkindlichen Erziehung als auch in der Schule. Den jeweiligen Bildungseinrichtungen wird dabei ein inhaltlicher und methodischer Gestaltungsspielraum eingeräumt.

Bislang werden die von den Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie von Expertinnen und Experten gewünschten Maßnahmen im Hinblick auf die schulische Verbraucherbildung allerdings nur unzureichend umgesetzt: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Universität Paderborn untersuchten im Auftrag des BMEL die gegenwärtige Situation von ernährungsbezogener Bildungsarbeit in Kindertagesstätten und allgemeinbildenden Schulen (Heseker, Dankers & Hirsch, 2018). In den Bildungsplänen für frühkindliche Bildung aller Bundesländer ist demnach Essen und Ernährung als Bildungsauftrag verankert. Allerdings würden diese Themenbereiche in der Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern nicht ausreichend berücksichtigt. In zwei Drittel aller Schulbücher für die Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern finden sich außerdem fachliche Mängel in Bezug auf ernährungsbezogene Inhalte. Weiterhin wurde das Fortbildungsangebot für pädagogische Fachkräfte als eher gering eingestuft.

Auch für die Schulen definieren alle Bundesländer Ernährungsbildung als Bildungsauftrag, es gibt allerdings eine sehr heterogene Umsetzung in den Lehr- und Bildungsplänen: In der Grundschule ist die Ernährungsbildung in der Regel dem Sachunterricht zugeordnet, an weiterführenden Schulen überwiegt die naturwissenschaftliche Perspektive der Biologie und Naturwissenschaft. Eine „kontinuierliche und mehrperspektivische

Verankerung von Ernährungsbildung in der Schullaufbahn“ (Dankers, Hirsch & Heseker, 2020, S. 154) ist nicht gewährleistet. Schleswig-Holstein führte 2009 als bislang einziges Bundesland das Schulfach „Verbraucherbildung“ für die Sekundarstufe I ein.

In den Lehramts-Studiengängen stellt Ernährung häufig ein Randthema dar und Lehrkräfte zeigten wenig Interesse an ernährungsbezogenen Fortbildungen. Es gibt zwar ein vielfältiges Angebot von Unterrichtsmaterialien zum Thema Ernährung, das aber an Qualität zu wünschen übrig lässt: 70 Prozent der 248 analysierten Schulbücher für allgemeinbildende Schulen weisen fachliche Mängel im Ernährungsbereich auf, wie beispielsweise falsche, ungenaue oder fehlende Informationen, pauschalisierende Aussagen oder Empfehlungen, die nicht dem aktuellen Wissensstand entsprechen (Heseker, Dankers & Hirsch, 2018, S. 148). Eine andere bundesweite Untersuchung von Lehrmaterialien für die Ernährungsbildung in der Grundschule ergab, dass rund 13 Prozent der untersuchten Unterlagen inhaltliche und didaktische Defizite aufwiesen. Kritisiert werden in der Studie fehlende Qualitätsstandards und Kontrollen bei ernährungsbezogenen Materialien (Eisenhauer et al., 2018).

Neben der Vermittlung von Wissen im Unterricht kann ein großes Potenzial für Verbraucherbildung auch in Schulküchen, Schulmensen oder Schulgärten gesehen werden, die eine handlungsorientierte Aneignung von Ernährungskompetenzen im Alltag ermöglichen können. In einer Schulmensa kann beispielsweise ein ausgewogenes, gesundheitsförderliches Speiseangebot mit informeller Ernährungs- und Verbraucherbildung verknüpft werden. Die Essgewohnheiten der Kinder können somit – auch wenn das Elternhaus sie zuerst prägt – in Kindertagesstätten und Schulen entscheidend weiterentwickelt und gefördert werden (Bartsch et al., 2013). In Ganztagschulen ist das Angebot eines Mittagessens Pflicht. 18.236 Ganztagschulen gibt es Stand 2018 in Deutschland, 45 Prozent aller Schülerinnen und Schüler besuchen eine solche Einrichtung (KMK, 2020, S. 1 und S. 35). Laut der Ernährungsstudie EsKiMo II haben insgesamt 87 Prozent aller befragten Schülerinnen und Schüler in Deutschland die Möglichkeit, in ihrer Schule ein warmes Mittagessen zu bekommen, 43 Prozent davon nutzen dieses Angebot – dies häufiger in Grundschulen als in Sekundarschulen (Heide et al., 2019). Nach Ansicht von Expertinnen und Experten werden aber die Chancen der Schulmahlzeit

im Hinblick auf die Ernährungs- und Verbraucherbildung häufig unterschätzt und das Potenzial aus verschiedenen Gründen (Halbtagsschulstrukturen, Organisation als zusätzliche Belastungen für Schulleitung und Lehrpersonal, finanzielle Gründe) noch viel zu wenig genutzt (Bartsch et al., 2013).

4.3 Verbesserung staatlicher Kontrollen und Rechtsdurchsetzung

Eine Verbesserung der Verbraucherinformationen und der Verbraucherbildung allein genügen aber nicht, um den Herausforderungen im Bedarfsfeld Ernährung zu begegnen, weil sie nicht verhindern können, dass Verbraucherinnen und Verbraucher in die Irre geführt werden. Ebenso haben sie nur einen bedingten Einfluss auf die Produktionsbedingungen. Dies gilt für den Lebensmittelmarkt in besonderem Maße, weil die meisten Lebensmittel massenindustriell hergestellt und verarbeitet werden, an Orten fern vom Ort der Marktentnahme (Kulke et al., 2020). Zwar reflektieren die Verbraucherinnen und Verbraucher zunehmend diese Produktionsbedingungen etwa im Hinblick auf soziale und ökologische Nachhaltigkeit (Hering & Fülling, 2021), aber es ist empirisch gut belegt, dass sie über ihr Konsumverhalten relativ wenig Einfluss auf die Produktionsbedingungen nehmen können – entscheidender ist hier das Anbieterverhalten (Bogun, 2020; Franz & Schumacher, 2020; Ouma, 2020). Vonseiten der Anbieter selbst existieren hier durchaus einige vielversprechende Ansätze der Selbstregulierung wie Supply Chain Responsibility, die Einbindung von Multi-Stakeholder-Initiativen, langjährige strategische Partnerschaften und die Förderung von Upgrading. Diese Entwicklungen werden von Unternehmen des Lebensmittelhandels vorangetrieben, die gegenüber den Lebensmittelherstellern als gebündelte Marktmacht der Verbraucherinnen und Verbraucher agieren (Koos & Kattermann, 2020).

Vor allem aber wird das Anbieterverhalten maßgeblich vom Staat mitbeeinflusst: Trotz globalisierter Warenketten steht die Art, wie auf dem Lebensmittelmarkt der Wettbewerb geführt wird, nach wie vor unter staatlichem Einfluss. Der Staat bestimmt die institutionelle Einbettung (z. B. durch Ge- und Verbote, Standards, Steuern, Informationen), Zugangsregeln, Rechte und

Wettbewerbssituation (wie Marktkonzentration, Fusions- und Kartellrecht, Aufsicht) – und erst unter diesen Rahmenbedingungen findet die Preisbildung sowie die Definition von „guten Produkten“ statt (Baur, 2013b; Nessel, 2020). Für den Lebensmittelbereich ist gut belegt, dass diese Rahmenbedingungen stark von Interessenvertretern und Lobbyisten der Supermärkte, Lebensmittelindustrie und Landwirte beeinflusst werden (Baur, 2013i; Dombrowski, 2020). Den Verbraucherinnen und Verbrauchern ist dies durchaus bewusst und vermutlich einer der Hauptgründe für das Misstrauen gegenüber Unternehmen (siehe Abschnitte 3.1 und 3.2).

Eine Besonderheit des deutschen Lebensmittelmarktes ist, dass Handel und produzierende Unternehmen eher in einem konflikthaften Verhältnis stehen (Wortmann, 2020): Im Vergleich zu anderen Branchen hat der Handel dabei eine relativ starke Position und kann gegenüber den Herstellern als gebündelte (auch: „derivative“) Marktmacht der Verbraucherinnen und Verbraucher auftreten (Baur, 2013h). Gleichzeitig stehen die Unternehmen des Lebensmittelhandels selbst untereinander sehr stark in Konkurrenz – da viele Verbraucherinnen und Verbraucher Schwierigkeiten haben, Qualitätsunterschiede zwischen Lebensmitteln zu beurteilen, wird dieser Wettbewerb hauptsächlich als Preiswettbewerb und nicht als Qualitätswettbewerb ausgeführt. Wegen der großen Marktmacht des Lebensmittelhandels gegenüber den Produzenten wird dieser Preisdruck an die Hersteller und letztlich an die Landwirte weitergegeben (Baur, 2013a, 2013c). Wegen der großen Verderblichkeit vieler Waren kann dies im Extremfall bedeuten, dass einige Landwirte aus verschiedenen Gründen gezwungen werden, unter Produktionskosten zu verkaufen, was wiederum Teile der Landwirtschaft in eine Notlage bringt, die Verlagerung der landwirtschaftlichen Produktion und Verarbeitung ins Ausland vorantreibt und u. a. zum Verlust von Arbeitsplätzen führt. Immer wieder stattfindende Proteste von Landwirten, wie beispielsweise die im Dezember 2020 stattgefundenen Blockade von Lidl- und Aldi-Zentrallagern in Niedersachsen, verdeutlichen diesen Konflikt (NDR, 2020).

Diese Entwicklungen können dazu führen, dass Grenzanbieter, die Gefahr laufen, ihren Betrieb aufgeben zu müssen, versuchen, gesetzliche Regelungen zu umgehen, um sich einen illegitimen Vorteil im Konkurrenzkampf zu erschleichen (Baur, 2013k). Insofern ist es

nicht verwunderlich, dass sich empirisch nachweisen lässt, dass sich gerade im Bereich des Lebensmittelmarktes Formen des abweichenden Verhaltens beobachten lassen – das „Food Crime“.¹¹ Empirisch sind sowohl bei der Erzeugung von Lebensmitteln Elemente organisierter Kriminalität (z. B. illegale Kinderarbeit, Schutzgelderpressung, Selbstjustiz) als auch beim Vertrieb von Lebensmitteln organisationale Kriminalität (z. B. Nahrungsmittelbetrug, Preisabsprachen) durchaus verbreitet (Pohlmann, 2020). Dies schlägt sich in den regelmäßig wiederkehrenden Lebensmittelskandalen (Baur, 2013f, 2013j) nieder, die sich wiederum im Verbraucherbewusstsein verankert haben und ihr Vertrauen in den Markt unterminieren (siehe Abschnitt 3.1).

Im internationalen Vergleich vertrauen die deutschen Verbraucherinnen und Verbraucher relativ stark auf staatliche Regulierung (DECHEMA e.V., 2016), erwarten diese aber auch (Baur, 2013d, 2013g). Dieser Eindruck wird durch die Fokusgruppen bestätigt: Die Darstellungen in Abschnitt 3 zeigen deutlich, dass sich viele Verbraucherinnen und Verbraucher darüber Gedanken machen, welche Inhaltsstoffe und Produktionsbedingungen in bzw. hinter ihren Lebensmitteln stecken und ob die Angaben auf den Produkten halten, was sie versprechen. In den Fokusgruppen schildern einige Teilnehmende ihren Eindruck, Lebensmittelhersteller und -händler würden vom Staat nicht genügend in die Verantwortung genommen, verbraucherfreundlich zu handeln. Wirtschaftliche Interessen würden Unternehmen veranlassen, bestehende Regulierungen zu umgehen, und durch fehlende Rechtsdurchsetzung und staatliche Kontrolle werde dem nichts entgegen gesetzt. Die Verbraucherinnen und Verbraucher fordern daher insbesondere stärkere Lebensmittelkontrollen:

„Die Politiker haben doch gar nicht den Mumm, sich gegen die Industrie durchzusetzen. Im Endeffekt regiert die Industrie. Das kann man bei vielen Beispielen sehen in dem Land.“
(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt: Pos. 938)

„Ich würde sagen, Gesetze zur Lebensmittelherstellung gibt es ja genügend. Nur die Kontrolle zur Einhaltung, die hinkt hinterher. Es gibt zu wenig Kontrolleure und die Kontrolleure, die es gibt, die sind leicht bestechlich, die sagen dann zu allem ‚Ja und Amen‘ und der Verbraucher muss das alles ausbaden. Ich denke, dort müsste die Politik ansetzen. Arbeitskräfte gibt es doch genug.“
(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 1021)

„Es handelt sich ja letztendlich um einen Staat, der da etwas importiert. Das ausländische Produkt muss genauso gut wie das heimische sein. Es muss genauso gesund sein und genauso streng kontrolliert werden. Die Kontrolle sollte sogar noch strenger sein.“
(Arabischstämmiger Geflüchteter aus einem süddeutschen, städtischen Kreis: Pos. 236)

„Lebensmittelkontrollen sollten vielleicht mal ausgeweitet werden. Man sollte vielleicht mal ein bisschen mehr Geld da reinstecken. Wir sind ja immer schön am Sparen, schmeißen die Kohle für allen möglichen Scheiß raus. Also diese Rückrufaktionen, die wir in den letzten Jahren schon gehabt haben an Lebensmitteln, das ist schon nicht mehr zu fassen.“
(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt: Pos. 600)

„Wobei, wenn ich mich daran erinnere, ich komme ja auch aus dem Lebensmittelhandel, die Kontrollmechanismen waren früher um ein vielfältiges höher und auch strenger und heute in dieser ganzen Privatwirtschaft, das ist ja das Problem, wird die Kontrolle ja vermieden beziehungsweise sogar sabotiert. Also staatlicherseits mehr Kontrollmechanismen, die eben auch wirksam was erreichen können.“
(Person über 70 Jahre aus einem ostdeutschen, dünn besiedelten ländlichen Kreis: Pos. 861)

11 Ein Grund dafür kann aber auch in der Größe des Marktes gesehen werden. Kleine Kostenvorsprünge können bei entsprechend hohen Mengen rasch zu relativ großen Gewinnsummen führen.

Eigentlich müssten diese Kontrollen stattfinden: Die Lebensmittel-Basis-Verordnung¹² verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, zu überwachen und zu überprüfen, dass „die entsprechenden Anforderungen des Lebensmittelrechts von den Lebensmittel- und Futtermittelunternehmern in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen eingehalten werden“ (Art. 17 Abs. 1). Dazu soll auch ein System amtlicher Kontrollen betrieben werden (Art. 17 Abs. 2). Die Verordnung über amtliche Kontrollen¹³ setzt für diese Kontrolle den Rahmen: „Die zuständigen Behörden unterziehen alle Unternehmer regelmäßig risikobasiert und mit angemessener Häufigkeit amtlichen Kontrollen.“ (Art. 9 Abs. 1). Weiterhin heißt es darin: „Amtliche Kontrollen erfolgen ohne Vorankündigung, es sei denn, eine Vorankündigung ist hinreichend begründet und notwendig, damit die amtliche Kontrolle durchgeführt werden kann“ (Art. 9 Abs. 4). Umgekehrt macht die EU keine Vorgaben über die Ressourcen, die bereitgestellt werden müssen, um die unionsrechtlichen Anforderungen zu erfüllen. Diese Verantwortung liegt bei den Mitgliedstaaten, in Deutschland bei den Bundesländern.

Die EU-Vorgaben werden in Deutschland von der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Lebensmittelrechts, des Rechts der tierischen Nebenprodukte, des Weinrechts, des Futtermittelrechts und des Tabakrechts (AVV Rahmen-Überwachung – AVV RÜb) konkretisiert. § 6 AVV RÜb schreibt vor, dass Betriebe in Risikoklassen einzuordnen sind, z. B. nach Betriebsart oder früheren Auffälligkeiten. Für höhere Risikoklassen sind mehr Kontrollen vorgesehen als für niedrige Risikoklassen. Für die Durchführung der Kontrollen müssen die zuständigen Behörden dafür Sorge tragen, dass „fachlich ausgebildete Personen in den jeweiligen Fachbereichen in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen“ (§ 3 Abs. 1

AVV RÜb). Für die Kontrolle von Lebensmittelbetrieben sind gem. § 4 AVV RÜb die Lebensmittelüberwachungsbehörden der Bundesländer zuständig. Sie kontrollieren Betriebe, die Lebensmittel, Bedarfsgegenstände oder kosmetische Mittel herstellen, verarbeiten oder verkaufen, darunter Restaurants, Kantinen, Industriebetriebe, Fleischbetriebe und Supermärkte. Es werden Proben entnommen und auf verschiedene Inhaltsstoffe, Keime sowie die Einhaltung gesetzlich festgelegter Höchstmengen untersucht. Kontrolliert wird auch, ob die Lebensmittel gemäß den Angaben des Anbieters zusammengesetzt und richtig gekennzeichnet sind (BMEL, 2018).

Und tatsächlich werden bei Lebensmittelkontrollen auch durchaus Missstände aufgedeckt: 2018 kam es bei 13 Prozent der über 500.000 kontrollierten Betriebe zur Beanstandung von Verstößen (BVL, 2019, S. 4). Betrachtet man die Art der Verstöße bei den genommenen Proben, so wurden in allen Produktgruppen am häufigsten Mängel in der Kennzeichnung festgestellt. Mikrobiologische Verunreinigungen traten vor allem bei Lebensmitteln tierischen Ursprungs, wie Milchprodukten, Fleisch und Fisch auf (ebd., S. 9). Werden bei den amtlichen Kontrollen Mängel festgestellt, die nach den einschlägigen lebensmittelrechtlichen oder hygienischen Vorschriften Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten darstellen und die der Lebensmittelunternehmer zu verantworten hat, prüfen die zuständigen Behörden, ob sie gem. §§ 58 ff. LFGB ein Ordnungswidrigkeitenverfahren einleiten oder eine Strafanzeige stellen müssen. Bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten kann die amtliche Lebensmittelüberwachung gem. § 56 OWiG auch ein Verwarnungsgeld erheben oder eine Verwarnung ohne Verwarnungsgeld aussprechen. Welche Betriebe betroffen waren und welche Beanstandungen es genau gab, erfahren die Verbraucherinnen und Verbraucher in der Regel jedoch nicht, womit ein öffentlicher Druck auf die Unternehmen selten zustande

12 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit.

13 Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 1069/2009, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 652/2014, (EU) 2016/429 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen).

kommt. Es besteht jedoch die Möglichkeit, nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) aktiv Auskunftsansprüche gegen die Behörden hinsichtlich festgestellter Mängel geltend zu machen (vgl. E Potenziale eines verbesserten Verbraucherinformationsrechts).

Häufig diskutiert wird auch die Überführung der Kontrollergebnisse in standardisierte Bewertungssysteme wie Smileys oder Ampeln, die über das Internet sowie an Ladentüren von Restaurants, Kantinen und Händlern Auskunft geben. In vielen anderen europäischen Ländern haben sich solche Transparenzsysteme längst bewährt, darunter Großbritannien, Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, Litauen, Luxemburg, Norwegen und die Niederlande. 2013 bis 2016 wurde in Nordrhein-Westfalen eine sogenannte Hygiene-Ampel erprobt, bei der im Internet und in einer App der Verbraucherzentralen in einer Farbskala abzulesen war, wie die Restaurants und Imbisse in den Pilotstädten jeweils bei den Begehungen der Lebensmittelkontrolle abgeschnitten hatten. Das Oberverwaltungsgericht Münster stoppte 2016 die Praxis (OVG NRW, Urteil vom 12.12.2016 – 13A 846/15), da die bisherige Rechtslage keine pauschale Weitergabe der Ergebnisse von amtlichen Lebensmittelkontrollen erlaubt. Die Verbraucherzentrale NRW zog damals aber ein sehr positives Fazit: Es gab zum einen hohe Abzufzahlen und hohes Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher und zum anderen konnten sich rund 70 Prozent der Betriebe bei Wiederholungskontrollen verbessern, seitdem die Ergebnisse der Überprüfungen veröffentlicht wurden (Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V., 2017).

Amtliche Lebensmittelkontrollen können, wenn sie denn stattfinden, Missstände aufdecken. Wegen der oben genannten Rückkoppelungseffekte mit dem allgemeinen Wettbewerbsverhalten auf dem Lebensmittelmarkt und dem Verbraucherverhalten hätten sie vermutlich außerdem den indirekten Nebeneffekt, dass sie den Preis- hin zum Qualitätswettbewerb verlagern und damit heimische Produktion stärken würden. Dies könnte sich positiv auf Nachhaltigkeit und auf die Zahl und Qualität der Arbeitsplätze in Landwirtschaft, Lebensmittelproduktion und Handel auswirken.

Stattdessen geht die Praxis der Rechtsdurchsetzung in die entgegengesetzte Richtung: Der europäische Verbraucherverband BEUC (2019, S. 9) untersuchte langfristige Entwicklungen im Bereich der Lebensmittel-

kontrolle. In Deutschland sank demnach zwischen 2007 und 2017 die Gesamtzahl der Kontrollen um 22 Prozent, das entspricht rund 226.000 weniger Kontrollen. 2018 lag die Kontrolldichte (also der Anteil kontrollierter Betriebe an der Gesamtzahl aller registrierter Betriebe) nur noch bei 42 Prozent (BVL, 2019, S. 3). Selbst die Betriebe, welche kontrolliert wurden, wurden in immer größeren Abständen kontrolliert. Generell wurde für viele Mitgliedstaaten der EU ein Trend zu weniger Ressourcen für die Lebensmittelkontrolle festgestellt. Der Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure Deutschlands schätzt, es bräuchte in Deutschland mindestens 1.500 mehr Lebensmittelkontrolleurinnen und Lebensmittelkontrolleure, um die gesetzlich vorgeschriebenen Kontrollen durchführen zu können (Jahberg, 2019). Eine Datenrecherche der Verbraucherorganisation Foodwatch zu rund 400 Behörden in Deutschland ergab, dass im Jahr 2018 etwa jede dritte vorgeschriebene Lebensmittelkontrolle wegen Personalmangel ausfiel. Insgesamt konnte mehr als eine Viertelmillion der amtlichen Kontrollbesuche nicht absolviert werden. Nur etwa jedes zehnte Amt schaffte es, die vorgegebene Zahl an Kontrollen vollständig durchzuführen, mehr als 50 der 373 auskunftswilligen Ämter schafften nicht einmal die Hälfte der Vorgaben (Foodwatch e. V., 2019).

Aktuelle politische Bestrebungen verschärfen diesen Trend sogar noch: Im September 2020 wurde eine durch das BMEL initiierte Reformierung der Vorschrift beschlossen. Vorgesehen sind nun weniger Routinekontrollen und dafür häufigere Überprüfungen von auffällig gewordenen Risikobetrieben. Der Reform ging heftige Kritik vom Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure Deutschlands und von Verbraucherorganisationen wie Foodwatch voraus. Sie befürchten, durch ein Zurückfahren der Regelkontrollen würden auch Risikobetriebe wie Schlachtbetriebe weniger regelmäßig kontrolliert, bis sie auffällig werden. Weiterhin wurde der Vorwurf geäußert, die Aufgaben der Ämter würden an den Personalmangel angepasst (Foodwatch e. V., 2020).

Dies widerspricht deutlich dem Verbraucherinteresse: Sowohl Verbraucherschützer als auch die Verbraucherinnen und Verbraucher selbst sehen die Notwendigkeit häufigerer und effizienterer Lebensmittelkontrollen.

Das Misstrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in den Fokusgruppen ging jedoch über die amt-

liche Lebensmittelkontrolle hinaus, auch bezüglich der Vertrauenswürdigkeit von Gütesiegeln und Herkunftsnachweisen wurde eine hinreichende Kontrolldichte angezweifelt (siehe Abschnitte 3.2 und 3.3). Aufgrund der großen Diversität bei Kennzeichnungen und Labels, die wie beschrieben sowohl staatlichen als auch privaten Zertifizierungssystemen zuzuordnen sind (siehe Abschnitt 4.1), lassen sich diese Glaubwürdigkeitszweifel jedoch nicht pauschal adressieren. In jedem Fall kann die Kontrolle der Einhaltung vorgegebener Standards als eine Schwachstelle bei der Effektivität von Gütesiegeln gesehen werden, insbesondere was Unabhängigkeit und Transparenz bei privatwirtschaftlichen Labels angeht (Bauhus et al., 2012).

5 Handlungsempfehlungen

Aus den im Bedarfsfeld Ernährung aus Verbrauchersicht herausgearbeiteten Problemlagen und Herausforderungen sowie den identifizierten Handlungsfeldern lassen sich sechs konkrete Handlungsempfehlungen ableiten.

Durch verlässliche und transparente Lebensmittelkontrollen Vertrauen schaffen

Bei vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern herrscht spürbare Verunsicherung hinsichtlich der Inhaltsstoffe und Produktionsbedingungen von Lebensmitteln. Lebensmittelskandale, insbesondere bei Fleischwaren, erhöhen das Misstrauen (vgl. Abschnitt 3 oben). Die Verbraucherinnen und Verbraucher wünschen sich im Bedarfsfeld Ernährung einen starken Staat, der mit regelmäßigen Kontrollen dafür sorgt, dass Lebensmittel sicher sind und nur die Inhaltsstoffe enthalten sind, die auf der Produktkennzeichnung angegeben sind.

Die für Lebensmittelkontrollen zuständigen Behörden sind deutschlandweit zu schlecht ausgestattet und schaffen ihr Pensum nicht (siehe Abschnitt 4.3). Die vom BMEL initiierte Reform der Lebensmittelüberwachung wird nicht zu einer höheren, sondern eher im Gegenteil zu einer geringeren Kontrolldichte führen und ist damit nicht im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher. Eine höhere Anzahl und Wirksamkeit von Kontrollen, so wie von §3AVV RÜb vorgegeben, sollte erreicht werden.

Der SVRV empfiehlt daher:

1. In erster Linie wird mehr Personal benötigt. Der Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure Deutschlands schätzt, es brauche in Deutschland mindestens 1.500 mehr Lebensmittelkontrolleurinnen und Lebensmittelkontrolleure.
2. Weiterhin sollte der Interessenskonflikt zwischen Förderung der lokalen Wirtschaft und Verbraucherschutz aufgelöst werden. Anstelle von Kommunen und Städten sollten übergeordnete, unabhängige Kontrollbehörden für die Lebensmittelüberwachung zuständig sein und ggf. über Betriebsschließungen entscheiden.

3. Wenn auf Missstände gestoßen wird, sollten konsequent Sanktionen verhängt werden, vor allem mit Bußgeldern, die so hoch sind, dass sie den Unternehmen so hohe zahlungswirksame Kosten verursachen, dass sie auch tatsächlich eine abschreckende Wirkung entfalten. Die Basis könnte, wie bei Verstößen gegen das Kartellrecht, der Umsatz des Unternehmens in dem Zeitraum sein, über den sich die Missstände voraussichtlich erstreckt haben. Im Zweifel wäre anzunehmen, dass dies der Zeitraum seit der letzten Kontrolle ist.
4. Um mögliche Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und den Austausch von Kontrollergebnissen zu erleichtern, sollte eine verbindliche, einheitliche Datenerfassung sowie ein Datenaustausch zwischen den Kontrollbehörden etabliert werden.
5. Um das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher zu stärken, sollte eine Veröffentlichungspflicht aller Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung eingeführt werden, unabhängig von Branchen und Betriebsgrößen. So erhalten die Unternehmen auch einen wirksamen Anreiz, sich an das Lebensmittelrecht zu halten und sauber zu produzieren.
6. Verbraucherfreundlich ist darüber hinaus die unverzügliche Überführung der Kontrollergebnisse in standardisierte, leicht verständliche Bewertungssysteme, wie Smileys oder Ampeln, die über das Internet sowie an Ladentüren von Restaurants, Kantinen und Händlern Auskunft geben. Dafür empfiehlt der SVRV erstens eine Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes, damit Bewertungssysteme rechtlich möglich sind, und zweitens sollten klare Rahmenbedingungen für eine bundeseinheitliche Hygienebewertung und Veröffentlichung der Kontrollergebnisse geschaffen werden.

Verbraucherorientierung verbessern – Gütesiegeldschungel lichten

Die Verbraucherinformation ist ein wichtiges Instrument im politischen Instrumentenmix. Sie kann und darf ordnungspolitische Instrumente nicht ersetzen, intelligent gestaltet und gezielt eingesetzt kann sie aber die Verbrauchersouveränität wesentlich erhöhen. Derzeit werden die Verbraucherinnen und Verbraucher

mit einer unüberschaubaren Anzahl intransparenter Gütesiegel und Labels beim Lebensmitteleinkauf überfordert (vgl. Abschnitte 3.2 und 4.1). Sie wissen nicht, ob es sich um staatlich geschützte oder unregelmäßige Kennzeichnungen handelt, und wie jeweils Zertifizierung und Überprüfung ablaufen. Die Folge sind Verunsicherungen und Misstrauen.

Das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher kann nur durch bessere gesetzliche Regelungen zur Lebensmittelkennzeichnung und deren Überwachung gewonnen werden.

Der SVRV empfiehlt daher insbesondere folgende Maßnahmen:

1. Nur durch eine Konzentration auf wenige, prägnante und aussagekräftige Gütesiegel mit hohem Wiedererkennungswert kann die Labelflut reduziert werden. Verpflichtende, europaweite Kennzeichnungen sind besonders sinnvoll.
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 (vgl. https://www.dakks.de/doc_ze-ernaehrung) sowie Mindestanforderungen für die Überwachung der Einhaltung dieser Kriterien – nach dem Vorbild der in der Datenschutzgrundverordnung (Art. 40 ff.) niedergelegten Ko-Regulierung – festgelegt werden. Empfohlen wird die Einbindung in die nationale Akkreditierungsstelle der Bundesrepublik Deutschland (DAkkS nach VO (EU) Nr. 765/2008) 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. Auch staatliche Label können ihre Wirkung erst richtig entfalten, wenn sie bei Verbraucherinnen und Verbrauchern bekannt sind und verstanden werden. Durch regelmäßige Kommunikationsmaßnahmen sollte daher zur Aufklärung beigetragen

werden. Besonders verbraucherfreundlich ist die Verknüpfung von Gütesiegeln mit anderen, digitalen Informationsinstrumenten, wie beispielsweise Internetseiten oder Smartphone-Apps, wo besonders interessierte Verbraucher weitere Hinweise und Erläuterungen finden.

Durch eindeutige Kennzeichnung regionaler Lebensmittel Klarheit schaffen

Viele Verbraucherinnen und Verbraucher bevorzugen regional produzierte Lebensmittel, insbesondere bei frischen Lebensmitteln wie Obst, Gemüse, Milchprodukten und Fleisch (vgl. Abschnitt 3.3). Durch kürzere Transportwege erhoffen sie sich eine positivere Klimabilanz oder sie wollen die lokale Wirtschaft unterstützen. Allerdings sind Kennzeichnungen auf Lebensmitteln zu Herkunft und Regionalität häufig intransparent und irreführend (vgl. Abschnitt 3.3).

Die bisherigen gesetzlichen Regelungen wie das Irreführungsverbot oder geschützte geografische Angaben reichen offensichtlich nicht aus, um Verbraucherinnen und Verbraucher bei ihrer Entscheidung für regionale Lebensmittel zu unterstützen: „Regional“ ist kein geschützter, einheitlich verwendeter Begriff wie beispielsweise die Bezeichnung „Bio“.

Der SVRV empfiehlt daher folgende Maßnahmen:

1. Nachvollziehbare Regionalangaben sollen Auskunft darüber geben, welche Schritte der Wertschöpfungskette (Anbau, Verarbeitung, Verpackung) in der Region stattfinden. Die angegebene geografische Region sollte eindeutig und leicht zu verstehen sein. Seit 2014 gibt es bundesweit das sogenannte Regionalfenster des Trägervereins „Regionalfenster e.V.“, das Angaben zu Herkunft und Anteil regionaler Rohstoffen und Verarbeitungsorten macht und für Verbraucherinnen und Verbraucher eine geeignete Entscheidungshilfe darstellt. Solange es sich um eine rein freiwillige Kennzeichnung handelt, werden Verbraucherinnen und Verbraucher allerdings nicht vor Irreführung geschützt. 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. Die gesetzlichen Grundlagen dafür sollten auch auf EU-Ebene gelegt werden.

2. Fehlende, falsche oder verwirrende Regionalangaben durch den Lebensmittelhandel sollten durch bessere gesetzliche Vorgaben – bundeseinheitliche Mindestkriterien zur regionalen Herkunft der Zutaten und zu den Orten der Verarbeitungsschritte – sowie Kontrollen und strenge Sanktionierung unterbunden werden.
3. Auch empfiehlt der SVRV zu prüfen, wie das Konzept des „Regionalfensters“ noch weiter verbessert werden kann, z. B. im Hinblick auf den Mindestanteil regionaler Zutaten und der Definition der Regionsgröße. So können derzeit auch Produkte, die in großer Entfernung zum Produktionsort verkauft werden, das Regionalfenster tragen, solange alle Herkunftsangaben korrekt angegeben sind. Das Zeichen sollten aber nur wirklich regionale Lebensmittel tragen – dafür ist eine allgemeingültige Definition erforderlich.
4. Weiterhin sollte das Regionalfenster bekannter gemacht werden, z. B. durch regelmäßige Kommunikationsmaßnahmen.

Verbraucherbildung in Kindertagesstätten und Schulen etablieren und verbessern

Kindertagesstätten und Schulen können durch gute Verbraucherbildung maßgeblich dazu beitragen, Wissen und Kompetenzen für eine gesunde und nachhaltige Ernährung in der Bevölkerung zu erhöhen. Unsere Fokusgruppen zeigen, dass auch die Verbraucherinnen und Verbraucher finden, Verbraucher- und Ernährungswissen müsse Kindern stärker vermittelt werden (vgl. Abschnitt 4.2). Derzeit ist Verbraucher- bzw. Ernährungsbildung je nach Bundesland unterschiedlich im Rahmenplan verankert. Untersuchungen zeigen außerdem, dass Erzieherinnen und Erzieher sowie Lehrkräfte nicht genügend für die Vermittlung von Ernährungswissen geschult sind. Auch die verwendeten Unterrichtsmaterialien zeigen teilweise inhaltliche und didaktische Mängel.

Der SVRV empfiehlt daher folgende Maßnahmen:

1. Das Thema Ernährung sollte in Kindertagesstätten und Schulen nicht nur sporadisch und punktuell, z. B. an Projekttagen, behandelt werden. Nur die bundesweit verpflichtende Verankerung der Ernährungs- und Verbraucherbildung fachübergreifend mit Verknüpfung in einem schon bestehenden Anker-Schulfach oder einem neu einzurichtenden Schulfach ermöglicht die Entwicklung eines zielführenden Spiralcurriculums, bei dem die zu erwerbenden Kompetenzen systematisch über mehrere Schuljahre aufeinander aufbauen.
2. Die Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften für Verbraucherbildung an Universitäten in allen Bundesländern sollte aufgebaut und gefördert werden.
3. Die sachlichen und personellen Rahmenbedingungen für diesen Bildungsbereich sollten deutlich ausgebaut werden. Es dürfen nur werbefreie, korrekte und wissenschaftlich fundierte Unterrichtsmaterialien zum Einsatz kommen.
4. Durch eine regelmäßige Evaluierung der Verbraucherkompetenzen bei Schülerinnen und Schülern kann die Verbraucherbildung weiter verbessert werden.
5. Der Beschluss der Kultusministerkonferenz, welcher Ganztagschulen auf die Bereitstellung eines Mittagessens verpflichtet, 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.
6. Die Vernetzungsstellen Schulverpflegung sollten von Bund und Ländern gestärkt und ausgebaut werden, um die Schulen bei der Planung und Optimierung der Gemeinschaftsverpflegung zu unterstützen.

Anreize für einen reduzierten Fleischkonsum setzen

In Deutschland liegt der Fleischkonsum laut Umweltbundesamt seit vielen Jahren nahezu unverändert bei rund 60 Kilogramm pro Person und Jahr, also über einem Kilogramm pro Woche. Die Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE, 2017) empfiehlt bei Erwachsenen allerdings nicht mehr als 300 bis 600 Gramm Fleisch und Wurst pro Woche. Politische Maßnahmen zur Verringerung des Fleischkonsums sind sowohl aus Nachhaltigkeitsperspektive und für das Tierwohl, als auch in Bezug auf Gesundheitseffekte notwendig und gerechtfertigt. Allerdings ist hierbei sensibel vorzugehen, weil sich allenfalls 4 Prozent und damit eine kleine Minderheit der Bevölkerung vegan oder vegetarisch ernähren. Die allermeisten 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 (vgl. Abschnitt 3.4).

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 Bevölkerung über die Folgen des Verzehrs von Fleisch und anderen Tierprodukten und über die Vorteile einer Umstellung auf eine stärker pflanzlich basierte Ernährung zu informieren. Investitionen in Aufklärungskampagnen und Verbraucherbildung sind dafür notwendig. Auch bei Erwachsenen empfehlen sich Maßnahmen, um das Ernährungswissen darüber zu erhöhen, wie man schmackhafte vegane, vegetarische oder zumindest fleischreduzierte Speisen zubereitet.
2. Sinnvoll sind 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. Zu begrüßen ist daher, dass der von der Europäischen Kommission beschlossene Green Deal vorsieht, die Erforschung und Herstellung veganer Fleischersatzprodukte zu fördern. Der Markt für Fleischersatzprodukte boomt, jedoch zeigt ein Marktcheck der Verbraucherzentralen, dass es für Verbraucherinnen und Verbraucher häufig schwer ist, informierte Kaufentscheidungen zu treffen (Verbraucherzentrale Niedersachsen e.V., 2017). Daher sollte gesetzlich definiert werden, wann ein Produkt als „vegetarisch“ oder „vegan“ bezeichnet werden darf, sowie eine konsequente Unterbindung täuschender Gesundheits- und Nährwertversprechen erfolgen.
4. Als ein politisches Instrument mit sehr viel stärkerer Eingriffstiefe in den Markt, das damit aber viel heikler ist, wird eine Verteuerung von Lebensmitteln tierischer Herkunft diskutiert. Dabei gibt es verschiedene Ansatzpunkte, die aber im Hinblick auf ihre jeweiligen Implikationen noch genauer zu prüfen wären. Zu diesen möglichen Maßnahmen gehören u. a. eine höhere Besteuerung (Greenpeace e.V., 2020; Klapsa, 2019; WBAE & WBW, 2016). Eine von sieben auf 19 Prozent erhöhte Mehrwertsteuer würde Fleisch verteuern und die Erlöse könnten zudem gezielt dafür eingesetzt werden, um beispielsweise ausgewählte Landwirte bei Investitionen in Maßnahmen zu unterstützen, die die Lebensbedingungen der Tiere verbessern. Zu beachten ist dabei allerdings, dass sich die absolute Preisdifferenz zwischen konventionell und ökologisch angebauten Produkten bei Instrumenten wie einem höheren Steuersatz noch einmal verstärken würde, was nicht im Sinne der Förderung nachhaltigen Konsums sein kann. Ein Alternativvorschlag ist die von der „Borchert-Kommission“ empfohlene, mengenbezogene Ab-

gabe auf tierische Produkte („Tierwohlabgabe“), die mit einer Zweckbindung für mehr Tierwohl verbunden sein soll und den Vorteil bringt, nicht den Preisabstand von Standardprodukten zu Bio-Produkten zu erhöhen (Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung, 2020).

Insgesamt sollten jedoch sowohl die Sozialverträglichkeit und Durchsetzbarkeit solcher Maßnahmen, also auch deren Effekte für Nachhaltigkeit und Tierwohl, noch wissenschaftlich geprüft werden. Eine Frage ist z. B., wie hoch die Preise sein müssen, um einerseits den Fleischkonsum wirklich zu reduzieren, andererseits aber auch von den Verbraucherinnen und Verbrauchern akzeptiert zu werden. Weiterhin hat Fleischkonsum eine Ungleichheits-Dimension, die bei allen Regulierungsinstrumenten auf jeden Fall adressiert werden sollte: Nicht alle Verbrauchergruppen werden durch höhere Fleischpreise gleichermaßen belastet. Dies kann auch zur Entsolidarisierung von Verbraucherinnen und Verbrauchern führen (Einhorn, 2020). Mögliche Entlastungen oder Ausgleichsmaßnahmen für einkommensschwache Verbrauchergruppen sollten daher ebenfalls diskutiert werden.

Klare Tierwohlkennzeichnung durchsetzen

Obwohl vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern das Tierwohl am Herzen liegt (vgl. Abschnitt 3.4), ist das aktuelle Marktvolumen für besonders tierfreundlich hergestellte Nahrungsmittel klein. Nur etwa 1 Prozent des Fleischumsatzes und 2,5 Prozent des Umsatzes an Milcherzeugnissen wird mit Produkten erzielt, die als besonders tiergerecht gekennzeichnet sind (Spiller et al., 2020, S. 213, siehe auch Verbraucherzentrale Niedersachsen e.V., 2020). Der positive Effekt einer transparenten und vertrauenswürdigen Tierwohlkennzeichnung kann am Beispiel von Eiern gesehen werden: Vier verschiedene Haltungsformen (Bio-Haltung, Freilandhaltung, Bodenhaltung, Käfighaltung) sind hier von der EU vorgegeben, die Kennzeichnung ist für Verbraucherinnen und Verbraucher leicht zu verstehen und ist hoch akzeptiert. Der Anteil von tiergerecht produzierten Eiern liegt entsprechend immerhin bei 27 Prozent des Umsatzes. Durch die Kaufentscheidungen von informierten Verbraucherinnen und Verbrauchern werden Eier aus Käfighaltung in deutschen Supermärkten praktisch nicht mehr angeboten.

Wenn Verbraucherinnen und Verbraucher die Tierwohl- und Qualitätseigenschaften der unterschiedlichen Fleischangebote nicht eindeutig beurteilen können, greifen sie im Zweifel nach dem preisgünstigeren Produkt. Aufgrund bisheriger Versäumnisse, ein staatliches Label zu entwickeln, führte die Wirtschaft ein eigenes Tierwohllabel ein. Aus Verbrauchersicht stellt dies eine suboptimale Lösung dar, auch weil sich Fragen nach unabhängiger Entwicklung von Vergabekriterien und Kontrollen stellen (vgl. auch Handlungsempfehlung „Verbraucherorientierung verbessern – Gütesiegelschungel lichten“).

Der SVRV empfiehlt daher:

1. Die Bundesregierung sollte sich weiterhin, über entsprechende Bestrebungen während der deutschen Ratspräsidentschaft hinausgehend, für ein einheitliches, verpflichtendes Tierwohllabel auf EU-Ebene einsetzen und ein solches Label zügig, begleitet durch angemessene Kommunikationsmaßnahmen, in den Markt einführen. Verbraucherinnen und Verbraucher sollten durch die Kennzeichnung transparent über die Tierwohleinstellungen eines konkreten Produktes informiert werden. Das 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.
2. Um die von Verbraucherinnen und Verbrauchern gewünschten Verbesserungen in der Tierhaltung zu erreichen, ist aber ein Label allein nicht ausreichend. Daneben sollten stufenweise die gesetzlichen Mindeststandards in der Tierhaltung angehoben und so die Lebensbedingungen für alle Nutztiere flächendeckend verbessert werden.

Literatur

acatech & Körber-Stiftung (2020). TechnikRadar 2020. *Was die Deutschen über Technik denken*. Abgerufen am 15. Dezember 2020 von <https://www.acatech.de/publikation/technik-radar-2020/download-pdf?lang=de>

Albert Schweitzer Stiftung (2017). *Das steckt hinter einem Kilogramm Rindfleisch*. Abgerufen am 03. September 2020 von <https://albert-schweitzer-stiftung.de/aktuell/1-kg-rindfleisch>

Bala, C., Buddensiek, M., Maier, P., & Schudzinski, W. (2019). Einleitung: Verbraucherbildung. In C. Bala, M. Buddensiek, P. Maier, & W. Schudzinski (Hrsg.), *Verbraucherbildung: Ein weiter Weg zum mündigen Verbraucher. Beiträge zur Verbrauchersforschung 10* (S. 7–19). Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW.

Barlösius, E. (2016). *Soziologie des Essens*. Weinheim: Beltz Juventa.

Bartsch, S., Büning-Fesel, M., Cremer, M., Heindl, I., Lambeck, A., Lührmann, P., et al. (2013). Ernährungsbildung – Standort und Perspektiven. *Ernährungs Umschau, 02/13*, S. M84–M95.

Bastian, B., & Loughnan, S. (2017). Resolving the Meat-Paradox: A Motivational Account of Morally Troublesome Behavior and Its Maintenance. *Personality and Social Psychology Review, 21*(3), S. 278–299.

Bauhus, J., Becker, T., Christen, O., Dabbert, S., Eberle, U., Gauly, M., et al. (2012). Politikstrategie Food Labelling: Gemeinsame Stellungnahme der Wissenschaftlichen Beiräte für Verbraucher- und Ernährungspolitik sowie Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. *Berichte über Landwirtschaft. Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, 90*(1), S. 35–69.

Baur, N. (2013a). Billiges Essen. *Der Handel und der Preiswettbewerb auf dem Lebensmittelmarkt*. Abgerufen am 12. November 2020 von <https://blog.soziologie.de/2013/03/billiges-essen-der-handel-und-der-preiswettbewerb-auf-dem-lebensmittelmarkt/>

- Baur, N. (2013 b). *Die angebliche Ohnmacht der Politik. Über die Politische Regulierung von Märkten*. Abgerufen am 12. November 2020 von <https://blog.soziologie.de/2013/04/die-angebliche-ohnmacht-der-politik-uber-die-politische-regulierung-von-markten/>
- Baur, N. (2013 c). *Die Preissenkungsspirale. Der Einfluss der Discounter auf die sinkenden Lebensmittelpreise in Deutschland*. Abgerufen am 12. November 2020 von <https://blog.soziologie.de/2013/03/die-preissenkungsspirale-der-einfluss-der-discounter-auf-die-sinkenden-lebensmittelpreise-in-deutschland/>
- Baur, N. (2013 d). *Frische Lebensmittel. Qualitätskonventionen und die Organisation der Kühlkette in den USA, Deutschland und Asien*. Abgerufen am 12. November 2020 von <https://blog.soziologie.de/2013/04/frische-lebensmittel-qualitatskonventionen-und-die-organisation-der-kuhlkette-in-den-usa-deutschland-und-asien/>
- Baur, N. (2013 e). *Glückliche Kühe auf blühenden Weiden und Aflatoxin in der Milch. Der Beitrag der Medien zur Risikoproduktion auf anderen Märkten*. Abgerufen am 12. November 2020 von <https://blog.soziologie.de/2013/03/glueckliche-kuhe-auf-bluehenden-weiden-und-aflatoxin-in-der-milch-der-beitrag-der-medien-zur-risikoproduktion-auf-anderen-markten/>
- Baur, N. (2013 f). *Komplexitätssteigerung und Risikoproduktion auf dem Lebensmittelmarkt*. Abgerufen am 12. November 2020 von <http://blog.soziologie.de/2013/04/komplexitaetssteigerung-und-risikoproduktion-auf-dem-lebensmittelmarkt-folgen-der-differenzierung-1/>
- Baur, N. (2013 g). *Lebensmittel einkaufen. Vertrauen, Konsum und moderne Gesellschaft in Deutschland und Asien*. Abgerufen am 12. November 2020 von <https://blog.soziologie.de/2013/04/lebensmittel-einkaufen-vertrauen-konsum-und-moderne-gesellschaft-in-deutschland-mit-asien/>
- Baur, N. (2013 h). *Markt und Macht. Ein Vergleich des Joghurt- und Automobilmarkts*. Abgerufen am 12. November 2020 von <https://blog.soziologie.de/2013/04/markt-und-macht-ein-vergleich-des-joghurt-und-automobilmarkts/>
- Baur, N. (2013 i). *Neutrale Experten. Einfluss von Lobbyisten auf die Regulierung von Märkten*. Abgerufen am 12. November 2020 von <https://blog.soziologie.de/2013/04/neutrale-experten-einfluss-von-lobbyisten-auf-die-regulierung-von-markten/>
- Baur, N. (2013 j). *Pferdefleisch in der Lasagne. Über Lebensmittelskandale, Ernährungsrisiken und moderne Massenmärkte*. Abgerufen am 12. November 2020 von <http://blog.soziologie.de/2013/03/pferdefleisch-in-der-lasagne-uber-lebensmittelskandale-ernaehrungsrisiken-und-moderne-massenmarkte/>
- Baur, N. (2013 k). *Unternehmen, die es nicht geben dürfte (1): Müller-Milch*. Abgerufen am 24. November 2020 von <https://blog.soziologie.de/2013/04/unternehmen-die-es-nicht-geben-durfte-1-muller-milch/>
- Baur, N., & Akremi, L. (2012). Lebensstile und Geschlecht. In J. Rössel, & G. Otte (Hrsg.), *Lebensstilforschung. Sonderheft 51 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (S. 269–294). Wiesbaden: Springer VS.
- Baur, N., & Christmann, G. (2021). Fallauswahl und Generalisierung. In A. J. Heinrich, S. Marguin, A. Milion, & J. Stollmann (Hrsg.), *Methoden der qualitativen Raumforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch*. Stuttgart: utb-Verlagsgemeinschaft.
- Baur, N., & Wenzel, M. (2015). *Risikowahrnehmung und -verhalten aus soziologischer Perspektive. Abschlussbericht des ASKURIS-Arbeitspakets 4*. Abgerufen am 13. Januar 2021 von <https://doi.org/10.13140/rg.2.1.1682.9605>
- Baur, N., Fülling, J., Hering, L., & Vogl, S. (2019). Die Verzahnung von Arbeit und Konsum. Wechselwirkungen zwischen der Transformation der Erwerbsarbeit und der Transformation der milieuspezifischen innerfamiliären Arbeitsteilung am Beispiel der Ernährung. In S. Ernst, & G. Becke (Hrsg.), *Transformationen der Arbeitsgesellschaft. Prozess- und figurationstheoretische Beiträge* (S. 105–132). Wiesbaden: Springer VS.
- Becker, F.-P. (2020). Was ist regional? *Verbraucher und Recht*, (1), S. 15–17.

Bernzen, A. (2013). Staatliche Regulierung von Bio-Standards – Fluch oder Segen für Handel und Vermarktung? Ein deutsch-australischer Vergleich. In M. Franz (Hrsg.), *Liefernetzwerke im Einzelhandel. Reihe Geographischer Handelsforschung 18* (S. 37–60). Mannheim.

Bitkom (2019). *Digitalisierung sorgt für mehr Transparenz bei Lebensmitteln*. Abgerufen am 18. September 2020 von <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Digitalisierung-sorgt-fuer-mehr-Transparenz-bei-Lebensmitteln>

Bogun, R. (2020). Was wissen wir über die ökologischen Wirkungen des privaten Konsums? Anmerkungen zum Stand der Forschung und den Problemen des Fußabdruck-Denkens. In N. Baur, J. Fülling, L. Hering, & E. Kulke (Hrsg.), *Waren – Wissen – Raum. Interdependenz von Produktion, Markt und Konsum in Lebensmittelwarenketten* (S. 517–560). Wiesbaden: Springer VS.

Bornkessel, S., Ashtari Larki, N., & Heinz, V. (2017). Steigende Ansprüche im wachsenden Markt der Halal-Lebensmittel. *Recht. Die Zeitschrift für europäisches Lebensmittelrecht*, (3), S. 142–145.

Bourdieu, P. (1982). *Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) (2019). *Jahresbericht 2018 der Bundesrepublik Deutschland zum mehrjährigen nationalen Kontrollplan nach VO (EG) Nr. 882/2004*. Abgerufen am 14. September 2020 von https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/06_mnkp_dokumente/mnkp_Jahresbericht_2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2019). Bericht zur Markt- und Versorgungslage. Fleisch 2019. Abgerufen am 14. Dezember 2020 von https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/Fleisch/2019BerichtFleisch.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2019). *Laufende Raumbearbeitung – Raumabgrenzungen. Siedlungsstrukturelle Kreistypen*. Abgerufen am 18. November 2020 von <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbearbeitung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2014). *Einkaufs- und Ernährungsverhalten in Deutschland. TNS-Emnid-Umfrage des BMEL*. Abgerufen am 07. September 2020 von https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ernaehrung/Lebensmittel-Kennzeichnung/TNS-Emnid-Einkaufs-ErnaehrungsverhaltenInDeutschland.pdf?sessionId=1C18003008D801C3A56F114EACE67944.internet2852?__blob=publicationFile&v=2

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2017). *Deutschland, wie es isst. Der BMEL-Ernährungsreport 2018*. Abgerufen am 18. September 2020 von https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/Ernaehrungsreport2018.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2018). *Lebensmittelsicherheit verstehen. Fakten und Hintergründe*. Abgerufen am 14. September 2020 von https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/Lebensmittelsicherheit-verstehen.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2020 a). *Bio-Siegel*. Abgerufen am 14. Dezember 2020 von <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/oekologischer-landbau/bio-siegel.html>

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2020 b). *Deutschland, wie es isst. Der BMEL-Ernährungsreport 2020*. Abgerufen am 02. September 2020 von https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=19

- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2020 c). *Forsa-Befragung des Bundeslandwirtschaftsministeriums zu Fleischkonsum / Ernährungsverhalten*. Abgerufen am 14. Dezember 2020 von <https://www.bmel.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Presse/2020/200524-fleischkonsum-ernaehrungsverhalten.html>
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2020 d). *Hilfestellung für Unternehmen – Einführung des Nutri-Score*. Abgerufen am 18. November 2020 von <https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/lebensmittel-kennzeichnung/freiwillige-angaben-und-label/nutri-score/naehrwertkennzeichnung-hilfestellungen.html>
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2020 e). *Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft. Sechstes Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes (TierSchGÄndG 6)*. Abgerufen am 23. November 2020 von https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Referentenentwuerfe/6-gesetz-aend-tierschutzgesetz.pdf?__blob=publication-File&v=2
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2020 f). *Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland*. Abgerufen am 03. September 2020 von https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Jahrbuch/Agrarstatistisches-Jahrbuch-2019.pdf
- Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) (2019). *Keeping food in check. A snapshot of national official food controls – and what this means for consumers*. Abgerufen am 18. September 2020 von https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-061_report_keeping_food_in_check.pdf
- Calkara, Y. (2019). *Halal-Zertifizierung in Europa*. Abgerufen am 01. September 2020 von <https://www.islamiq.de/2019/09/28/halal-zertifizierung-in-europa/>
- Dankers, R., Hirsch, J., & Hesecker, H. (2020). Ernährungsbildung in allgemeinbildenden Schulen. Eine Analyse der Rahmenvorgaben der Bundesländer für den fachbezogenen Unterricht. *Ernährungs-Umschau international*, 8, S. 146–154.
- Dannenberg, P., & Kulke, E. (2014). Dynamics in Agricultural Value Chains. *Die Erde – Journal of the Geographical Society of Berlin*, 145(3), S. 121–126.
- Dau, A. (2017). „Halal“ – Lebensmittel und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen. *Recht. Zeitschrift für europäisches Lebensmittelrecht*, (3), S. 146–148.
- DECHEMA e.V. (2016). *BMBF Fördermaßnahme RiSK-Wa. Risikomanagement von neuen Schadstoffen und Krankheitserregern im Wasserkreislauf. Praxishandbuch*. Frankfurt a. M.: DECHEMA.
- DeSoucey, M., & Téhoueyres, I. (2009). Virtue and Valorization. In D. Inglis, & D. Gimlin (Hrsg.), *The Globalization of Food* (S. 81–97). Oxford und New York: Berg.
- DeSoucey, M. (2010). Gastronationalism: Food Traditions and Authenticity Politics in the European Union. *American Sociological Review*, 75(3), S. 432–455.
- Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE) (2017). *Vollwertiges essen und trinken nach den 10 Regeln der DGE*. Abgerufen am 02. September 2020 von <https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/fm/10-Regeln-der-DGE.pdf>
- Deutscher Tierschutzbund e.V. (2013). *Tierschutzlabel: Einstiegsstufe*. Abgerufen am 04. Januar 2021 von <https://www.tierschutzlabel.info/tierschutzlabel/einstiegsstufe/>
- Dombrowski, S. (2020). Horizontal koordiniert oder vertikal getrieben? Die Ordnung der deutschen Märkte für biologische Lebensmittel und ihr historischer Wandel. In N. Baur, J. Fülling, L. Hering, & E. Kulke (Hrsg.), *Waren – Wissen – Raum. Interdependenz von Produktion, Markt und Konsum in Lebensmittelwarenketten* (S. 57–88). Wiesbaden: Springer VS.
- Eggers, C. (2017). Lebensmittelrecht. In G. N. Hasselblatt (Hrsg.), *Münchener Anwaltshandbuch Gewerblicher Rechtsschutz*. München: C. H. Beck.
- Einhorn, L. (2020). Schwere Kost. Zur sozialen Ungleichheit von Fleischkonsum und Fleischart in Deutschland. In C. Bala, & W. Schuldzinski (Hrsg.), *Armutskonsum – Reichtumskonsum: Soziale Ungleichheit und Verbraucherpolitik. Beiträge zur Verbraucherforschung 12* (S. 57–78). Düsseldorf: Verbraucherzentrale.

- Eisenhauer, L., Breidenassel, C., Arms, E., & Stehle, P. (2018). Ernährungsbildung in der Grundschule – eine bundesweite Bestandsaufnahme. *Aktuelle Ernährungsmedizin*, 43(01), S. 34–40.
- Elias, N. (1997, org.1939). *Über den Prozess der Zivilisation*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- European Commission (2016). *Attitudes of Europeans towards Animal Welfare. Special Eurobarometer 442 – Report*. Abgerufen am 07. September 2020 von <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/71348>
- Foodwatch e. V. (2019). *Kontrolle ist besser. Von Anspruch und Wirklichkeit der Lebensmittelkontrollen in Deutschland*. Abgerufen am 14. September 2020 von https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Lebensmittelkontrollen/2019-12_foodwatch_Kontrolle-ist-besser_final.pdf
- Foodwatch e. V. (2020). *Pressemitteilung 28.08.2020. Gravierende Schwächung der Lebensmittelüberwachung*. Abgerufen am 18. September 2020 von <https://www.foodwatch.org/de/pressemitteilungen/2020/gravierende-schwaechung-der-lebensmittel-ueberwachung/>
- forsa Politik- und Sozialforschung GmbH (2019). *Meinungen zu Kennzeichnungssystemen bei Lebensmitteln*. Abgerufen am 09. September 2020 von <https://www.dank-allianz.de/files/content/nachrichten/presse-meldungen/2019/Umfrage%20Kennzeichnung%20lang.pdf>
- Franz, M., & Schumacher, K. P. (2020). Risiko Gülle – ein Abfallprodukt gefährdet das Globale Produktionsnetzwerk der intensiven Landwirtschaft. In N. Baur, J. Fülling, L. Hering, & E. Kulke (Hrsg.), *Waren – Wissen – Raum. Interdependenz von Produktion, Markt und Konsum in Lebensmittelwarenketten* (S. 187–215). Wiesbaden: Springer VS.
- Friedrichsen, J., & Gärtner, M. (2020). Warum essen wir so viel Fleisch? *DIW Roundup: Politik im Fokus*, 137.
- Fülling, J., & Hering, L. (2020). Markt – Quartier – Milieu. Der Berliner Lebensmitteleinzelhandel aus interdisziplinärer Perspektive. *Arbeitsberichte Geographisches Institut Humboldt-Universität zu Berlin, Heft 197*. Abgerufen am 11. November 2020 von https://www.geographie.hu-berlin.de/de/institut/publikationsreihen/arbeitsberichte/download/Arbeitsbericht_197
- Gesellschaft zur Förderung des Tierwohls in der Nutztierhaltung mbH (2019). *Unkompliziert, einheitlich, nachvollziehbar: Was die vier Stufen der Lebensmittelkennzeichnung Haltungsform bedeuten*. Abgerufen am 14. Dezember 2020 von <https://initiative-tierwohl.de/2019/02/08/unkompliziert-einheitlich-nachvollziehbar/>
- GfK Consumer Panels & Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e. V. (BVE) (2015). *Consumers 'Choice' 15. Die Auflösung der Ernährungsriten – Folgen für das Ess- und Kochverhalten*. Abgerufen am 15. Dezember 2020 von <https://www.bve-online.de/download/consumers-choice-2015>
- Gier, N., Krampe, C., Reisch, L. A., & Kenning, P. (2018). Zur Konzeption eines Verbraucherinformationssystem als Ergänzung – oder Alternative? – zum klassischen Informationslabel. *Journal of Consumer Protection and Food Safety*, 13(2), S. 183–189.
- Greenpeace e.V. (2020). *Tierwohl fördern, Klima schützen*. Abgerufen am 02. September 2020 von https://www.greenpeace.de/system/files/publications/s02691_es_gp_klimaschutz_tierwohl_studie_01_2020.pdf
- Handelsverband Deutschland (HDE) & Institut für Handelsforschung (IFH) (2018). *Handelreport Lebensmittel. Fakten zum Lebensmitteleinzelhandel*. Abgerufen am 11. November 2020 von https://einzelhandel.de/images/HDE-Publikationen/HDE_IFH_Handelsreport_Lebensmittel_2018.pdf
- Hartwig, S., & Kappes, D. (2012). Regionalwerbung für Lebensmittel. *Lebensmittel & Recht*, 2012 (6), S. 225–230.
- Hauck, R., Wallmann, J., & Heberer, T. (2014). Antibakterielle Resistenzen in Deutschland: Lage, Ursachen und Gegenmaßnahmen. *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 9, S. 71–79.

- Heide, K., Brettschneider, A.-K., Lehmann, F., Barbosa, C. L., Haftenberger, M., Perlit, H., et al. (2019). Inanspruchnahme der Mittagsverpflegung an Schulen. Ergebnisse der bundesweiten Ernährungsstudie EsKi-Mo II. *Ernährungs Umschau*, 6/2019, S. M324–M331.
- Helfferrich, C. (2019). Leitfaden- und Experteninterviews. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 669–686). Wiesbaden: Springer VS.
- Hellmann, K.-U. (2014). *Der Kosum der Gesellschaft. Studien zur Soziologie des Konsums*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hellmann, K.-U., & Zurstiege, G. (2008). *Räume des Konsums*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hering, L. (2020). *Notstand im Schlaraffenland – wie das Coronavirus unsere Einkaufsorte refiguriert*. Abgerufen am 11. November 2020 von <https://www.sfb1265.de/blog/notstand-im-schlaraffenland-wie-das-coronavirus-unsere-einkaufsorte-refiguriert/>
- Hering, L., & Fülling, J. (2021). Die karibische Banane im deutschen Supermarkt: Über die (Un)Sichtbarkeit des Produktionsnetzwerks und die Materialität der Ware. In M. Löw, V. Sayman, J. Schwerer, & H. Wolf (Hrsg.), *Am Ende der Globalisierung. Über die Re-Figuration von Räumen*. Bielefeld: transcript.
- Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. (2019). *Wie viel Fleisch ist gesund?* Abgerufen am 02. September 2020 von <https://www.helmholtz.de/gesundheits/wie-viel-fleisch-ist-gesund/>
- Heseker, H., & Beer, S. (2004). Ernährung und ernährungsbezogener Unterricht in der Schule. *Gesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, 47, S. 240–245.
- Heseker, H., Dankers, R., & Hirsch, J. (2018). *Ernährungsbezogene Bildungsarbeit in Kitas und Schulen (ErnBildung). Schlussbericht für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (Förderkennzeichen 2816HS006)*. Abgerufen am 15. September 2020 von https://sug.uni-paderborn.de/fileadmin/sug/ekg/ernaehrungswissenschaft/190717_Abschlussbericht_ErnBildung.pdf
- Hestermann, N., Le Yaouanq, Y., & Treich, N. (2019). An economic model of the meat paradox. *Rationality and Competition Discussion Paper Series 164, CRC TRR 190 Rationality and Competition*.
- Hirschfelder, G. (2005). *Europäische Esskultur: Eine Geschichte der Ernährung von der Steinzeit bis heute*. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Hirschfelder, G. (2018). Facetten einer Ernährungs-Globalgeschichte. Esskultur als Resultat historischer Prozesse. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 68(1–3), S. 4–11.
- Hoffmann, I., Krems, C., Heuer, T., & Gose, M. (2018). Zum Ernährungsverhalten in Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 68(1–3), S. 13–19.
- Info GmbH (2019). *Evaluation von erweiterten Nährwertkennzeichnungs-Modellen. Ergebnisbericht der Repräsentativbefragung im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft*. Abgerufen am 09. September 2020 von https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ernaehrung/Lebensmittel-Kennzeichnung/Ergebnisbericht-Repraesentativer-hebung-TeilA_eNWK.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Inglis, D., & Gimlin, D. (2009). Food Globalizations. In D. Inglis, & D. Gimlin (Hrsg.), *The Globalization of Food* (S. 3–42). Oxford und New York: Berg.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) (2017). *Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten*. Abgerufen am 16. Dezember 2020 von <http://amk.iab.de/content/home/iab-arbeitsmarkt-kompakt.pdf>
- Jahberg, H. (2019). *Foodwatch-Abfrage – Berlin fällt bei Lebensmittelkontrollen durch*. Abgerufen am 14. September 2020 von <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/abenteuerlich-schlecht-foodwatch-abfrage-berlin-faellt-bei-lebensmittelkontrollen-durch/25323102.html>

- Jürgens, U. (2020). Versorgung mit frischen Lebensmitteln in ländlich geprägten Food Deserts am Beispiel von Schleswig-Holstein. In N. Baur, J. Fülling, L. Hering, & E. Kulke (Hrsg.), *Waren – Wissen – Raum. Interdependenz von Produktion, Markt und Konsum in Lebensmittelwarenketten* (S. 365–398). Wiesbaden: Springer VS.
- Kantar Emnid (2016). *Wirkung von Siegeln auf das Verbraucherverhalten. Befragung im Auftrag der Verbraucher Initiative e. V.* Abgerufen am 10. September 2020 von https://verbraucher.org/media/file/1151_VI_Wirkung_Label_auf_Verbraucherverhalten_Ergebnisbericht__2016.pdf
- Kenning, P., & Wobker, I. (2012). Affektive und kognitive Verhaltensstrategien zur Überwindung von Informationsasymmetrien im Konsumgüterhandel – Eine empirische Analyse mit kartellrechtlichen Implikationen. *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 6, S. 626–642.
- Khattak, J. Z., Mir, A., Anwar, Z., Mustatab Wahedi, H., Abbas, G., Khattak, H., & Ismatullah, H. (2011). Concept of Halal Food and Biotechnology. *Advance Journal of Food Science and Technology*, 3(5), S. 385–389.
- Kitzmann, R., & Kagel, A.-S. (2020). Der Einfluss von Online-Lieferdiensten im Lebensmitteleinzelhandel auf urbane food deserts in Los Angeles. *Berichte. Geographie und Landeskunde*, 93(1–2), S. 35–49.
- Klapsa, K. (2019). *Union, SPD und Grüne offen für Verteuerung von Fleisch*. Abgerufen am 08. Oktober 2020 von <https://www.welt.de/politik/deutschland/article198104111/Fleischsteuer-Union-SPD-und-Gruene-offen-fuer-Verteuerung-von-Fleisch.html>
- Klein, E. (1989). Grundrechtliche Schutzpflicht des Staates. *Neue Juristische Wochenschrift*, 27, S. 1633–1696.
- Koch, F., Heuer, T., Krems, C., & Claupein, E. (2019). Meat consumers and non-meat consumers in Germany: a characterisation based on results of the German National Nutrition Survey II. *Journal of Nutritional Science*, 8(E21).
- Kofahl, D., & Jahnke, B. (2020). “(No) One-fits-all” – Eine ernährungssoziologische Analyse zur Beeinflussung des Lebensmittelmarkts durch Millennials. In N. Baur, J. Fülling, L. Hering, & E. Kulke (Hrsg.), *Waren – Wissen – Raum. Interdependenz von Produktion, Markt und Konsum in Lebensmittelwarenketten* (S. 421–447). Wiesbaden: Springer VS.
- Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (2020). *Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung vom 11. Februar 2020*. Abgerufen am 23. November 2020 von https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Koos, S., & Kattermann, L. (2020). Wie übernehmen Unternehmen Verantwortung in globalen Zuliefererketten? Eine explorative Analyse der “Supply Chain Responsibility” des schweizerischen Lebensmitteleinzelhandels. In N. Baur, J. Fülling, L. Hering, & E. Kulke (Hrsg.), *Waren – Wissen – Raum. Interdependenz von Produktion, Markt und Konsum in Lebensmittelwarenketten* (S. 561–588). Wiesbaden: Springer VS.
- Kuckartz, U. (2012). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Kulke, E. (2007). The Commodity Chain Approach in Economic Geography. *Die Erde – Journal of the Geographical Society of Berlin*, 138(2), S. 117–126.
- Kulke, E., Hering, L., Fülling, J., & Baur, N. (2020). Interpendenz von Produktion, Markt und Konsum in Lebensmittelwarenketten. In N. Baur, J. Fülling, L. Hering, & E. Kulke (Hrsg.), *Waren – Wissen – Raum. Interdependenz von Produktion, Markt und Konsum in Lebensmittelwarenketten* (S. 1–27). Wiesbaden: Springer VS.
- Kulke, E., & Suwala, L. (2016). Internationalisation of Grocery Retailing in the Global South: General Conditions, Formats and Spatial Expansion Patterns of Selected MNEs. *Die Erde – Journal of the Geographical Society of Berlin*, 147(3), S. 187–200.

- Lorenz-Walther, B. A., Langen, N., Göbel, C., Engelmann, T., Bienge, K., Speck, M., & Teitscheid, P. (2019). What makes people leave LESS food? Testing effects of smaller portions and information in a behavioral model. *Appetite*, 139, S. 127–144.
- Mekonnen, M. M. & Hoekstra, A. Y. (2012). A Global Assessment of the Water Footprint of Farm Animal Products. *Ecosystems*, 15, S. 401–415.
- Mensink, G. B., Lage Barbosa, C., & Brettschneider, A.-K. (2016). Verarbeitung der vegetarischen Ernährungsweise in Deutschland. *Journal of Health Monitoring*, 1(2), S. 2–15.
- Nessel, S. (2020). Die nationale Einbettung globaler Warenketten. Zum Einfluss nationaler Wirtschaftskräfte auf die Ausgestaltung des Lebensmittelmarktes. In N. Baur, J. Fülling, L. Hering, & E. Kulke (Hrsg.), *Waren – Wissen – Raum. Interdependenz von Produktion, Markt und Konsum in Lebensmittelwarenketten* (S. 31–56). Wiesbaden: Springer VS.
- Nielsen. (2016). *What's in our food and on our mind. Ingredient and dining-out trends around the world*. Abgerufen am 01. September 2020 von <https://www.nielsen.com/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/global-ingredient-and-out-of-home-dining-trends-aug-2016.pdf>
- Norddeutscher Rundfunk (NDR) (2020). *Bauern zwingen Aldi mit Blockaden an den Verhandlungstisch*. Abgerufen am 15. Dezember 2020 von <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Bauern-zwingen-mit-Blockaden-Aldi-an-den-Verhandlungstisch,landwirte306.html>
- Oehler, A. (2017). Verbraucherinformation und Verbraucherbildung. In P. Kenning, A. Oeheisch, & C. Grugel (Hrsg.), *Verbraucherwissenschaften* (S. 279–293). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Ouma, S. (2020). Waren, Wissen und „Raum“. Die dunklen Seiten globaler Lieferketten im Lebensmittelhandel. In N. Baur, J. Fülling, L. Hering, & E. Kulke (Hrsg.), *Waren – Wissen – Raum. Interdependenz von Produktion, Markt und Konsum in Lebensmittelwarenketten* (S. 487–516). Wiesbaden: Springer VS.
- Pfeiffer, C., Speck, M., & Strassner, C. (2017). What Leads to Lunch – How Social Practices Impact (non-) Sustainable Food Consumption/Eating Habits. *Sustainability*, 9, S. 1437.
- Pohlmann, M. (2020). Food crime – Organisierte und organisationale Kriminalität in der Lebensmittelproduktion. In N. Baur, J. Fülling, L. Hering, & E. Kulke (Hrsg.), *Waren – Wissen – Raum. Interdependenz von Produktion, Markt und Konsum in Lebensmittelwarenketten* (S. 451–485). Wiesbaden: Springer VS.
- Ponte, S. (2009). Quality Conventions and Governance in the Wine Trade. In D. Inglis, & D. Gimlin (Hrsg.), *The Globalization of Food* (S. 97–116). Oxford und New York: Berg.
- Prahl, H.-W., & Setzwein, M. (1999). *Soziologie der Ernährung*. Opladen: Leske + Budrich.
- PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC) (2020). *Lebensmittelampel. Der Nutri-Score*. Abgerufen am 18. November 2020 von <https://www.pwc.de/de/handel-und-konsumguter/nutri-score-infografik.pdf>
- Prognos AG (2012), Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland. Endbericht. Abgerufen am 08. Januar 2021 von https://service.ble.de/ptdb/index2.php?detail_id=22896&site_key=145&zeilenzahl_zaehler=590&NextRow=260&pld=22896&dld=114162
- Pütz, R., Rainer, G., & Steiner, C. (2020). Vom Laugenwein zum off-shore brand. Qualifizierung und Raumproduktion in globalen Produktionsnetzwerken. In N. Baur, J. Fülling, L. Hering, & E. Kulke (Hrsg.), *Waren – Wissen – Raum. Interdependenz von Produktion, Markt und Konsum in Lebensmittelwarenketten* (S. 217–257). Wiesbaden: Springer VS.
- Rao, M., Afshin, A., Singh, G., & Mozaffarian, D. (2013). Do healthier foods and diet patterns cost more than less healthy options? A systematic review and meta-analysis. *British Medical Journal*, 3(12), e004277.
- Regionalfenster Service GmbH (2020). *Das Regionalfenster*. Abgerufen am 18. November 2020 von <https://www.regionalfenster.de/das-zeichen.html>

- Reisch, L. (2002). Symbols for Sale. In C. Deutschmann (Hrsg.), *Die gesellschaftliche Macht des Geldes* (S. 226–248). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Ritzer, G., Bögenhold, D., Pusch, U., & Völkel, J. (2000). Globalisierung, McDonaldisierung und Amerikanisierung. In D. Bögenhold (Hrsg.), *Moderne amerikanische Soziologie* (S. 219–242). Stuttgart: Lucius.
- Rückert-John, J. (2011). Nachhaltige Ernährung. In M. Groß (Hrsg.), *Handbuch Umweltsoziologie* (S. 348–364). Wiesbaden: Springer VS.
- Rückert-John, J., & Reis, S. (2020). Zur Reproduktion der sozialen Sinnform „Mahlzeit“ in Zeiten des globalisierten Lebensmittelmarkts. In N. Baur, J. Fülling, L. Hering, & E. Kulke (Hrsg.), *Waren – Wissen – Raum. Interdependenz von Produktion, Markt und Konsum in Lebensmittelwarenkett* (S. 401–419). Wiesbaden: Springer VS.
- Sander, M., Heim, N., & Kohnle, Y. (2016). Label-Awareness: Wie genau schaut der Konsument hin? Eine Analyse des Label-Bewusstseins von Verbrauchern unter besonderer Berücksichtigung des Lebensmittelbereichs. *Berichte über Landwirtschaft: Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft*, 94(2), S. 1–20.
- Schlegel-Matthies, K. (2018). Konsum, Ernährung und Gesundheit als zentrale Handlungsfelder für die alltägliche Lebensführung. *HiBiFo – Haushalt in Bildung & Forschung*, 3-2018, S. 3–17.
- Schulze, G. (1996). *Die Erlebnisgesellschaft*. Frankfurt/Main, New York: Campus.
- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2013). *Verbraucherbildung. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12.09.2013*. Abgerufen am 15. September 2020 von http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2013/2013_09_12-Verbraucherbildung.pdf
- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2020). *Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland – Statistik 2014 bis 2018*. Abgerufen am 16. September 2020 von https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/GTS_2018.pdf
- Setzwein, M. (2004). *Ernährung – Körper – Geschlecht*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Speck, M., Bienge, K., Wagner, L., Engelmann, T., Schuster, S., Teitscheid, P., & Langen, N. (2020). Creating Sustainable Meals by the NAHGAST Online Tool – Approach and Effects on GHG Emissions and Use of Natural Resources. *Sustainability*, 12(3), S. 1136.
- Speck, M., & Liedtke, C. (2017). Chancen und Grenzen nachhaltigen Konsums in einer ressourcenreichen Gesellschaft. In H.-C. Binswanger, F. Ekaradt, & A. Grothe (Hrsg.), *Jahrbuch nachhaltige Ökonomie. 2016–2017*. Marburg: Metropolis Verlag.
- Spiller, A., Renner, B., Voget-Kleschin, L., Arens-Azevedo, U., Balmann, A., Biesalski, H. K., et al. (2020). Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. *Berichte über Landwirtschaft, Sonderheft 230*.
- Springmann, M., Clark, M., Mason-D’Croz, D., Wiebe, K., Lassaletta, L., deVries, W., et al. (2018). Options for keeping the food system within environmental limits. *Nature*, 562, S. 519–525.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019). *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2018*. Abgerufen am 11. November 2020 von https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/migrationshintergrund-2010220187004.pdf?__blob=publicationFile

- Statistisches Bundesamt (Destatis) & Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (2018). *Datenreport 2018 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*. Abgerufen am 21. August 2020 von https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2018.pdf?__blob=publicationFile
- Statistisches Bundesamt (Destatis), Bundesagentur für Arbeit (BA) & Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2019). *Migration. Integration. Regionen. Gemeinsames Datenangebot von Destatis, BA und BAMF*. Abgerufen am 12. November 2020 von https://service.destatis.de/DE/karten/migration_integration_regionen.html
- Thiele, S. (2014). Neuer Ansatz zur Ermittlung eines ALG-II-Mehrbedarfs für eine vollwertige Ernährung. *Ernährungs Umschau*, 02/14, S. 32–37.
- Umweltbundesamt (UBA) (2020). *Marktdaten: Bereich Ernährung*. Abgerufen am 02. September 2020 von <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/konsum-produkte/gruene-produkte-marktzahlen/marktdaten-bereich-ernaehrung#biolbensmittel>
- Umweltbundsamt (UBA) (2017). *Schwerpunkte 2017. Landwirtschaft, Innenraumluft, Klimaschutz. Jahrespublikation des Umweltbundesamtes*. Abgerufen am 03. September 2020 von https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/schwerpunkte_2017_web.pdf
- Utopia (2019). *Lost in Label? Welchen Siegeln bewusste Konsumenten am meisten Vertrauen*. Abgerufen am 10. September 2020 von <https://i.utopia.de/sales/utopia-siegel-studie-lost-in-label-2019.pdf>
- Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) (2016). *Bevölkerungsbefragung zum Thema Verbraucherthemen in der Schule. Berichtsgrafiken*. Abgerufen am 18. September 2020 von https://www.vzbv.de/sites/default/files/vzbv_-_mehrthemenumfrage_verbraucherthemen_in_der_schule_-_grafiken.pdf
- Verbraucherzentrale Niedersachsen e. V. (2016). *Lebensmittel mit Regionalangaben – Verwirrspiel oder wichtige Einkaufshilfe?* Abgerufen am 07. September 2020 von <https://www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/sites/default/files/medien/140/dokumente/lebensmittel-mit-regionalangaben.pdf>
- Verbraucherzentrale Niedersachsen e. V. (2017). *Gesundheitswert und Transparenz der Kennzeichnung von veganen und vegetarischen Ersatzprodukten*. Abgerufen am 08. Oktober 2020 von <https://www.verbraucherzentrale-rlp.de/sites/default/files/2017-11/VZN-Marktcheck-10sk.pdf>
- Verbraucherzentrale Niedersachsen e. V. (2020). *Halbungsform-Label bei Frischfleisch. Orientierung Ja. Auswahl Fehlanzeige*. Abgerufen am 21. Dezember 2020 von https://www.verbraucherzentrale.nrw/sites/default/files/2020-12/Faktenblatt_Haltungsformen.pdf
- Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2017). *Hygiene-Ampel: Verbraucherzentrale NRW begrüßt Gesetz*. Abgerufen am 23. November 2020 von <https://www.verbraucherzentrale.nrw/pressemitteilungen/presse-nrw/hygieneampel-verbraucherzentrale-nrw-begruesst-gesetz-13554>
- Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2020). *Halal essen: Wann ist ein Produkt „halal“?* Abgerufen am 01. September 2020 von <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/lebensmittel/kennzeichnung-und-inhaltsstoffe/halal-essen-wann-ist-ein-produkt-halal-12283>
- Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e. V. (2018). *Werbung für Fleisch – Verwirrspiel im Supermarkt*. Abgerufen am 04. September 2020 von https://www.verbraucherzentrale.de/sites/default/files/2019-01/190114_VZ_Marktcheck_Werbung_Tierhaltung.pdf
- Vogl, S. (2019). Gruppendiskussion. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 695–700). Wiesbaden: Springer VS.
- Warde, A., Cheng, S.-L., & Olsen, W. (2007). Changes in the Practice of Eating: A comparative analysis of time-use. *Acta Sociologica*, 50(4), S. 363–385.

Weinrich, R., & Spiller, A. (2015). Developing food labeling strategies with the help of extremeness aversion. *Diskussionsbeitrag, No. 1511*. Göttingen: Georg-August-Universität Göttingen, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung (DARE).

Weiß, J. (2006). *Umweltverhalten beim Lebensmitteleinkauf*. Berlin: Mensch und Buch.

Wenzel, M., & Baur, N. (2016). Wissenschaft und Öffentlichkeit. Die mediale Konstruktion von Gesundheitsrisiken im Trinkwasser. In N. Baur, C. Besio, M. Norkus, & G. Petschick (Hrsg.), *Wissen – Organisation – Forschungspraxis. Der Makro-Meso-Mikro-Link in der Wissenschaft* (S. 73–96). Weinheim: Juventa.

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz (WBAE) & Wissenschaftlicher Beirat Waldpolitik (WBW) (2016). *Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung*. Berlin. Abgerufen am 08. Oktober 2020 von https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Klimaschutz-gutachten_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Wortmann, M. (2020). Eine historisch-institutionalistische Perspektive auf den deutschen Lebensmitteleinzelhandel. In N. Baur, J. Fülling, L. Hering, & E. Kulke (Hrsg.), *Waren – Wissen – Raum. Interdependenz von Produktion, Markt und Konsum in Lebensmittelwarenketten* (S. 89–132). Wiesbaden: Springer VS.

WWF Deutschland (2012). *Klimawandel auf dem Teller*. Abgerufen am 03. September 2020 von https://www.wwf.de/fileadmin/user_upload/Klimawandel_auf_dem_Teller.pdf

Zander, K., (2018). *Verbraucherakzeptanz des Regionalfensters. Thünen Working Paper 90*. Abgerufen am 23. November 2020 von https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_90.pdf

Zühlsdorf, A., & Spiller, A. (2014). *Herkunftsangaben auf Lebensmittelverpackungen. 2. Zwischenbericht zum Projekt „Repräsentative Verbraucherbefragungen im Rahmen des Projektes ‚Lebensmittelklarheit 2.0‘“*. Abgerufen am 07. Dezember 2020 von https://www.lebensmittelklarheit.de/sites/default/files/downloads/Studie_Herkunftsangaben.pdf

Zühlsdorf, A., Jürkenbeck, K., & Spiller, A. (2018). *Lebensmittelmarkt und Ernährungspolitik 2018: Verbrauchereinstellungen zu zentralen lebensmittel- und ernährungspolitischen Themen. Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V. (vzbv)*. Abgerufen am 04. September 2020 von https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/01/16/umfrage_ergebnisbericht_lebensmittelmarkt_und_ernaehrungspolitik_2018.pdf

Zühlsdorf, A., Nitzko, S., & Spiller, A. (2013). *Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln aus Sicht der Verbraucher: Empirische Untersuchungsbefunde*. Abgerufen am 17. September 2020 von https://www.lebensmittelklarheit.de/sites/default/files/downloads/studie_kennzeichnung-aufmachung_ergebnisbericht-2013.pdf

D

AKTUELLE THEMEN DER VERBRAUCHERPOLITIK

|

Nachhaltiger
Konsum

Kurzzusammenfassung

Nachhaltiger Konsum ist ein für das Überleben der Menschheit notwendiges Ziel. Um dieses zu erreichen, sind entsprechende Maßnahmen und ein nachhaltigkeitsorientierter Ordnungsrahmen notwendig, wodurch Verbraucherinnen und Verbraucher selbstbestimmte Entscheidungen in Einklang mit Nachhaltigkeit treffen können. Die Politik setzt bereits auf ein Zusammenspiel aus ordnungspolitischen und -rechtlichen Maßnahmen mit der Eigeninitiative von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Auch die Verbraucherpolitik bedient sich dazu eines breiten verbraucherpolitischen Instrumentariums, welches von der reinen Informationsbereitstellung über ökonomische Instrumente, wie Steuern, Abgaben und Subventionen, bis hin zu regulatorischen Instrumenten in Form von Ge- und Verboten reicht. Die Prüfung und Umsetzung solcher ordnungspolitischer bzw. konkreter verbraucherpolitischer Maßnahmen braucht jedoch Zeit und stellt mit Blick auf global vernetzte Wirtschaften eine Herausforderung dar.

Um Anhaltspunkte zu finden, welche Maßnahmen geeignet wären, die Eigeninitiative der Verbraucherinnen und Verbraucher zu stärken und sie gleichzeitig in die Lage zu versetzen, nachhaltig zu konsumieren, führte der SVRV eine repräsentative Bevölkerungserhebung durch. Diese befasste sich mit der Frage, in welchem Ausmaß Verbraucherinnen und Verbraucher gegenwärtig sowohl (1.) ein Bewusstsein für nachhaltigen Konsum als auch (2.) eine Kompetenz für nachhaltigen Konsum (Nachhaltigkeitsliteracy) besitzen und (3.) die Gelegenheit zum nachhaltigen Konsum einschätzen. Aus den Befragungsergebnissen wurden Empfehlungen für die Verbraucherpolitik entwickelt.

Insbesondere sollte die Verbraucherpolitik

- den Nachhaltigkeitsbegriff so fassen und kommunizieren, dass er Nachhaltigkeitsbewusstsein und Kompetenz für nachhaltigen Konsum (Nachhaltigkeitsliteracy) fördert,
- im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie eine verbraucherpolitische Perspektive weiterentwickeln, umsetzen und kommunizieren,
- die Verbindung von Nachhaltigkeit und Rechtsetzung im Bewusstsein der Bevölkerung stärken,
- im Rahmen der Bildung für nachhaltige Entwicklung und der Verbraucherberatung die Nachhaltigkeitsliteracy fördern und verbraucher(rechts)politische Aspekte stärken,
- für ein nachhaltiges Produktangebot die Weiterentwicklung der Ökodesign-Richtlinie in Richtung einer Nachhaltigkeitsdesign-Richtlinie forcieren sowie
- ordnungspolitische und -rechtliche Maßnahmen für nachhaltigen Konsum unter der Berücksichtigung einer sozial ausgewogenen Ausgestaltung prüfen.

Zudem sollte die Verbraucherpolitik die im Auftrag des SVRV durchgeführte Bevölkerungsbefragung als Ausgangspunkt für ein regelmäßiges, wissenschaftlich begleitetes Monitoring im Bereich des nachhaltigen Konsums nehmen, welches u. a. eine evidenzbasierte Evaluation der vorgenannten Maßnahmen ermöglichen kann.

1 Rolle eines nachhaltigen Konsums

Wie wollen und können Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland durch ihr Kauf- und Verbrauchsverhalten dazu beitragen, unseren Lebensstil nachhaltiger zu gestalten? Ausgangspunkt ist diese Feststellung der Bundesregierung im Jahr 2018:

„Ein gutes Leben für alle im Rahmen der planetaren Grenzen kann es dauerhaft nur dann geben, wenn sich politische Entscheidungen an einer nachhaltigen Entwicklung ausrichten. Daher bekennt sich die Bundesregierung zum Leitprinzip der Nachhaltigkeit. Sie setzt sich ein für eine immer stärkere Berücksichtigung des Prinzips auf allen Ebenen und durch alle Akteure, national wie global.“

(Die Bundesregierung, 2018, S. 7)

Die Bundesregierung bezieht sich dabei auf eine bereits 1987 international abgestimmte Definition des Begriffs „nachhaltige Entwicklung“ im Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen. Demnach ist sie eine „Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (Hauff, 1987, S. 46). In Bezug darauf kann Konsum dann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn er „zur Bedürfnisbefriedigung der heute lebenden Menschen beiträgt, ohne Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten anderer oder zukünftig lebender Menschen einzuschränken“, so Schrader et al. (2013, S. 4). Nachhaltiger Konsum beschreibt somit Konsumentscheidungen, deren Ergebnis Nachhaltigkeitszielen und -kriterien genügt.

Im Jahr 2015 verabschiedeten die Vereinten Nationen die Agenda 2030. Mit ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (engl. Sustainable Development Goals – SDGs) und 169 Unterzielen bildet diese derzeit das internationale Rahmenwerk für eine nachhaltige Entwicklung (Vereinte Nationen, 2015). Seither sind alle internationalen und nationalen Akteure aufgefordert, das Gelingen einer nachhaltigen Transformation in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu unterstützen.

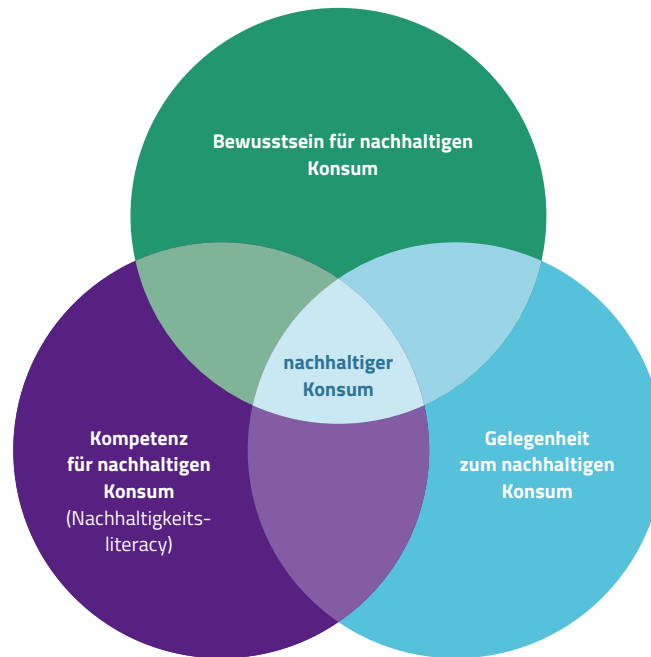
Innerhalb dieser 17 UN-Nachhaltigkeitsziele nimmt das Ziel Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen (SDG 12 Responsible Consumption and Production) eine entscheidende Rolle ein, da SDG 12 mit der Erreichung fast aller anderen UN-Nachhaltigkeitsziele verknüpft ist (Büttgen et al., 2018; Die Bundesregierung, 2018; Le Blanc, 2015). Das BMJV hat die Bedeutung der Agenda 2030 und die Rolle der Rechtsetzung in der notwendigen Transformation derweil erkannt und strategische Akzente für eine Umorientierung der Ressortstrategie mit dem „Ressortbericht Nachhaltigkeit 2020“ gesetzt (BMJV, 2020).

Im Gegensatz zu vielen anderen UN-Nachhaltigkeitszielen fokussiert SDG 12 neben Unternehmen auch die Verbraucherinnen und Verbraucher als Mitgestalter des Produktions-Konsumsystems. Durch ihre vielfältigen individuellen und tagtäglichen Konsumentscheidungen können die Verbraucherinnen und Verbraucher die Etablierung nachhaltiger Konsummuster direkt mitgestalten – u. a. durch den Erwerb oder die Nutzung nachhaltiger(er) Konsumoptionen, die Wieder- und Weiterverwendung oder die Aufwertung und Reparatur von Produkten.

Allerdings können die konkreten Rahmenbedingungen den Verbraucherinnen und Verbrauchern nachhaltigen Konsum erschweren oder vereinfachen, diesen ermöglichen oder auch verhindern. Die Definition entsprechender Rahmenbedingungen für Produktion und Konsum ist dabei die Aufgabe der Politik und des Gesetzgebers. Die Ausgestaltung und Umsetzung dieser Rahmenbedingungen sind hingegen Aufgabe der Politik und Wirtschaft zugleich (siehe S. 226–227 Verbraucherbezüge in europäischer und deutscher Nachhaltigkeitspolitik). Dabei liegt die Nachfrage nach solchen Konsumoptionen und der Wille und Wunsch zur Ausübung nachhaltiger Konsummuster in der Verantwortung der Verbraucherinnen und Verbraucher.

Freilich können Verbraucherinnen und Verbraucher nicht nur durch eigene Konsumentscheidungen zur Nachhaltigkeit beitragen, sondern der Gesetzgeber muss auch einen Rahmen setzen, der sicherstellt, dass nichtnachhaltige negative externe Effekte bei individuellen Konsumentscheidungen angemessen berücksichtigt („internalisiert“) werden können. Sind die Rahmenbedingungen richtig gesetzt, können Verbraucherinnen und Verbraucher selbst entscheiden. Die Internalisierung negativer externer Effekte darf in einem Sozialstaat jedoch nur sozial ausgewogen erfolgen.

Abbildung D.I-1: Voraussetzungen eines nachhaltigen Konsums



Eigene Darstellung

Weniger nachhaltige Konsumententscheidungen bedeuten aber nicht zwangsweise, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht nachhaltig(er) konsumieren wollen. So kann die Wahl eines Pkws für den Arbeitsweg auch damit begründet sein, dass es keine geeignete öffentliche Verkehrsinfrastruktur gibt (siehe C.II Mobilität), auf die Verbraucherinnen und Verbraucher alternativ zugreifen können. Ebenso kann es sein, dass an den Einkaufsorten in Reichweite nur begrenzt biologisch erzeugte oder vegane Lebensmittel verfügbar sind.

Zudem ist es vorstellbar, dass manche Verbraucherinnen und Verbraucher den eigenen Pkw, insbesondere wenn dieser einen elektrischen Antrieb hat, dem öffentlichen Verkehr vorziehen, im Glauben, nachhaltigkeitsbewusst zu handeln. Auch glauben viele Verbraucherinnen und Verbraucher, dass regional erzeugte Produkte automatisch auch ökologisch nachhaltig sind (siehe C.III Ernährung). Insofern ist eine Kompetenz für nachhaltigen Konsum wichtig (siehe Abschnitt D.I.4.1).

Zusammenfassend gilt, dass nachhaltiger Konsum auch im Rahmen eines Ordnungsrahmens, der negative externe Umwelteffekte weitgehend internalisiert, nur dann erfolgen wird, wenn Verbraucherinnen und Verbraucher sowohl (1.) ein Bewusstsein für nachhaltigen Konsum als auch (2.) die Kompetenz für nachhaltigen Konsum (Nachhaltigkeitsliteracy¹) besitzen sowie (3.) die Gelegenheit zum nachhaltigen Konsum erhalten (vgl. Abbildung D.I-1).

1 Der Begriff Nachhaltigkeitsliteracy (engl. sustainability literacy) wird in der Fachliteratur breit definiert (siehe dazu u. a. Stibbe, 2009; United Nations, 2020). In dem vorliegenden Kapitel wird der Begriff etwas enger als Literacy für nachhaltigen Konsum gefasst (vgl. Zimmermann-Janssen, Welfens & Liedtke, 2021).

Verbraucherbezüge in europäischer und deutscher Nachhaltigkeitspolitik

Ein wichtiges europäisches Rahmenwerk der deutschen Nachhaltigkeitspolitik bildet derzeit der 2019 verabschiedete Green New Deal (siehe auch E Potenziale eines verbesserten Verbraucherinformationsrechts) der europäischen Kommission, der einen integralen Bestandteil der EU-Strategie zur Umsetzung der Agenda 2030 darstellt. Im Fokus steht hierbei der Übergang zu einer ressourceneffizienten, klimaneutralen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft und Gesellschaft. Die zwei großen Ziele des Programms sind Klimaneutralität bis 2050 sowie die Abkopplung des Wirtschaftswachstums vom Ressourcenverbrauch. Ein wichtiger Schwerpunkt des Programms ist die Sensibilisierung der Verbraucherinnen und Verbraucher, welche verständliche und nachvollziehbare Informationen über die Nachhaltigkeit innerhalb der Lieferketten der von ihnen nachgefragten Produkte bekommen sollen (Europäische Kommission, 2019b). Auch die neue Verbraucheragenda der Europäischen Kommission adressiert die Stärkung des Verbraucherschutzes und insbesondere deren Resilienz während und nach der COVID-19-Pandemie und soll die Verbraucherinnen und Verbraucher unterstützen, eine aktive Rolle im ökologischen und digitalen Wandel innenehmen zu können (Europäische Kommission, 2020).

Auf nationaler Ebene bildet die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) das zentrale Rahmenwerk der Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung. Die DNS beinhaltet einen Katalog mit Zielen, Indikatoren, Maßnahmen und Zuständigkeiten. Die erste DNS-Fassung wurde von der Bundesregierung im Jahr 2002 zum Weltgipfel der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung vorgelegt. Seit 2016 sind die UN-Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 die Grundlage der Neuauflagen der DNS (Die Bundesregierung, 2016a, 2018, 2021).

Die DNS konnte zwar bisher in mehreren Bereichen zahlreiche Umsetzungserfolge vorweisen, in vielen Bereichen liegt jedoch eine Stagnation oder sogar eine gravierende Abweichung von der definierten

Zielsetzung vor (u. a. Bundesrechnungshof, 2019; RNE, 2018). Etliche Akteure (u. a. Bundesrechnungshof, 2019; Liedtke et al., 2020; RNE, 2018; SDSN, 2020; wpn2030, 2019a, 2019b, 2019c) fordern u. a., die institutionelle Architektur der DNS solle besser ausgestaltet, gesellschaftliches Engagement im Sinne des Leitprinzips der Agenda 2030, niemanden zurückzulassen („leave no one behind“, kurz LNOB), gefördert, die Kommunikation der DNS wirksamer und attraktiver gestaltet und ein Indikatorensystem weiter konkretisiert werden.

In der seit März 2021 vorliegenden neuen Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021 hat die Bundesregierung folgende besonders relevante Transformationsbereiche adressiert: Energie und Klimaschutz, Kreislaufwirtschaft, nachhaltiges Bauen und Verkehrswende, nachhaltige Agrar- und Ernährungssysteme, schadstofffreie Umwelt, menschliches Wohlbefinden und Fähigkeiten, sowie soziale Gerechtigkeit (Die Bundesregierung, 2021, S. 46–65).

Die Umsetzung der DNS wurde und wird von mehreren begleitenden Programmen flankiert. Das wohl am deutlichsten auf Verbraucherinnen und Verbraucher und nachhaltigen Konsum ausgelegte Programm ist das 2019 veröffentlichte „Nationale Programm für nachhaltigen Konsum“ (NPNK), welches die DNS vor allem im Bereich Konsum und Produktion konkretisiert (BMU, BMJV & BMEL, 2019, S. 34). Ein weiteres Programm, das auch verbraucherpolitische Bezüge aufweist, ist die „Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung“ (BMEL, 2019b). Andere Programme hingegen gingen und gehen allenfalls punktuell auf die Verbraucherperspektive direkt ein, vermehrt auch auf Themen des nachhaltigen Konsums (z. B. digitale Teilhabe, Wahrung der Menschenrechte, biologische Vielfalt sowie Produktgestaltung und -nutzung).²

² Zu nennen wären: Das dritte „Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen“ (ProgReSS III) (BMU, 2020a), der „Klimaschutzplan 2050“ (BMU, 2016), der „Nationale Aktionsplan (NAP) Umsetzung der VN – Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ (Die Bundesregierung, 2016b), die „Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS)“ (Die Bundesregierung, 2007), der „Biologische Vielfalt in Deutschland. Rechenschaftsbericht 2017“ (BMU, 2018), der „Indikatorenbericht 2019 der Bundesregierung zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“ (BMU, 2019), die „Umweltpolitische Digitalagenda vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit“ (BMU, 2020b) sowie der „Nationale Aktionsplan Energieeffizienz NAPE“ (BMWi, 2014).

In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021 wird die Perspektive der Verbraucherinnen und Verbraucher im Zusammenhang mit dem Themengebiet Nachhaltiger Konsum thematisiert. Gefordert werden dort u. a. der Ausbau von Umwelt- und Sozialsiegeln sowie Maßnahmen im Bereich der Ernährungssicherheit und Landwirtschaft (siehe dazu auch C.III Ernährung) insbesondere im Hinblick auf die Transparenz der Lieferketten von Lebensmitteln (Die Bundesregierung, 2021).

Ein für die deutsche Verbraucherpolitik wichtiger Ansatzpunkt zur Verbesserung des „Angebots und der Gestaltung nachhaltiger Produkte“ stellt die Ökodesign-Richtlinie (2009/125/EG; Europäische Kommission, 2009) der europäischen Union dar. Sie definiert die „Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte“ (Europäische Kommission, 2016, S.4) im gemeinsamen EU-Binnenmarkt, fokussiert jedoch eher die Steigerung der Energieeffizienz und damit die technische Optimierung von Produkten. Seit der Einführung des Ökodesign-Arbeitsprogramms 2016–2019 (Europäische Kommission, 2016) sowie im neuen EU-Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft (Circular Economy Action Plan; European Commission, 2015, 2019) werden weitere Aspekte adressiert, wie u. a. Lebensdauer, Reparaturfähigkeit, Demontierbarkeit, Wiederverwendbarkeit sowie Treibhausgas- und andere Emissionen von Produkten. Eine erste Umsetzung erfolgte im Oktober 2019 im Zuge der Annahme neuer Durchführungsverordnungen zum Ökodesign durch die EU-Kommission. Seitdem müssen Ersatzteile für Haushaltsgeräte, wie Waschmaschinen, Kühlgeräte, Fernsehgeräte und Geschirrspüler, sieben bis zehn Jahre nach Kauf verfügbar, innerhalb von 15 Arbeitstagen erhältlich und mit allgemein gängigen Werkzeugen einzubauen sein, ohne dass eine dauerhafte Beschädigung des Gerätes die Folge wäre (Europäische Kommission, 2019 a).³

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt ist in der Förderung der Bildung für nachhaltigen Konsum zu sehen. Hier spielt die „Bildung für Nachhaltige Entwicklung“ (BNE) eine Schlüsselrolle (Nationaler Aktionsplan Bildung für nachhaltige Entwicklung, 2017; UNESCO, 2020) und bildet einen geeigneten Ausgangspunkt zum Erwerb von Kompetenzen für nachhaltigen Konsum (i. S. e. Nachhaltigkeitsliteracy). Neben der Vermittlung von relevanten Informationen zu nachhaltigeren Konsummustern, fördert sie ganzheitliches Lernen und den Erwerb von übergreifenden Gestaltungs- und Schlüsselkompetenzen zur Mitgestaltung gesellschaftlicher Transformationsprozesse, die wiederum die Basis der Nachhaltigkeitsliteracy bilden (siehe Abschnitt D.I.4.1). Die BNE basiert sowohl auf Forschung zu Lehr- und Lernprozessen als auch auf Forschung zur Nachhaltigkeit und verbindet diese beiden Forschungsstränge miteinander (Barth & Michelsen, 2013; Gräsel et al., 2013; Wiek et al., 2016). Auf dieser Basis wurden bereits differenzierte Lern- und Lehrmaterialien entwickelt, die auf Bildungsplattformen (z. B. BNE-Portal oder Materialkompass der Verbraucherbildung)⁴ systematisiert nach didaktischen Methoden, Bildungsstufen, Themen und Fächern den Lehrkräften zur Verfügung gestellt werden. Entsprechend ist die BNE in die deutsche Landschaft der formalen, informellen und non-formalen Bildung inhaltlich und organisatorisch bereits integriert. Da Handlungskompetenzen sich insbesondere durch tätigkeitsnahes und -integriertes Lernen im Zuge alltäglicher Handlungskontexte entwickeln können, kommt auch partizipativen Formen des Lernens eine Bedeutung zu. Als ein solches Format der Verbraucherbildung wäre eine Beteiligung der Verbraucherinnen und Verbraucher in soziotechnischen Innovationsprozessen, etwa in sogenannten Reallaboren (siehe dazu u. a. Schöpke et al., 2018; Schneidewind et al., 2018; Wanner et al., 2018), denkbar.

3 Liedtke et al. empfehlen im „Policy Brief Nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion ermöglichen“ des SVRV 2020 eine Gestaltung der Öko-Designrichtlinie in Richtung Materialeffizienz und gesamt als Nachhaltigkeitsrichtlinie sowie eine rasche Umsetzung in nationales Recht für möglichst viele Produkte (Liedtke et al., 2020).

4 www.bne-portal.de (zuletzt abgerufen am 22. März 2021); www.verbraucherbildung.de/suche/materialkompass (zuletzt abgerufen am 22. März 2021)

Das vorliegende Kapitel soll helfen, diese drei Voraussetzungen künftig besser zu erfüllen. Zu diesem Zweck wurden bestehende Studien re-analysiert und neu gewonnene Primärdaten aus einer eigens für das Gutachten konzipierten Bevölkerungsbefragung (siehe Abschnitt D.I.2) des SVRV ausgewertet. Die das Kapitel sowie die Bevölkerungsbefragung leitenden Fragen lauteten dabei:

1. Wie ausgeprägt ist das *Bewusstsein* der Verbraucherinnen und Verbraucher für nachhaltigen Konsum?⁵
2. Wie schätzen die Verbraucherinnen und Verbraucher ihre *Kompetenz* zum nachhaltigen Konsum (Nachhaltigkeitsliteracy) ein?
3. Wie schätzen die Verbraucherinnen und Verbraucher die *Gelegenheit* zum nachhaltigen Konsum gegenwärtig ein?

Die Ergebnisse der Primär- und Sekundärdatenanalyse werden in den Abschnitten D.I.3 bis D.I.7 dargestellt und sodann in Abschnitt D.I.8 in Empfehlungen für eine Nachhaltigkeitsbewusstseins- und -kompetenz fördernde Verbraucherpolitik überführt.

2 Datenbasis und Methode

Um einen grundlegenden Einblick in das gegenwärtige Bewusstsein, die eigene Kompetenzeinschätzung und die Gelegenheitseinschätzung der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland im Bereich des nachhaltigen Konsums zu gewinnen, wurde neben der Berücksichtigung von Sekundärstudien vom SVRV eine bevölkerungsrepräsentative Studie konzipiert. Hierzu beauftragte der SVRV das Markt- und Meinungsforschungsinstitut forsa. In diesem Rahmen führte forsa vom 4. bis zum 23. September 2020 in den forsa-eigenen Telefonstudios in Dortmund und Frankfurt insgesamt 1.000 computergestützte Telefoninterviews (CATI ad-hoc) durch. Die Grundgesamtheit der Erhebung umfasste alle in der Bundesrepublik Deutschland in Privathaushalten lebenden deutschsprachigen Verbraucherinnen und Verbraucher ab 18 Jahren. Da nicht alle Verbraucherinnen und Verbraucher über einen Festnetzanschluss verfügen, wurden zum Zwecke der Stichprobenbildung Festnetz- und Mobilfunkteilstichproben kombiniert (Dual-Frame-Ansatz). Die Nummern wurden zufällig aus dem ADM-Telefon-Master-sample (Festnetz) und dem ADM-Auswahlrahmen für Mobiltelefonie gezogen.

Die Befragung umfasste geschlossene Fragen mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten sowie offene Fragen. Die Antworten auf die offenen Fragen wurden nach einem jeweils fragenspezifischen Kategorienschema codiert, welches zunächst aus den Daten selbst gewonnen wurde. Da bei dieser Vorgehensweise auch kleinzahlig besetzte Kategorien entstehen, wurden die Ursprungskategorien sodann basierend auf sachlogischen und theoretischen Überlegungen zu Überkategorien zusammengefasst. Um die Reliabilität der Codierung zu gewährleisten, wurde die Codierung von einer ersten Codiererin vorgenommen und im nächsten Schritt von einer zweiten Codiererin unabhängig codiert. Sofern die erste und die zweite Codiererin unterschiedlicher Meinung waren, wurde eine dritte Codiererin hinzugezogen. Die im Text an verschiedenen Stellen wiedergegebenen Antworten auf die offenen Fragen stellen Originalzitate der Befragten dar. Diese

5 Die Schaffung dieses Bewusstseins wird u. a. im Unterziel 12.8 des UN-Nachhaltigkeitsziels „Nachhaltige/r Konsum und Produktion“ (SDG 12) adressiert. Dort wird das Bewusstsein der Menschen für die eigene Rolle in der nachhaltigen Entwicklung und für das eigene Handeln angesprochen (Vereinte Nationen, 2015) – und somit auch das Bewusstsein für das eigene Handeln in Konsumkontexten.

Zitate wurden bei Bedarf grammatikalisch korrigiert. Aus Datenschutzgründen wurden die dabei genannten Altersangaben randomisiert, d. h. um bis zu drei Jahre verändert.

Eine detaillierte Gesamtdokumentation der Methodik der durchgeführten Studie (inklusive Dokumentation des Fragebogens sowie Angaben zu Stichprobe, Auswahlverfahren, Feldverlauf und Ergebnisaufbereitung) findet sich in einem Methodenbericht unter www.svr-verbraucherfragen.de. Weitere Details können B Konzeption und Methodik entnommen werden.

3 Bewusstsein für nachhaltigen Konsum

Ein Bewusstsein für nachhaltigen Konsum ist auch dann, wenn die Rahmenbedingungen nachhaltigen Konsum befördern (z. B. durch die Internalisierung negativer externer Effekte), eine Voraussetzung dafür, dass Verbraucherinnen und Verbraucher einen selbstbestimmten Beitrag zum nachhaltigen Konsum leisten können. Um dieses Bewusstsein der Verbraucherinnen und Verbraucher für Nachhaltigkeit oder speziell für nachhaltigen Konsum zu erfassen, wurde in den letzten Jahren eine Vielzahl an Messinstrumenten entwickelt und verwendet. Darunter finden sich jedoch überwiegend solche, die entweder die ökologische (u. a. Wang, 2017) oder die soziale (u. a. Balderjahn, Peyer & Paulsen, 2013) oder die ökonomische (u. a. Iwata, 2006) Dimension des nachhaltigen (Konsum-)Bewusstseins separat erfassen.

Ein erstes Ziel bestand daher darin, ein dimensionsübergreifendes Messinstrument für die Erhebung des Bewusstseins für nachhaltigen Konsum zu identifizieren, um dieses in der im Auftrag des SVRV durchgeführten Bevölkerungsbefragung anzuwenden. Ein solches Messinstrument kann nach Einschätzung des SVRV die Skala „Consciousness for Sustainable Consumption“ (CSC) darstellen. Diese 2013 in die wirtschaftswissenschaftliche Literatur eingeführte Skala bietet konzeptionell die Möglichkeit, das Bewusstsein für nachhaltigen Konsum ganzheitlich zu erfassen. Sie bildet hierzu die ökologische, die soziale und die ökonomische Dimension wie folgt ab (Balderjahn et al., 2013):

1. Das Bewusstsein für ökologisch orientierten Konsum (Umweltbewusstsein) wird in der CSC-Skala über drei Aussagen zur Intention, Produkte mit geringeren Umweltauswirkungen zu konsumieren, erfasst.
2. Das Bewusstsein für sozial orientierten Konsum (Sozialbewusstsein) wird anhand von drei Aussagen zur Intention, Produkte aus u. a. fairen Produktionsbedingungen zu konsumieren, operationalisiert.
3. Das Bewusstsein für ökonomisch orientierten Konsum (ökonomisches Bewusstsein) teilt sich in der CSC-Skala in die drei Subdimensionen „Kollabora-

tives Bewusstsein“, „Konsum innerhalb der eigenen Mittel“ und „Genügsamer Konsum“ auf. Alle drei Subdimensionen verbindet die Disposition der Verbraucherinnen und Verbraucher, auf nicht notwendige Produktkäufe zu verzichten. Die unterschiedlichen Verhaltensweisen der drei Subdimensionen wurden jeweils über zwei Aussagen abgefragt:

- a. So wird unter „kollaborativem Bewusstsein“ die Tendenz gefasst, Ansätze des u. a. Tauschens und Leihens als alternative Konsumoption zum Produkterwerb zu verstehen.
- b. Der „Konsum innerhalb der eigenen Mittel“ erfasst hingegen die Intention, nicht über eigene finanzielle Möglichkeiten hinaus zu konsumieren.
- c. „Genügsamer Konsum“ beschreibt wiederum die Intention, sich freiwillig auf notwendige Produkte zu beschränken.

Die letzten beiden Dimensionen werden in der CSC-Konzeption auch als Ausprägungen des Bewusstseins für einen maßvollen Konsum verstanden (Ziesemer et al., 2016).

Abbildung D.1-2 zeigt den Wortlaut der insgesamt zwölf zur CSC-Kurzskala gehörenden Aussagen und die Reaktionen der Befragten in der im Auftrag des SVRV durchgeführten Bevölkerungsbefragung.⁶ Mit Hilfe einer konfirmatorischen Faktorenanalyse wurden die Aussagen (Indikatoren) jeweils zu den zugehörigen oben genannten fünf Dimensionen verdichtet und Skalenscores pro Dimension berechnet. Die so gewonnenen Werte, welche die Bewusstseinsausprägungen der Verbraucherinnen und Verbraucher in diesen fünf Dimensionen wiedergeben sollen, werden in Abbildung D.1-3 dargestellt.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass bei allen Fragen bzw. Antworten soziale Erwünschtheit eine Rolle spielen könnte, zumal es keine Fragen gab, bei denen Befragte ohne Weiteres offenlegen konnten, dass ihnen die Nachhaltigkeit bzw. einzelne Dimensionen dieser gleichgültig sind.

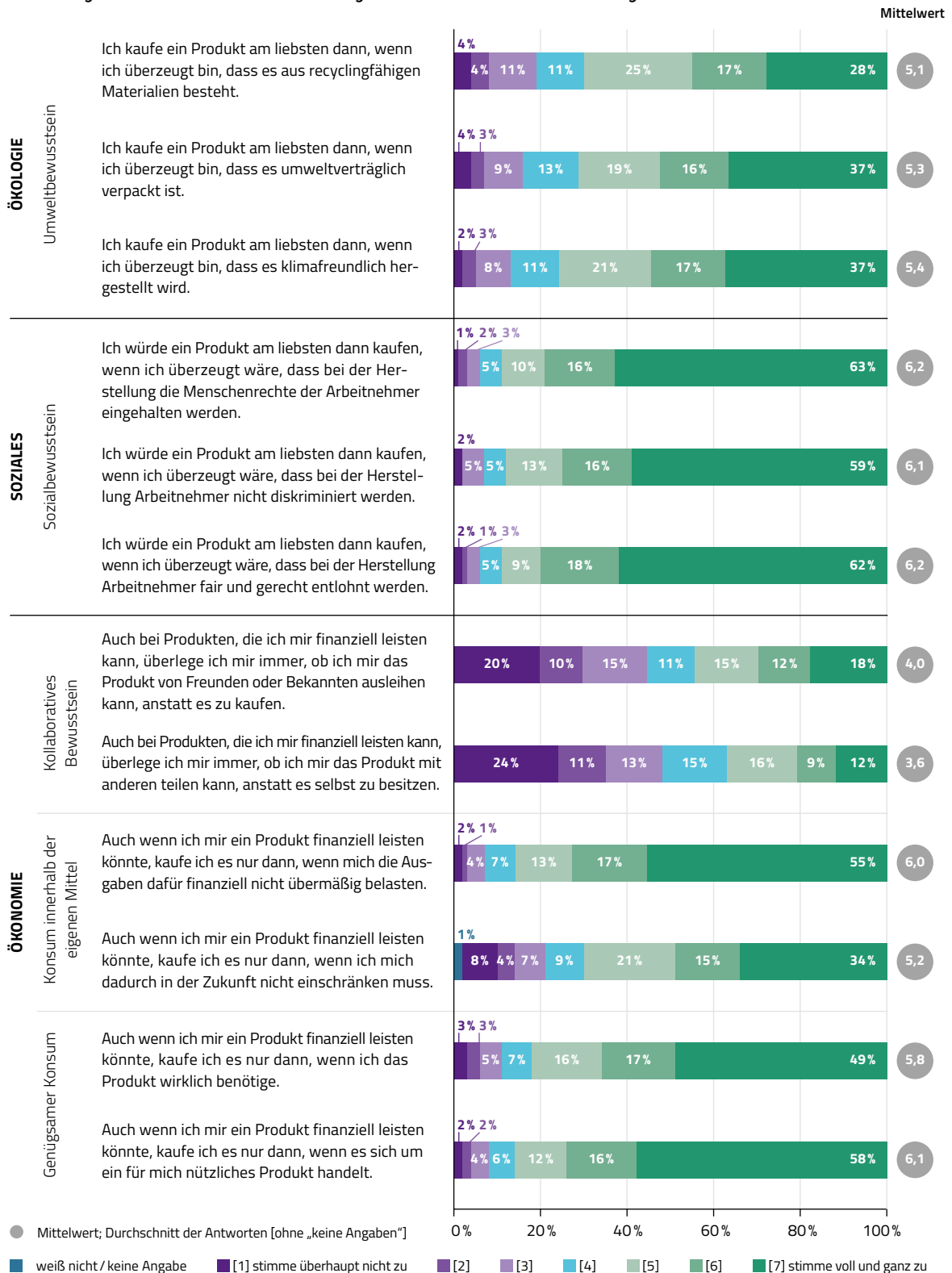
Insgesamt lassen die erhobenen Werte den Schluss zu, dass es in Deutschland ein relativ ausgewogenes und breites Bewusstsein für nachhaltigen Konsum gibt. Eine Ausnahme bildet das Bewusstsein für kollaborativen Konsum, welches im Vergleich mit den anderen Dimensionen in der Gesamtbevölkerung relativ gering ausgeprägt ist.

Am stärksten ausgeprägt ist das Bewusstsein der Verbraucherinnen und Verbraucher für sozial orientierten Konsum (Sozialbewusstsein) mit einem Mittelwert von 6,2. Jeweils 89 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher geben an, dass sie am liebsten dann Produkte kaufen würden, wenn sie überzeugt wären, dass bei deren Herstellung Menschenrechte eingehalten sowie faire und gerechte Löhne gezahlt werden. Ebenso geben die meisten Befragten an, sie würden am liebsten dann ein Produkt kaufen, wenn sie überzeugt wären, dass bei dessen Herstellung keine Diskriminierung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stattfindet (88 Prozent Zustimmung). Dieses hohe geäußerte Sozialbewusstsein, das freilich nicht notwendigerweise auch handlungsleitend ist, deckt sich mit den Ergebnissen früherer Studien der Gerechtigkeitsforschung, die eine relativ geringe Toleranz der deutschen Bevölkerung für soziale Ungleichheit belegen (u. a. Liebig & Sauer, 2016).

Im Hinblick auf das Bewusstsein für ökologisch orientierten Konsum (Umweltbewusstsein) zeigen die Daten der SVRV-Studie, dass auch dieses Bewusstsein bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern insgesamt hoch ausgeprägt ist. Hier liegt der Mittelwert bei 5,3. Bei den Aussagen, die das Umweltbewusstsein messen, zeigt sich, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher mehrheitlich dann Produkte kaufen möchten, wenn sie überzeugt davon sind, dass diese ökologisch verträglich hergestellt wurden. Konkret möchte die überwiegende Mehrheit der Verbraucher am liebsten dann kaufen, wenn diese klimafreundlich (75 Prozent Zustimmung) und aus recyclingfähigen Materialien hergestellt (70 Prozent Zustimmung) sowie umweltfreundlich verpackt sind (72 Prozent Zustimmung).

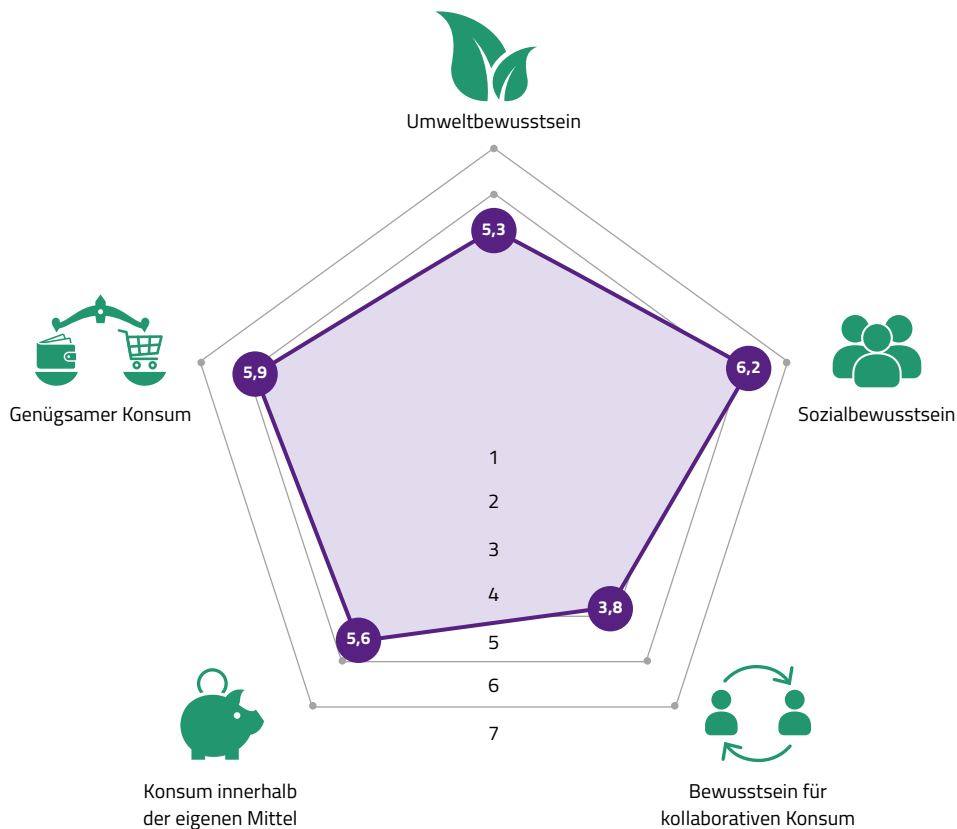
⁶ Da diese auf einer 7-stufigen Skala von 1 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 7 („stimme voll und ganz zu“) antworten konnten, existiert ein als Indifferenz interpretierbarer Mittelpunkt bei der Antwortoption „4“. Skalenpunkte oberhalb dieses Mittelpunkts können tendenziell als Zustimmung interpretiert werden. Die folgenden Zustimmungssanteile stellen daher die kumulierten Anteile der gewählten Skalenpunkte 5–7 dar.

Abbildung D.I-2: Indikatoren zur Erfassung des Bewusstseins für nachhaltigen Konsum



Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 1.000; die Befragten konnten auf einer Skala von 1 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 7 („stimme voll und ganz zu“) antworten; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse; Abweichungen von 100% sind rundungsbedingt.

Abbildung D.I-3: Kennzahlen der fünf Bewusstseinsdimensionen



Dimension	Anzahl der Indikatoren	Mittelwert	Standardabweichung	Minimum	Maximum
Umweltbewusstsein	3	5,3	1,4	1,0	7,0
Sozialbewusstsein	3	6,2	1,2	1,0	7,0
Bewusstsein für kollaborativen Konsum	2	3,8	1,8	1,0	7,0
Konsum innerhalb der eigenen Mittel	2	5,6	1,4	1,0	7,0
Genügsamer Konsum	2	5,9	1,3	1,0	7,0

Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, Auswertung basierend auf 980 vollständigen Fällen, die Fragen zu allen 12 Indikatoren beantwortet haben; Mittelwert = Durchschnitt des Skalenscores; Standardabweichung – entspricht der durchschnittlichen Abweichung des Skalenscores vom Mittelwert desselbigen; Minimum/Maximum = kleinster/größter gemessener Wert; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

Frühere Studien zum Nachhaltigkeitsbewusstsein von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Deutschland

Diese Ergebnisse der für den SVRV 2020 durchgeführten Repräsentativbefragung zum Umwelt- und Sozialbewusstsein von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Deutschland entsprechen älteren repräsentativen spezifischen Studien. So berichtet u. a. der „Ernährungsreport 2020“ des BMEL, dass 83 Prozent der seinerzeit Befragten angaben, dass es ihnen sehr wichtig sei, dass Lebensmittel generell unter fairen Bedingungen produziert würden (BMEL, 2019a). Konkreter gefragt wurde auch nach der Wichtigkeit einer fairen Entlohnung der Arbeiter (freilich ohne Bezugnahme auf durch faire Entlohnung ggf. höhere Preise). Dies erachteten 64 Prozent als sehr wichtig bei der Herstellung von Lebensmitteln (ebd.); dies entspricht fast exakt dem Anteil der Personen, die bei der Befragung des SVRV „voll und ganz“ zustimmten, dass sie Produkte aller Art gerne dann kaufen würden, wenn bei deren Herstellung fair und gerecht entlohnt würde (62 Prozent).

Die Werte des Ökobarometers des BMEL weisen in die gleiche Richtung: Dort wird berichtet, dass 88 Prozent der Befragten angaben, dass ihnen beim Kauf von Lebensmitteln die fairen Herstellungs- bzw. Anbaubedingungen sehr wichtig (48 Prozent) oder eher wichtig (40 Prozent) seien. Konkret Bioprodukte würden u. a. deswegen gekauft, weil bei deren Produktion Sozialstandards eingehalten und faire Einkommen für den Erzeuger gezahlt würden. Auch sei ein Grund für den

Erwerb von Bioprodukten, dass diese oft fair gehandelt würden, so die Befragten der Studie (BMEL, 2019c).

Ebenfalls kohärent mit den Ergebnissen anderer Studien ist das hoch ausgeprägte Bewusstsein für ökologisch orientierten Konsum (Umweltbewusstsein) in der für den SVRV 2020 durchgeführten Repräsentativbefragung. So stimmten bereits 2017 in der Erhebung zum „Eurobarometer 468“ etwa 91 Prozent der Deutschen grundsätzlich der Aussage zu, dass sie selbst eine Rolle im Umweltschutz spielen würden. 94 Prozent gaben an, dass Umweltschutz für sie persönlich wichtig oder überaus wichtig sei – ein Anteil, der seit Erhebungsbeginn 2014 konstant geblieben ist (Europäische Union, 2017a).

Im Vergleich mit dem Sozialbewusstsein ist das Umweltbewusstsein in der SVRV-Studie allerdings geringer ausgeprägt. Diese Relation berichtet auch das Ökobarometer: Auf die Frage, wie wichtig der ökologische Fußabdruck beim Einkauf von Lebensmitteln sei, antworteten dort 65 Prozent mit „sehr wichtig“ (26 Prozent) oder „eher wichtig“ (39 Prozent) – ein relativ niedriger Wert im Vergleich zu den dort auch erfragten fairen Herstellungs- bzw. Anbaubedingungen, welche wie bereits erwähnt 88 Prozent der Befragten beim Lebensmittelkauf als eher oder sehr wichtig erachteten (BMEL, 2019c).

Das Bewusstsein für ökonomisch orientierten Konsum wurde entsprechend der Konzeption des Messinstruments in drei Subdimensionen unterteilt. Von diesen drei Subdimensionen sind das geäußerte Bewusstsein für den Konsum innerhalb der eigenen Mittel (Ø 5,6) und für genügsamen Konsum (Ø 5,9), welche beide auf einen maßvollen Konsum hinweisen, recht hoch: Die große Mehrheit der Befragten würde – auch dann, wenn es finanziell möglich wäre – ein Produkt nur dann kaufen, wenn man sich dafür finanziell nicht übermäßig belastet (85 Prozent Zustimmung) und in der Zukunft einschränken müsste (70 Prozent Zustimmung).

Das Bewusstsein für kollaborativen Konsum fällt nicht nur im Vergleich mit den anderen ökonomischen Dimensionen, sondern auch im Vergleich mit allen an-

deren Dimensionen relativ niedrig aus (Ø 3,8). So geben nur 45 Prozent der Befragten an zu überlegen, ein Produkt von Freunden oder Bekannten auszuleihen, anstatt dieses selbst zu kaufen. Lediglich 37 Prozent würden sich nach eigenen Angaben überlegen, ein Produkt mit Freunden oder Bekannten zu teilen, anstatt es selbst zu besitzen.

Im Vergleich der Bewusstseinswerte verschiedener Befragtengruppen zeigen sich teilweise Unterschiede. Bei Frauen ist in drei der fünf Dimensionen das erfragte Bewusstsein für nachhaltigen Konsum höher ausgeprägt als bei Männern. Konkret liegt der Mittelwert der Frauen beim Umweltbewusstsein bei 5,6 (Männer: Ø 5,0), beim Sozialbewusstsein bei 6,4 (Männer: Ø 5,8) und beim Bewusstsein für kollaborativen Konsum bei

Tabelle D.I-1: Bewusstseinsdimensionen in verschiedenen Befragtengruppen

	n	Umwelt- bewusst- sein	Sozial- bewusst- sein	Kollabo- rativer Konsum	Konsum innerhalb der eigenen Mittel	Genügsamer Konsum
Geschlecht						
Frauen	497	5,6***	6,4***	4,0*	5,7	6,0
Männer	482	5,0***	5,8***	3,6	5,5	5,8
Alter						
18 bis 29 Jahre	151	5,2	6,2	4,2**	5,3**	5,5***
30 bis 44 Jahre	237	4,8***	5,8***	3,8	5,4*	5,7
45 bis 59 Jahre	272	5,3	6,1	3,9	5,7	6,0
60 Jahre und älter	319	5,7***	6,4**	3,6	5,7	6,1***
Einkommen						
unter 1.500 Euro	178	5,7***	6,3	4,0	5,7	5,9
1.500 bis unter 3.000 Euro	303	5,2	6,0**	3,7	5,7	6,1*
3.000 bis unter 4.500 Euro	220	5,3	6,2	3,9	5,5	5,8
4.500 Euro und mehr	205	5,3	6,2	3,7	5,4	5,6**
Bildung						
niedrig	312	5,3	6,2	3,7	5,6	6,0
mittel	310	5,3	6,1	3,8	5,7	6,1***
hoch	356	5,2	6,2	3,9	5,5	5,6***

Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, Auswertung basierend auf 980 vollständigen Fällen, die alle 12 Indikatoren beantwortet haben; Abweichungen von 980 je soziodemografischer Dimension aufgrund fehlender Angaben zur Soziodemografie; getestet wurden die durchschnittlichen Bewusstseinswerte pro Befragtengruppe gegen den Durchschnitt aller Befragten (t-Test); *** = höchst signifikanter Unterschied ($p \leq 0,001$) / ** = hoch signifikanter Unterschied ($p \leq 0,01$) / * = signifikanter Unterschied ($p \leq 0,05$); grün hinterlegt sind Befunde deutlich überdurchschnittlicher Bewusstseinswerte, violett hinterlegt sind Befunde deutlich unterdurchschnittlicher Bewusstseinswerte, Einkommen bezieht sich auf das monatliche Nettohaushaltseinkommen; Bildung bezieht sich auf den höchsten Bildungsabschluss der Befragten, niedrig = noch Schüler, von der Schule abgegangen ohne Schulabschluss, Volksschul-, Hauptschul- oder gleichwertiger Abschluss; mittel = Polytechnische Oberschule, Realschul- oder gleichwertiger Abschluss; hoch = (Fach-)Abitur und höher; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

4,0 (Männer: \emptyset 3,6). Beim „Konsum innerhalb der eigenen Mittel“ und „Genügsamen Konsum“ lassen sich hingegen keine Geschlechterunterschiede beobachten.

Mit Ausnahme des Bewusstseins für kollaborativen Konsum ist nicht – wie bisweilen im öffentlichen Diskurs angenommen – das Bewusstsein bei den jüngs-

ten, sondern bei den ältesten Verbraucherinnen und Verbrauchern – also den mindestens 60-Jährigen – am stärksten ausgeprägt. Einzig beim Bewusstsein für kollaborativen Konsum verhält es sich umgekehrt. Dieses ist bei den jüngsten Verbraucherinnen und Verbrauchern – den 18- bis 29-Jährigen – am stärksten (\emptyset 4,2) und den Ältesten am geringsten (\emptyset 3,6) ausgeprägt.⁷

7 Es sei darauf hingewiesen, dass Unterschiede im Merkmal „Alter“ nicht den Rückschluss zulassen, dass alterskorrelierte Entwicklungsprozesse das Bewusstsein bedingen. Ebenso könnten die Unterschiede auf die Zugehörigkeit zu verschiedenen Generationen zurückzuführen sein, die langfristige in unterschiedlichen Phasen ihrer Entwicklung unterschiedlichen Einflüssen ausgesetzt waren (Kohorteneffekt). Eine einmalige Messung kann darüber jedoch nicht Aufschluss geben.

Bei den jüngsten Verbraucherinnen und Verbrauchern ist dafür das Bewusstsein für maßvollen Konsum deutlich unterdurchschnittlich (Konsum innerhalb der eigenen Mittel: Ø 5,3; Genügsamer Konsum: Ø 5,5). Die 30- bis 44-Jährigen haben ein unterdurchschnittliches Umweltbewusstsein (Ø 4,8) und Sozialbewusstsein (Ø 5,8). Die 45- bis 59-Jährigen bewegen sich durchweg nahe des Gesamtbevölkerungsdurchschnitts.

Entlang der Bildungsstände der Verbraucherinnen und Verbraucher zeigen sich keine Unterschiede in den Subdimensionen des Bewusstseins für nachhaltigen Konsum. Eine Ausnahme bildet allerdings die Subdimension Genügsamer Konsum. Hier zeigt sich bei der Befragtengruppe mit mittlerem Bildungsstand ein deutlich überdurchschnittlicher Wert (Ø 6,1), während dieser in der Gruppe der hoch gebildeten Verbraucherinnen und Verbraucher deutlich unterdurchschnittlich ausfällt (Ø 5,6).

Etwas größer fallen die Unterschiede im Vergleich der verschiedenen Einkommensgruppen, gemessen am monatlichen Haushaltsnettoeinkommen, aus. So haben Verbraucherinnen und Verbraucher mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 1.500 Euro ein deutlich überdurchschnittliches Umweltbewusstsein (Ø 5,7). Verbraucherinnen und Verbraucher mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 1.500 bis unter 3.000 Euro haben ein deutlich unterdurchschnittliches Sozialbewusstsein (Ø 6,0), hingegen ein überdurchschnittliches Bewusstsein für genügsamen Konsum (Ø 6,1). Die bestverdienenden Verbraucherinnen und Verbraucher mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von mindestens 4.500 Euro haben ein deutlich unterdurchschnittliches Bewusstsein für genügsamen Konsum (Ø 5,6).

4 Kompetenz für nachhaltigen Konsum

4.1 Nachhaltigkeitsliteracy der Verbraucherinnen und Verbraucher

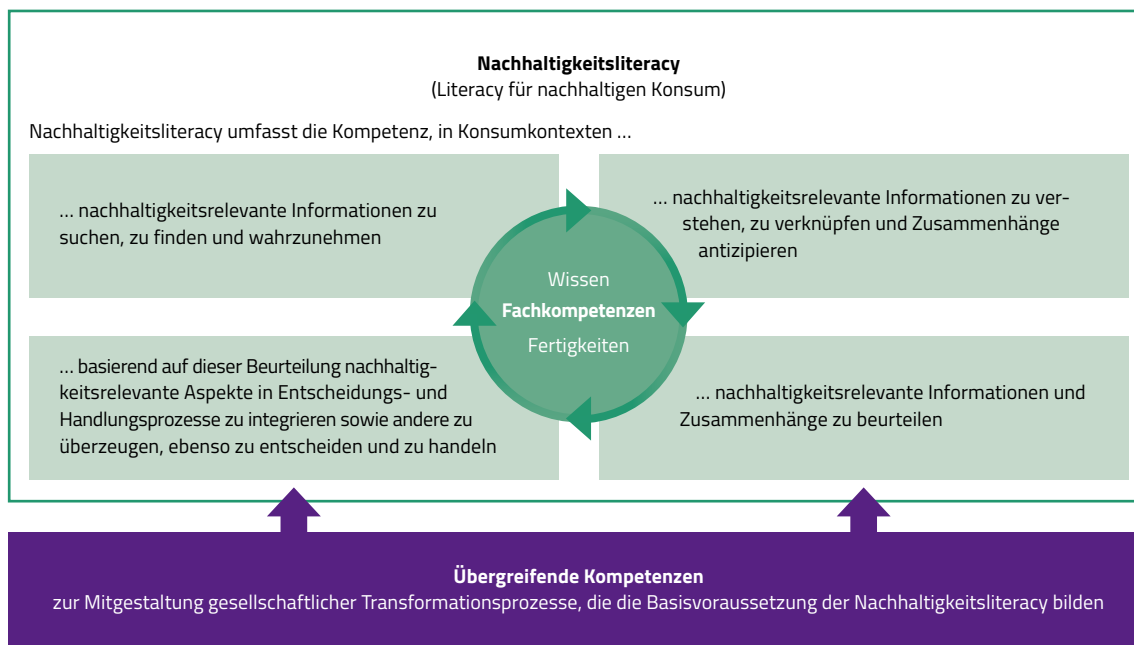
Um die Verbraucherinnen und Verbraucher aller Altersgruppen für die Nachhaltigkeitsthematik zu sensibilisieren, sie zu nachhaltigem Handeln zu motivieren und zu befähigen, bedarf es eines spezifischen Fachwissens und spezifischer Fertigkeiten, die konkret zum nachhaltigen Konsum befähigen. Es gilt, die systemischen Zusammenhänge zwischen Konsum- und Produktionssystemen in allen drei Nachhaltigkeitsdimensionen (ökologisch, sozial, ökonomisch) erkennen und verstehen sowie nachhaltige Handlungsoptionen kreativ entwickeln und deren Auswirkungen im Alltag erfahren zu können (Zimmermann-Janssen, Welfens & Liedtke, 2021).

Eine solche fachspezifische Kompetenz für nachhaltigen Konsum dient der Orientierung in der Nachhaltigkeitsthematik, sichert das inhaltliche Verstehen dieser und befähigt zur Mitgestaltung im Sinne der geteilten Verantwortung für nachhaltigen Konsum. Konkret umfasst und integriert diese Kompetenz – auch diskutiert unter dem Begriff „Literacy für nachhaltigen Konsum“ als spezifischer Aspekt einer Nachhaltigkeitsliteracy⁸ – vier aufeinander aufbauende Dimensionen: Die Kompetenz, in Konsumkontexten

1. nachhaltigkeitsrelevante Informationen zu suchen, zu finden und wahrzunehmen,
2. nachhaltigkeitsrelevante Informationen zu verstehen, zu verknüpfen und Zusammenhänge zu antizipieren,
3. nachhaltigkeitsrelevante Informationen und Zusammenhänge zu beurteilen und

⁸ In der Fachliteratur wird Nachhaltigkeitsliteracy (engl. sustainability literacy) breit definiert und bezieht sich auf viele Lebensbereiche (siehe dazu u. a. Stibbe, 2009; United Nations, 2020). In dem vorliegenden Kapitel wird der Begriff etwas enger als Literacy für nachhaltigen Konsum gefasst und bezieht sich damit konkret auf Konsumkontexte (vgl. Zimmermann-Janssen, Welfens & Liedtke, 2021).

Abbildung D.I-4: Nachhaltigkeitsliteracy – Literacy für nachhaltigen Konsum und deren Kompetenzaspekte



(Zimmermann-Janssen, Welfens & Liedtke, 2021)

4. basierend auf dieser Beurteilung nachhaltigkeitsrelevante Aspekte in Entscheidungs- und Handlungsprozesse zu integrieren sowie andere zu überzeugen, ebenso zu entscheiden und zu handeln (siehe Abbildung D.I-4).

In der für den SVRV durchgeführten Bevölkerungsbefragung wurde die Nachhaltigkeitsliteracy auf den Kontext des nachhaltigen Konsums und die Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher angewendet. Da sich Kompetenzen erst im Moment der Anwendung in einem konkreten Handlungskontext manifestieren, sind nicht die Kompetenzen selbst, sondern die Ergebnisse des kompetenten Handelns (Performanz) direkt mess- und erlebbar (North, Reinhardt & Sieber-Suter, 2013). Entsprechende Performanztests erfordern in der Regel Beobachtungsstudien, im Zuge derer die Teilnehmenden Aufgaben lösen müssen (Yudkowsky, 2020). In breit angelegten Studien und speziell in telefonischen Interviews können solche Testsituationen jedoch nur bedingt und

unter Einsatz weitreichender ökonomischer Mittel umgesetzt werden. In der Bevölkerungsbefragung wurden daher die vier Kompetenzdimensionen der Nachhaltigkeitsliteracy mittels Selbsteinschätzungen der Verbraucherinnen und Verbraucher erfasst. Es sei daher ausdrücklich darauf verwiesen, dass diese Messung nicht das Nachhaltigkeitshandeln repräsentiert, sondern reflektiert, in welchen Bereichen die Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Kompetenzstärken und -defizite wahrnehmen. Insbesondere Letztere sind dann von Interesse, wenn Handlungsbedarfe identifiziert und Empfehlungen (siehe Abschnitt D.I.8) ausgesprochen werden sollen.

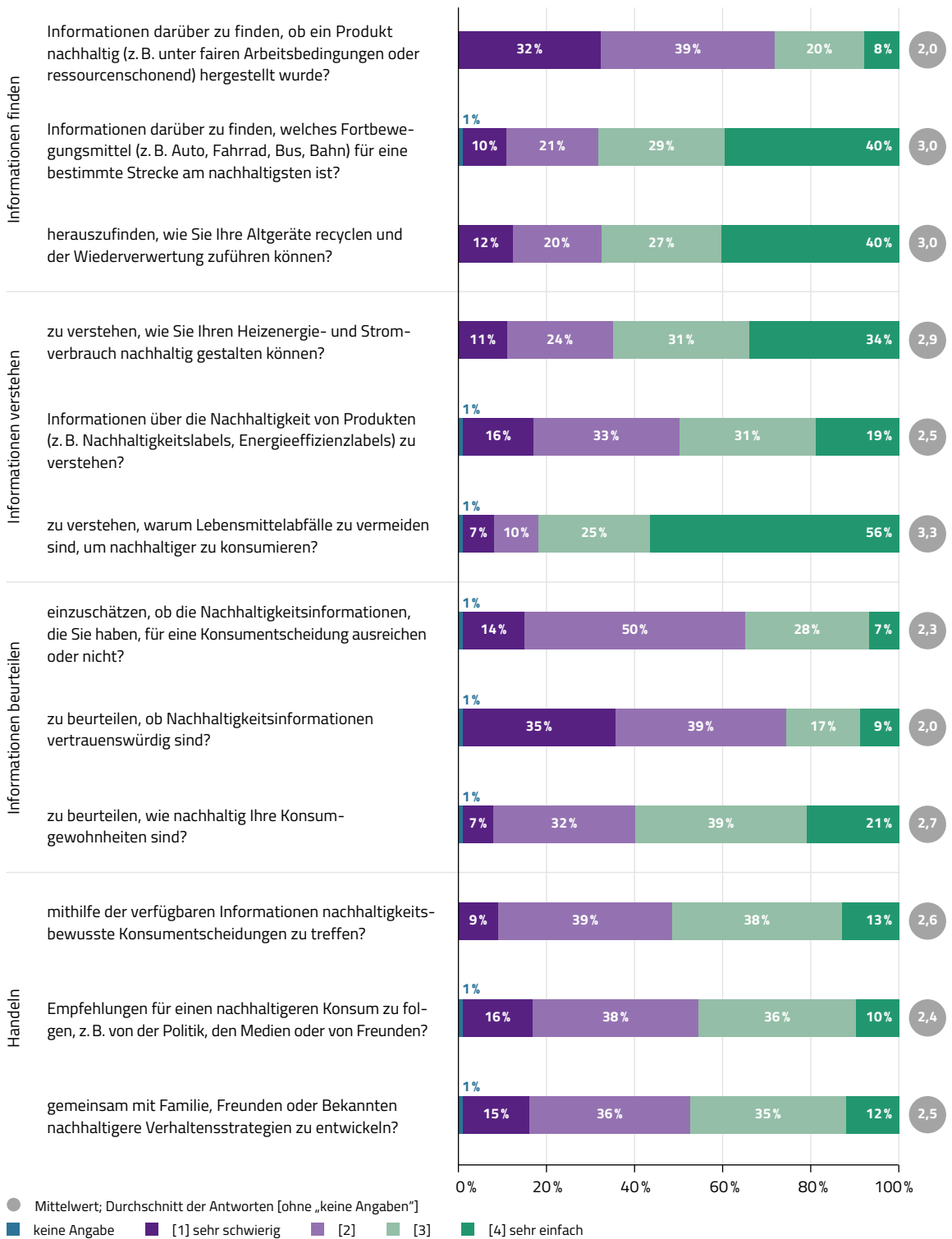
Insgesamt wurden zwölf Fragen entwickelt, von denen jeweils drei einer Dimension der Nachhaltigkeitsliteracy zugeordnet werden können. Die Formulierung der Fragen erfolgte in Anlehnung an die Erfassung der Gesundheitskompetenz (Health Literacy) bzw. das Messinstrument des Europäischen Health Literacy Survey (HLS-EU)⁹ (Zukunftsforum Public Health, 2017). An-

9 Das Original des HLS-EU besteht aus 47 Items; die Kurzform umfasst 16 Items (HLS-EU-Q16); die deutsche Version des HLS-EU-Q16 ist aufrufbar unter <https://edoc.rki.de/bitstream/handle/176904/2526/28uA47TXhHsT2.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (zuletzt abgerufen am 28. Januar 2021).

Abbildung D.I-5: Indikatoren zur Erfassung der Nachhaltigkeitsliteracy der Verbraucherinnen und Verbraucher

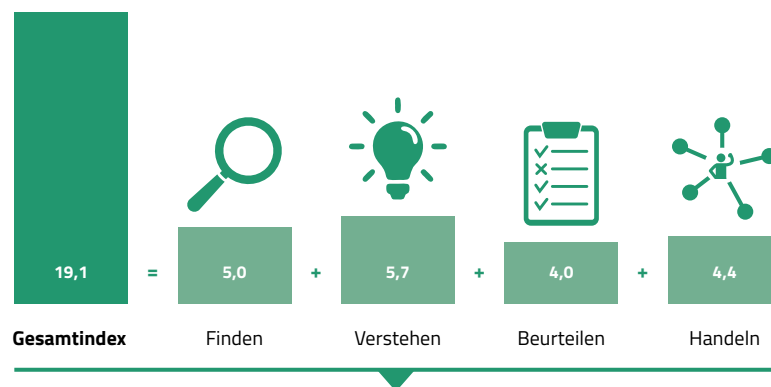
Wie einfach fällt es Ihnen, ...

Mittelwert



Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 1.000; die Befragten konnten auf einer Skala von 1 („sehr schwierig“) bis 4 („sehr einfach“) antworten; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse; Abweichungen von 100% sind rundungsbedingt.

Abbildung D.I-6: Kennzahlen der Nachhaltigkeitsliteracy-Indizes



Indizes	Anzahl der Aussagen	Mittelwert	Standardabweichung	Minimum	Maximum
Gesamtindex	12	19,1	5,3	0	36
Finden	3	5,0	1,9	0	9
Verstehen	3	5,7	1,9	0	9
Beurteilen	3	4,0	1,7	0	9
Handeln	3	4,4	1,8	0	9

Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, Auswertung basierend auf 963 vollständigen Fällen, die alle 12 Aussagen beantwortet haben; Mittelwert = Durchschnitt des Summenscores; Standardabweichung – entspricht der durchschnittlichen Abweichung des Summenscores vom Mittelwert desselben; Minimum/Maximum = kleinster/größter gemessener Wert; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

gewendet auf den Kontext des nachhaltigen Konsums bedeutete dies, dass die Befragten auf einer 4-stufigen Skala von 1 („sehr schwierig“) bis 4 („sehr einfach“) einschätzen sollten, wie leicht es ihnen fällt, Informationen über die Nachhaltigkeit einer Konsumoption zu finden, diese zu verstehen, zu beurteilen und basierend darauf konsumspezifische Handlungsstrategien entwickeln zu können. Die genauen Formulierungen der Fragen in der SVRV-Studie sowie die damit korrespondierenden Antworten der Befragten können der Abbildung D.I-5 entnommen werden.

Die zwölf Fragen lassen sich wiederum zu einem Gesamtindex und zu Teilindizes pro Literacy-Dimension verdichten. Dazu wurden einerseits Summenscores aller zwölf Items (= Gesamtindex) und andererseits Summenscores aus den drei Items pro Literacy-Dimension (= vier Teilindizes) gebildet. Die Item-Skalierungen wurden vorher auf den Bereich 0 bis 3 umkodiert, sodass in den Indizes ein Minimum-Wert von 0 für die Beantwortung aller Items mit der Antwortoption „sehr schwierig“ steht. Die Teilindizes bewegen sich daher

in einem Bereich von 0 bis 9, der Gesamtindex kann Werte zwischen 0 und 36 annehmen. Wie Abbildung D.I-6 zeigt, liegt der Gesamtindex in der Gesamtbevölkerung bei durchschnittlich 19,1 und damit nahezu in der Mitte des möglichen Wertebereiches 0 bis 36. Die durchschnittlichen Teilindexwerte in den Dimensionen Finden (5,0) und Verstehen (5,7) liegen oberhalb der Mitte des möglichen Wertebereiches (4,5). Hingegen liegen die durchschnittlichen Werte in der Dimension Beurteilen (4,0) und Handeln (4,4) unterhalb des mittleren Wertes.

Auf Basis dieses Messinstruments zeigt sich, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher eigene Kompetenzdefizite insbesondere in den beiden anspruchsvolleren Literacy-Dimensionen Beurteilen (Ø 4,0) und Handeln (Ø 4,4) wahrnehmen – das Finden (Ø 5,0) und Verstehen (Ø 5,7) von nachhaltigkeitsrelevanten Informationen im Bereich des Konsums fällt den Verbraucherinnen und Verbrauchern hingegen eher leicht.

Bei den Fragen, welche die Dimension Finden betreffen, gaben konkret knapp 70 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher an, dass es einfach oder sehr einfach sei, Informationen darüber zu finden, welches Fortbewegungsmittel für eine bestimmte Strecke am nachhaltigsten sei. 67 Prozent empfinden es als einfach oder sehr einfach, herauszufinden, wie sie Altgeräte recyceln und der Wiederverwertung zuführen können. Hingegen fällt es nur 28 Prozent der Befragten leicht oder sehr leicht, Informationen darüber zu finden, ob ein Produkt nachhaltig hergestellt wurde.

In der Dimension Verstehen fällt es den Befragten nach eigenen Angaben einfach bis sehr einfach zu verstehen, wie sie ihren Heizenergie- und Stromverbrauch nachhaltig gestalten können (65 Prozent) und warum Lebensmittelabfälle zu vermeiden sind, um nachhaltiger zu konsumieren (81 Prozent). Abweichend davon schätzen die Befragten es jedoch eher schwer ein, Informationen über die Nachhaltigkeit von Produkten (z. B. Nachhaltigkeitslabels, Energieeffizienzlabels) zu verstehen (siehe hierzu auch C.III Ernährung). Hier gab lediglich jede/r zweite Befragte (50 Prozent) an, dass dies einfach oder sehr einfach sei.

Bei den Fragen, die sich auf das Beurteilen von nachhaltigkeitsrelevanten Informationen beziehen, zeigen die Angaben der Verbraucherinnen und Verbrauchern, dass es ihnen eher schwer oder sehr schwer fällt (64 Prozent) einzuschätzen, ob die ihnen verfügbaren Nachhaltigkeitsinformationen ausreichen, um eine Konsumententscheidung treffen zu können. Noch schwerer fällt es nach eigenen Angaben im Vergleich zu beurteilen, ob Nachhaltigkeitsinformationen vertrauenswürdig sind (siehe hierzu auch C.III Ernährung). Hier gaben 74 Prozent der Befragten an, dass dies schwer oder gar sehr schwer falle. Umgekehrt verhält es sich bei der Nachhaltigkeitsbeurteilung der eigenen Konsumgewohnheiten. Diese fällt laut eigener Aussage den meisten Befragten leicht oder sehr leicht (60 Prozent).

Bei den Fragen, die das tatsächliche Handeln betreffen, scheinen die Verbraucherinnen und Verbraucher tendenziell uneins und bewerten diese zu fast gleichen Anteilen mit einfach und schwer. So findet es nur rund die Hälfte einfach oder sehr einfach, mithilfe der verfügbaren Informationen nachhaltigkeitsbewusste Konsumententscheidungen zu treffen (51 Prozent), Empfehlungen für einen nachhaltigen Konsum, z. B. von der Politik, den Medien oder von Freunden, zu folgen

(46 Prozent) und gemeinsam mit der Familie, Freunden oder Bekannten nachhaltigere Verhaltensstrategien zu entwickeln (47 Prozent).

Wie beim Bewusstsein für nachhaltigen Konsum lassen sich auch bei der Betrachtung der Nachhaltigkeitsliteracy-Indizes zwar statistisch signifikante, aber dennoch teils nur geringe Unterschiede zwischen verschiedenen Befragtengruppen identifizieren – mit Ausnahme des Geschlechterunterschieds, der sich anders als beim Bewusstsein für nachhaltigen Konsum bei der Nachhaltigkeitsliteracy nicht feststellen lässt.

Die jüngste Befragtengruppe (18 bis 29 Jahre) schätzt sich als leicht überdurchschnittlich kompetent ein (\bar{M} 20,0), die nächstältere Gruppe der 30- bis 44-Jährigen hingegen empfindet sich als leicht unterdurchschnittlich kompetent (\bar{M} 18,4). Die beiden älteren Befragtengruppen ab 45 Jahren zeigen keine Unterschiede zum Bevölkerungsdurchschnitt. Die genauere Betrachtung der Teilindizes in den vier Literacy-Dimensionen gibt Aufschluss darüber, wodurch die Unterschiede zwischen den Altersgruppen entstehen. So fällt der jüngsten Befragtengruppe (18 bis 29 Jahre) insbesondere das Finden von nachhaltigkeitsrelevanten Informationen (\bar{M} 5,4) und nach eigenen Angaben das Handeln (\bar{M} 5,0) überdurchschnittlich leicht. Hingegen schätzte es diese Altersgruppe überdurchschnittlich schwer ein, nachhaltigkeitsrelevante Informationen zu beurteilen (\bar{M} 3,7). Auch der zweitjüngsten Gruppe der 30- bis 44-Jährigen fällt es überdurchschnittlich schwer, die nachhaltigkeitsrelevanten Informationen zu beurteilen (\bar{M} 3,6). Den 45- bis 59-Jährigen fällt es überdurchschnittlich leicht, nachhaltigkeitsrelevante Informationen zu verstehen (\bar{M} 6,0). Der ältesten Befragtengruppe ab 60 Jahren fällt es überdurchschnittlich leicht, nachhaltigkeitsrelevante Informationen zu beurteilen (\bar{M} 4,4).

Zwischen den Bildungsniveaus zeigen sich im Gesamtindex der Nachhaltigkeitsliteracy zunächst keine Unterschiede. Ein Erklärungsansatz für dieses auf den ersten Blick unerwartete Ergebnis zeigt sich bei Betrachtung der Teilindizes. Hier fällt auf, dass jenen Verbraucherinnen und Verbrauchern mit hohem Bildungsniveau das Verstehen (\bar{M} 6,0) von nachhaltigkeitsrelevanten Informationen und das entsprechende Handeln (\bar{M} 4,7) überdurchschnittlich leicht fällt. Im Gesamtindex zeigt sich diese Abweichung jedoch nicht, da es dieser hoch gebildeten Gruppe nach eigenen Anga-

Tabelle D.I-2: Nachhaltigkeitsliteracy-Indizes in verschiedenen Befragtengruppen

	n	Gesamtindex	Finden	Verstehen	Beurteilen	Handeln
Geschlecht						
Frauen	488	19,0	4,9	5,8	3,9	4,4
Männer	475	19,2	5,1	5,7	4,1	4,4
Alter						
18 bis 29 Jahre	151	20,0*	5,4**	5,8	3,7*	5,0***
30 bis 44 Jahre	234	18,4*	4,9	5,7	3,6***	4,2
45 bis 59 Jahre	269	19,1	4,8	6,0*	4,0	4,3
60 Jahre und älter	308	19,3	5,1	5,5	4,4***	4,3
Einkommen						
unter 1.500 Euro	168	18,8	4,9	5,7	4,1	4,1*
1.500 bis unter 3.000 Euro	298	18,5	5,0	5,3***	4,0	4,3
3.000 bis unter 4.500 Euro	220	20,0**	5,2	6,2***	4,0	4,6*
4.500 Euro und mehr	203	19,4	4,8	6,1**	3,8	4,6
Bildung						
niedrig	301	19,0	5,2	5,5	4,2	4,1**
mittel	307	18,9	4,8	5,7	4,1	4,4
hoch	354	19,4	5,0	6,0**	3,8*	4,7**

Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, Auswertung basierend auf 963 vollständigen Fällen, die alle 12 Aussagen beantwortet haben; Abweichungen von 963 je soziodemografischer Dimension aufgrund fehlender Angaben zur Soziodemografie; getestet wurden die durchschnittlichen Indexwerte pro Befragtengruppe gegen den Durchschnitt aller Befragten (t-Test); *** = höchst signifikanter Unterschied ($p \leq 0,001$) / ** = hoch signifikanter Unterschied ($p \leq 0,01$) / * = signifikanter Unterschied ($p \leq 0,05$); grün hinterlegt sind Befunde deutlich überdurchschnittlicher Indexwerte, violett hinterlegt sind Befunde deutlich unterdurchschnittlicher Indexwerte; Einkommen bezieht sich auf das monatliche Nettohaushaltseinkommen; Bildung bezieht sich auf den höchsten Bildungsabschluss der Befragten, niedrig = noch Schüler, von der Schule abgegangen ohne Schulabschluss, Volksschul-, Hauptschul- oder gleichwertiger Abschluss; mittel = Polytechnische Oberschule, Realschul- oder gleichwertiger Abschluss; hoch = (Fach-)Abitur und höher; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

ben auch überdurchschnittlich schwerfällt, nachhaltigkeitsrelevante Informationen zu beurteilen ($\bar{0}$ 3,8). Den Verbraucherinnen und Verbrauchern mit niedrigem Bildungsniveau fällt das Handeln überdurchschnittlich schwer ($\bar{0}$ 4,1). Dennoch überraschen die wenigen und geringen Unterschiede zwischen den Bildungsgruppen. Schließlich wäre die intuitive Erwartung gewesen, dass ein höheres Bildungsniveau auch mit höherer Nachhaltigkeitsliteracy einhergeht (vice versa). Es sei hier jedoch darauf hingewiesen, dass nicht die Performanz getestet, sondern die Selbsteinschätzung der Verbraucherinnen und Verbraucher erfragt wurde. Vorstellbar ist, dass entweder (1.) jene mit höherem Bildungsniveau die eigene Kompetenz unterschätzen oder (2.) jene mit niedrigerem Bildungsniveau diese überschätzen.

zen. Ebenso möglich ist es, dass (3.) jene mit höherem Bildungsniveau die eigene Kompetenz korrekter einschätzen im Vergleich zu jenen mit niedrigem Bildungsniveau. All dies könnte theoretisch zu ähnlichen Niveaus der selbsteingeschätzten Nachhaltigkeitsliteracy führen.

Auch in Bezug auf das Einkommen sind einige Unterschiede zu erkennen. So fällt der Gesamtindex der Nachhaltigkeitsliteracy bei Verbraucherinnen und Verbrauchern mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 3.000 bis unter 4.500 Euro mit einem Durchschnittswert von 20,0 überdurchschnittlich hoch aus, was sich durch überdurchschnittliche Werte in den Dimensionen Verstehen ($\bar{0}$ 6,2) und Han-

deln ($\bar{0}4,6$) ergibt. Obgleich sich die Gesamtindexwerte der anderen Einkommensklassen nicht vom Bevölkerungsdurchschnitt unterscheiden, zeigen sich bei diesen jedoch in jeweils einem Teilindex Abweichungen. So fällt es nach ihren eigenen Angaben Verbraucherinnen und Verbrauchern mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von unter 1.500 Euro überdurchschnittlich schwer, nachhaltigkeitsrelevante Aspekte in das eigene oder in kooperatives Handeln einfließen zu lassen ($\bar{0}4,1$). Die Verbraucherinnen und Verbrauchern mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 1.500 bis unter 3.000 Euro schätzen ihre Fähigkeit zum Verstehen mit einem durchschnittlichen Indexwert von 5,3 als unterdurchschnittlich gering ein, während Verbraucherinnen und Verbraucher mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von über 4.500 Euro sich hier überdurchschnittlich kompetent einschätzten ($\bar{0}6,1$).

4.2 UN-Nachhaltigkeitsziele: Kenntnis und Assoziationen der Verbraucherinnen und Verbraucher

Die Kenntnis der UN-Nachhaltigkeitsziele und konkret die Kenntnis des Ziels Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen (SGD 12) kann als eine spezifische Form des Wissens aufgefasst werden. Solche spezifischen Wissensstände über die politische Rahmung der aktuellen Transformationsprozesse sind zwar nicht Teil der auf individuelle Konsumprozesse gerichteten Nachhaltigkeitsliteracy. Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit die Kompetenz zum nachhaltigen Konsum mit einem Wissen um die Zielsetzungen

auf politischer Ebene einhergeht, wodurch ggf. eine politische Mobilisierung möglich wäre.

Vorliegende Studien fokussieren den Bekanntheitsgrad zumeist auf einem aggregierten Gesamtbevölkerungslevel und erlauben damit einen guten Gesamtüberblick.¹⁰ Sie sind aus Sicht des SVRV jedoch zu undifferenziert, um verbrauchergruppenspezifische Informationsbedarfe erfassen zu können. Darüber hinaus liefern die genannten Studien kaum Einsichten über Zusammenhänge zwischen verschiedenen Variablen (insbesondere der Nachhaltigkeitsliteracy, aber auch den Bewusstseinsausprägungen für nachhaltigen Konsum, siehe Abschnitt D.I.3). Dafür wäre es notwendig, dieselben Verbraucherinnen und Verbraucher entweder simultan oder – noch besser – zeitversetzt im Rahmen einer Panel-Studie zu diesen Themen zu befragen.

Um die damit skizzierten empirischen Lücken zu schließen, wurden die Verbraucherinnen und Verbraucher in der im Auftrag des SVRV durchgeführten Bevölkerungsbefragung zunächst danach gefragt, ob sie von den UN-Nachhaltigkeitszielen jemals gehört oder gelesen haben.¹¹ Die Frageformulierung sowie die Antwortoptionen wurden aus den oben erwähnten Studien adaptiert und differenziert, um eine hinreichende Vergleichbarkeit zu gewährleisten und Abstufungen der Bekanntheitsgrade vornehmen zu können. Dementsprechend konnten die Verbraucherinnen und Verbraucher in ihren Antworten differenzieren, ob sie von SDGs bereits gehört oder gelesen haben, jedoch nicht genau wissen, um welche Ziele es sich handelt (Bekanntheit) oder konkret wissen, um welche Ziele es sich handelt (konkrete Kenntnis). Alternativ standen die Antwortoptionen „Ich bin nicht sicher“ und „Nein“ zur Auswahl.

10 Zum Ende des Jahres 2015 erhob die Europäische Union mit dem „Spezial Eurobarometer 441“ die ersten repräsentativen Ergebnisse auf EU- und Mitgliedsstaatenebene und damit bereits rund zwei Monate nach der Verabschiedung der UN-Nachhaltigkeitsziele. In Deutschland lag die Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele zum damaligen Zeitpunkt bei 42 Prozent und war im Vergleich mit den Bekanntheitsgraden des EU28-Durchschnitts (36 Prozent) als überdurchschnittlich zu werten (Europäische Union, 2016). Ein Jahr später wurde die Erhebung mit dem „Spezial Eurobarometer 455“ wiederholt. Die Bekanntheitsgrade fielen im Jahr 2016 sowohl EU28-weit (41 Prozent) als auch in Deutschland (46 Prozent) rund vier bis fünf Prozentpunkte höher aus als im Vorjahr (Europäische Union, 2017b). Ein weiteres Jahr später, im Jahr 2017, wurde im Zuge des „Meinungsmontitor Entwicklungspolitik 2018“ der Bekanntheitsgrad erneut erhoben. Dieser lag in der deutschen Bevölkerung bei nun noch 32 Prozent. Demnach hatte über die Hälfte der Bevölkerung auch zwei Jahre nach Verabschiedung der UN-Nachhaltigkeitsziele von diesen weder gehört noch gelesen – oder war sich dessen etwaig nicht mehr bewusst. Dementsprechend erklärten 2017 auch nur neun Prozent der deutschen Verbraucherinnen und Verbraucher, dass sie tatsächlich wüssten, um welche konkreten Ziele es sich handele (Gleser & Schneider, 2018). Aktuellere Umfragedaten zur Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele finden sich im Ergebnisbericht des „Global Survey zu Nachhaltigkeit und den SDGs“ und wurden im Zeitraum September 2018 bis Juni 2019 weltweit erhoben. Der Ergebnisbericht weist global einen Bekanntheitsgrad von knapp 50 Prozent, EU-weit von rund 57 Prozent aus. Der Bekanntheitsgrad in der deutschen Bevölkerung lag zum ausgewiesenen Erhebungszeitpunkt bei rund 46 Prozent und damit unterhalb des sowohl globalen als auch EU-weiten Durchschnitts (Frank & Cort, 2020).

11 Der genaue Wortlaut der Frage kann der Abbildung D.I-7 entnommen werden.

Abbildung D.I-7: Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele



Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 1.000; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Foto SDG-Farbrad: Vereinte Nationen.

Etwa zwei Drittel (62Prozent) der Verbraucherinnen und Verbraucher verneinen, von den UN-Nachhaltigkeitszielen bereits gelesen oder gehört zu haben. Weitere 12Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher geben an, sich nicht sicher zu sein. 19Prozent der Befragten sind die UN-Nachhaltigkeitsziele dem Namen nach bekannt, sie wissen jedoch nicht genau, um welche Ziele es sich konkret handelt. Lediglich sieben Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher haben laut eigener Aussage konkrete Kenntnis über die UN-Nachhaltigkeitsziele und wissen auch, um welche Ziele es sich handelt.

Es lässt sich also zunächst festhalten: Auch fünf Jahre nach Verabschiedung der UN-Nachhaltigkeitsziele hat von diesen mehr als die Hälfte der Verbraucherinnen und Verbraucher weder gehört noch gelesen – oder kann sich daran zum Erhebungszeitpunkt nicht mehr erinnern. Nur 19Prozent der Befragten sind die UN-Nachhaltigkeitsziele zumindest dem Namen nach bekannt. Lediglich sieben Prozent der Befragten gaben an, auch zu wissen, um welche konkreten Ziele es sich handelt.

Im Vergleich mit dem Ergebnisbericht des Global Survey zu Nachhaltigkeit und den SDGs und dem dort genannten Bekanntheitsgrad von 46Prozent (Frank & Cort, 2020) weisen die Daten der Bevölkerungsbefragung mit 26Prozent einen deutlich niedrigeren Bekanntheitsgrad aus. Über die Ursachen für diese erhebliche Diskrepanz kann an dieser Stelle nur spekuliert werden. Ein möglicher Grund könnte in der verzerrten Stichprobe des Global Survey liegen, die auch

von den Autoren Frank und Cort (2020) selbst angeführt wird. So wurde der Global Survey von mehr als 250 sogenannten Multiplikatoren verteilt und sowohl über Social-Media-Kanäle als auch mittels einer von 18 Influencern unterstützten Social-Media-Kampagne geteilt. In der Ansprache wurde bereits auf das Thema hingewiesen. Diese Form der Ansprache potenzieller Teilnehmerinnen und Teilnehmer mag dazu geführt haben, dass im Sinne einer Selbstselektion vermehrt Nachhaltigkeitsinteressierte gewonnen wurden. Um diesen Effekt zu vermeiden, wurde in der Bevölkerungsbefragung des SVRV lediglich erwähnt, dass es sich um eine „Meinungsumfrage zu hochaktuellen Themen“ handele. Eine Selbstselektion durch eine entsprechende Themenaffinität der Befragten kann somit weitestgehend ausgeschlossen werden.

Im Hinblick auf SDG 12 ist bekannt, dass die deutschen Verbraucherinnen und Verbraucher diesem UN-Nachhaltigkeitsziel bei gestützter Abfrage eine hohe unmittelbare Bedeutung für sich selbst und ihrer Familie zusprechen. Hinter „Maßnahmen zum Klimaschutz“ (SDG 13), „Gesundheit und Wohlergehen“ (SDG 3) und „Hochwertige Bildung“ (SDG 4) rangiert SDG 12 damit auf dem vierten Platz (Frank & Cort, 2020). Die spezifische Bekanntheit von SDG 12 wurde in der Befragung erstmalig für Deutschland repräsentativ erhoben, sodass hierfür keine Vergleichswerte vorliegen. Auffallend jedoch ist, dass selbst in der Gruppe derer, die mindestens von den UN-Nachhaltigkeitszielen insgesamt bereits gehört oder gelesen haben, das SDG 12 rund 35Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher dem Namen nach unbekannt ist.

Tabelle D.I-3: Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele in verschiedenen Befragtengruppen

	n	konkrete Kenntnis (in %)	bekannt (in %)	nicht sicher (in %)	nicht bekannt (in %)
Geschlecht					
Frauen	511	6	19	10	64
Männer	489	7	20	14	59
Alter					
18 bis 29 Jahre	151	4	43	9	44
30 bis 44 Jahre	237	10	20	13	57
45 bis 59 Jahre	275	5	14	14	67
60 Jahre und älter	337	7	13	10	69
Einkommen					
unter 1.500 Euro	179	4	19	12	65
1.500 bis unter 3.000 Euro	311	5	16	14	66
3.000 bis unter 4.500 Euro	222	9	14	14	62
4.500 Euro und mehr	208	9	30	9	52
Bildung					
niedrig	317	2	9	15	73
mittel	317	5	19	12	64
hoch	363	12	28	10	51

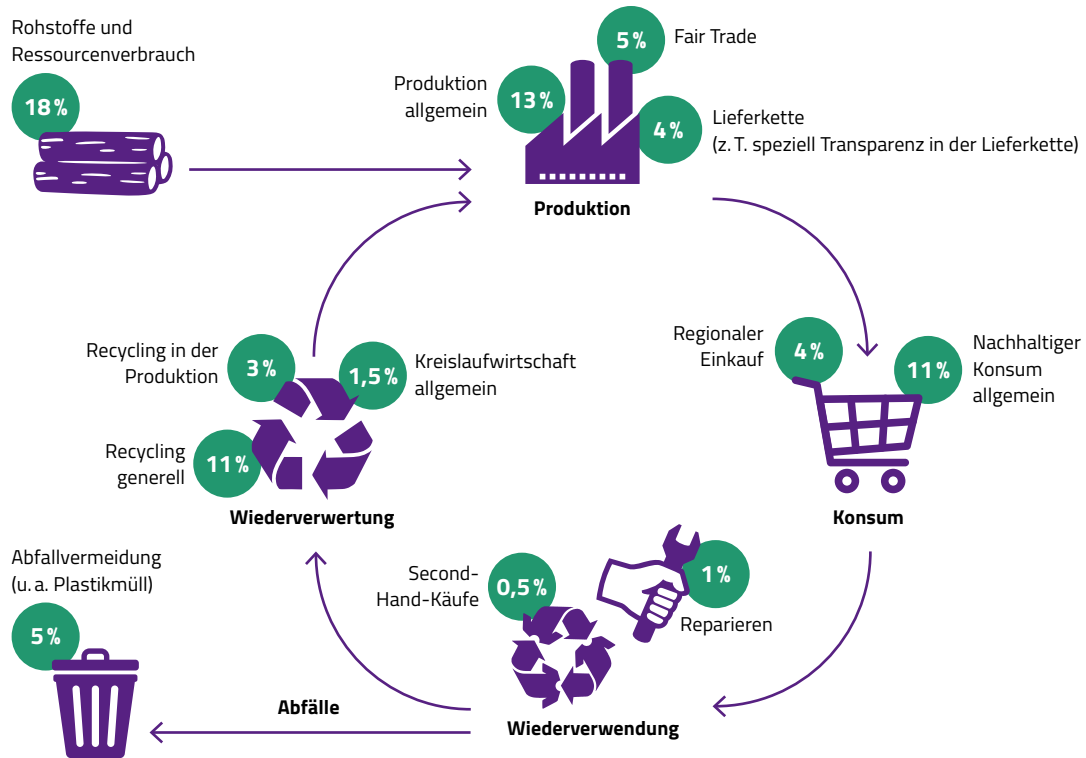
Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 1.000; Abweichungen von 100 % je Befragtengruppe bedingt durch fehlende Angaben oder rundungsbedingt; Abweichungen von 1.000 je soziodemografischer Dimension aufgrund fehlender Angaben zur Soziodemografie; Einkommen bezieht sich auf das monatliche Nettohaushaltseinkommen; Bildung bezieht sich auf den höchsten Bildungsabschluss der Befragten, niedrig = noch Schüler, von der Schule abgegangen ohne Schulabschluss, Volksschul-, Hauptschul- oder gleichwertiger Abschluss; mittel = Polytechnische Oberschule, Realschul- oder gleichwertiger Abschluss; hoch = (Fach-)Abitur und höher; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

Die beobachtbaren Unterschiede zwischen verschiedenen Befragtengruppen decken sich mit den Ergebnissen zum Thema Nachhaltigkeitsliteracy: Bei näherer Betrachtung des geschlechtsspezifischen Antwortverhaltens zeigen sich kaum Unterschiede, allerdings lassen sich auch hier deutliche Altersunterschiede ausmachen. So fällt auf, dass insbesondere ältere Befragte die UN-Nachhaltigkeitsziele nicht kennen. So geben rund 69 Prozent in der Gruppe der mindestens 60-Jährigen an, die UN-Nachhaltigkeitsziele nicht zu kennen. Bei den 18- bis 29-Jährigen liegt dieser Anteil hingegen bei 44 Prozent. Umgekehrt verhält es sich beim Anteil derer, die von den UN-Nachhaltigkeitszielen bereits gehört oder gelesen haben, jedoch keine konkrete Vorstellung der Ziele haben. Von den jüngeren Befragten (18 und 29 Jahre) bejahten dies 42 Prozent,

während nur 13 Prozent in der Altersgruppe 60 Jahre und älter diese Angabe machten. Der Anteil derer, die eine konkrete Kenntnis der UN-Nachhaltigkeitsziele behaupten, ist allerdings über alle Altersgruppen hinweg gering und bewegt sich im Bereich von vier bis zehn Prozent.

Hinsichtlich des Bildungsniveaus sind die UN-Nachhaltigkeitsziele bei den Hochgebildeten am bekanntesten. Doch geben auch in dieser Befragtengruppe mit 28 Prozent deutlich weniger als die Hälfte an, von den UN-Nachhaltigkeitszielen bereits gelesen oder gehört zu haben. Eine konkrete Kenntnis dieser haben zwölf Prozent der Hochgebildeten. Noch deutlich geringer liegt die Bekanntheit mit einem Anteil von 19 Prozent bei den Befragten mit mittlerem Bildungsstand. Um

Abbildung D.I-8: Spontane Assoziationen der Verbraucherinnen und Verbraucher mit SDG 12

**Allgemeine Nennung ohne Konkretisierung**

10% soziale Nachhaltigkeit (u. a. Gerechtigkeit, Menschenrechte)

12% Umweltschutz, Ökologie, ökologischer Fußabdruck

3% Klimaschutz, Klimawandel, Klimaneutralität

Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung; Auswertung basierend auf den Antworten von 260 Befragten, die bei der Frage zuvor angaben, von den UN-Nachhaltigkeitszielen bereits gehört/gelesen oder konkrete Kenntnis dieser zu haben; kodierte Antworten auf offene Frage, mehrfache Zuweisung zu Antwortcodes möglich; abgebildet sind ausgewählte spontane Antworten; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

welche Ziele es sich konkret handelt, wissen in dieser Befragtengruppe nur fünf Prozent. In der Gruppe der Niedriggebildeten fallen die Bekanntheit und die konkrete Kenntnis nochmals niedriger aus. Hier geben lediglich zwei Prozent an, zu wissen, um welche Ziele es sich bei den UN-Nachhaltigkeitszielen handelt. Weitere neun Prozent bejahten, von den UN-Nachhaltigkeitszielen zumindest bereits gehört oder gelesen zu haben.

Jene Befragten, die angaben, dass sie von den UN-Nachhaltigkeitszielen entweder bereits gehört oder gelesen oder gar eine konkrete Kenntnis dieser haben

(26 Prozent bzw. 260 Befragte), wurden sodann auch nach der Bekanntheit des SDG 12 „Nachhaltige Produktions- und Konsummuster sicherzustellen“ und ihren Assoziationen mit diesem UN-Nachhaltigkeitsziel gefragt. 37 Prozent dieser Befragten bejahten, auch dieses zu kennen und genau zu wissen, was mit „der Sicherstellung nachhaltiger Produktions- und Konsummuster“ gemeint sei. 27 Prozent haben diese konkrete Vorstellung von SDG 12 nicht, haben von diesem Ziel allerdings bereits gehört oder gelesen. Weitere rund 15 Prozent sind sich nicht sicher. Den restlichen 21 Prozent der Befragten ist SDG 12 gänzlich unbekannt.

Neben den geschlossenen Fragen wurde auch eine offene Frage nach den Assoziationen mit SDG 12 gestellt. Hierbei dachten 47 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher spontan an die Produktionsseite. 13 Prozent verwiesen allgemein auf eine nachhaltigere Gestaltung der Produktion (vgl. Abbildung D.I-8). Manche Verbraucherinnen und Verbraucher wurden konkreter und führten u. a. den nachhaltigen Verbrauch von Rohstoffen und Ressourcen (18 Prozent), die nachhaltigere Gestaltung der Lieferkette (4 Prozent) oder die sozial verträglichere Gestaltung der Produktion (5 Prozent) an, was sich u. a. durch Assoziationen mit guten bzw. fairen Arbeitsbedingungen oder dem Begriff „Fair Trade“ ausdrückte. Die folgenden Zitate bringen einige dieser Assoziationen beispielhaft zum Ausdruck:

„Ich denke daran, dass die Umwelt geschont werden soll, Materialien nachhaltig und sparsam eingesetzt werden – nicht auf Teufel komm raus ganze Wälder abholzen.“
(66-jährige Verbraucherin)

„Nachhaltig sein bezüglich Energie, Ressourcen und dem Umgang mit den Menschen, die in der Produktionskette tätig sind.“
(59-jährige Verbraucherin)

„Es geht darum, nicht Ressourcen zu verschwenden und dass die Ressourcen langfristig vorhanden bleiben.“
(85-jähriger Verbraucher)

„Dass mehr in Deutschland produziert wird – weniger Transportwege.“
(37-jährige Verbraucherin)

18 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher äußerten sich zur Konsumseite, wobei gut jeder Zehnte (11 Prozent) eher allgemein eine nachhaltigere Gestaltung der Konsummuster assoziierte. Auffallend hierbei war die primär auf das Einkaufsverhalten und die Produktnutzung ausgerichtete Wortwahl. So nannten manche den Mehrkonsum von nachhaltigen Produkten oder weniger verpackten Produkten, das Aufbrauchen von Produkten oder einen generell sparsameren Konsum. Bedarfsfeldbezogene Facetten wie bspw. der Mobilitätskonsum wurden hingegen nicht assoziiert.

„Dass man im Überfluss lebt und viel wegwirft – das soll sich ändern. Und man soll die Ware schätzen.“
(93-jährige Verbraucherin)

„Dass der Konsum nicht das überschreitet, was da ist und Nachhaltigkeit fördert.“
(39-jährige Verbraucherin)

„Dass man darauf achtet, was man einkauft, dass man nicht alles einkauft und dann wegschmeißt, dass man sich genau überlegt was man kauft.“
(66-jährige Verbraucherin)

14 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher nannten Aspekte, die das Zusammenspiel von Produktion und Konsum im Sinne einer Kreislaufwirtschaft (Circular Economy) aufgriffen. Während hierbei rund zwei Prozent unkonkret blieben, sprachen die meisten Verbraucherinnen und Verbraucher konkreter die Wiederverwertung an. So assoziierten diese das Recycling generell (11 Prozent) oder speziell in den Produktionsabläufen (3 Prozent). Weniger Verbraucherinnen und Verbraucher gingen auf die Facette der Wiederverwendung ein. Hier dachte lediglich ein Prozent an die Wiederverwendung von Produkten für gleiche Zwecke (Second-Hand-Käufe) und nur knapp ein Prozent an das Reparieren von Produkten für eine nachhaltigere Gestaltung der Produktions- und Konsummuster. Rund fünf Prozent der Befragten dachten bei SDG 12 an die Vermeidung von Abfällen, wovon rund die Hälfte explizit auf die Vermeidung von Plastikmüll hinwies.

„Es geht um den Anbau, die Herstellung von Produkten, Verpackung und Bereitstellung, Verpackungsentsorgung und Verwertung der Wertstoffe.“
(57-jähriger Verbraucher)

„Dinge wiederverwenden und nur so viel verwenden, wie man auch nachhaltig wieder erwirtschaften kann.“
(43-jährige Verbraucherin)

„Es geht um geschlossene Produktionskreisläufe, bei denen kein Abfall entsteht.“
(56-jähriger Verbraucher)

Die Bevölkerungsbefragung des SVRV verdeutlicht, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher vorrangig Themen wie nachhaltigen Rohstoffverbrauch, sozial- und umweltverträgliche Produktion, Recycling und regionalen Konsum mit SDG 12 assoziieren. Die vorherrschenden Assoziationsräume scheinen sich mit den Bereichen zu decken, in denen Verbraucherinnen und Verbraucher vorrangig Nachhaltigkeitsaspekte in das eigene Verhalten integrieren. In der Tat deckt sich die oft genannte Assoziation „Recycling“ mit den Ergebnissen des Eurobarometer 468, demzufolge die Trennung des Mülls für Recyclingzwecke die von den Deutschen am meisten genannte umweltrelevante Aktivität (71 Prozent) der vergangenen sechs Monate im Jahr 2017 war. Auch die Nennung des Einkaufs regionaler Produkte in der Bevölkerungsbefragung findet sich im Eurobarometer 468. So gaben dort 56 Prozent der befragten Deutschen im Jahr 2017 an, in den vergangenen sechs Monaten lokale Produkte gekauft zu haben (Europäische Union, 2017a).

Weiterhin auffallend ist, dass die Assoziationen nahezu ausschließlich die Dimensionen Ökologie und Soziales betreffen. Eine assoziative Verknüpfung von SDG 12 bzw. nachhaltiger Produktion und nachhaltigem Konsum mit der ökonomischen Dimension fehlt hingegen fast gänzlich. Zudem werden rechtliche Aspekte nicht mit nachhaltigem Konsum und nachhaltiger Produktion assoziativ verknüpft. Auch ältere Studien berichteten bereits davon, dass mit dem Nachhaltigkeitsbegriff hauptsächlich ökologische Themen wie ressourcenschonendes Wirtschaften oder Umwelt- und Klimaschutz sowie teilweise noch soziale Aspekte verbunden würden (Schudak, Schoenheit & Grünwald, 2014). Dass auch im Jahr 2020 hier keine Entfaltung des Begriffs in der Dreidimensionalität stattgefunden hat, bedarf näherer Ursachenforschung. Mögliche Gründe und Ansatzpunkte zur Gegensteuerung werden im Zuge der Maßnahmenentwicklung (siehe Abschnitt D.I.8) diskutiert.

5 Gelegenheit zum nachhaltigen Konsum

Selbst wenn Verbraucherinnen und Verbraucher nachhaltig konsumieren wollen, sind sie sich der Kriterien nachhaltigen Konsums bewusst und die Kompetenzen besitzen, nachhaltig zu konsumieren, so kann es doch immer noch sein, dass nachhaltiger Konsum nicht gelingt. Ein wesentlicher Grund kann darin liegen, dass sich den Verbraucherinnen und Verbrauchern keine Gelegenheiten zum nachhaltigen Konsum bieten. Unter Gelegenheiten werden im Kontext dieses Gutachtens dabei alle Faktoren verstanden, die gänzlich oder zu Teilen außerhalb des Einflussbereiches der Verbraucherinnen und Verbraucher liegen. Darunter können u. a. die Ausgestaltung der Angebotsseite des Marktes, das Lebens- und Bildungsumfeld, der rechtliche Rahmen, aber auch die eigene Lebenslage, die z. B. aufgrund fehlender finanzieller oder zeitlicher Ressourcen die Wahrnehmung von Angeboten verhindern kann, fallen. Diese rahmenden und somit exogenen Faktoren determinieren regelmäßig das Verhalten, mithin und insbesondere auch die Konsumentscheidungen im Nachhaltigkeitskontext (Nguyen, Nguyen & Hoang, 2019). Sie sind es, welche die oft gesehene Kluft zwischen Einstellung und dem tatsächlichen (Konsum-)Verhalten erklären können. Anders ausgedrückt, führt ein Bewusstsein für nachhaltigen Konsum nicht unweigerlich zu einem nachhaltigen Konsum. Vielmehr kann es sich erst dann im tatsächlichen Verhalten manifestieren, wenn sich auch die Gelegenheit dazu in einer Form bietet, die sich in der Wahrnehmung der Verbraucherinnen und Verbraucher als umsetzbar erweist, insbesondere das Einkommen nicht überfordert, und zum Handeln motiviert. Deswegen wurde in der repräsentativen Erhebung gefragt, ob Verbraucherinnen und Verbraucher Barrieren und Änderungsbedarfe sehen, die einen nachhaltigen Konsum erschweren oder diesen gar verhindern. Was sollte sich aus Verbrauchersicht ändern, damit ihnen ein nachhaltiger Konsum erleichtert wird?

5.1 Wahrgenommene Barrieren und Änderungsbedarfe für nachhaltigen Konsum

Um ein durch Antwortvorgaben unbeeinflusstes Wahrnehmungsbild zu erfassen, wurde in der im Auftrag des SVRV durchgeführten Bevölkerungsbefragung den Befragten eine offene Frage zu Änderungsbedarfen gestellt, die ihnen einen nachhaltigen Konsum erleichtern oder gar erst ermöglichen würden. Die Antworten sind daher als spontane Reaktionen zu verstehen und geben auch die wahrgenommenen Barrieren der Verbraucherinnen und Verbraucher wieder, die mental als erstes abgerufen werden konnten. Sie stellen keine Zustimmungsanteile in der Bevölkerung dar. Die Antworten weisen zudem aufgrund des hohen Freiheitsgrades in der Beantwortung verschiedene Abstraktions- bzw. Konkretisierungsgrade auf und können daher auch überschneidend sein. Eine Übersicht

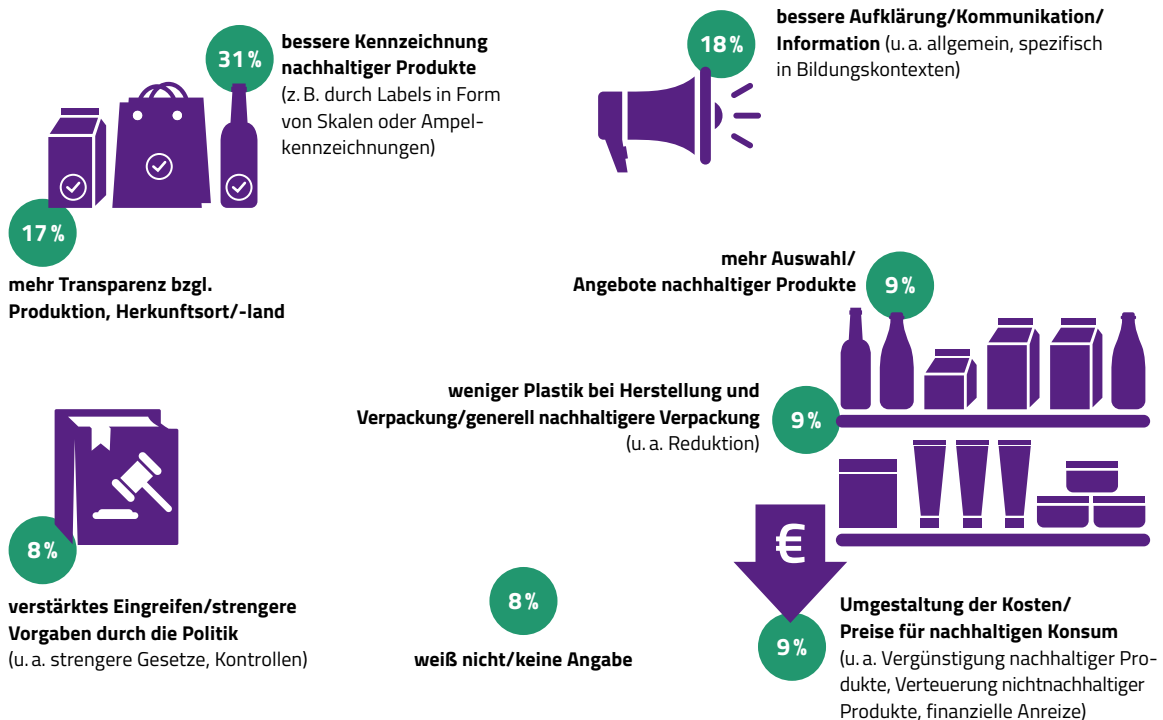
über die meistgenannten wahrgenommenen Barrieren und Änderungsbedarfe findet sich in Abbildung D.I-9.

Die Ergebnisse zeigen, dass 17 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucherangaben, sich allgemein mehr Transparenz über die Produktion und die Herkunft von Produkten zu wünschen, um sich (besser) orientieren zu können. 31 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher werden konkreter und fordern eine verständlichere Nachhaltigkeitskennzeichnung der Produkte, u. a. in Form von Labels, die mit Ampelkennzeichnungen oder eingängigen Skalen versehen sind (siehe dazu auch C.III Ernährung). Die folgenden Zitate verdeutlichen die entsprechenden Wahrnehmungen beispielhaft:

„Klarere Kennzeichnung der Produkte, die einheitlich und auch verpflichtend ist – auch für die Landwirtschaft.“

(32-jährige Verbraucherin)

Abbildung D.I-9: Meistgenannte wahrgenommene Barrieren und Änderungsbedarfe der Verbraucherinnen und Verbraucher



Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 1.000; kodierte Antworten auf offene Frage, mehrfache Zuweisung zu Antwortcodes möglich; abgebildet sind ausgewählte spontane Antworten; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

„Es müsste klarer erkennbar sein, was nachhaltig ist und was nicht – das würde mir sehr weiter helfen.“

(25-jähriger Verbraucher)

„Generell mehr Transparenz, vertrauenswürdigerer Nachhaltigkeitsiegel, visuell besser sichtbare Siegel.“

(41-jähriger Verbraucher)

„Durch ein Ampelsystem, wie in Großbritannien, sollte mehr kenntlich gemacht werden.“

(65-jährige Verbraucherin)

Knapp 18 Prozent der Befragten wünschen überdies eine bessere Aufklärung und Information bzw. Kommunikation zu nachhaltigkeitsrelevanten Aspekten. So werden in diesem Zusammenhang u. a. Forderungen laut, über den Begriff der Nachhaltigkeit grundsätzlich besser aufzuklären und konkretere Handlungshinweise darüber zu erhalten, wie das eigene Verhalten nachhaltiger gestaltet werden kann. 17 Prozent der Befragten bleiben bei dieser Aussage allgemein und spezifizieren weder den Ort noch den Absender der Kommunikation. Nur rund ein Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher wird konkreter, fordert eine bessere Aufklärung in Bildungskontexten und verweist hierbei zum Großteil bereits auf die (früh-)kindliche Schulbildung.

„Die Medien sollten mehr darüber aufklären, was man anders machen könnte.“

(42-jährige Verbraucherin)

„Mehr Informationen über die Bedeutung des Wortes Nachhaltigkeit.“

(57-jährige Verbraucherin)

„Noch mehr Aufklärung in der Schule.“

(20-jähriger Verbraucher)

„Informationen, Informationen und nochmals Informationen – und das von der Schule aus.“

(86-jährige Verbraucherin)

Auf den ersten Blick scheint dies kohärent mit den Ergebnissen des „Eurobarometer 468“. In der Studie konnten die Befragten aus einer vorgegebenen Liste die drei Maßnahmen auswählen, die ihrer Meinung nach die effektivsten Mittel zur Bekämpfung von Umweltproblemen seien. 20 Prozent der Deutschen wählten hierbei

die „Bereitstellung von mehr Information“ aus – ein Anteil, der allerdings unterhalb des EU-Durchschnitts (28 Prozent) liegt und auch den niedrigsten Anteil innerhalb der Zustimmungswerte der deutschen Befragten darstellt (Europäische Union, 2017 a). Letzteres vermag vor dem Hintergrund verwundern, dass in der Bevölkerungsbefragung die spontane Nennung von „besserer Aufklärung/Kommunikation/Information“ sehr häufig genannt wurde. Allerdings wiesen die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht per se auf mehr, sondern auf bessere Information hin. Wie eine bessere Information aus Verbrauchersicht gestaltbar wäre, deutete sich bei den konkreteren Assoziationen zur besseren Produktkennzeichnung an. Denn hierbei wurden verschiedene Ausgestaltungsformen von Labels – bspw. Ampelkennzeichnungen oder farbliche Skalen – genannt, die eine vereinfachte Art der Informationsdarbietung darstellen (siehe auch C.III Ernährung sowie E Potenziale eines verbesserten Verbraucherinformationsrechts).

Rund acht Prozent wünschen sich zudem ein verstärktes Eingreifen und strengere Vorgaben durch die Politik. Hierbei nennen die Verbraucherinnen und Verbraucher u. a. strengere Gesetze und bessere Kontrollen (siehe auch C.III Ernährung). Auch die Vereinheitlichungen von Nachhaltigkeitskennzeichnungen werden hier explizit genannt.

„Produkte, die nicht sehr nachhaltig sind, aus dem Verkehr nehmen, strengere Regeln für faire und nachhaltige Bedingungen festlegen.“

(71-jährige Verbraucherin)

„Kennzeichnung, der man vertrauen kann. Die Verantwortung kann nicht völlig auf den Endkunden abgewälzt werden – hier ist auch Regulation durch Gesetze gefordert.“

(56-jährige Verbraucherin)

Den Wunsch nach stärkerer Gesetzgebung und Kontrolle bestätigen ebenfalls die Ergebnisse des „Eurobarometer 468“. So befürwortete dort rund ein Drittel der deutschen Befragten auf aktive Nachfrage gesetzliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Umweltproblemen. Für jeweils 36 Prozent zählten die Einführung höherer Bußgelder für Verstöße gegen die Umweltschutzgesetzgebung sowie eine bessere Durchsetzung der Gesetzgebung zu den wirksamsten Maßnahmen. 29 Prozent sprachen sich für eine strengere Umweltschutzgesetzgebung aus (Europäische Union, 2017 a).

Die Befragten äußern überdies, dass sie das derzeitige Angebot im Hinblick auf nachhaltige Konsumoptionen als änderungswürdig und ausbaufähig erachten. So nennen neun Prozent der Befragten spontan eine generell größere Auswahl nachhaltiger Produkte oder konkreter ein Mehrangebot von u. a. regionalen Produkten, Bio-Produkten oder Fleischprodukten aus besserer Tierhaltung (siehe dazu auch C.III Ernährung). Andere argumentieren umgekehrt und halten eine Verringerung der Auswahl von nicht-nachhaltigen Produkten für notwendig. Ebenso fordern rund neun Prozent der befragten Verbraucherinnen und Verbraucher einen verringerten Einsatz von Plastik bei der Herstellung und Verpackung von Produkten bzw. generell nachhaltigere Verpackungen.

„Mehr nachhaltige Produkte müssten angeboten werden.“

(52-jährige Verbraucherin)

„Bei Fleisch bekommt man nur Haltungsform 1 und nicht 3 oder 4, was man kaufen würde. Es ist nicht genug verfügbar.“

(56-jähriger Verbraucher)

„Das Angebot muss entsprechend nachhaltig sein, vor allem in Bezug auf Plastikmüll sollte mehr Loses angeboten und Verpackungen reduziert werden.“

(61-jährige Verbraucherin)

„Generell im Einzelhandel mehr nachhaltige Angebote, da ich nicht auf den Wochenmarkt gehen kann, da ich Vollzeit arbeite.“

(38-jährige Verbraucherin)

Eng mit dem Angebot verknüpft ist die Wahrnehmung der derzeitigen Preisgestaltung bzw. der Kosten eines nachhaltigen Konsums. So nehmen neun Prozent der Befragten diese als unpassend wahr, verweisen entweder auf die Notwendigkeit der Vergünstigung nachhaltiger Produkte, die Verteuerung nichtnachhaltiger Produkte oder im abstrakteren Sinn auf die Notwendigkeit eines höheren finanziellen Anreizes für nachhaltigen Konsum.

„Nachhaltige Produkte sollten preislich gleich oder günstiger sein als normale Produkte.“

(52-jähriger Verbraucher)

„Bahnfahren müsste günstiger als Fliegen sein.“

(30-jährige Verbraucherin)

„Die Vermarktung muss sich ändern, sodass Leute auch mit weniger Geld an sowas rankommen und nicht nur die mit mehr Geld.“

(19-jähriger Verbraucher)

„Die Preise für die Produkte müssten fairer sein. Wenn die Produkte das kosten würden, was sie kosten müssten, würde sich unser Verhalten verändern.“

(66-jähriger Verbraucher)

Diese Zitate deuten auch darauf hin, dass nachhaltiger Konsum derzeit nicht für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen umsetzbar ist. So verweisen diejenigen befragten Verbraucherinnen und Verbraucher, die spontan keinen konkreten Veränderungsvorschlag nennen konnten, ausschließlich auf die eigene Lebenslage, fehlende finanzielle Ressourcen sowie systemische Rahmenbedingungen, die ihnen einen nachhaltigen Konsum erschweren würden.

„Bin Hartz-IV-Empfänger, mit mehr Geld könnte ich hierauf mehr Augenmerk legen.“

(64-jähriger Verbraucher)

„Ich habe beruflich viele Flugreisen. Die Ölheizung ist vom Vermieter vorgeschrieben.“

(42-jähriger Verbraucher)

„Ich würde gerne umweltbewusster einkaufen, aber es wurden sehr viele Einkaufsmöglichkeiten bei mir auf dem Land abgeschafft und es gibt leider nur die großen Ketten. Wenn ich nachhaltiger einkaufen möchte, muss ich 50 km fahren. Das rechnet sich nicht.“

(53-jährige Verbraucherin)

Zusammenfassend lässt sich im Hinblick auf die Gelegenheiten zum nachhaltigen Konsum festhalten, dass viele Verbraucherinnen und Verbraucher eine bessere Aufklärung zum Thema Nachhaltigkeit wünschen – insbesondere im Hinblick auf die Transparenz über Produktion und Herkunft der Produkte. Als Lösungsoption betrachten sie eine verbesserte Nachhaltigkeitskennzeichnung in Form von Labels (siehe dazu auch E Potenziale eines verbesserten Verbraucherinformationsrechts). Konkrete Änderungsbedarfe werden im Bereich

des Produktangebots gesehen – u. a. weniger Verpackung, weniger Plastikeinsatz und eine größere Auswahl nachhaltiger Konsumoptionen werden gefordert.

Ein Teil der Verbraucherinnen und Verbraucher spricht sich spontan für strengere Gesetze und Kontrollen aus – wie im Folgenden noch ausführlich erläutert

wird, würden rund 40 Prozent der Befragten gar auf konkrete Nachfrage eine Nachhaltigkeitssteuer befürworten. Und nicht zuletzt nehmen einige Verbraucherinnen und Verbraucher nachhaltigen Konsum spontan als unrealistische Wunschvorstellung wahr, da u. a. ihr Einkommen und ihre lokale Situation ihnen einen nachhaltigen Konsum nicht möglich machen.

Fokusthema: die Verminderung der Lebensmittelverschwendung

Das UN-Nachhaltigkeitsziel Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen (SDG 12) adressiert im Unterziel 12.3 die Verminderung der Lebensmittelverschwendung sowohl im Einzelhandel als auch auf Ebene der Verbraucherinnen und Verbraucher (Vereinte Nationen, 2015). Laut Bevölkerungsbefragung fällt es den meisten Verbraucherinnen und Verbrauchern (67 Prozent) leicht zu verstehen, warum die Vermeidung von Lebensmittelabfällen auch ein Teilbereich des nachhaltigen Konsums ist (siehe Abschnitt D.I.4.1). Diese Sensibilisierung für das Thema Lebensmittelverschwendung bestätigte sich auch in den zum Bedarfswelt Ernährung durchgeführten Fokusgruppengesprächen (siehe C.III Ernährung). Die Verbraucherinnen und Verbraucher wiesen in den Gesprächen darauf hin, dass Jugendliche größtenteils bereits in ihren Elternhäusern dafür sensibilisiert würden, Lebensmittel nicht zu verschwenden. Auch Frauen mit türkischstämmigem Hintergrund versuchen zunehmend nur noch nach Bedarf zu kaufen. In diesem Zusammenhang stellten diese in den Fokusgruppen auch die eigene türkische Tradition infrage, immer mehr als notwendig einzukaufen und zu lagern, für den Fall, dass Gäste beköstigt werden müssen. Auch arabische Geflüchtete versuchen Lebensmittelverschwendung zu vermeiden, indem sie Übrig-Gebliebenes nicht wegwerfen und beim Einkaufen nicht zu große Mengen und haltbare Produkte kaufen, so das Ergebnis der Fokusgruppen.

Ogleich die Verbraucherinnen und Verbraucher zunehmend sensibilisiert zu sein scheinen und ihren Beitrag zur Reduktion von Lebensmittelverschwendung leisten wollen, wird dennoch in Deutschland jährlich rund ein Drittel der produzierten Nahrungsmittel entlang der gesamten Wertschöpfungskette verschwendet oder geht verloren (Schmidt et al., 2019; Speck et al., 2020). Einen Grund für die hohe Lebensmittelverschwendung sehen die befragten Verbraucherinnen

und Verbraucher der Fokusgruppen in den vom Einzelhandel angebotenen Mengenrabatten. Diese würden dazu führen, dass mehr gekauft würde als verbraucht werden könne, was letztlich in mehr Lebensmittelabfällen resultiere. Eine dementsprechende Aussage lautete wie folgt:

„Ich finde es immer doof, dass ein Stück im Endeffekt mehr kostet, also der Stückpreis fast doppelt so teuer ist, als wenn ich drei Stücke kaufe.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt)

Doch nicht nur preispolitische Maßnahmen, sondern auch die Produktpolitik und hier insbesondere die derzeit oft nicht bedarfsgerechten Verpackungsgrößen würden zu Lebensmittelabfällen führen, so die Verbraucherinnen und Verbraucher. Oft gebe es nicht die Möglichkeit, kleinere Mengen zu kaufen, und es müsse zwangsläufig eine Menge gekauft werden, die nicht verbraucht werden könne. Die folgende Aussage verdeutlicht dieses Problem:

„Es gibt ja viele Singlehaushalte, wer will da schon 4 kg Möhren kaufen.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt)

Neben diesen im Hinblick auf die Lebensmittelverschwendung problematischen Marketingmaßnahmen der Anbieter werden auch die rechtlichen Rahmenbedingungen durch die Verbraucherinnen und Verbraucher kritisiert. So führe das EU-weit gesetzlich vorgeschriebene Kennzeichnungselement des Mindesthaltbarkeitsdatums dazu, dass Lebensmittel vorzeitig weggeworfen würden, obgleich sie noch verzehrbar wären. Auch bemängeln sie, dass das sogenannte

Containern – die Entnahme weggeworfener Lebensmittel aus Abfallcontainern – verboten sei.

„Auch, dass Leute, die containern, in den Knast dafür kommen, aber die Lebensmittelhändler das einfach so wegschmeißen können, ist nicht richtig.“

(30- bis 60-jährige Person aus einer norddeutschen Großstadt)

Zudem wird der Einzelhandel dafür kritisiert, dass viele Prozesse und Unternehmensvorgaben im Verborgenen blieben und viele Lebensmittelabfälle vermeidbar seien, so die Verbraucherinnen und Verbraucher:

„Der Schwund ist schon mit einkalkuliert. Also das mit dem Wegschmeißen ist ein großes Problem, was hintenherum so passiert und noch nicht mal in der Öffentlichkeit ankommt.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt)

„Wir haben auch manchmal gesehen, dass wenn Verbraucher anmerken, dass in einem Dreierpack eine Paprika vergammelt ist, die im Laden den ganzen Packen wegschmeißen müssen.“

(Person mit niedrigem Bildungsniveau aus einer ostdeutschen Großstadt)

Einen weiteren Grund für die hohen Anteile weggeworfener Lebensmittel sehen die zum Bedarfsfeld Ernährung ergänzend befragten Experten (siehe C.III Ernährung) in den Prozessschritten, die dem Einzelhandel vorgelagert sind. So würden die aktuell geltenden Gütekriterien bereits in den Wertschöpfungsstufen Erzeugung und Verarbeitung zum Verlust vieler Lebensmittel führen.

Die Vielfalt der aufgezeigten – und sicherlich nicht erschöpfenden – Barrieren und Kritikpunkte zeigt, dass die derzeitigen systemisch-strukturellen Rahmenbedingungen den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Verminderung von Lebensmittelverschwendung er-

schweren und zum Teil gänzlich verhindern. Lösungsstrategien werden von den Fokusgruppenteilnehmerinnen und -teilnehmern sowie auch den befragten Expertinnen und Experten in geteilter Verantwortung von Herstellern, Handel, Verbraucherinnen und Verbrauchern und rahmengebender Politik gesehen.

So wurde sowohl in den Fokusgruppen als auch in den Expertengesprächen gefordert, das Mindesthaltbarkeitsdatum abzuschaffen. Eine Expertin regte insbesondere den Verzicht auf diese Kennzeichnung auf lang haltbaren Produkten an – denn gerade bei Produkten wie Nudeln und Salz falle auf, dass die Händler bewusst kurze Mindesthaltbarkeitsdaten angäben, um Mehrkäufe anzuregen.

Auch die gesetzliche Verpflichtung des Einzelhandels zur Vermeidung von Abfällen wurde als adäquat angesehen. Zudem sollte der Einzelhandel auch dabei unterstützt werden, indem u. a. die Möglichkeiten für Lebensmittelspenden verbessert werden. Hilfreich wäre auch ein klarer Rechtsrahmen für das Containern, so die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher sehen die Anbieter, d. h. die Hersteller und den Handel, insbesondere bei der Verpackungsgröße und der Preisgestaltung in der Verantwortung. Gefordert wird u. a., dass die Möglichkeit geboten wird, Lebensmittel auch in kleineren Mengen kaufen zu können, ohne dass diese im Vergleich zur Großpackung im Durchschnitt teurer sind. Die Verbraucherinnen und Verbraucher weisen hier aber auch darauf hin, dass durch kleinere Mengen mehr Verpackungsmüll anfallen könnte – ein Aspekt, der daher mitgedacht und durch innovative Verpackungsstrategien zu vermeiden wäre. Einen weiteren Ansatzpunkt böte die Verbraucherbildung – dabei wurde allerdings auch die Vorbildfunktion z. B. des Elternhauses für das Verhalten der Jugendlichen betont. Bildung und Haushaltsberatung sollten ausgebaut werden, so die Forderung der Teilnehmenden. Wo die soziale Norm ein großes Speisenangebot an Gäste beinhaltet, sollten überdies Lösungsansätze entwickelt werden, Gastfreundschaft und Nachhaltigkeit zu verbinden.

5.2 Akzeptanz einer Nachhaltigkeitssteuer

Um den Verbraucherinnen und Verbrauchern selbstbestimmte Entscheidungen in Einklang mit Nachhaltigkeit zu ermöglichen, sind ein nachhaltigkeitsorientierter Ordnungsrahmen und entsprechende Maßnahmen notwendig. Die Politik setzt bereits auf ein Zusammenspiel aus ordnungspolitischen und -rechtlichen Maßnahmen mit der Eigeninitiative von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Auch die Verbraucherpolitik bedient sich dazu eines breiten verbraucherpolitischen Instrumentariums, welches von der reinen Informationsbereitstellung über ökonomische Instrumente, wie Steuern, Abgaben und Subventionen, bis hin zu regulatorischen Instrumenten in Form von Ge- und Verboten reicht (siehe u. a. Böcher & Töller, 2012; Thorun et al., 2017).

Die Prüfung und Umsetzung solcher ordnungspolitischer bzw. konkreter verbraucherpolitischer Maßnahmen braucht jedoch Zeit und stellt mit Blick auf global vernetzte Wirtschaften eine Herausforderung dar. Um die Meinung der Verbraucherinnen und Verbraucher hierzu in einem ersten Schritt zu erfassen, wurde die Akzeptanz einer konkreten Maßnahme – nämlich die Einführung einer Nachhaltigkeitssteuer, die den Preis nichtnachhaltiger Produkte erhöhen würde – abgefragt.

Die Idee, z. B. nichtnachhaltige Produkte und Dienstleistungen als eine Form der ökonomischen Regulierung zu besteuern, wurde bereits im Februar 2012 in den Deutschen Bundestag als Petition eingebracht. Die entsprechende Forderung lautete,

„alle Produkte oder Rohstoffe, die keinem biologischen oder technischen Kreislauf zurückgeführt werden können mit einer hohen Generationen- oder Nachhaltigkeitssteuer zu belegen [...]. Nachhaltige, biologische Produkte sind im Gegenzug steuerlich zu begünstigen.“
[Deutscher Bundestag – Petitionsausschuss, 2012, S. 1]

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags führte dazu an:

„Die vom Petenten geforderte Steuer auf Produkte oder Rohstoffe, die keinem biologischen oder technischen Kreislauf zugeführt werden können, könnte unter Umständen als besondere Verbrauchssteuer eingeführt werden.“

[Deutscher Bundestag – Petitionsausschuss, 2013, S. 2]

Jedoch

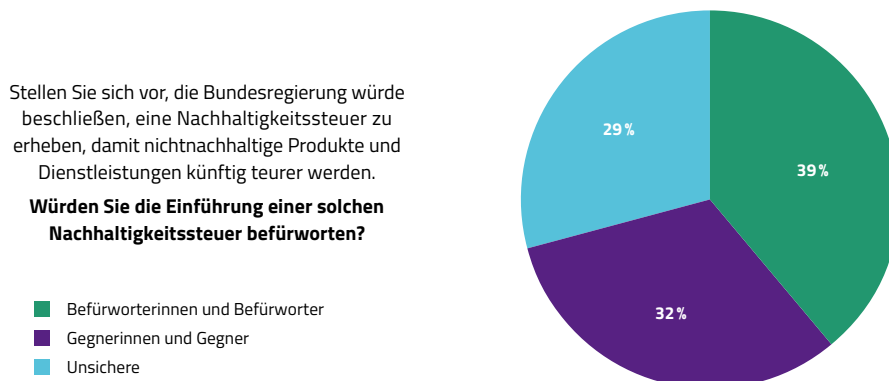
„ruft der Ausschuss in Erinnerung, dass mit der Schaffung des Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 das Erfordernis besteht, das Besteuerungssystem, die Besteuerungsstrukturen sowie in einem gewissen Umfang die Steuersätze aller relevanten Steuern auf den Verbrauch von Waren (Verbrauchssteuern) zu harmonisieren. Hierzu gehören die Verbrauchssteuern auf Energieerzeugnisse, elektrischen Strom, Alkohol oder alkoholische Getränke sowie Tabakwaren. Eine unionsweite Steuer auf Produkte oder Rohstoffe, die keinem biologischen oder technischen Kreislauf zugeführt werden können, ist demnach nicht vorgesehen.“
(ebd., S. 2)

Zudem arbeite das

„Ressourceneffizienzprogramm [...] bewusst nicht mit steuerlichen Maßnahmen, um einer Zielerreichung näher zu kommen. Der Petitionsausschuss gibt hier zu bedenken, dass bei der Einführung von Steuern, wie sie im vorgetragenen Petition eine Rolle spielen, Wettbewerbsverzerrungen zwischen deutschen und ausländischen Produkten sowohl im Binnenmarkt als auch im globalen Wettbewerb eintreten könnten.“
(ebd., S. 3)

Bei neuen Verbrauchssteuern besteht neben damit angesprochenen unions- und wettbewerbsrechtlichen Problematiken immer auch die Gefahr einer regressiven Wirkung, d. h. dass einkommensschwächere Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber einkommensstärkeren Verbraucherinnen und Verbrauchern relativ stärker belastet werden (Wagschal, 2015), wodurch die Ausgestaltung einer Nachhaltigkeitssteuer mit vielen Herausforderungen einhergehen würde. Voraussetzung für eine Einführung bzw. eine Debatte

Abbildung D.I-10: Akzeptanz einer Nachhaltigkeitssteuer



Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 1.000; als Antwortmöglichkeiten gegeben waren „ja“, „nein“, „nicht sicher“ sowie die Ausweichoption „keine Angabe“; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

über eine Einführung ist auf jeden Fall die prinzipielle Bereitschaft der Bevölkerung, durch eine Nachhaltigkeitssteuer Einschränkungen hinzunehmen.

Um die grundsätzliche Akzeptanz einer Nachhaltigkeitssteuer in Deutschland abschätzen zu können, wurde in der im Auftrag des SVRV durchgeführten Bevölkerungsbefragung eine geschlossene Frage zur Akzeptanz einer hypothetischen Nachhaltigkeitssteuer gestellt. Diese wurde mit den Antwortmöglichkeiten „ja“, „nein“, „nicht sicher“ sowie der Ausweichoption „keine Angabe“ versehen. In der Frage wurde ganz bewusst kein konkreter Besteuerungssatz genannt, jedoch das Resultat der Nachhaltigkeitssteuer genannt, nämlich, dass dadurch nichtnachhaltige Produkte und Dienstleistungen teurer würden. So befragt, befürworten rund 39 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher die Einführung einer solchen Nachhaltigkeitssteuer. Rund 29 Prozent sind sich nicht sicher, rund 32 Prozent lehnen eine Nachhaltigkeitssteuer grundsätzlich ab (siehe Abbildung D.I-10).

Auch in anderen Studien wie dem Eurobarometer 468 (Europäische Union, 2017a) befürworteten 26 Prozent der Deutschen die Ausweitung finanzieller Anreize für Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbraucher in Form von Steuerbegünstigungen oder Subventionen (EU: 27 Prozent). 24 Prozent unterstützten die stärkere Besteuerung umweltschädlicher Aktivitäten (EU: 22 Prozent). In der Bevölkerungsbefragung des SVRV lag der Zustimmunganteil zu einer Nachhaltigkeitssteuer bei 39 Prozent und rund ein Drittel der Ver-

braucherinnen und Verbraucher lehnte eine solche entschieden ab (siehe Abbildung D.I-10). Ob dies als eine Steigerung der Akzeptanz angesehen werden kann, muss an dieser Stelle offen bleiben; allein schon deswegen, weil sich die Zustimmungsabfrage im Eurobarometer 468 auf die ökologische Dimension bezieht, während in der Bevölkerungsbefragung bewusst der breitere Begriff der Nachhaltigkeitssteuer gewählt wurde. Auch wurde in der Bevölkerungsbefragung die Information gegeben, dass durch eine Nachhaltigkeitssteuer nichtnachhaltige Produkte teurer würden. Im Eurobarometer 468 gab es eine solche Begleitinformation, welche die Konsequenzen einer Steuereinführung vor Augen führt, nicht, sodass hier ggf. die Ableitung dieser Konsequenz nicht von den Verbraucherinnen und Verbrauchern mitgedacht wurde – ein Umstand, der die im Vergleich hohen Zustimmungswerte in der Bevölkerungsbefragung jedoch umso bemerkenswerter macht.

Bei Betrachtung der Soziodemografie fällt auf, dass die Zustimmunganteile mit dem Alter tendenziell abnehmen. So befürworten rund 56 Prozent der 18- bis 29-Jährigen und rund 43 Prozent der 30- bis 44-Jährigen die Einführung einer Nachhaltigkeitssteuer. Bei den 45- bis 59-Jährigen sowie den mindestens 60-Jährigen liegen die Zustimmunganteile hingegen mit 31 bzw. 33 Prozent deutlich geringer. Im Vergleich zu den jüngeren Befragten unter 45 Jahren scheint der geringe Befürworter-Anteil bei den älteren Befragten weniger aus höheren Gegner-Anteilen zu resultieren, sondern vielmehr aus höheren Anteilen

Tabelle D.I-4: Akzeptanz einer Nachhaltigkeitssteuer in verschiedenen Befragtengruppen

	n	Befürworterinnen und Befürworter (in %)	Gegnerinnen und Gegner (in %)	Unsichere (in %)
Geschlecht				
Frauen	511	35	27	37
Männer	489	42	38	20
Alter				
18 bis 29 Jahre	151	56	27	17
30 bis 44 Jahre	237	43	36	21
45 bis 59 Jahre	275	31	34	35
60 Jahre und älter	337	33	31	36
Einkommen				
unter 1.500 Euro	179	19	47	34
1.500 bis unter 3.000 Euro	311	34	34	32
3.000 bis unter 4.500 Euro	223	48	29	23
4.500 Euro und mehr	208	54	25	21
Bildung				
niedrig	318	23	41	36
mittel	317	35	34	32
hoch	364	55	24	21

Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 1.000; Abweichungen von in Summe 100 % je Befragtengruppe rundungsbedingt; Abweichungen von 1.000 je soziodemografischer Dimension aufgrund fehlender Angaben zur Soziodemografie; Einkommen bezieht sich auf das monatliche Nettohaushaltseinkommen; Bildung bezieht sich auf den höchsten Bildungsabschluss der Befragten, niedrig = noch Schüler, von der Schule abgegangen ohne Schulabschluss, Volksschul-, Hauptschul- oder gleichwertiger Abschluss; mittel = Polytechnische Oberschule, Realschul- oder gleichwertiger Abschluss; hoch = (Fach-)Abitur und höher; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

jener Verbraucherinnen und Verbraucher, die unentschieden bzw. unsicher sind. So liegen die Gegner-Anteile in den älteren Befragtengruppen mit 34 bzw. 31 Prozent nahe den Gegner-Anteilen der jüngeren Befragtengruppen mit 27 bzw. 36 Prozent. Hingegen sind die Anteile der Unsicheren in den älteren Befragtengruppen mit 35 bzw. 36 Prozent weitaus höher als in den jüngeren Befragtengruppen mit 17 bzw. 21 Prozent.

Gleichweg zeigen sich auch unterschiedliche Zustimmungsverteilungen in den verschiedenen Einkommensklassen. Je höher das monatliche Haushaltsnettoeinkommen ist, desto höher sind auch die Anteile der Nachhaltigkeitssteuer-Befürworter. So zeigt sich der höchste Befürworter-Anteil bei Befragten aus bes-

serverdienenden Haushalten mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von mindestens 4.500 Euro (54 Prozent), dicht gefolgt von jenen Befragten aus Haushalten mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen zwischen 3.000 und unter 4.500 Euro (48 Prozent). Rund vierzehn Prozentpunkte geringer fällt mit 34 Prozent der Zustimmungsteil der Personen aus Haushalten mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 1.500 Euro bis unter 3.000 Euro aus. Das Schlusslicht in dieser Betrachtung bilden Befragte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von unter 1.500 Euro. Hier finden sich sowohl die wenigsten Befürworterinnen und Befürworter (19 Prozent) als auch die meisten Gegnerinnen und Gegner (47 Prozent) einer Nachhaltigkeitssteuer.

Ein ähnlich heterogenes Bild zeigt sich in Bezug auf die Bildung. Während hochgebildete Befragte mehrheitlich eine Nachhaltigkeitssteuer befürworten (55 Prozent), stimmt dieser nur knapp ein Drittel der Befragten mit mittlerem Bildungsniveau zu. Den größten Gegner-Anteil (41 Prozent) und zugleich auch den geringsten Befürworter-Anteil (23 Prozent) verzeichnen die niedriggebildeten Befragten.

Im Geschlechtervergleich befürworten Männer eine Nachhaltigkeitssteuer eher (Männer: 42 Prozent; Frauen: 35 Prozent), aber auf der anderen Seite lehnen Männer eine solche Steuer auch entschiedener ab (Männer: 38 Prozent; Frauen 27 Prozent). Das auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinende Bild erklärt sich bei Betrachtung der Anteile der unsicheren Verbraucherinnen und Verbraucher. So sind die meisten Frauen (37 Prozent) unsicher, ob sie eine Nachhaltigkeitsteuer befürworten sollen oder nicht. Der Anteil der Männer, der Unsicherheit angibt, liegt hingegen nur bei 20 Prozent.

Zusammenfassend lässt sich im Hinblick auf die Gelegenheitswahrnehmung Folgendes festhalten: Viele Befragte betrachten nachhaltigen Konsum ressourcenbedingt als unrealistische Wunschvorstellung. Die Befragten wünschen sich zum Teil ein aktives staatliches Handeln, zumindest im Hinblick auf eine verbraucher-gerechte Information. Stärkere Markteingriffe, z. B. die Einführung einer Nachhaltigkeitssteuer, werden von einem relativ großen Teil befürwortet, allerdings lehnt auch ein großer Teil eine solche Steuer ab. Deswegen werden Markteingriffe im Folgenden noch einmal differenzierter analysiert.

6 Wechselwirkungen der Voraussetzungen für nachhaltigen Konsum

Ob und wie hängen die bis zu dieser Stelle isoliert untersuchten Voraussetzungen für nachhaltigen Konsum zusammen? Welche Unterschiede im Hinblick auf Bewusstsein und Nachhaltigkeitsliteracy zeigen sich zwischen Befürworterinnen und Befürwortern und Gegnern und Gegnerinnen der Nachhaltigkeitssteuer? Und wie hängen Bewusstsein und Nachhaltigkeitsliteracy mit der Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele zusammen? Wie die folgenden Analysen zeigen werden, sind das Bewusstsein für nachhaltigen Konsum und die Nachhaltigkeitsliteracy bei den Befürworterinnen und Befürwortern einer Nachhaltigkeitssteuer höher ausgeprägt als bei deren Gegnerinnen und Gegnern. Gleiches zeigt sich bei der Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele – auch jene Befragte, die von diesen Zielen mindestens gehört oder gelesen haben, weisen höhere Werte bei Bewusstsein und Nachhaltigkeitsliteracy auf als jene, denen diese unbekannt sind. Hingegen zeigt sich in den Daten zwischen dem Bewusstsein für nachhaltigen Konsum und der Nachhaltigkeitsliteracy überraschenderweise kein direkter Zusammenhang zur Akzeptanz einer Nachhaltigkeitssteuer – weder mit dem Gesamtindex noch den einzelnen Literacy-Dimensionen. Mögliche Erklärungsansätze, wie eine mögliche Über- oder Unterschätzung der eigenen Kompetenzen, werden im nachfolgenden Abschnitt weiter erläutert.

6.1 Bewusstsein für nachhaltigen Konsum und Nachhaltigkeitsliteracy

Um zu analysieren, ob das Bewusstsein für nachhaltigen Konsum und Nachhaltigkeitsliteracy zusammenhängen, wurden zunächst bivariate Korrelationskoeffizienten berechnet. Diese zeigen das Maß der Stärke eines Zusammenhangs zwischen zwei Variablen in einem Wertebereich von -1 (perfekter negativer Zusammenhang) über 0 (kein Zusammenhang) bis 1 (perfekter positiver Zusammenhang). Solche Extremwerte werden jedoch selten erreicht, weswegen für die Werte zwischen 0 und ± 1 interpretatorische Daumenregeln entwickelt wurden. Beim hier genutzten Korrelations-

koeffizient¹² r wird bei Werten kleiner betragsmäßig 0,3 von vernachlässigbaren, bei Werten zwischen 0,3 und kleiner 0,5 von schwachen, bei Werten zwischen 0,5 und kleiner 0,7 von moderaten und bei Werten ab 0,7 von starken Zusammenhängen gesprochen (Hinkle, Wiersma & Jurs, 2003).

Die verschiedenen Bewusstseinsdimensionen zeigen einen vernachlässigbaren Zusammenhang mit dem Gesamtindex der Nachhaltigkeitsliteracy. Die Korrelationskoeffizienten zeigen maximal Werte von $r = 0,2$ und sind entsprechend als vernachlässigbare Zusammenhänge zu interpretieren. Ähnliche Werte zeigen sich auch bei detaillierten Zusammenhangsanalysen der Bewusstseinsdimensionen mit den Teilindizes der Dimensionen Finden, Verstehen, Beurteilen sowie Handeln. Auch hier finden sich konstant nur vernachlässigbare Zusammenhänge.

Um auszuschließen, dass sozioökonomische Merkmale als relevante Hintergrundvariablen fungieren könnten und Zusammenhänge dadurch nicht ersichtlich werden, wurden die Zusammenhangsanalysen in gleicher Weise in einem nächsten Schritt pro Befragten-Gruppe durchgeführt. Doch auch bei dieser Betrachtung einzelner Alters-, Einkommens- und Bildungsklassen sowie bei einzelner Betrachtung der männlichen und weiblichen Befragten zeigen sich vernachlässigbare Zusammenhänge – nur in wenigen Fällen werden schwache Zusammenhänge erreicht.¹³

Tatsächlich ist das Ergebnis, dass nicht einmal moderate Zusammenhänge zu finden sind, überraschend. Schließlich hätte man intuitiv erwartet, dass jene mit höheren Bewusstseinswerten auch eine höhere Nachhaltigkeitsliteracy besitzen (vice versa). Vorsicht bei der Interpretation ist aber geboten, u. a. weil in der Bevölkerungsbefragung nicht die faktische Kompetenz zum nachhaltigen Konsum, sondern die Selbsteinschätzung dieser erhoben wurde. Vorstellbar ist, dass jene mit höherem Bewusstsein entweder (1.) kritischer bzgl. der eigenen Kompetenzeinschätzung sind und sich eher unterschätzen oder (2.) sie die eigene Kompetenz korrekter einschätzen im Vergleich zu jenen mit niedrigem Bewusstsein, welche die Nachhaltigkeitskomplexität

nicht gänzlich erfassen und sich daher überschätzen. Beides könnte theoretisch zu einer Nivellierung etwaiger Zusammenhänge führen.

6.2 Bewusstsein für nachhaltigen Konsum und Akzeptanz einer Nachhaltigkeitssteuer

Analysiert man die verschiedenen Dimensionen des Bewusstseins für nachhaltigen Konsum unter Beachtung der Verteilung der Befürworterinnen und Befürworter und Gegnerinnen und Gegner einer hypothetisch eingeführten Nachhaltigkeitssteuer, so lässt sich im Vergleich mit dem Gesamtbevölkerungsdurchschnitt in der Gruppe der Befürworterinnen und Befürworter ein deutlich überdurchschnittliches und in der Gruppe der Gegnerinnen und Gegner ein deutlich unterdurchschnittliches Bewusstsein in den Dimensionen Umwelt (Befürworter: $\emptyset 5,5$; Gegner: $\emptyset 4,9$), Soziales (Befürworter: $\emptyset 6,3$; Gegner: $\emptyset 5,8$) und Kollaborativer Konsum (Befürworter: $\emptyset 4,0$; Gegner: $\emptyset 3,5$) feststellen. Beim Genügsamen Konsum verhält es sich umgekehrt. Hier liegt das durchschnittliche Bewusstsein der Befürworterinnen und Befürworter unter dem Gesamtbevölkerungsdurchschnitt, während das der Gegnerinnen und Gegner im Bevölkerungsdurchschnitt liegt (Befürworter: $\emptyset 5,7$; Gegner: $\emptyset 6,0$). In der Dimension Konsum innerhalb der eigenen Mittel sind keine Zusammenhänge zu erkennen. Hier unterscheiden sich weder die durchschnittlichen Bewusstseinswerte der Befürworterinnen und Befürworter noch die der Gegnerinnen und Gegner vom Gesamtbevölkerungsdurchschnitt.

Bei Betrachtung der Bewusstseinswerte der Unsicheren in den Dimensionen, die am meisten zwischen Befürworterinnen und Befürwortern und Gegnerinnen und Gegnern einer Nachhaltigkeitssteuer differenzieren (Umwelt, Soziales, Kollaborativer Konsum), fällt auf, dass diese sich eher an den Bewusstseinswerten der Befürworterinnen und Befürworter orientieren. Eine eindeutige Aussage über das Warum und die Tendenz der Unsicheren kann an dieser Stelle

¹² Produkt-Moment-Korrelation nach Pearson.

¹³ Von den insgesamt 325 berechneten Korrelationskoeffizienten deuten 310 (95 Prozent) auf vernachlässigbare und 15 (5 Prozent) auf schwache Zusammenhänge hin.

Tabelle D.I-5: Bewusstsein für nachhaltigen Konsum und Akzeptanz einer Nachhaltigkeitssteuer

	Durchschnitt aller Befragten	Akzeptanz einer Nachhaltigkeitssteuer		
		Befürworterinnen und Befürworter (n = 376)	Gegnerinnen und Gegner (n = 317)	Unsichere (n = 286)
Umweltbewusstsein	5,3	5,5**	4,9***	5,5**
Sozialbewusstsein	6,2	6,3**	5,8***	6,3
Kollaborativer Konsum	3,8	4,0*	3,5*	3,9
Konsum innerhalb der eigenen Mittel	5,6	5,5	5,6	5,7
Genügsamer Konsum	5,9	5,7***	6,0	6,1**

Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung. Auswertung basierend auf 980 vollständigen Fällen, die alle zwölf Fragen zum Bewusstsein beantwortet haben; getestet wurden die durchschnittlichen Bewusstseinswerte pro Befragtengruppe gegen den Durchschnitt aller Befragten (t-Test); *** = höchst signifikanter Unterschied ($p \leq 0,001$) / ** = hoch signifikanter Unterschied ($p \leq 0,01$) / * = signifikanter Unterschied ($p \leq 0,05$); grün hinterlegt sind Befunde deutlich überdurchschnittlicher Bewusstseinswerte, violett hinterlegt sind Befunde deutlich unterdurchschnittlicher Bewusstseinswerte; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

nicht getroffen werden. Die ähnlichen Ausprägungen des Umwelt- und des Sozialbewusstseins sowie des Bewusstseins für kollaborativen Konsum geben jedoch Grund zur vorsichtigen Annahme, dass die Einführung einer Nachhaltigkeitssteuer kommunikativ so begleitet werden könnte, dass bei unsicheren Verbraucherinnen und Verbrauchern Akzeptanz geschaffen werden kann.

6.3 Nachhaltigkeitsliteracy und Akzeptanz einer Nachhaltigkeitssteuer

Analog zu der vorigen Zusammenhangsanalyse (siehe Abschnitt D.I.6.2) werden im Folgenden sowohl der Gesamtindex als auch die Teilindizes in den Nachhaltigkeitsliteracy-Dimensionen Finden, Verstehen, Beurteilen und Handeln entlang der Verteilung der Befürworterinnen und Befürworter und Gegnerinnen und Gegner einer hypothetischen eingeführten Nachhaltigkeitssteuer betrachtet.

Dabei zeigt sich, dass die Befürworterinnen und Befürworter im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung (\bar{X} 19,1) ihre Nachhaltigkeitsliteracy gesamthaft überdurchschnittlich (\bar{X} 19,8) einschätzen, während Gegnerinnen und Gegner diese eher unterdurchschnittlich (\bar{X} 18,4) bewerten. Die Unterschiedlichkeit kommt

vor allem durch die unterschiedlichen Ausprägungen in den Literacy-Dimensionen Verstehen und Handeln zustande. So bewerten die Befürworterinnen und Befürworter sowohl ihre Kompetenz, nachhaltigkeitsrelevante Informationen zu verstehen (\bar{X} 6,0) und basierend auf dieser Information nachhaltigkeitsrelevante Handlungsstrategien zu entwickeln (\bar{X} 4,7) durchschnittlich höher als die Gegnerinnen und Gegner (Verstehen: \bar{X} 5,4; Handeln: \bar{X} 4,1).

Betrachtet man die Unsicheren, so fällt auf, dass ihr Gesamtindex der Nachhaltigkeitsliteracy (\bar{X} 19,0) zwischen dem der Befürworterinnen und Befürworter und Gegnerinnen und Gegner liegt. Gleiches trifft auch auf alle Teilindizes in den vier Literacy-Dimensionen zu, die konsistent zwischen den Werten der Befürworterinnen und Befürworter und Gegnerinnen und Gegnern liegen. Anders als bei den am stärksten zwischen Befürworterinnen und Befürwortern und Gegnerinnen und Gegnern differenzierenden Bewusstseinsdimensionen (siehe Abschnitt D.I.6.2) kann bei den am stärksten differenzierenden Nachhaltigkeitsliteracy-Dimensionen Verstehen und Handeln jedoch nicht von einer eindeutigen Tendenz der Unsicheren in Richtung Befürworter- oder Gegnerschaft gesprochen werden. So liegt der Durchschnittswert in der Dimension Verstehen (\bar{X} 5,8) betragsmäßig näher an dem der Befürworterinnen und Befürworter (\bar{X} 6,0), der Durchschnittswert in der Dimension Handeln (\bar{X} 4,2) betragsmäßig näher an dem der Gegnerinnen und Gegner (\bar{X} 4,1).

Tabelle D.I-6: Nachhaltigkeitsliteracy und Akzeptanz einer Nachhaltigkeitssteuer

	Durchschnitt aller Befragten	Akzeptanz einer Nachhaltigkeitssteuer		
		Befürworterinnen und Befürworter (n = 375)	Gegnerinnen und Gegner (n = 307)	Unsichere (n = 281)
Gesamtindex	19,1	19,8*	18,4*	19,0
Finden	5,0	5,1	4,9	5,0
Verstehen	5,7	6,0**	5,4*	5,8
Beurteilen	4,0	4,0	4,0	4,0
Handeln	4,4	4,7***	4,1**	4,2

Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, Auswertung basierend auf 963 vollständigen Fällen, die alle zwölf Aussagen zur Nachhaltigkeitsliteracy beantwortet haben; getestet wurden die durchschnittlichen Indexwerte pro Befragtengruppe gegen den Durchschnitt aller Befragten (t-Test); *** = höchst signifikanter Unterschied ($p \leq 0,001$) / ** = hoch signifikanter Unterschied ($p \leq 0,01$) / * = signifikanter Unterschied ($p \leq 0,05$); grün hinterlegt sind Befunde deutlich überdurchschnittlicher Indexwerte, violett hinterlegt sind Befunde deutlich unterdurchschnittlicher Indexwerte. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

Dies legt die Vermutung nahe, dass eine höhere Nachhaltigkeitsliteracy mit einer höheren Akzeptanz einer Nachhaltigkeitssteuer einhergeht. Es ist aber zu betonen, dass die Querschnittsdaten keine Aussage über kausale Zusammenhänge erlauben. Es wäre also möglich, dass eine bessere Kompetenzbildung der Verbraucherinnen und Verbraucher die Akzeptanz für Instrumente wie die Nachhaltigkeitsteuer erhöhen könnte. Weitere Studien sollten diesen möglichen Zusammenhang in den Blick nehmen.

6.4 Bewusstsein für nachhaltigen Konsum und Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele

Die Vermutung liegt nahe, dass ein höheres Bewusstsein für nachhaltigen Konsum mit einem höheren Bekanntheitsgrad der UN-Nachhaltigkeitsziele einhergeht (vice versa). Im Hinblick auf diesen Zusammenhang zeigt die Datenanalyse annahmekonform, dass jene, die von den UN-Nachhaltigkeitszielen bereits gelesen oder gehört haben, im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung ein sowohl überdurchschnittliches Umwelt- (\bar{x} 5,5 im Vergleich zu \bar{x} 5,3) und Sozialbewusstsein (\bar{x} 6,4 im Vergleich zu \bar{x} 6,2) als auch Bewusstsein für kollaborativen Konsum (\bar{x} 4,1 im Vergleich zu \bar{x} 3,8) haben. Ebenfalls sind die Bewusstseinswerte bei jenen, die von den UN-Nachhaltigkeitszielen weder gehört noch gelesen haben, in diesen Dimensionen unterdurchschnittlich (Umwelt: \bar{x} 5,2, Soziales: \bar{x} 6,0); Kollaborativer Konsum: \bar{x} 3,6).

Diese Unterschiede zeigen sich jedoch nicht in den zwei weiteren ökonomischen Dimensionen, nämlich der Dimension Konsum innerhalb der eigenen Mittel sowie der Dimension Genügsamer Konsum. Weder sind die Bewusstseinswerte derer, denen die UN-Nachhaltigkeitsziele bekannt sind, überdurchschnittlich, noch sind die Bewusstseinswerte von jenen, denen die UN-Nachhaltigkeitsziele nicht bekannt sind, unterdurchschnittlich.

Zusammenfassend zeigen die Daten der Bevölkerungsbefragung des SVRV einen positiven Zusammenhang zwischen der Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele und den drei Dimensionen des Bewusstseins für nachhaltigen Konsum. Die Querschnittsdaten lassen jedoch auch hier keine Aussage über die Richtung der Einflüsse zu. So ist es u. a. vorstellbar, dass ein höheres Umweltbewusstsein, Sozialbewusstsein oder Bewusstsein für kollaborativen Konsum dazu motiviert, sich mit der Nachhaltigkeitsthematik auch auf politischer Ebene auseinanderzusetzen, wodurch die Bekanntheitsgrade der UN-Nachhaltigkeitsziele höher liegen. Ebenso ist es möglich, dass die Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele zu einer verstärkten Auseinandersetzung mit der Nachhaltigkeitsthematik führt, die dann aufgrund der höheren Involviertheit ein höheres Bewusstsein bewirkt. Schließlich ist es auch denkbar, dass beides sich gegenseitig bedingt im Sinne einer Wechselwirkung. Eine einmalige Bevölkerungsbefragung kann diesen Zusammenhang nicht klären.

Tabelle D.I-7: Bewusstsein für nachhaltigen Konsum und Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele

	Durchschnitt aller Befragten	Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele		
		bekannt (inkl. konkrete Kenntnis) (n = 257)	nicht sicher (n = 118)	nicht bekannt (n = 602)
Umweltbewusstsein	5,3	5,5**	5,4	5,2*
Sozialbewusstsein	6,2	6,4**	6,2	6,0**
Kollaborativer Konsum	3,8	4,1**	4,2**	3,6*
Konsum innerhalb der eigenen Mittel	5,6	5,6	5,6	5,6
Genügsamer Konsum	5,9	5,8	5,8	5,9

Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, Auswertung basierend auf 977 vollständigen Fällen, die alle zwölf Fragen zum Bewusstsein und die Frage nach der Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele beantwortet haben; getestet wurden die durchschnittlichen Bewusstseinswerte pro Befragtengruppe gegen den Durchschnitt aller Befragten (t-Test); *** = höchst signifikanter Unterschied ($p \leq 0,001$) / ** = hoch signifikanter Unterschied ($p \leq 0,01$) / * = signifikanter Unterschied ($p \leq 0,05$); grün hinterlegt sind Befunde deutlich überdurchschnittlicher Bewusstseinswerte, violett hinterlegt sind Befunde deutlich unterdurchschnittlicher Bewusstseinswerte; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

6.5 Nachhaltigkeitsliteracy und Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele

Die Analyse des Zusammenhangs zwischen der Nachhaltigkeitsliteracy und dem Bekanntheitsgrad der UN-Nachhaltigkeitsziele zeigt zunächst, dass es in Bezug auf die Bekanntheit Unterschiede im Gesamtindex der Nachhaltigkeitsliteracy gibt. So liegt der Gesamtindex sowohl bei jenen, die angaben, von den UN-Nachhaltig-

keitszielen bereits gelesen oder gehört haben (\bar{x} 20,4), als bei auch jenen, die sich diesbezüglich nicht sicher waren (\bar{x} 20,2), über dem der Gesamtbevölkerung (\bar{x} 19,1). Jene, die die Frage verneinten, weisen einen unterdurchschnittlichen Wert (\bar{x} 18,3) im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung auf.

Die Analyse der Teilindizes zeigt ferner, dass die Unterschiede aus drei der vier Literacy-Dimensionen resultierten. So liegt die Literacy jener, denen die UN-Nachhaltigkeitsziele bekannt sind, über dem Durchschnitt

Tabelle D.I-8: Nachhaltigkeitsliteracy und Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele

	Durchschnitt aller Befragten	Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele		
		bekannt oder konkrete Kenntnis (n = 256)	nicht sicher (n = 119)	nicht bekannt (n = 585)
Gesamtindex	19,1	20,4***	20,2**	18,3***
Finden	5,0	5,3**	5,3*	4,8**
Verstehen	5,7	6,1***	6,1**	5,5*
Beurteilen	4,0	4,1	4,2	3,9
Handeln	4,4	4,9***	4,5	4,1***

Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, Auswertung basierend auf 961 vollständigen Fällen, die alle zwölf Fragen zum Bewusstsein und die Frage nach der Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele beantwortet haben; Abweichung der kumulierten Teilstichproben von 961 runderungsbedingt; getestet wurden die durchschnittlichen Indexwerte pro Befragtengruppe gegen den Durchschnitt aller Befragten (t-Test); *** = höchst signifikanter Unterschied ($p \leq 0,001$) / ** = hoch signifikanter Unterschied ($p \leq 0,01$) / * = signifikanter Unterschied ($p \leq 0,05$); grün hinterlegt sind Befunde deutlich überdurchschnittlicher Indexwerte, rot hinterlegt sind Befunde deutlich unterdurchschnittlicher Indexwerte; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

der Gesamtbevölkerung in den Dimensionen Finden (Ø 5,3; Gesamtbevölkerung: Ø 5,0), Verstehen (Ø 6,1; Gesamtbevölkerung: Ø 5,7) und Handeln (Ø 4,9; Gesamtbevölkerung: Ø 4,4). Entsprechend liegen die Teilindizes derer, denen die UN-Nachhaltigkeitsziele nicht bekannt sind, unterhalb des Bevölkerungsdurchschnitts (Finden: Ø 4,8; Verstehen: Ø 5,5; Handeln: Ø 4,1). In der Dimension Beurteilen lassen sich hingegen keine Unterschiede feststellen.

Zusammenfassend zeigt sich, ähnlich wie beim Bewusstsein für nachhaltigen Konsum (siehe Abschnitt D.I.3), ein positiver Zusammenhang zwischen der Bekanntheit der UN-Nachhaltigkeitsziele und dem Gesamtindex der Nachhaltigkeitsliteracy. Doch auch hier ist eine Aussage über die Ursache-Wirkungsbeziehung nicht zulässig. Ob eine steigende Nachhaltigkeitsliteracy die Wahrscheinlichkeit der Bekanntheit der SDGs erhöht, umgekehrt die Bekanntheit der SDGs die Motivation des eigenen Kompetenzerwerbs fördert oder ob beide in gegenseitiger Bedingtheit zu sehen sind, ist zu ergründen. Entsprechend motivierte Forschung, welche die Entwicklung des Kompetenzerwerbs in einer Zeitreihe in Bezug zur Bekanntheit und vor allem inhaltliche Kenntnis der SDGs setzt, wäre hier sinnvoll und wünschenswert (siehe Abschnitt D.I.8).

7 Nachhaltiger Konsum vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie

In der im Auftrag des SVRV durchgeführten Bevölkerungsbefragung wurden die Verbraucherinnen und Verbraucher im September 2020, also in einer relativ entspannten Zeit der Pandemie, gefragt, ob sie Verhaltensänderungen im Zuge der COVID-19-Pandemie wahrnehmen und – wenn ja – ob sie dieses veränderte Verhalten als mehr oder weniger nachhaltig im Vergleich zur präpandemischen Zeit einschätzen. Befragte, die angaben, dass sich ihr Konsumverhalten aufgrund der COVID-19-Pandemie verändert habe, wurden im Fortgang sodann auch nach den Gründen für diese Einschätzung gefragt. Hierbei waren keine Antwortoptionen vorgegeben, sondern die Befragten konnten frei antworten.

41 Prozent der befragten Verbraucherinnen und Verbraucher gaben an, dass sie ihr Konsumverhalten aufgrund der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 verändert haben. Von jenen 41 Prozent konnten 20 Prozent nicht einschätzen, ob ihr verändertes Konsumverhalten mehr oder weniger nachhaltig als vor der COVID-19-Pandemie sei. Die überwiegende Mehrheit (64 Prozent) schätzte jedoch, dass ihr Verhalten zum Befragungszeitpunkt nachhaltiger sei als vor der COVID-19-Pandemie. Als Antwort auf die offene Frage, wie sie zu dieser Einschätzung gelangten, wurden überwiegend Änderungen im Einkaufsverhalten genannt. So gaben die meisten Befragten als Grund an, grundsätzlich weniger (23 Prozent) oder seltener (10 Prozent) eingekauft zu haben. Elf Prozent konkretisierten, dass sie derzeit vermehrt regional (8 Prozent) oder direkt beim Erzeuger (3 Prozent) einkaufen würden. Sechs Prozent gaben an, vermehrt selbst Nahrungsmittel anzubauen. Eng damit verbunden ist die Einschätzung, gegenwärtig bedachter und bewusster zu konsumieren (10 Prozent) und die Einkäufe besser zu planen, weswegen u. a. weniger Lebensmittel weggeworfen würden (2 Prozent).

„Man denkt darüber nach, was in der Welt passiert und ob ich wirklich so viel benötige, wie ich konsumiere – Bewusstsein wird geschärft, wenn man sieht, wie sich z. B. in Venedig das Wasser und die Natur erholen.“

(54-jährige Verbraucherin)

Abbildung D.I-11: Begründung des nachhaltigeren Konsumverhaltens in der COVID-19-Pandemie



Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, Auswertung basierend auf 263 Befragten, die angaben, das eigene Konsumverhalten in der COVID-19-Pandemie nachhaltiger als zuvor einzuschätzen; kodierte Antworten auf offene Frage, mehrfache Zuweisung zu Antwortcodes möglich; abgebildet sind ausgewählte spontane Antworten; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

„Man lebt bewusster wegen der Einschränkung, die man erfahren hat.“

(59-jähriger Verbraucher)

„Weil ich mich dieses Jahr mehr damit beschäftigt habe. Ich habe dieses Jahr mehr über nachhaltigen Konsum nachgedacht und was ich persönlich tun kann.“

(35-jährige Verbraucherin)

Weiterhin gaben 15 Prozent der Befragten an, weniger mobil zu sein und sich deswegen nachhaltiger zu verhalten. In der Konkretisierung wurden explizit seltenere Reisen und Flüge genannt. Auch wurde auf seltenere Fahrten mit dem Auto aus beruflicher (u. a. weniger Außentermine, Home-Office) oder privater Veranlassung (u. a. weniger Unternehmungen außer Haus; geringere Einkaufsfrequenz, lokalere Einkäufe) verwiesen.

17 Prozent begründen ihre Einschätzungen mit einem veränderten Ernährungsverhalten, welches gegenwärtig u. a. gesünder oder bewusster sei. Auch nannten zehn Prozent der Befragten das vermehrte Kochen als Grund für die nachhaltigere Einschätzung ihres Konsumverhaltens.

15 Prozent der Befragten schätzten ihr Konsumverhalten zum Befragungszeitpunkt hingegen weniger nachhaltig ein als vor der COVID-19-Pandemie. Als Gründe dafür wurden ebenfalls Änderungen im Einkaufsverhalten genannt. So gaben 22 Prozent der Befragten spontan an, ihr Verhalten als weniger nachhaltig einzuschätzen, da vermehrt im Internet bestellt oder auf Lieferservices zurückgegriffen würde.

Weiterhin fiel auf, dass 13 Prozent der Befragten spontan angaben, den Einkauf in der COVID-19-Pandemie als unangenehm zu empfinden, weswegen anders eingekauft und Nachhaltigkeitsaspekte seltener berücksichtigt würden. Manche gaben an, ihren Einkauf nun schneller zu erledigen, wodurch weniger Zeit für nachhaltigkeitsbewusste Entscheidungen bleibe. Andere führten an, dass sie ihren Einkauf gegenwärtig nur auf eine Einkaufsstätte konzentrierten, weswegen weniger auf Märkten oder in Unverpackt-Läden eingekauft würde. Einige Befragte nannten schließlich die Notwendigkeit, alles zu kaufen, was man noch bekommen könne, weswegen Nachhaltigkeitsaspekte derzeit in der Kaufentscheidung eine untergeordnete Rolle spielen würden.

„Weil es unbequemer geworden ist, einkaufen zu gehen, man lässt sich weniger Zeit für die Entscheidungen.“

(73-jähriger Verbraucher)

„Weil man gezwungen war, das zu kaufen, was man kriegen konnte.“

(44-jährige Verbraucherin)

Eng mit dieser Angst vor „leeren Regalen zu stehen“ verbunden ist die Tendenz zu mehr Bevorratung – den sogenannten Hamsterkäufen (siehe dazu auch Herzig, 2020). 4 Prozent konkretisierten diese Assoziation mit dem weniger nachhaltigen Konsumverhalten in der COVID-19-Pandemie, da durch Hamsterkäufe zu viel gekauft würde, was schließlich weggeworfen werden müsse. In Verbindung mit dem gestiegenen Müll nannten 17 Prozent die vermehrten Käufe von verpackten, vermeintlich hygienischeren Produkten sowie 4 Prozent die Käufe von weniger nachhaltig empfundenen Hygieneartikeln, wie u. a. Masken und Papierhandtüchern.

14 Prozent der Befragten führten ihr verändertes Mobilitätsverhalten als Grund für die Einschätzung des weniger nachhaltigen Konsumverhaltens an. So gaben 9 Prozent an, häufiger das Auto anstelle des öffentlichen Verkehrs zu nutzen. 5 Prozent erklärten, dass sie aktuell öfter allein fahren würden und weniger in Fahrgemeinschaften. Ebenso verwies jeder zehnte Befragte auf den gestiegenen Energieverbrauch daheim, der sich entweder aus der generellen höheren Anwesenheit zu Hause oder dem dortigen Homeoffice ergebe.

„Für große Pendelstrecken nutze ich normalerweise Fahrgemeinschaften. Auch fahre ich derzeit mehr Auto statt Bahn.“

(27-jährige Verbraucherin)

„Shutdown, man konnte nirgends hingehen, so musste durchgeheizt werden [...] Da man zu Hause bleiben soll, werden die elektronischen Geräte (Fernsehen, Computer) auch mehr gebraucht.“

(60-jähriger Verbraucher)

Abbildung D.I-12: Begründung des weniger nachhaltigen Konsumverhaltens in der COVID-19-Pandemie



Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, Auswertung basierend auf 60 Befragten, die angaben, das eigene Konsumverhalten in der COVID-19-Pandemie weniger nachhaltig als zuvor einzuschätzen; kodierte Antworten auf offene Frage, mehrfache Zuweisung zu Antwortcodes möglich; abgebildet sind ausgewählte spontane Antworten; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

Wenn auch die mehrheitliche Einschätzung, im Zuge der COVID-19-Pandemie nachhaltiger zu konsumieren, eine positive Tendenz zeigt, so ist es für einen langfristig nachhaltigen Konsum maßgeblich, ob sich die nachhaltigeren Verhaltensmuster auch über die Pandemie-Zeit hinaus stabilisieren. Von den Befragten, die ihr aktuelles verändertes Konsumverhalten als nachhaltiger einschätzen, gibt die große Mehrheit (82 Prozent) an, dass sie dieses auch „bestimmt“ oder „eher“ zukünftig so beibehalten wird. Von jenen, die ihr verändertes Konsumverhalten als weniger nachhaltig einschätzen, gab hingegen nur rund ein Viertel („bestimmt ja“ und „eher ja“ kumuliert) an, dass ihr Konsumverhalten auch über die Pandemie hinaus weniger nachhaltig sein wird.

Darüber hinaus schreibt die Mehrheit der Verbraucherinnen und Verbraucher nachhaltigen Produktions- und Konsummustern auch einen präventiven Einfluss zu. So erachten rund 81 Prozent die nachhaltigere Gestaltung von Konsum und Produktion als wichtig oder überaus wichtig, um zukünftig Pandemien und Krisen vorzubeugen (siehe Abbildung D.I-13).

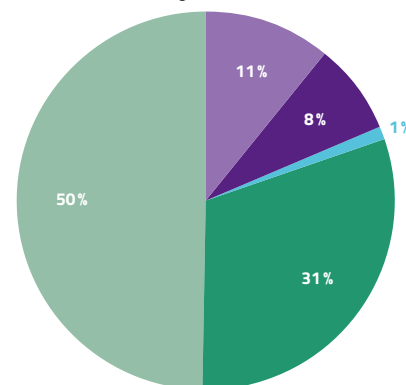
8 Handlungsempfehlungen

Die im Auftrag des SVRV durchgeführte Bevölkerungsbefragung zeigt, dass das Bewusstsein für nachhaltigen Konsum und die Kompetenz zum nachhaltigen Konsum (Nachhaltigkeitsliteracy) grundsätzlich in der Gesellschaft verankert sind. Jedoch ist das Verständnis – wenig überraschend – unpräzise und das Verständnis für die Mehrdimensionalität des Nachhaltigkeitsbegriffs ist wenig ausgeprägt. Bei der Kompetenz für nachhaltigen Konsum sind Lücken in den Dimensionen Beurteilen und Handeln erkennbar (siehe Abschnitte D.I.3 und D.I.4.1). Bei der Gelegenheitswahrnehmung eines tatsächlich nachhaltigen Konsums wird deutlich, dass diese in vielen Bereichen den Fähigkeiten und Bereitschaften zum nachhaltigen Konsum zuwiderläuft. So nannten 92 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher spontan meist mehrere Barrieren und zugleich vielfältige potenzielle Ansatzpunkte zur Erleichterung des nachhaltigen Konsums (siehe Abschnitt D.I.5.1). Hier zeigt sich ein Auseinanderdriften des Nachhaltig-konsumieren-Wollens und den faktischen Möglichkeiten gesellschaftlicher Gruppen, auch real nachhaltig(er) handeln zu können. Vor dem Hintergrund der fortwährenden COVID-19-Pandemie ist es verbraucherpolitisch bemerkenswert, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher (81 Prozent) ganz überwiegend angaben, dass ihnen eine nachhaltige Gestaltung des Konsums und der Produktion wichtig sei, um künftigen Pandemien und Krisen vorzubeugen (siehe Abschnitt D.I.7).

Abbildung D.I-13: Krisen vorbeugen durch nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion

Wie wichtig ist Ihrer Ansicht nach eine nachhaltige Gestaltung unseres Konsums und unserer Produktion, um zukünftig Pandemien und Krisen vorzubeugen?

- überaus wichtig
- wichtig
- weniger wichtig
- unwichtig
- weiß nicht/keine Ahnung



Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Erhebung, n = 1.000; Abweichungen von 100% rundungsbedingt; alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

Abbildung D.I-14: Verortung der Maßnahmen im Interaktionsfeld von Bewusstsein, Kompetenz und Gelegenheit



Eigene Darstellung

Die nachfolgenden Empfehlungen beschränken sich auf jene Maßnahmen, die unmittelbar aus den Ergebnissen der Bevölkerungsbefragung abgeleitet werden können.¹⁴

Die Grundlage der Priorisierung bildete die Einschätzung des SVRV hinsichtlich der folgenden Merkmale:

1. der Belastbarkeit der zugrunde liegenden Umfrageergebnisse
2. der zu vermutende Beitrag der Maßnahmen zur Erreichung der UN-Nachhaltigkeitsziele (SDG 12)
3. die etwaige Umsetzbarkeit der Maßnahmen durch die Verbraucherpolitik in Deutschland und Europa

Bewusstsein für nachhaltigen Konsum in allen drei Dimensionen stärken

Gemäß den Ergebnissen der im Auftrag des SVRV durchgeführten Bevölkerungsbefragung ist das im UN-Nachhaltigkeitsziel Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen (SDG 12) benannte Unterziel – die Bewusstseins-schaffung für nachhaltige Entwicklung (SDG 12.8) – nur grundsätzlich, nicht aber operativ im Bereich des nachhaltigen Konsums in der Bevölkerung in Deutschland erreicht. Dabei ist ein grundsätzliches Bewusstsein für ökologisch orientierten Konsum (Umweltbewusstsein), ein Bewusstsein für sozial orientierten Konsum (Sozialbewusstsein) und ein Bewusstsein für zwei Subdimensionen des ökonomisch

¹⁴ Eine umfassendere verbraucherpolitische Betrachtung zum Themenbereich nachhaltiges Produzieren und Konsumieren wird der SVRV ggf. zu einem späteren Zeitpunkt entwickeln. An dieser Stelle sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die durch den SVRV in den beiden letzten Jahren bereits ausgesprochenen Empfehlungen an die Verbraucherpolitik (z. B. Liedtke et al., 2020; wpn2030, 2019b) nach wie vor Bestand haben. Sie werden insofern durch die folgenden Empfehlungen ergänzt, jedoch nicht ersetzt.

orientierten Konsums (Konsum innerhalb der eigenen Mittel sowie genügsamer Konsum) mehrheitlich gegeben, aber dies gilt nicht für das Bewusstsein für kollaborativen Konsum – Verbraucherinnen und Verbraucher sehen Ansätze u. a. des Tauschens und Leihens derzeit nur selten als alternative Konsumoption zum Produkterwerb (siehe Abschnitt D.I.3).

Verbraucherinnen und Verbraucher assoziierten mit nachhaltigem Konsum und nachhaltiger Produktion vornehmlich ökologische und soziale Aspekte, nicht jedoch Aspekte wie Reparaturfähigkeit und Langlebigkeit. Die Assoziationen umfassten Begriffe wie Umweltschutz, Klimaschutz, ökologischer Fußabdruck, Gerechtigkeit, Menschenrechte, nachhaltige Einkäufe sowie nachhaltigen Rohstoff- und Ressourcenverbrauch. Bei konkreteren Assoziationen wurden Aspekte wie regionale Einkäufe (siehe auch C.III Ernährung), Recycling sowie Abfallvermeidung und vereinzelt auch Fair Trade genannt. Aspekte wie die Reparaturfähigkeit oder Langlebigkeit von Produkten wurden nur in geringem Maße mit SDG 12 verbunden. Auch Ansätze des kollaborativen Konsums – wie das Verleihen und Tauschen von Produkten oder Second-Hand-Käufe – waren nicht gleichrangig mit anderen Nachhaltigkeitsaspekten im Bewusstsein der Verbraucherinnen und Verbraucher präsent (siehe Abschnitte D.I.4.2 und D.1.5.1).

Überhaupt nicht mit nachhaltigem Konsum und nachhaltiger Produktion assoziiert wurden rechtliche Aspekte. So wurden weder das Verbraucherrecht bzw. den Verbraucherschutz betreffende Aspekte von den Verbraucherinnen und Verbrauchern spontan geäußert (siehe Abschnitt D.I.3). Wohl aber wurde seitens der Verbraucherinnen und Verbraucher darauf hingewiesen, dass es einen Bedarf nach verbesserter politischer, teils auch rechtlicher Rahmensetzung gebe (siehe Abschnitt D.I.5.1 sowie weiterführend Abschnitt D.I.8.3)

Die empirischen Ergebnisse für den Bereich des Nachhaltigkeitsbewusstseins zeigen zwei für die Verbraucherpolitik adressierbare Handlungsmöglichkeiten auf:

1. die Förderung eines systemischen Nachhaltigkeitsverständnisses, welches alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen integriert
2. die Bewusstseins-schaffung für die Verbindung von Nachhaltigkeit und Rechtsetzung, insbesondere

für einschlägiges Verbraucherrecht und den Verbraucherschutz

Das Nachhaltigkeitsbewusstsein der Bevölkerung und der Politik dürfte u. a. davon abhängen, welche Nachhaltigkeitsstrategie die Bundesregierung und ihre Ressorts für sich als handlungsleitend ansehen und wie (ambitioniert) sie diese entsprechenden Maßnahmen, Programme, Aktionspläne und Rechtssetzungen entwickeln, umsetzen und kommunizieren. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) soll durch die Bundesregierung und ihre Ressorts in gemeinsamer Verantwortung ressortübergreifend umgesetzt werden. Entsprechend ist auch die institutionelle Architektur der DNS angelegt, die ressortübergreifende Gremien etabliert, welche die Umsetzung der DNS, der zugehörigen Programme, Aktionspläne, Ziel-Indikatorensysteme sowie das Monitoring entwickeln und begleiten. So beschreiben auch der Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE) 2018, der Bundesrechnungshof 2019 und die Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit (wpn2030) in ihren Papieren 2019 sowie Liedtke et al. in dem vom SVRV im Jahr 2020 herausgegebenen Policy Brief „Nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion ermöglichen“ einzelne der genannten sowie weitere Aspekte (siehe S. 226–227 Verbraucherbezüge in europäischer und deutscher Nachhaltigkeitspolitik in Abschnitt D.I.1). Eine übergreifende verbraucher(rechts-)politische Perspektive in diesen Aktivitäten ist allerdings noch schwach ausgeprägt (siehe auch S. 226–227 Verbraucherbezüge in europäischer und deutscher Nachhaltigkeitspolitik in Abschnitt D.I.1).

Der SVRV empfiehlt:

Die Bundesregierung und ihre Ressorts sollten die verbraucher(rechts-)politische Perspektive in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) weiterentwickeln, welche sich kohärent an den globalen Zielen für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030, den Sustainable Development Goals (SDG), orientieren sollte. Dazu gehört auch, Projekte zu fördern, welche die Wahrnehmung der Vielfältigkeit der Nachhaltigkeitsdimensionen unterstützen und somit als Vorbild agieren.

Verbraucher(rechts-)politische Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung sollte insbesondere im Nationalen Programm Nachhaltiger Konsum verankert werden. Aus Sicht des SVRV sollten die Systematik hinsichtlich der Transformationsbereiche und der Hebel,

wie sie in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie benannt werden (siehe Abschnitt D.I.1), berücksichtigt und hierzu Strategien in der Rechtsetzung und -pflege sowie der Verbraucherpolitik entwickelt werden. Dort wo das BMJV in Gesetzesvorhaben eingebunden ist, sollten diese Schnittstellen genutzt werden, um ein mehrdimensionales Nachhaltigkeitsverständnis in Gesetzesvorhaben anderer Ministerien einzubringen.

Um ein Bewusstsein für die Verbindung von Nachhaltigkeit und Rechtsetzung, insbesondere für einschlägiges Verbraucherrecht und den Verbraucherschutz bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern überhaupt erst schaffen zu können, sollte in einem ersten Schritt die aktuelle Rechtssetzung einer grundlegenden systematischen Prüfung unterzogen werden. So sollte nicht nur die derzeitige Rolle der Rechtsetzung in der Nachhaltigkeitspolitik, sondern auch die bisherige Rechtssetzungspraxis insgesamt im Hinblick auf die Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten geprüft werden. Wie im Policy Brief „Onlinehandel im Spannungsfeld von Verbraucherschutz und Nachhaltigkeit“ des SVRV von 2020 seitens Micklitz et al. dargelegt, widersprechen sich umwelt- und verbraucherrechtliche Aspekte in der aktuellen Gesetzgebung häufig bzw. stehen unverbunden nebeneinander – beispielhaft wird dort das Retourenmanagement im Online-Handel genannt. Solche Widersprüche in der Gesetzgebung sind zu vermeiden, da sie die beschriebene Trennung der Nachhaltigkeitsdimensionen im Bewusstsein der Verbraucherinnen und Verbraucher vertiefen. Um dies evaluieren zu können, sollten u. a. Nachhaltigkeitsforschung und Rechtswissenschaften künftig (stärker) gemeinsam forschen.

Die Maßnahmen gilt es jedoch nicht nur zu entwickeln und umzusetzen, sondern auch öffentlichkeitswirksam – und damit bewusstseinsfördernd – zu kommunizieren. Ähnlich dem im Ressortbericht Nachhaltigkeit des BMJV 2020 beschriebenen Zukunftsdialoget Sozialen Netzwerke wäre eine Reihe von Zukunftsdialogen „Nachhaltigkeit und Recht“ empfehlenswert – u. a. orientiert an unterschiedlichen Verbrauchergruppen sowie an den von der Bundesregierung im Jahr 2021 aufgezeigten Systematik hinsichtlich der Transformationsbereiche und Hebel, wie sie in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie benannt werden (z. B. Energie und Klimaschutz, Kreislaufwirtschaft, nachhaltige Agrar- und Ernährungssysteme und schadstofffreie Umwelt, siehe hierzu auch Abschnitt D.I.1). Dies wäre auch ein

Signal an die Gesellschaft, welche Rolle und welchen Stellenwert Rechtspflege und -setzung für eine nachhaltige Entwicklung einnehmen, und das würde das Bewusstsein hierzu fördern.

Zusammenfassend sollte die Verbraucherpolitik

- im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie eine verbraucherpolitische Perspektive weiterentwickeln, umsetzen und kommunizieren, welche sich kohärent an den Zielsetzungen der SDG orientiert und die ökologischen, sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeitsdimensionen berücksichtigt, und
- die Verbindung von Nachhaltigkeit und Rechtsetzung, insbesondere Verbraucherrecht, ins Bewusstsein der Bevölkerung rufen, damit künftig Mehrheiten für die aktuelle Rechtsetzung im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte gefunden und sich etwaig widersprechende umwelt- und verbraucherpolitische Aspekte aufgedeckt werden können.

Nachhaltigkeitsliteracy durch Bildung und Verbraucherberatung fördern

Der Maßnahmenbereich „Nachhaltigkeitsliteracy durch Bildung und Verbraucherberatung fördern“ befasst sich mit den Möglichkeiten des Kompetenzerwerbs und -ausbaus im Bereich der Nachhaltigkeitsliteracy der Bevölkerung. Die Ergebnisse der im Auftrag des SVRV durchgeführten Bevölkerungsbefragung haben gezeigt, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher insbesondere eigene Kompetenzdefizite in den beiden anspruchsvolleren Literacy-Dimensionen Beurteilen und Handeln wahrnehmen, während ihnen das Finden und Verstehen von nachhaltigkeitsrelevanten Informationen im Bereich des Konsums eher leichtfällt. Die beiden Dimensionen Beurteilen und Handeln sind insofern anspruchsvoll, als dass sie es erfordern, im Konsumkontext nachhaltigkeitsrelevante Informationen und Zusammenhänge auch beurteilen zu können sowie Handlungskontexte und -möglichkeiten selbst erfahren und basierend auf dieser Beurteilung nachhaltigkeitsrelevante Aspekte in das eigene Handeln integrieren zu können (siehe Abschnitt D.I.4.1).

Während Bildung insbesondere in den jeweiligen Aus- und Weiterbildungsstufen von der Kita bis zur Berufsausbildung und Universität und in der beruflichen Bildung einen wichtigen Ansatzpunkt dazu bietet, Verbraucherinnen und Verbraucher zu erreichen, unterstützt die Verbraucherberatung vor allem die Handlungskompetenz in alltäglichen Entscheidungssituationen.

Der SVRV empfiehlt:

Die in der Bevölkerungsbefragung identifizierten Kompetenzdefizite sollten über passgenaue Bildungs- und Beratungskonzepte adressiert werden, indem

1. die Bildung für nachhaltigen Konsum gefördert wird und
2. Angebote der Verbraucherberatung für nachhaltigen Konsum gestärkt werden.

In einem ersten Schritt gilt es, die bestehenden Lehr- und Lernmaterialien, die u. a. im Rahmen der „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ erarbeitet und auf Bildungsplattformen, wie u. a. dem BNE-Portal (Bildung für nachhaltige Entwicklung) oder dem Materialkompass der Verbraucherbildung bereitgestellt werden (Links der Portale siehe S. 226–227 Verbraucherbezüge in europäischer und deutscher Nachhaltigkeitspolitik in Abschnitt D.I.1), zu sichten und im Hinblick auf deren Potenziale zur Förderung der Nachhaltigkeitsliteracy, insbesondere in den Dimensionen Beurteilen und Handeln, zu prüfen. Auf dieser Basis können auch Defizite bzw. Entwicklungsnotwendigkeiten identifiziert werden, um in einem weiteren Schritt die (Weiter-)Entwicklung entsprechender Lehr- und Lernangebote unter besonderer Berücksichtigung der Bedarfe unterschiedlicher Verbrauchergruppen anstoßen zu können. Dabei sollte die Verbraucherpolitik ein besonderes thematisches Augenmerk auf die (Weiter-)Entwicklung der Lehr- und Lernangebote auf die von der Bundesregierung im Jahr 2021 in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie aufgezeigten Systematik der Transformationsbereiche legen, um die Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu unterstützen (siehe dazu auch S. 226–227 Verbraucherbezüge in europäischer und deutscher Nachhaltigkeitspolitik in Abschnitt D.I.1). Zudem könnten das BMJV bzw. die Bundesregierung in diesem Rahmen auch einen inhaltlichen Schwerpunkt Verbraucherrecht und Nachhaltigkeit setzen.

Auch die vorhandenen Materialien und Formate der Verbraucherberatung sollten im Hinblick auf die Verbesserung der Nachhaltigkeitskompetenz der Verbraucherinnen und Verbraucher geprüft werden. Anders als in der formalen Bildung erreicht man Verbraucherinnen und Verbraucher in Beratungskontexten im Moment konkreter Fragestellungen des Alltags, u. a. im Bereich Finanzen, Energie, Reisen oder Ernährung. Entsprechend erfahren Verbraucherberatungen auch unmittelbarer die aktuellen Kompetenzdefizite der mit ihnen in Kontakt tretenden Verbraucherinnen und Verbraucher und könnten als realweltliche Experimentierräume die wissenschaftliche Evaluation von (weiter-)entwickelten Bildungs- und Beratungsangeboten unterstützen.

Da Handlungskompetenzen sich insbesondere durch tätigkeitsnahes und -integriertes Lernen im Zuge alltäglicher Handlungskontexte entwickeln können, kommt partizipativen Formen des Lernens eine besondere Bedeutung zu. Vor dem Hintergrund der Förderung der Bildung für nachhaltigen Konsum bzw. der Nachhaltigkeitsliteracy sind daher auch innovative partizipative Bildungsangebote zu fokussieren. Als ein solches Format der Verbraucherbildung wäre eine Beteiligung der Verbraucherinnen und Verbraucher in soziotechnischen Innovationsprozessen, etwa in sogenannten Reallaboren, denkbar (siehe dazu auch S. 226–227 Verbraucherbezüge in europäischer und deutscher Nachhaltigkeitspolitik in Abschnitt D.I.1). Sie könnten die hier bereits bestehenden wissenschaftlichen Forschungsansätze und -praktiken der Verbraucherforschung und -bildung ergänzen, sie aber nicht ersetzen.

Zusammenfassend 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, und
- Aktualisierungsbedarfe in verbraucher(rechts-)politisch relevanten Bereichen im Zuge einer Prüfung identifizieren, um die (Weiter-)Entwicklung entsprechender (innovativer) Bildungs- und Beratungsangebote anstoßen zu können.

Gelegenheit zum nachhaltigen Konsum vereinfachen und ermöglichen

Die Antworten auf die in der Bevölkerungsbefragung des SVRV gestellte offene Frage nach wahrgenommenen Barrieren und Änderungsbedarfen für mehr nachhaltigen Konsum offenbarten, dass es aus Verbrauchersicht an der realweltlich ins Leben integrierbaren Gelegenheit mangelt (siehe Abschnitt D.I.5). Die in der repräsentativen Befragung genannten Ansatzpunkte, etwa bessere und vertrauenswürdige Informationen über nachhaltige Produktion (siehe Abschnitt D.I.4.1), sowie u. a. das Befragungsergebnis, dass es nur wenigen Befragten leicht oder sehr leichtfällt, Informationen darüber zu finden, ob ein Produkt nachhaltig hergestellt wurde (siehe Abschnitt D.I.4.1), vermitteln den Eindruck, dass aktuelle Informationen – insbesondere Produktinformationen – keine ausreichende Transparenz schaffen und zu wenig Orientierung bieten (siehe dazu auch E Potenziale eines verbesserten Verbraucherinformationsrechts sowie C.III Ernährung zu Labels und Siegeln). Auch wünschen sich manche Verbraucherinnen und Verbraucher eine größere Auswahl nachhaltiger Produkte und mehr Transparenz in den Lieferketten. Manche Befragte forderten spontan ein verstärktes Eingreifen der Politik und die Schaffung ökonomischer Anreize für nachhaltigen Konsum, welcher nach wie vor als teurer wahrgenommen wird (siehe Abschnitt D.I.5). Entsprechend der genannten Ansätze werden für den Bereich Gelegenheit drei Ansatzpunkte fokussiert:

1. die Verbraucherinformation,
2. das Angebot und die Gestaltung nachhaltiger Produkte sowie
3. die Prüfung eines Ordnungsrahmens für nachhaltigen Konsum

In Bezug auf die Verbraucherinformation ist zentral, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher sich zwar aussagekräftige(re) Informationen wünschen, jedoch auch eine möglichst einfache Darstellung fordern. Hier schlugen die Verbraucherinnen und Verbraucher in der Bevölkerungsbefragung oftmals eine Präsentation der Nachhaltigkeitsinformationen in Form von Labels vor (siehe Abschnitt D.I.5.1). Gleichwohl gaben sie aber auch an, nur bedingt in der Lage zu sein, aktuelle in der Art gestaltete Produktinformationen zu verstehen (siehe Abschnitt D.I.4.1). Hier lässt sich, wie auch im

Bedarfsfeld Ernährung (siehe C.III Ernährung), eine Notwendigkeit zur Verbesserung der Informationsgestaltung und ein Bedarf der etwaigen Ausdünnung der aktuellen „Label-Landschaft“ erkennen. Da für die Verbraucherinformation und deren Regulierung nicht nur für den Bereich des nachhaltigen Konsums, sondern bedarfsfeldübergreifend Lösungsmodelle gefunden werden müssen, werden entsprechende Potenziale und mögliche verbraucher(rechts-)politische Ansätze sowie Empfehlungen in E Potenziale eines verbesserten Verbraucherinformationsrechts vertieft diskutiert.

Der SVRV empfiehlt:

Die Ökodesign-Richtlinie der EU und aktuelle weitere Vorstöße der EU-Kommission bieten einen guten Ausgangspunkt dafür, Produktinformationen im Sinne der Bedarfe der Verbraucherinnen und Verbraucher weiterzuentwickeln. Die Verbraucherpolitik sollte diese entsprechend der seitens Liedtke et al. dargelegten Empfehlung im Policy Brief „Nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion ermöglichen“ des SVRV von 2020 fördern und weiter vorantreiben, indem die Weiterentwicklung der Ökodesign-Richtlinie in Richtung einer alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen integrierenden Nachhaltigkeitsdesign-Richtlinie forciert wird. So könnte eine solche Nachhaltigkeitsdesign-Richtlinie nicht nur ökonomische Aspekte, wie Reparaturfähigkeit, Langlebigkeit und Materialeffizienz, sondern auch soziale Aspekte, wie Herstellungsbedingungen, umfassen. Zudem sollte die Verbraucherpolitik die Umsetzung in nationales Recht und die Aufnahme weiterer Produkte in Durchführungsmaßnahmen vorantreiben (siehe auch S. 226–227 Verbraucherbezüge in europäischer und deutscher Nachhaltigkeitspolitik in Abschnitt D.I.1).

Um für Verbraucherinnen und Verbraucher selbstbestimmte Entscheidungen in Einklang mit Nachhaltigkeit zu ermöglichen, ist schließlich auch die Umsetzung eines Ordnungsrahmens für nachhaltigen Konsum notwendig. Die Politik setzt bereits auf ein Zusammenspiel aus ordnungspolitischen und -rechtlichen Maßnahmen mit der Eigeninitiative von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Auch die Verbraucherpolitik bedient sich dazu eines breiten verbraucherpolitischen Instrumentariums, welches von der reinen Informationsbereitstellung über ökonomische Instrumente, wie Steuern, Abgaben und Subventionen, bis hin zu regulatorischen Instrumenten in Form von Ge- und Verboten reicht. Die Prüfung und Umsetzung solcher ordnungspolitischer

bzw. konkreter verbraucherpolitischer Maßnahmen braucht jedoch Zeit und stellt mit Blick auf global vernetzte Wirtschaften eine Herausforderung dar. Falls beispielhaft eine Internalisierung negativer externer Effekte angestrebt würde, sollte diese in einem Sozialstaat jedoch nur sozial ausgeglichen erfolgen.

Diese Anforderung, die (latenten) Bedarfe auch unterschiedlicher Verbrauchergruppen zu berücksichtigen, bezieht sich allerdings nicht nur auf ordnungspolitische, sondern auf alle genannten Maßnahmen. Unter anderem unterschiedliche finanzielle Ressourcen, verschiedene öffentliche und marktliche Infrastrukturen und verschiedene Lebensphasen sind stets in die Betrachtung einzubeziehen. Maßgeblich sollte bei allen Überlegungen auch immer die Abwägung sein, wie viel Aktivierungsenergie den Verbraucherinnen und Verbrauchern abverlangt werden kann, sich gegen nichtnachhaltige Anreize und Strukturen zu verhalten. Nachhaltige Anreize und Strukturen sollten so gestaltet werden, dass sie nachhaltigen Konsum strukturell vereinfachen und Aufwände für die Verbraucherinnen und Verbraucher verringern. Gleichweg stellt sich damit auch die umgekehrte Frage, wie viel Gestaltung marktlicher und politischer Rahmenbedingungen notwendig ist, um gerade jene in sozial schwachen Lagen und nichtnachhaltigen Strukturen auf dem Transformationsweg zu nachhaltiger Konsum mitnehmen zu können. Abschließend ist bei den Maßnahmen auch immer ihre Kommunikation mitzudenken, denn schließlich muss nachhaltiges Konsumieren nicht immer mit Verzicht einhergehen, wie es häufig in der öffentlichen Debatte negativ konnotiert wird. Vielmehr kann nachhaltiger Konsum mit einer lebendigen und lebenswerten Gestaltung der eigenen materiellen Umwelt verbunden werden, wenn denn das auffindbare Angebot in der Planungs- und Entscheidungssituation entsprechend gestaltet ist.

Zusammenfassend sollte die Verbraucherpolitik

- 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 (siehe hierzu insbesondere E Potenziale eines verbesserten Verbraucherinformationsrechts),
- nachhaltige Produktgestaltung und -angebote fördern, indem es die Weitentwicklung der Öko-

design-Richtlinie in Richtung einer alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen integrierenden Nachhaltigkeitsdesign-Richtlinie forciert und die Aufnahme weiterer Produkte in die Durchführungsmaßnahmen vorantreibt, sowie

- ordnungspolitische und -rechtliche Maßnahmen für nachhaltigen Konsum unter der Berücksichtigung einer sozial ausgewogenen Ausgestaltung prüfen.

Monitoring etablieren und kommunizieren

Die im Auftrag des SVRV durchgeführte Bevölkerungsbefragung bietet empirische Einblicke in die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher im Bereich des nachhaltigen Konsums. Sie ermöglicht es, das Bewusstsein, die Nachhaltigkeitsliteracy und die Gelegenheitswahrnehmung der Verbraucherinnen und Verbraucher in diesem Bereich zu beschreiben. Auch können Lücken und Defizite erkannt sowie Bedarfe identifiziert werden, auf deren Basis erste Maßnahmenvorschläge abgeleitet wurden.

Doch stellt eine einmalige Erhebung eine Momentaufnahme dar. Entwicklungen und Veränderungen in Bewusstsein, Nachhaltigkeitsliteracy, Gelegenheitswahrnehmung sowie zugrunde liegende Ursache-Wirkungsbeziehungen können mit solch einer Studienanlage nicht dargestellt werden. Dabei sind gerade diese für den Erkenntnisgewinn und die Ableitung von weiteren Maßnahmen notwendig. Ein Beispiel dafür ist die Akzeptanzmessung einer hypothetischen Nachhaltigkeitssteuer (siehe Abschnitt D.I.5.2). So ist nicht feststellbar, ob die im Vergleich mit früheren Studien relativ hohen Zustimmungswerte in der vom SVRV beauftragten Bevölkerungsbefragung 2020 einen positiven Trend zeigen oder ob methodische Artefakte eine Rolle spielen. Auch lässt sich beispielhaft durch eine einmalige Erhebung nicht feststellen, ob unterschiedliche Bewusstseins- oder Literacy-Ausprägungen in verschiedenen Altersgruppen durch alterskorrelierte Entwicklungsprozesse oder durch verschiedene Generationenzugehörigkeiten erklärbar sind.

Der SVRV empfiehlt daher:

Die Verbraucherpolitik sollte die Bevölkerungsbefragung des SVRV als Anlass für ein regelmäßiges Monitoring in Form von Langzeitstudien (idealerweise Panel-Studien) nehmen. Während die Messung des Bewusstseins für nachhaltigen Konsum auf einem

bereits etablierten Messinstrument beruht, stellt die Messung der Nachhaltigkeitsliteracy innerhalb der Bevölkerungsbefragung einen ersten Messversuch dar. Diesen gilt es, im Zuge einer wissenschaftlich begleiteten Messinstrumentenentwicklung für das regelmäßige Monitoring weiter auszudifferenzieren und zu validieren. Auch gilt es, die sozioökonomische Differenzierung in der Methode und Auswertung weiter zu validieren sowie weiterzuentwickeln.

Überdies sollten weitere Messinstrumente Einzug in die regelmäßige Erhebung finden. Beispielhaft wurde in der vom SVRV beauftragten Bevölkerungsbefragung die Nachhaltigkeitsliteracy in Form einer Selbsteinschätzung abgefragt. Dies sollte künftig um Perforanztests (siehe Abschnitt D.1.3) ergänzt werden, um neben den Einstellungen zu Nachhaltigkeit und der Selbsteinschätzung der Nachhaltigkeitsliteracy auch das Nachhaltigkeitshandeln messen und vor allem diese in Bezug zueinander setzen zu können. Denn Fehleinschätzungen, insbesondere Überschätzungen der eigenen Kompetenz, können einen nachhaltigen Konsum erschweren oder gar gänzlich verhindern. So könnte eine mangelnde Kompetenz u. a. dazu führen, dass die Nachhaltigkeit von Konsumoptionen falsch beurteilt wird und entsprechend – aus Nachhaltigkeitsperspektive – falsche Konsumententscheidungen getroffen werden. Wenn Verbraucherinnen und Verbraucher sich dieser Fehlbeurteilung jedoch nicht bewusst sind, weil sie ihre Kompetenz überschätzen, so sind sie auch nicht veranlasst, ihre Konsumententscheidung zu hinterfragen und die eigene Kompetenz weiter auszubauen. Von Interesse ist daher, ob die Selbsteinschätzung mit der tatsächlichen Kompetenz einhergeht oder Verbraucherinnen und Verbraucher sich über- oder gar unterschätzen. Weiterhin würden sich im Falle einer Über- oder Unterschätzung dann u. a. folgende Anschlussfragen stellen: Gibt es unterschiedliche Über- oder Unterschätzungstendenzen in verschiedenen Verbrauchergruppen? Warum über- oder unterschätzen sich diese Verbrauchergruppen? Und vor allem, wie können etwaige Fehleinschätzungen überwunden werden, etwa durch Verbraucherbildung und Ansätze der Verbraucherinformation (siehe E Potenziale eines verbesserten Verbraucherinformationsrechts)?

Möglicherweise könnte das Monitoring auch mit einer Ermittlung des Ressourcenverbrauchs der Verbraucherinnen und Verbraucher (z. B. dem Material Footprint entsprechend der SDG-Indikatorik) gekoppelt werden. Auf diese Weise könnten Lebensstilverände-

rungen über die Zeit dokumentiert und in Bezug zu Bewusstsein, Nachhaltigkeitsliteracy und Gelegenheitswahrnehmung gesetzt werden. Weiterhin könnten die ermittelten Ressourcenverbräuche den Verbraucherinnen und Verbrauchern direkt im Zuge der Erhebung präsentiert und so deren Reaktionen auf den ermittelten Verbrauch erfasst werden.

Ein in dieser Art weiterentwickeltes regelmäßiges Monitoring könnte sodann auch als ein maßnahmenbegleitendes Evaluierungsinstrument genutzt werden. Aufgrund der anzustrebenden Regelmäßigkeit der Erhebung könnten Maßnahmen oder auch Pilotversuche sowohl vor (ex ante), während (ex interim) als auch nach (ex post) der Einführung bzw. Durchführung geprüft werden. Das Monitoring kann und sollte somit nicht nur zum (Er-)Kenntnisgewinn über die Verbraucherinnen und Verbraucher selbst, sondern auch zur Gestaltung der u. a. in den oben angesprochenen Maßnahmen und Pilotversuche im Sinne einer evidenzbasierten Politik beitragen.

Zusammenfassend sei festgehalten, dass

- die Verbraucherpolitik die Bevölkerungsbefragung im Auftrag des SVRV als Ausgangspunkt für ein regelmäßiges, wissenschaftlich begleitetes Monitoring im Bereich des nachhaltigen Konsums nehmen könnte, welches die Erhebung des Bewusstseins für nachhaltigen Konsum in seiner Mehrdimensionalität umfasst und dessen Entwicklung in Bezug zur Nachhaltigkeitsliteracy und zur Gelegenheitswahrnehmung setzen kann.
- Im Zuge des anzustrebenden Monitorings auch die Messinstrumente und die sozioökonomische Differenzierung in der Methode und Auswertung weiter validiert sowie weiterentwickelt werden könnten.
- Die Verbraucherpolitik des Monitoring um weitere Aspekte (wie die Messung des Nachhaltigkeitshandelns oder der Ressourcenverbräuche) ergänzen und zum Zwecke der evidenzbasierten Maßnahmenevaluation einsetzen könnte.
- Die Erkenntnisse aus dem Monitoring sodann auch zentralen Akteuren in Politik, Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft, wie selbstverständlich auch den Verbraucherinnen und Verbrauchern, kontinuierlich zur Verfügung gestellt werden könnten.

Literatur

- Balderjahn, I., Peyer, M., & Paulssen, M. (2013). Consciousness for fair consumption: conceptualization, scale development and empirical validation. *International Journal of Consumer Studies*, 37(5), 546–555.
- Balderjahn, I., Buerke, A., Kirchgeorg, M., Peyer, M., Seegebarth, B., & Wiedmann, K.-P. (2013). Consciousness for sustainable consumption: scale development and new insights in the economic dimension of consumers' sustainability. *Academy of Marketing Science Review*, 3(4), 183–192.
- Barth, M., & Michelsen, G. (2013). Learning for change: an educational contribution to sustainability science. *Sustainability Science*, 8(1), 103–119.
- BMEL (2019 a). *Deutschland, wie es isst – Der BMEL-Ernährungsreport 2020*. Abgerufen am 20. Dezember 2020 von https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=21
- BMEL (2019 b). *Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung*. Abgerufen am 11. Dezember 2020 von https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ernaehrung/Lebensmittelverschwendung/Nationale_Strategie_Lebensmittelverschwendung_2019.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- BMEL (2019 c). *Ökobarometer 2019 – Umfrage zum Konsum von Biolebensmitteln*. Abgerufen am 15. Dezember 2020 von https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/oekobarometer-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- BMJV (2020). *Ressortbericht Nachhaltigkeit. Bericht zum Stand der Integration der Rechts- und Verbraucherpolitik in die Agenda 2030*. Abgerufen am 13. Dezember 2020 von https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Berichte/062020_Ressortbericht_Nachhaltigkeit.pdf;jsessionid=68295AA83292705FC5BEFFF965FFFE60.1_cid289?__blob=publicationFile&v=1
- BMU (2016). *Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung*. Abgerufen am 15. Dezember 2020 von https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf
- BMU (2018). *Rechenschaftsbericht 2017 – Biologische Vielfalt in Deutschland*. Abgerufen am 20. Januar 2021 von https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Downloads/Broschueren/biologische_vielfalt_bf.pdf
- BMU (2019). *Indikatorenbericht 2019 der Bundesregierung zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt*. Abgerufen am 20. Januar 2021 von https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/nbs_indikatorenbericht_2019_bf.pdf
- BMU (2020 a). *Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen*. Abgerufen am 10. Dezember 2020 von https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Ressourceneffizienz/progress_iii_programm_bf.pdf
- BMU (2020 b). *Umweltpolitische Digitalagenda*. Abgerufen am 15. Januar 2021 von https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Digitalisierung/digitalagenda_bf.pdf
- BMU, BMJV, & BMEL (2019). *Nationales Programm für nachhaltigen Konsum – Gesellschaftlicher Wandel durch einen nachhaltigen Lebensstil*. Abgerufen am 23. Dezember 2020 von https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Downloads/Broschueren/nachhaltiger_konsum_broschuere_bf.pdf
- BMW i (2014). *Mehr aus Energie machen – Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz*. Abgerufen am 16. November 2020 von https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/nationaler-aktionsplan-energieeffizienz-nape.pdf?__blob=publicationFile&v=10
- Böcher, M., & Töller, A. E. (2012). *Umweltpolitik in Deutschland: Eine politikfeldanalytische Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

Bundesrechnungshof (2019). *Abschließende Mitteilung an das Bundeskanzleramt über die Prüfung der nationalen Umsetzung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen – Agenda 2030*. Abgerufen am 18. Dezember 2020 von <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmittelungen/langfassungen/2019/2019-pm-nationale-umsetzung-der-ziele-fuer-nachhaltige-entwicklung-der-vereinten-nationen-agenda-2030-pdf>

Büttgen, A., Kühlert, M., Liedtke, C., & Teubler, J. (2018). *Konsum nachhaltig gestalten – Anforderungen an einen Konsumindikator im SDG 12. Teilbericht zum Forschungsmodul B1 im Forschungsprojekt „Umsetzungserfahrungen mit Landesnachhaltigkeitsstrategien – Fallstudie Nachhaltigkeitsstrategie NRW“*. Abgerufen am 4. Dezember 2020 von https://www.wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/projects/FS_NHS_NRW_FM_A1_Konsumindikator.pdf

Deutscher Bundestag – Petitionsausschuss (2012). *Petition 23071 Steuerrecht – Einführung einer Nachhaltigkeitssteuer*. Abgerufen am 7. Dezember 2020 von https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2012/_02/_27/Petition_23071.nc.html

Deutscher Bundestag – Petitionsausschuss (2013). *Petition Pet 2-17-08-610-034448 Steuerrecht – Abschlussbegründung*. Abgerufen am 9. Dezember 2020 von https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2012/_02/_27/Petition_23071.abschlussbegrue-ndungpdf.pdf

Die Bundesregierung (2007). *Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS)*. Abgerufen am 9. Januar 2021 von https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/biologischevielfalt/Dokumente/broschuere_biolog_viel-falt_strategie_bf.pdf

Die Bundesregierung (2016a). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016*. Abgerufen am 6. Januar 2021 von <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730844/3d30c6c2875a9a-08d364620ab7916af6/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuauflage-2016-download-bpa-data.pdf>

Die Bundesregierung (2016 b). *Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020*. Abgerufen am 10. Dezember 2020 von <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf>

Die Bundesregierung (2018). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Aktualisierung 2018*. Abgerufen am 10. Dezember 2020 von <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/1559082/a9795692a-667605f652981aa9b6cab51/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-aktualisierung2018-download-bpa-data.pdf?download=1>

Die Bundesregierung (2021). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Weiterentwicklung 2021*. Abgerufen am 22. März 2021 von <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/3d3b15cd92d0261e-7a0bc8dc8f43b7839/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-nicht-barrierefrei-data.pdf?download=1>

Europäische Kommission (2009). Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte. *Amtsblätter der EU. L 285/10*.

Europäische Kommission (2016). *Mitteilung der Kommission. Ökodesign-Arbeitsprogramm 2016–2019*. Abgerufen am 21. Dezember 2020 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0773&from=de>

Europäische Kommission (2019 a). *Die neuen Maßnahmen zum Ökodesign*. Abgerufen am 27. Dezember 2020 von https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_19_5889

Europäische Kommission (2019 b). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der europäische Grüne Deal*. Abgerufen am 28. Dezember 2020 von https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF

- Europäische Kommission (2020). *Verbraucherpolitik – die neue Verbraucheragenda der EU*. Abgerufen am 29. Dezember 2020 von https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2020-696_new_consumer_agenda.pdf
- Europäische Union (2016). *Spezial Eurobarometer 441: Das Europäische Jahr der Entwicklung – Die Ansichten der EU-Bürger zu Entwicklung, Zusammenarbeit und Hilfe*. Abgerufen am 28. Dezember 2020 von <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/71231>
- Europäische Union (2017 a). *Special Eurobarometer 468: Attitudes of Europeans towards environment*. Abgerufen am 29. Dezember 2020 von <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81259>
- Europäische Union (2017 b). *Spezial Eurobarometer 455: Bericht – Die Ansichten der EU-Bürger zu Entwicklung, Zusammenarbeit und Hilfe*. Abgerufen am 27. Dezember 2020 von <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/77900>
- European Commission (2015). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy*. Abgerufen am 28. Dezember 2020 von https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF
- European Commission (2019). *Circular Economy Action Plan – For a cleaner and more competitive Europe*. Abgerufen am 3. Januar 2021 von https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf
- Frank, T., & Cort, T. (2020). *Report of Results Global Survey on Sustainability and the SDGs*. Abgerufen am 3. Januar 2021 von https://www.globalsurvey-sdgs.com/wp-content/uploads/2020/01/20200205_SC_Global_Survey_Result-Report_english_final.pdf
- Gleser, S. H., & Schneider, S. H. (2018). *Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2018 – Einstellungen zu Entwicklungs-Zusammenarbeit und nachhaltiger Entwicklung*. Abgerufen am 6. Januar 2021 von https://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2018/Einstellungen_EZ_web_links.pdf
- Gräsel, C., Bormann, I., Schütte, K., Trempler, K., & Fischbach, R. (2013). Outlook on research in education for sustainable development. *Policy Futures in Education*, 11(2), 115–127.
- Hauff, V. (1987). *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*. Grevén: Eggenkamp.
- Hering, L. (2020). *Notstand im Schlaraffenland – wie das Coronavirus unsere Einkaufsorte refiguriert*. Abgerufen am 3. Januar 2021 von <https://sfb1265.de/blog/notstand-im-schlaraffenland-wie-das-coronavirus-unser-einkaufsorte-refiguriert/>
- Hinkle, D. E., Wiersma, W., & Jurs, S. G. (2003). *Applied Statistics for the Behavioral Sciences*, [5. Auflage]. Boston: Houghton Mifflin.
- Iwata, O. (2006). An evaluation of consumerism and lifestyle as correlates of a voluntary simplicity lifestyle. *Social Behavior and Personality*, 34(5), 557–568.
- Le Blanc, D. (2015). Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets. *DESA Working Paper*, 141, 1–17.
- Liebig, S., & Sauer, C. (2016). Sociology of Justice. In C. Sabbagh, & M. Schmitt, *Handbook of Social Justice Theory and Research* (S. 37–59). New York: Springer.
- Liedtke, C., Baur, N., Dehmel, S., Grimm, V., Kenning, P., Micklitz, H. W., Specht-Riemenschneider, L., & Scharioth, S. (2020). Nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion ermöglichen. Empfehlungen für die Verbraucherpolitik. *Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.

- Micklitz, H. W., Schiefke, N., Liedtke, C., Kenning, P., Specht-Riemenschneider, L., & Baur, N. (2020). *Onlinehandel im Spannungsfeld von Verbraucherschutz und Nachhaltigkeit – Policy Brief. Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.
- Nationaler Aktionsplan Bildung für nachhaltige Entwicklung (2017). *Nationaler Aktionsplan Bildung für nachhaltige Entwicklung – Der deutsche Beitrag zum UNESCO-Weltaktionsprogramm*. Abgerufen am 2. Dezember 2020 von https://www.bmbf.de/files/Nationaler_Aktionsplan_Bildung_f%C3%BCr_nachhaltige_Entwicklung.pdf
- Nguyen, H. V., Nguyen, C. H., & Hoang, T. T. B. (2019). Green consumption: Closing the intention-behavior gap. *Sustainable Development*, 27(1), 118–129.
- North, K., Reinhardt, K., & Sieber-Suter, B. (2013). *Kompetenzmanagement in der Praxis*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- RNE (2018). *The 2018 Peer Review on the German Sustainability Strategy*. Abgerufen am 20. Dezember 2020 von https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2018/05/2018_Peer_Review_of_German_Sustainability_Strategy_BITV.pdf
- Schäpke, N., Stelzer, F., Caniglia, G., Bergmann, M., Wanner, M., Singer-Brodowski, M., Loorback, D., Ols-son, P., Baedeker, C., & Lang, D. J. (2018). Jointly Experimenting for Transformation? Shaping Real-World Laboratories by Comparing Them. *GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society*, 27(S1), 85–96.
- Schmidt, T., Baumgardt, S., Blumenthal, A., Burdick, B., Claupein, E., Dirksmeyer, W., Hafner, G., Klockgeth, K., Koch, F., Leverenz, D., Lörchner, M., Ludwig-Ohm, S., Niepagenkemper, L., Owusu-Sekyere, K., & Waskow, F. (2019). Wege zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen – Pathways to reduce food waste (REFOWAS). *Thünen Report*, 73(Vol. 1). 1–266.
- Schneidewind, U., Augenstein, K., Stelzer, F., & Wanner, M. (2018). Structure matters: Real-world laboratories as a new type of large-scale research infrastructure. A framework inspired by Giddens' structuration theory. *GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society*, 27(S1), 12–17.
- Schrader, U., Liedtke, C., Lamla, J., Arens-Azevêdo, U., Jaquemoth, M., Kenning, P., Schmidt-Kessel, M., & Strünk, C. (2013). *Verbraucherpolitik für nachhaltigen Konsum – Verbraucherpolitische Perspektiven für eine nachhaltige Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft: Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV*. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Abgerufen am 17. Dezember 2020 von http://www.aloenk.tu-berlin.de/fileadmin/fg165/Publikationen/Schrader_et_al_2013_BMELV_Stellungnahme_Nachhaltiger_Konsum.pdf
- Schudak, A., Schoenheit, I., & Grünewald, M. (2014). *imug Konsumstudie 2014 – Nachhaltiger Konsum: Schon Mainstream oder noch Nische?* Abgerufen am 9. Dezember 2020 von https://www.imug.de/fileadmin/user_upload/Downloads/imug_csr/imug_REWE-Studie_gesamt_2014_12_30.pdf
- SDSN (2020). *Nachhaltigkeitspolitik im Krisenmodus – Stellungnahme von SDSN Germany*. Abgerufen am 06. Januar 2021 von https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/dauerthemen_spezial/20200604_Nachhaltigkeitspolitik_im_Krisenmodus_SDSN_Germany.pdf
- Speck, M., Bienge, K., Wagner, L., Engelmann, T., Schuster, S., Teitscheid, P., & Langen, N. (2020). Creating sustainable meals supported by the NAHGAST online tool-approach and effects on GHG emissions and use of natural resources. *Sustainability (Switzerland)*, 12(3), 1–13.
- Stibbe, A. (Hrsg.) (2009). *The Handbook of Sustainability – Literacy Skills for a Changing World*. Foxhole: Green Books.

- Thorun, C., Diels, J., Vetter, M., Reisch, L., Bernauer, M., Micklitz, H.-W., Purnhagen, K., Rosenow, J., & Forster, D. (2017). Nudge-Ansätze beim nachhaltigen Konsum: Ermittlung und Entwicklung von Maßnahmen zum „Anstoßen“ nachhaltiger Konsummuster, Abschlussbericht. *Texte* 69/2017, 1–14.
- UNESCO (2020). *Education for sustainable development: a roadmap*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- United Nations (2020). *Raising awareness and assessing sustainability literacy on SDG 7*. Abgerufen am 27. Januar 2021 von <https://sustainabledevelopment.un.org/sdinaction/hesi/literacy>
- Vereinte Nationen (2015). *Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Resolution der Generalversammlung*. Abgerufen am 18. Dezember 2020 von <https://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>
- Wagschal, U. (2015). Steuerpolitik als Sozialpolitik. In H. Obinger, & G. H. Schmidt (Hrsg.), *Handbuch Sozialpolitik* (S. 807–830). Wiesbaden: Springer VS.
- Wang, Y. (2017). Promoting Sustainable Consumption Behaviors: The Impacts of Environmental Attitudes and Governance in a Cross-National Context. *Environment and Behavior*, 49(10), 1128–1155.
- Wanner, M., Hilger, A., Westerkowski, J., Rose, M., Stelzer, F., & Schöpke, N. (2018). Towards a Cyclical Concept of Real-world Laboratories: A Transdisciplinary Research Practice for Sustainability Transitions. *disP – The Planning Review*, 54(2), 94–114.
- Wiek, A., Bernstein, M. J., Foley, R. W., Cohen, M., Forrest, N., Kuzdas, C., Kay, B., & Withycombe Keeler, L. (2016). Operationalising competencies in higher education for sustainable development. In M. Barth, G. Michelsen, I. Thomas, & M. Rieckmann (Hrsg.), *Routledge Handbook of Higher Education for Sustainable Development* (S. 241–260). London: Routledge.
- wpn2030 (2019 a). *Abschlussbericht Arbeitsgruppe „Nachhaltiger Konsum“*. Wissenschaftlicher Impuls für politische Akteure. Zur (Weiter)Entwicklung transformativer Strategien für nachhaltigen Konsum. Abgerufen am 30. Dezember 2020 von www.wpn2030.de/nachhaltiger-konsum-empfehlungen
- wpn2030 (2019 b). *Beirätedialog 2019: Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2020*. Abgerufen am 25. Dezember 2020 von https://www.wpn2030.de/wp-content/uploads/2019/11/Bericht_Beirätedialog_2019.pdf
- wpn2030 (2019 c). *Bitte wenden! Wissen(schaft) für eine nachhaltige Entwicklung Deutschlands*. Abgerufen am 29. Dezember 2020 von <https://www.wpn2030.de/wp-content/uploads/2019/12/wpn2030-Relexionspapier2019.pdf>
- Yudkowsky, R. (2020). Performance tests. In R. Yudkowsky, Y. S. Park, & S. M. Downing (Hrsg.), *Assessment In Health Professions Education* (S. 141–159). London: Routledge.
- Ziesemer, F., Peyer, M., Klemm, A., & Balderjahn, I. (2016). Die Messung von nachhaltigem Konsumbewusstsein. *Ökologisches Wirtschaften*, 31(4), 24–26.
- Zimmermann-Janssen, V. E. M., Welfens, M. J., & Liedtke, C. (2021). *Transformation zur Nachhaltigkeit – Warum wir eine Literacy für nachhaltigen Konsum brauchen*. Abgerufen von <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/7636>
- Zukunftsforum Public Health (2017). *Dokumentation 2. Zukunftsforum Public Health 11./12.12.2017*. Abgerufen am 30. Dezember 2020 von <https://zukunftsforum-public-health.de/wp-content/uploads/2018/06/Dokumentation-ZfPH-2017.pdf>

D

**AKTUELLE
THEMEN DER
VERBRAUCHERPOLITIK**



**Verbraucherinnen
und Verbraucher
in der digitalen Welt**

Kurzzusammenfassung

Die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt wird insbesondere durch Unterschiede in den Kompetenzen und Ressourcen zwischen einerseits den Anbietern und andererseits den Verbraucherinnen und Verbrauchern bestimmt. Deshalb wurden für dieses Gutachten zunächst die digitalen Verbraucherkompetenzen mithilfe einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung erhoben. Die Ergebnisse zeigen, dass die digitalen Verbraucherkompetenzen in Deutschland derzeit Lücken aufweisen und sozial ungleich verteilt sind. Die Politik sollte priorisierte und differenzierte Maßnahmen ergreifen, um diese Lücken so weit wie möglich zu schließen. Die Wirksamkeit der Maßnahmen sollte in regelmäßigen Abständen evaluiert werden.

Vor dem Hintergrund aktueller verbraucherpolitischer Diskussionen um Informationsverpflichtungen für die Betreiber von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen legen die empirischen Erkenntnisse des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen weiterhin den Schluss nahe, dass nur etwa gut die Hälfte der aktuellen Plattformnutzerinnen und -nutzer überhaupt Interesse an Transparenzinformationen hat. Auch bleibt die tatsächliche Nutzung solcher Informationen teils deutlich hinter dem von Verbraucherinnen und Verbrauchern geäußerten Informationsinteresse zurück. 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 Acts), einer Verordnung über Daten-Governance (Data Governance Act) und die noch in Arbeit befindliche Regelung für Anwendungen mit künstlicher Intelligenz zentral. Aus Sicht des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen sollten derartige Regulierungen in jedem Fall 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 Verbrauchegeräte im sogenannten Internet der Dinge 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 Entwicklungen, die mit einem Betrug an Verbraucherinnen und Verbrauchern in der digitalen Welt verbunden sind, besser als bisher in den Blick nehmen.

1 Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt

Die digitale Welt bildet bereits seit vielen Jahren einen Schwerpunkt der nationalen und internationalen Verbraucherpolitik. Entsprechend hat sich auch der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) bereits seit seiner Gründung intensiv mit den in der digitalen Welt liegenden Verbraucherproblemen befasst. Die entsprechenden Gutachten und Stellungnahmen behandelten dabei unter anderem spezifische verbraucherrechtliche Aspekte (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2016), Fragen der digitalen Souveränität (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2017), Vorschläge für ein verbrauchergerechtes Scoring und die Regulierung künstlicher Intelligenz (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2018, S. 45 ff. und 111 ff.) sowie Vorschläge zur Regulierung von Plattformen (Specht-Riemenschneider et al., 2020).

Es ist unklar, wie den in diesen Gutachten und Stellungnahmen zum Ausdruck gebrachten verbraucherpolitischen Herausforderungen in den Zeiten einer fortwährenden COVID-19-Pandemie mit weitreichenden Folgen in ökonomischer, gesellschaftlicher und sozialer Hinsicht weiterhin begegnet werden kann. An ihrer Dringlichkeit und Bedeutung hat sich indes wohl kaum etwas geändert. Vermutlich ist sogar das Gegenteil der Fall, denn die durch die COVID-19-Pandemie bedingten Einschränkungen haben gezeigt, dass die digitale Welt nicht nur eine Erweiterung des Verbrauchers Umfeldes darstellt und u. U. als Substitut für analoge Angebote fungiert, sondern 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 etwa der sogenannte Lockdown, verbunden mit einer Ver-

lagerung vieler Arbeitsplätze in das Homeoffice und einer Reduktion der Mobilität (siehe dazu auch Teil C.II dieses Gutachtens), ohne Digitalisierung nicht möglich gewesen. Entsprechend erlebt die Digitalisierung der Bundesrepublik Deutschland derzeit einen Schub, der von der Verbraucherpolitik aufmerksam begleitet werden sollte.¹

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel des vorliegenden Kapitels, einen weiteren Beitrag dazu zu leisten, die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt zu erfassen. Anders als frühere Stellungnahmen und Gutachten des SVRV (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2016; 2017; 2018) fokussiert dieses Kapitel auf Verbraucherkompetenzen und -ressourcen: Die Konzeption des Kapitels beruht auf der These, dass die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt insbesondere durch Kompetenz- und Ressourcenunterschiede zwischen Anbietern und Verbraucherinnen sowie Verbrauchern bestimmt wird. Diese Differenzen implizieren dabei keine Verantwortungszuschreibung, sondern resultieren primär aus der unterschiedlichen Verfügbarkeit von und Zugängen zu verschiedenen Ressourcen, z. B. dem Zugang zu technischen Infrastrukturen², Informationen, Wissen, den zeitlichen Ressourcen oder den finanziellen Mitteln. Erkennbar ist, dass von Problemen in der digitalen Welt besonders diejenigen Verbraucherinnen und Verbraucher betroffen sind, die nicht über diese Ressourcen verfügen (können).

Ausgehend von dieser These wurden verschiedene Fragestellungen zu aus Sicht des SVRV wesentlichen Themen abgeleitet. Die Identifikation der für dieses Kapitel strukturbildenden Themen ist zum einen das Ergebnis der früheren Gutachten des SVRV (u. a. Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2016), andererseits Resultat einer intensiven Diskussion mit weiteren Expertinnen und Experten zu Problemen der Verbraucherinnen und Verbraucher.

1 Seit Beginn der Pandemie änderten sich auch die Einstellungen der Bundesbürgerinnen und -bürger zum digitalen Wandel deutlich: Waren etwa 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 (forsa Politik- und Sozialforschung GmbH, 2020, S. 4).

2 Siehe dazu bspw. den Breitbandatlas des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (2020a) sowie Daten zum Mobilfunkausbau (Bitkom e. V., o. J.).

Angesichts der grundlegenden Bedeutung, die Wissen und Fertigkeiten für informierte Verbraucherentscheidungen in der digitalen Welt haben (Thorun et al., 2017, S. 77 ff.), wurde mit dem Konzept der Digitalkompetenz (auch: „Digital Literacy“) ein erster Schwerpunkt gesetzt, mit dem die folgenden Fragen verbunden sind: Wie ist das allgemeine Niveau digitaler Verbraucherkompetenzen in Deutschland? Wie sind sie in der Bevölkerung verteilt? Wie entwickeln sich diese Kompetenzen?

Weiterhin bilden vor dem Hintergrund aktueller politischer Debatten und Legislativvorhaben zur Regulierung von Plattformen sogenannte Vergleichs- und Vermittlungsplattformen einen zweiten Schwerpunkt dieses Kapitels. Der SVRV hatte sich bereits im letzten Jahr in einer umfangreichen Stellungnahme zum Thema Plattformregulierung geäußert (Specht-Riemenschneider et al., 2020). Die EU-Kommission hat nun am 15. Dezember 2020 ihren Vorschlag für eine Verordnung über digitale Dienste im Binnenmarkt (Digital Services Act) vorgelegt, mit dem u. a. die E-Commerce-Richtlinie 2000/31/EG aktualisiert und ergänzt werden soll (European Commission, 2020f). Er enthält eine Reihe von neuen Pflichten für Vermittlungs- und Online-Plattformen, die sich unter anderem auf mehr Transparenz über ihre Funktionsweise beziehen und eine stärkere Kontrolle der Plattformen ermöglichen sollen.

Der gleichzeitig vorgelegte Vorschlag für ein Gesetz über digitale Märkte (Digital Markets Acts) soll durch zusätzliche Pflichten für besonders dominante Plattformen mit einer sogenannten Torwächter-Stellung („Gatekeeper“) für mehr Wettbewerb und faire Märkte sorgen (European Commission, 2020g). Ferner soll der am 25. November 2020 vorgelegte Entwurf der EU-Kommission für eine Verordnung über Daten-Governance (Data Governance Act) die Grundlage für Datentreuhandssysteme und eine Vereinfachung des Datenaustauschs in Europa legen (European Commission, 2020h). Noch nicht bekannt ist eine Regelung für Anwendungen mit künstlicher Intelligenz, an welcher die Kommission auf Basis des Weißbuchs zur Künstlichen Intelligenz (Europäische Kommission, 2020) und der dazu durchgeführten Konsultation arbeitet. In jedem Fall ist das europäische Gesetzespaket, das 2021 intensiv zu diskutieren sein wird, aus verbraucherpolitischer Sicht und auch mit Blick auf die im Gutachten ausgesprochenen Empfehlungen von hoher

Relevanz. Einige der Empfehlungen könnten bereits in den Vorschlägen umgesetzt werden. Ein detaillierter Abgleich der Empfehlungen mit den Ansätzen der Gesetzgebungsvorschläge war wegen der zeitlichen Parallelität der Ausarbeitung (noch) nicht möglich. Daher wird sich der SVRV zu dem Gesetzespaket noch separat äußern.

Angesichts verbraucherpolitischer Diskussionen und der laufenden Gesetzgebungsverfahren um Informationsverpflichtungen für die Betreiber von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen ist hier von Interesse, wie Nutzerinnen und Nutzer diese Plattformen nutzen und in welchem Ausmaß sich die Nutzerinnen und Nutzer solcher Plattformen der dort potenziell auftretenden beeinflussenden Faktoren (u. a. Marktdeckung, wirtschaftliche Verflechtungen, Rankingkriterien, Zustandekommen von Nutzerbewertungen, Bedarfslenkung) bewusst sind sowie inwieweit sie sich für plattformseitig bereitgestellte Informationen zu diesen Faktoren (Transparenzinformationen) interessieren. Zudem wird dargelegt, in welchem Ausmaß Nutzerinnen und Nutzer von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen Transparenzinformationen tatsächlich nutzen, wie zufrieden sie damit ggf. sind und warum sie diese ggf. nicht nutzen.

Um die aufgeworfenen Fragen zu digitalen Verbraucherkompetenzen und Vergleichs- und Vermittlungsplattformen beantworten zu können, hat der SVRV eine Bevölkerungsbefragung konzipiert, die in seinem Auftrag von der forsa marplan GmbH als telefonische Befragung – im Fachterminus ein sogenanntes Computer Assisted Telephone Interview (CATI) – zwischen Mitte August und Anfang September 2020 realisiert wurde. An der Bevölkerungsbefragung nahmen insgesamt 1.501 zufällig ausgewählte Personen (756 Männer, 745 Frauen) im Alter zwischen 18 und 93 Jahren teil. Um Unterschiede zwischen dieser Stichprobe und bekannten Strukturen der Bevölkerung auszugleichen, wurde die Stichprobe mittels Gewichtungen an aus der amtlichen Statistik bekannte Bevölkerungsstrukturen angepasst, sodass die Ergebnisse als repräsentativ für die deutschsprachige Bevölkerung ab 18 Jahren in Privathaushalten in Deutschland angesehen werden können.

Der Fragebogen hatte drei inhaltliche Schwerpunkte:

1. Im Anschluss an die Begrüßung der Befragten und allgemeinen Fragen zu ihrer Internetnutzung wurden im ersten Schwerpunkt eine Reihe von Wissensfragen zur Ermittlung der digitalen Verbraucherkompetenzen gestellt.
2. Als Überleitung zum zweiten Befragungsschwerpunkt (Vergleichs- und Vermittlungsplattformen) folgten für diejenigen, die das Internet zumindest gelegentlich nutzen, Fragen zur Nutzung verschiedener Online-Angebots- bzw. Preisvergleichsmöglichkeiten. Die Internetnutzerinnen und -nutzer, die für solche Vergleiche in den letzten drei Monaten vor der Befragung Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hatten, wurden anschließend detaillierter zu ihrem Verhalten und Erleben bei diesen plattformbasierten Vergleichen befragt.
3. Abschließend wurden soziodemografische Merkmale aller Befragten erhoben.

Die einzelnen Befragungsschwerpunkte werden in den folgenden Abschnitten ausführlicher dargestellt. Eine detaillierte Gesamtdokumentation der Methodik der durchgeführten Studie (inkl. einer Dokumentation des Fragebogens sowie Angaben zu Stichprobe, Auswahlverfahren, Feldverlauf und Ergebnisaufbereitung) erfolgt in forsa marplan Markt- und Mediaforschungsgesellschaft mbH (2021).

Neben den Themen Digitalkompetenz und Vergleichs- und Vermittlungsplattformen umfasst dieses Kapitel weitere Themen, die sich im Rahmen der Problemexploration mithilfe der Expertinnen- und Expertengespräche als relevant dargestellt haben. Diese Themen wurden auf Grundlage der im SVRV verfügbaren thematischen Expertise ausgewählt und sind in der Gliederung des Kapitels erkennbar. Sie reichen von spezifischen Fragen des Internets der Dinge (auch: „Internet of Things“ bzw. IoT) bis hin zu spezifischen Problemen des digitalen Betrugs an Verbraucherinnen und Verbrauchern in der digitalen Welt, der mit dem Begriff „Consumer Fraud“ verbunden ist. Zur Beschreibung der Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher im Hinblick auf diese Themen zog der SVRV vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen und im Sinne des Datensparsamkeitsgebots soweit möglich Informationen aus bereits existierenden empirischen Studien heran.

Im Hinblick auf die verbraucherpolitischen Implikationen scheint es schließlich zentral, Strategien zu entwickeln und Maßnahmen zu ergreifen, die dazu beitragen, die Verbraucherinnen und Verbraucher zu befähigen, in der digitalen Welt souveräne, hinreichend informierte und sichere Entscheidungen zu treffen – solche Handlungsempfehlungen bilden den Schluss dieses Kapitels.

2 Digitalkompetenz (Digital Literacy)

2.1 Digitalkompetenz als Verbraucherkompetenz

Wie eingangs des Kapitels bereits erwähnt wurde, resultiert ein Großteil der Herausforderungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt aus Kompetenz- und Ressourcenunterschieden. Vor diesem Hintergrund fokussieren wir in diesem Kapitel zunächst die sogenannte Digitalkompetenz der Verbraucherinnen und Verbraucher.

Digitalkompetenzen gelten im Verbraucherkontext als Bedingung für die Teilnahme an digitalen Märkten, als Grundlage für das in diese Märkte gesetzte Vertrauen und als Voraussetzung eines sicheren und selbstbewussten Verbraucherhandelns in der digitalen Welt (Brecko & Ferrari, 2016, S. 4 ff.; Thorun et al., 2017, S. 27 f.). Damit sind digitale Verbraucherkompetenzen eine Voraussetzung dafür, dass Konsumentinnen und Konsumenten die potenziellen Vorteile digitaler Märkte für sich realisieren und Souveränität in der digitalen Welt erlangen können (Thorun et al., 2017, S. 12, 29; Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2017). Zu den Vorteilen werden beispielsweise ein potenziell besserer Zugang zu Informationen, eine potenziell größere Auswahl, potenziell niedrigere Preise und mehr Innovation bei Produkten und Dienstleistungen gezählt. Nicht zuletzt deswegen steht die Förderung digitaler Verbraucherkompetenzen auf der politischen Agenda bspw. der Europäischen Kommission (European Commission, 2019) und der Bundesregierung (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2020, S. 30).

Zwei umfassende Ansätze zur Definition dieser Digitalkompetenz sind (1) der Europäische Referenzrahmen für Digitale Kompetenzen der Bürger (DigComp) (Carretero, Vuorikari & Punie, 2017; Ferrari, 2013; Vuorikari et al., 2016)³ und (2) das Global Framework of

Reference on Digital Literacy Skills (DLGF) (Law et al., 2018)⁴. In diesen beiden Referenzrahmen werden unter „Digitalkompetenzen“ Fähigkeiten verstanden, die Individuen in die Lage versetzen, unter Nutzung digitaler Technologien bestimmte Ziele erreichen zu können. Im Europäischen Referenzrahmen werden diese Fähigkeiten in fünf Kompetenzfelder unterteilt (Vuorikari et al., 2016, S. 8 f.):

1. Informations- und Datenkompetenz
2. Kommunikation und Zusammenarbeit mittels digitaler Technologien
3. Erstellen digitaler Inhalte
4. Gewährleistung von Sicherheit
5. Problemlösekompetenz

Digitalkompetenzen sind damit zunächst recht allgemein definiert, d. h. ohne Bezug zu einem Handlungskontext, in dem digitale Technologien zum Erreichen eines Ziels genutzt werden. Die in den Referenzrahmen aufgeführten allgemeinen Kompetenzen sollten deshalb für verschiedene Handlungskontexte spezifiziert werden (d. h. es sollten Digitalkompetenzen angegeben werden, die für das Erreichen der in diesem Kontext spezifischen Ziele relevant sind). Der hier interessierende Handlungskontext ist Verbraucherhandeln. Eine aktuelle Analyse existierender Ansätze zur Definition relevanter Digitalkompetenzen in diesem Kontext (Golovacheva & Smirnova, 2019, S. 285) zeigte, dass der Referenzrahmen für digitale Kompetenzen für Verbraucher (DigCompConsumers) am umfassendsten ist (also die meisten Einzelkompetenzen berücksichtigt). In ihm wird der DigComp für den Kontext des Verbraucherhandelns spezifiziert und digitale Verbraucherkompetenzen „definiert als die Kompetenzen, die Verbraucher benötigen, um aktiv, sicher und selbstbewusst auf dem digitalen Markt zu agieren“ (Brecko & Ferrari, 2016, S. 4).

Der DigCompConsumers ordnet die relevanten Verbraucherkompetenzen einem von drei Bereichen zu,

³ Entwickelt vom Joint Research Centre (JRC) der Europäischen Kommission (European Commission, 2020d).

⁴ Entwickelt von der vom UNESCO Institute for Statistics (UIS) initiierten Global Alliance to Monitor Learning (GAML) (UNESCO Institute of Statistics, 2017).

Tabelle D.II-1: Verbraucherkompetenzen im DigCompConsumers

Kompetenzbereich	Kompetenzen
1. Vor dem Kauf	1.1. Browsen, Suchen und Filtern von Informationen über Waren und Dienstleistungen
	1.2. Bewerten und Vergleichen von Informationen über Waren und Dienstleistungen
	1.3. Erkennen und Bewerten kommerzieller Mitteilungen und Werbung
	1.4. Verwalten digitaler Identitäten und Profile in digitalen Märkten
	1.5. Verantwortungsbewusster und nachhaltiger Konsum in digitalen Märkten
2. Beim Kauf	2.1. Durchführung von Kauf- und Verkaufsaktivitäten auf dem digitalen Markt
	2.2. Teilnahme an kollaborativen Wirtschaftsplattformen
	2.3. Verwalten von Zahlungen und Finanzen über digitale Medien
	2.4. Verständnis von Urheberrechten, Lizenzen und Verträgen in Bezug auf Waren und Dienstleistungen
	2.5. Verwalten von personenbezogenen Daten und Privatsphäre
	2.6. Schutz von Gesundheit und Sicherheit
3. Nach dem Kauf	3.1. Austausch von Informationen mit anderen Verbrauchern auf dem digitalen Markt
	3.2. Durchsetzen von Verbraucherrechten auf dem digitalen Markt

Brecko & Ferrari, 2016, S. 2 f.

die sich um den Einkaufszyklus (vor dem Kauf – beim Kauf – nach dem Kauf) gruppieren und bestimmt in diesen Bereichen insgesamt 13 Einzelkompetenzen (siehe Tabelle D.II-1). Im Verständnis des DigCompConsumers umfassen die aufgeführten Kompetenzen sowohl spezifisches Wissen als auch Fertigkeiten und Einstellungen.

Tabelle D.II-1 macht deutlich, dass im DigCompConsumers Menschen zwar dominant in ihrer Rolle als Marktteilnehmer, insbesondere als Verbraucherinnen und Verbraucher, betrachtet werden. Im Referenzrahmen sind die für das Agieren in dieser Rolle notwendigen Kompetenzen aber nicht auf Wissen, Einstellungen und Fertigkeiten beschränkt, die für das Durchführen von Kauf- und Verkaufsaktivitäten auf dem digitalen Markt nötig sind. Denn daneben sind bspw. auch Informationskompetenzen berücksichtigt sowie Wissen, Fertigkeiten und Einstellungen, die für den Schutz von Daten, von Gesundheit und Wohlergehen und den Schutz der Umwelt als nötig erachtet werden.

2.2 Verbraucherpolitische Relevanz digitaler Kompetenzen

Digitalkompetenz im weiteren Sinne ist Gegenstand zahlreicher aktueller Policy-Initiativen und -Programme. Beispielsweise ist ein bestimmtes Niveau an Digitalkompetenz in der Bevölkerung für das Erreichen zentraler Nachhaltigkeitsziele relevant, auf die sich die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen im Jahr 2015 verpflichtet haben (United Nations, 2015): Ein Blick auf die Indikatoren, mit denen insbesondere das Erreichen von Sustainable Development Goal (SDG) 4 (Hochwertige Bildung) gemessen werden soll (Laapere, 2018, S. 2), zeigt, dass Digitalkompetenz als wesentliche Dimension inklusiver, gleichberechtigter und hochwertiger Bildung sowie lebenslangen Lernens verstanden wird und deshalb ein Förderziel darstellt. Daneben wird eine Steigerung von Digitalkompetenzen in der Digitalstrategie der Europäischen Kommission als notwendig für eine erfolgreiche digitale Transformation Europas erachtet und mit vielfältigen Maßnahmen angestrebt (European Commission, 2020b). Und auch in der Digitalstrategie der Bundesregierung ist digitale Kompetenz ein Handlungsfeld. Ziel ist dort, „dass alle Menschen

die Chancen der Digitalisierung nutzen können. Sie sollen den digitalen Wandel selbstbestimmt mitgestalten und verantwortungsvoll mit den Risiken umgehen können“. (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2020, S. 10).

Wie bereits erwähnt, gelten im Verbraucherkontext Digitalkompetenzen – wie sie der DigCompConsumers definiert – als Bedingung für die Teilnahme an digitalen Märkten, das in diese Märkte gesetzte Vertrauen und als Voraussetzung eines sicheren und selbstbewussten Verbraucherhandelns auf diesen Märkten (Brecko & Ferrari, 2016, S. 4 f.; Thorun et al., 2017, S. 27 ff.). Teilhabe, Vertrauen, Sicherheit und Selbstbestimmung sind damit im hier zugrunde gelegten DigCompConsumers qua Definition (siehe Abschnitt 2.1) einerseits die Leitwerte und Zielgrößen der Verbraucherpolitik und andererseits, spiegelbildlich dazu, die Konsequenzen bzw. Wirkungen der explizierten digitalen Verbraucherkompetenzen für bzw. auf das Agieren als Verbraucher in der digitalen Welt.⁵ Mit der angenommenen Wirkung der Ermöglichung und Verbesserung der Teilhabe an digitalen Märkten sind sie darüber hinaus eine Voraussetzung dafür, dass Konsumentinnen und Konsumenten die potenziellen Vorteile dieser Märkte – besserer Zugang zu Informationen, eine größere Auswahl, potenziell niedrigere Preise und mehr Innovation bei Produkten und Dienstleistungen – für sich realisieren können. Insofern kann auch die Realisierung ökonomischer Vorteile als eine potenzielle Konsequenz bzw. Wirkung digitaler Verbraucherkompetenzen betrachtet werden. Gleichwohl ist zu betonen, dass die Bedürfnisstrukturen der Verbraucherinnen und Verbraucher natürlich auch in der digitalen Welt heterogen und dem Kontext entsprechend dynamisch sind. Daraus ergibt sich die Herausforderung, ein mehrdimensionales Zielsystem – wie in allen anderen verbraucherpolitischen Bereichen auch – zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund stehen nicht nur Digitalkompetenzen im Allgemeinen, sondern speziell auch digitale Verbraucherkompetenzen auf der politischen Agenda – bspw. auf der der Europäischen Kommis-

sion: Die Förderung des Erwerbs digitaler Verbraucherkompetenzen wird als ein zentrales Element ihrer Digitalstrategie bezeichnet (European Commission, 2019), ihre Wichtigkeit darüber hinaus in der neuen Verbraucheragenda betont (European Commission, 2020 c, S. 13). Und auch die Umsetzungsstrategie der Bundesregierung zur Gestaltung des digitalen Wandels verweist im Feld der Digitalkompetenzen auf Vorhaben, die sich explizit an Verbraucherinnen und Verbraucher richten – insbesondere die Maßnahme „Digitale Kompetenzen von Verbraucherinnen und Verbrauchern fördern“ unter Federführung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2020, S. 30).

2.3 Allgemeine Digitalkompetenzen der Bevölkerung in Deutschland

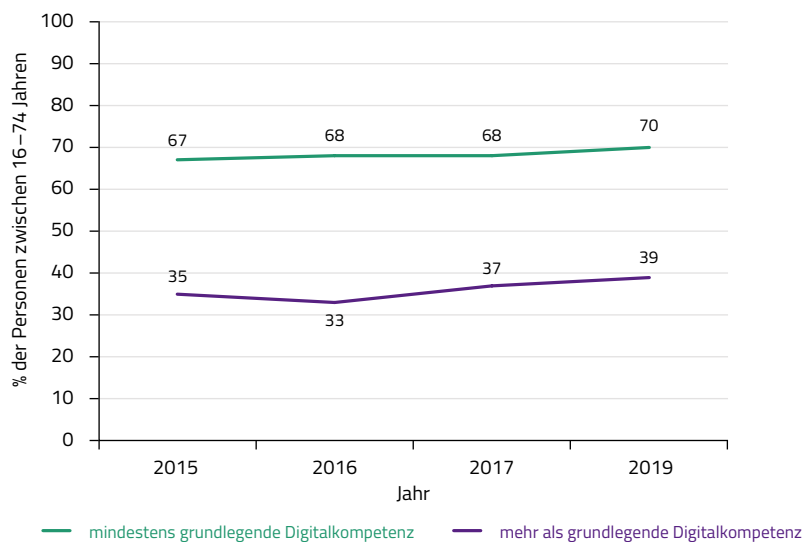
Angesichts der den Digitalkompetenzen zugeschriebenen Wichtigkeit stellt sich mit Blick auf die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher allerdings die grundlegende Frage, wie kompetent die Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland eigentlich sind: Auf welchem Niveau liegt die digitale Verbraucherkompetenz derzeit und wie entwickelt sie sich? Die Beantwortung dieser Fragen ist deswegen von grundlegender Bedeutung, da nur dann, wenn der aktuelle Zustand bekannt ist, die Notwendigkeit und die Wirksamkeit entsprechender Maßnahmen überhaupt eingeschätzt werden können.

Da allgemeine Digitalkompetenzen grundsätzliche Fähigkeiten im Umgang mit digitalen Technologien betreffen⁶ und damit eine Voraussetzung für Teilhabe an der digitalen Welt auch in der Verbraucherrolle sein können, stellt sich zunächst die Frage, wie diese allgemeinen Digitalkompetenzen in der deutschen Bevölkerung ausgeprägt sind. Diese Frage ist auch deshalb zentral, weil die fortschreitende Digitalisierung vieler Bereiche – bspw. des Gesundheitssektors,

5 Zwar nicht definitorisch festgelegte, aber im Referenzrahmen (siehe Tabelle D.II-1) u. E. weitere implizierte Leitwerte sind die Vermeidung wirtschaftlicher Schäden von Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie Gesundheit, Wohlbefinden, Nachhaltigkeit und Umweltschutz im Kontext des Verbraucherhandelns in der digitalen Welt.

6 Gemeint sind also nicht Spezialkompetenzen, wie sie bspw. Fachkräfte haben, sondern grundsätzliche Fähigkeiten der Nutzung digitaler Technologien, die für die Breite der Bevölkerung relevant sind.

Abbildung D.II-1: Allgemeine Digitalkompetenz in Deutschland nach EU-Digitalkompetenz-Index 2015–2019



Eigene Darstellung. Datenquelle: European Commission (o. J.), Digital Scoreboard.

der öffentlichen Verwaltung, des Bildungssystems sowie des Handels und mobilen Arbeitens (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2020, S. 315 ff.) – den Zugang zum digitalen Raum für alle noch dringlicher macht und grundlegende Kompetenz im Umgang mit digitalen Technologien eine der Voraussetzungen für diesen Zugang ist.

Zu allgemeinen Digitalkompetenzen liegen bereits einige aktuelle empirische Studien vor (DFA Digital für alle GmbH, 2020; European Commission, 2020a; Gilroy, 2020; Initiative D21 e. V., 2020; Wicht, Lechner & Rammstedt, 2018). Um das Niveau und die Verteilung der Digitalkompetenzen in Europa beschreiben zu können, hat bspw. die Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien der Europäischen Kommission zusammen mit Eurostat auf Grundlage des DigComp einen Digitalkompetenz-Index⁷ entwickelt, der vier der fünf Kompetenzfelder des Referenzrahmens abbilden soll (DG CONNECT, 2016). Zur Bildung dieses Indexes wird in repräsentativen Umfra-

gen (Eurostat, 2017) u. a. erhoben, ob Internetnutzerinnen und -nutzer in den letzten drei Monaten vor dem Interview verschiedene Tätigkeiten ausgeführt haben (z. B. Kopieren oder Verschieben von Dateien zwischen Ordnern, Geräten oder in eine Cloud). Es wird angenommen, dass Personen, die diese Tätigkeiten ausgeübt haben bzw. ausüben, über die dafür notwendigen Fähigkeiten verfügen. Weiter wird angenommen, dass diese Fähigkeiten verschiedene Kompetenzfelder des DigComp (Informationskompetenzen, Kommunikationskompetenzen, Problemlösekompetenzen und Softwarekompetenzen zur Bearbeitung digitaler Inhalte) abbilden und dass die jedem der Kompetenzfelder zugeordneten Tätigkeiten verschiedene Fähigkeitsniveaus widerspiegeln. Auf Grundlage dieser Annahmen wird basierend auf Art und Umfang der ausgeführten Tätigkeiten u. a. zwischen Nutzerinnen und Nutzern mit „mindestens grundlegenden Digitalkompetenzen“ und Nutzerinnen und Nutzern mit „mehr als grundlegenden Digitalkompetenzen“ unterschieden.⁸ Abbildung D.II-1 zeigt die Entwicklung dieser Kompetenzniveaus in Deutschland in den letzten Jahren.

⁷ Dieser Digitalkompetenz-Index ist Teil des Indexes für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI), mit dem die Europäische Kommission den Stand der Digitalisierung in den Mitgliedstaaten überwacht und dokumentiert (European Commission, 2020a).

⁸ Erstere führten in den letzten drei Monaten Tätigkeiten aus, die Basiskompetenzen in allen vier Kompetenzfeldern widerspiegeln sollen; letztere übten Tätigkeiten aus, die in allen vier Kompetenzfeldern über das Basisniveau hinausgehende Fähigkeiten widerspiegeln sollen (DG CONNECT, 2016).

Diese Daten vermitteln das Bild, dass die allgemeine Digitalkompetenz in Deutschland in den letzten Jahren leicht angestiegen ist und aktuell sieben von zehn der in Deutschland lebenden Menschen mindestens digitale Basiskompetenzen haben. Allerdings waren die allgemeinen Digitalkompetenzen in Deutschland 2019 sehr ungleich verteilt⁹: Beispielsweise hatten 86 Prozent der Jüngeren (16 bis 24 Jahre) und 89 Prozent der formal hoch Gebildeten mindestens grundlegende Digitalkompetenz, während es bei den Älteren (55 bis 74 Jahre) und formal niedriger Gebildeten nur 48 Prozent bzw. 55 Prozent waren.

Auch in Deutschland wird eine Erfassung und Beobachtung der Fähigkeiten der Bevölkerung im Umgang mit digitalen Technologien als wichtig erachtet, die Entwicklung und Umsetzung eines umfassenden Monitoring-Konzepts im Kontext der Umsetzungsstrategie der Bundesregierung zur Gestaltung des digitalen Wandels war vor Redaktionsschluss zu diesem Gutachten aber noch nicht abgeschlossen (Die Bundesregierung, 2020b; 2020c). Digitalkompetenz ist jedoch seit Längerem schon eine Komponente des Digital-Indexes, mit der die Initiative D21 den Digitalisierungsgrad der deutschen Bevölkerung erfasst (Initiative D21 e.V., 2020). Dazu werden im Rahmen repräsentativer Bevölkerungsbefragungen Personen ab 14 Jahren gefragt, in welchem Ausmaß sie (nach eigener Einschätzung) unterschiedliche Fertigkeiten im Umgang mit Computern, Smartphones und Internetanwendungen haben. 2019 zeigten sich in diesen Selbsteinschätzungen deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Fertigkeiten und auch zwischen verschiedenen Segmenten der deutschen Bevölkerung (siehe Abbildung D.II-2).

2.4 Digitale Verbraucher-kompetenzen der Bevölkerung in Deutschland

Wie dieser kurze Überblick zeigt, beschreibt und erfasst die bisherige Forschung allgemeine (d.h. nicht kontextbezogene) Digitalkompetenzen. Insbesondere Monitoring-Studien, die vor einem politischen Hintergrund durchgeführt werden, basieren dabei konzeptuell auf breiten Referenzrahmen für Digitalkompetenzen wie dem DigComp. Es gibt aber (soweit der SVRV es überblickt) keine Monitoring-Studien zu digitalen Verbraucherkompetenzen auf Grundlage des DigCompConsumers.¹⁰ Es mangelt mithin an Studien, die umfassend Kompetenzen erfassen, die für aktives, sicheres und selbstbewusstes Handeln in der Rolle als Verbraucherin oder Verbraucher in der digitalen Welt nötig sind. Es ist deshalb derzeit eine offene Frage, auf welchem Niveau sich digitale Verbraucherkompetenzen in der Bevölkerung Deutschlands bewegen und wie sie in der deutschen Bevölkerung verteilt sind.

Angesichts der den digitalen Verbraucherkompetenzen zugeschriebenen Relevanz für aktives, sicheres und selbstbewusstes Verbraucherhandeln in der digitalen Welt, den politischen Anstrengungen zur Förderung und Steigerung dieser Kompetenzen in der Bevölkerung und der gleichzeitig fehlenden Möglichkeit, Aussagen über das Niveau und die Verteilung der Kompetenzen in Deutschland treffen zu können, verfolgt das Gutachten zu diesem Thema zwei übergeordnete Ziele:

1. Die Grundlagen für ein Monitoring digitaler Verbraucherkompetenzen zu erarbeiten. Ein solches Monitoring ist u. a. Voraussetzung dafür, die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Erhöhung digitaler Verbraucherkompetenzen in der Bevölkerung oder einzelnen Teilen der Bevölkerung künftig evaluieren zu können.

⁹ Die folgenden Aussagen basieren auf einer eigenen Analyse der bereitgestellten Daten zum EU-Digitalkompetenz-Index (European Commission, o. J.).

¹⁰ In der EU-weiten Befragung zu Einstellungen der Verbraucherinnen und Verbraucher zum grenzüberschreitenden Handel und zum Verbraucherschutz (Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency & GfK, 2019), deren Ergebnisse in das Consumer Conditions Scoreboard (CCS) der Europäischen Kommission einfließen, wird mit einzelnen Fragen zu Verbraucherrechten Wissen erhoben, das sich als Kompetenz im Sinne des DigCompConsumers verstehen lässt. Diese Studie ist aber weder auf die Erfassung von digitalen Verbraucherkompetenzen ausgelegt, noch deckt sie die im DigCompConsumers spezifizierten Kompetenzbereiche annähernd ab.

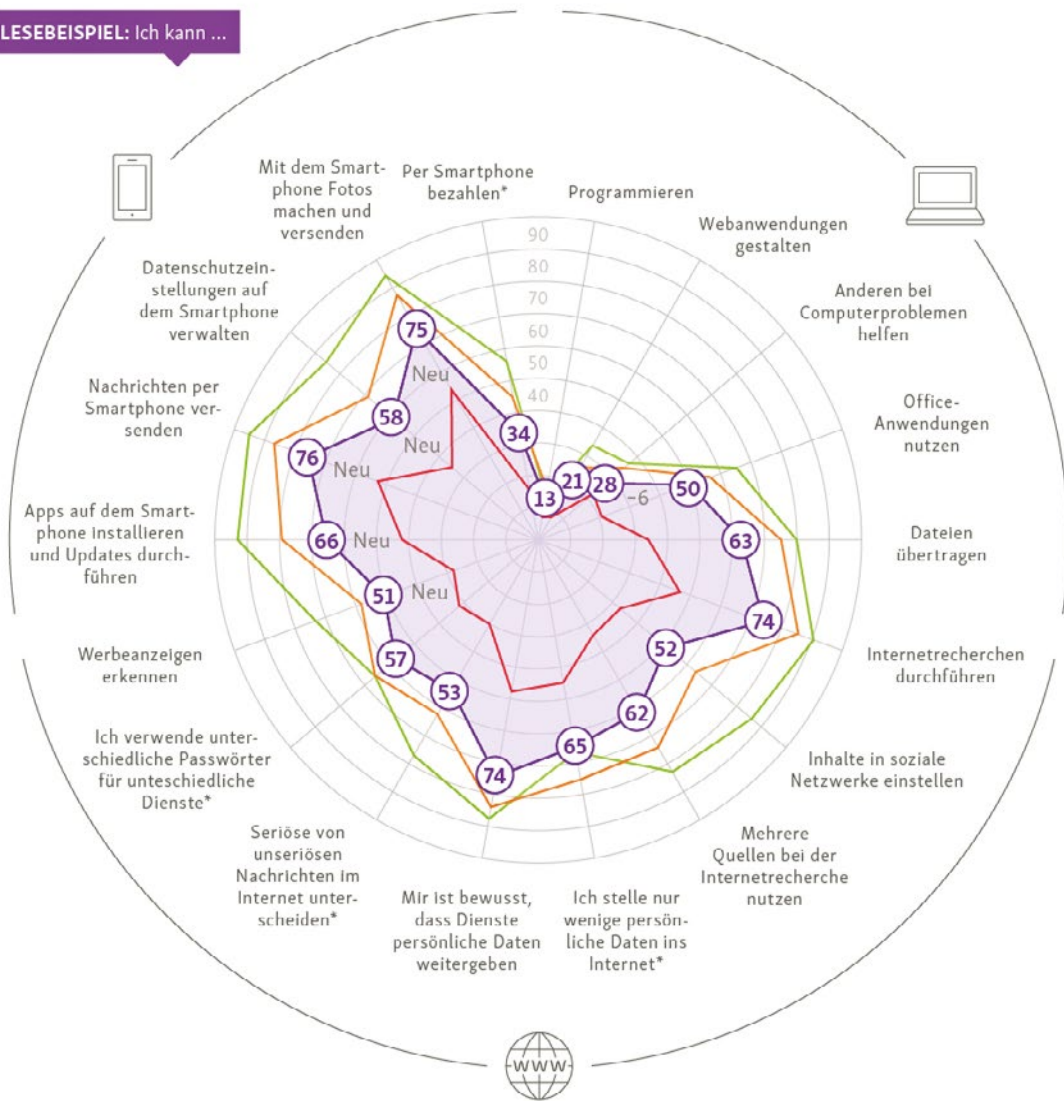
Abbildung D.II-2: Selbsteingeschätzte Smartphone-, Computer- und Internetfertigkeiten der deutschen Bevölkerung 2019

AUF COMPUTERN UND ANDEREN ENDGERÄTEN KANN MAN VERSCHIEDENE ANWENDUNGSMÖGLICHKEITEN NUTZEN. BITTE GEBEN SIE AN, INWIEWEIT DIE AUSSAGEN AUF SIE PERSÖNLICH ZUTREFFEN.

— Gesamtbevölkerung — Niedrige Bildung — Berufstätige — 14-29 Jahre

Top2 (Trifft voll und ganz zu / Trifft eher zu)

LESEBEISPIEL: Ich kann ...



Basis: Personen ab 14 Jahren (n=2.019); Angaben in Prozent; Abweichungen in Prozentpunkten; * Modifizierte Abfrage in 2019



D21-Digital-Index 2019/2020, eine Studie der Initiative D21, durchgeführt von Kantar, ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

2. Das aktuelle Niveau und die aktuelle Verteilung digitaler Verbraucherkompetenzen in der Bevölkerung zu beschreiben. Nur so lässt sich bspw. feststellen, in welchen Teilen der Bevölkerung diese Kompetenzen besonders niedrig sind (und deshalb die potenziellen Vorteile der Teilnahme an digitalen Märkten am wenigsten realisiert werden können).

2.4.1 Stichprobenbasis und Methode zur Erfassung digitaler Verbraucherkompetenzen

Um diese Ziele zu erreichen, wurde im Rahmen der empirischen Erhebung zunächst ein Messinstrument entwickelt, mit dem sich digitale Verbraucherkompetenzen (wie sie im DigCompConsumers spezifiziert sind) messen lassen. Um ein Monitoring mit vertretbarem Aufwand zu ermöglichen, sollte das Instrument in breit angelegten Studien einsetzbar sein. Entsprechend wurde als Messinstrument ein Fragebogen entwickelt, der für die Befragung einer repräsentativen Bevölkerungsstichprobe erstmals genutzt und erprobt wurde.

Obwohl digitale Verbraucherkompetenzen im Verständnis des DigCompConsumers neben spezifischem Wissen auch Handlungsfertigkeiten und bestimmte Einstellungen zum Handeln als Verbraucherin und Verbraucher umfassen (Brecko & Ferrari, 2016, S. 5), beschränkt sich der entwickelte Fragebogen aus mehreren Gründen auf die Erfassung von Wissen: Wissen lässt sich in (telefonischen) Interviews relativ einfach und zuverlässig messen. Im Gegensatz dazu erfordert eine valide Messung von Fertigkeiten (also Handlungskompetenzen) in der Regel Beobachtungsstudien, in denen Teilnehmerinnen und die Teilnehmer bestimmte Aufgaben lösen müssen (Yudkowsky, 2020). Solche Performanztests sind in Telefonerhebungen nicht gut umsetzbar, weshalb von einer Erhebung der Handlungsdimension digitaler Verbraucherkompetenzen abgesehen wurde. Im Gegensatz zu Wissen wurden Einstellungen bewusst nicht erfasst, weil Einstellungen eben keine Kompetenzen sind.

Zur Messung der verbliebenen Kompetenzdimension des digitalen Verbraucherwissens orientierten wir uns grundlegend an den Prämissen und der Umsetzung der Operationalisierung des Konstrukts der „Financial Literacy“ von Lusardi & Mitchell (2011). Diese Operationalisierung besteht aus Wissens- bzw. Verständnisfragen zu grundlegenden ökonomischen Konzepten, die entweder

richtig oder falsch beantwortet werden können (oder auf die Befragte die Antwort nicht wissen oder verweigern können). Anhand der Korrektheit der Antworten wird auf die Kompetenz der Befragten geschlossen.

Adaptiert man dieses Vorgehen auf den hier interessierenden Handlungskontext, muss man Verbraucherinnen und Verbraucher also die Richtigkeit von Aussagen zu den drei Kompetenzbereichen des DigCompConsumers (siehe Abschnitt 2.1) einschätzen lassen. Im Referenzrahmen sind für jeden Kompetenzbereich Beispiele für Wissen aufgeführt, das Kompetenz indiziert (über das kompetente Verbraucherinnen und Verbraucher also verfügen sollten) – z. B. „Wissen, dass beim Online-Kauf von einem Händler bestimmte Rechte und Pflichten gelten und dass diese nicht dieselben sind wie beim Kauf von einer Privatperson“ (Brecko & Ferrari, 2016, S. 23). Zu einer Auswahl von zehn dieser Wissensbeispiele (wobei etwa gleich viele auf jeden Kompetenzbereich entfallen) wurden für die Befragung Aussagen formuliert, von denen die Hälfte falsch (z. B. „Beim Online-Kauf gelten die gleichen Rechte und Pflichten unabhängig davon, ob ich die Waren von einem Händler oder einer Privatperson gekauft habe“), die andere Hälfte richtig ist (z. B. „Im Internet bzw. online kann man Produkte auch von Anbietern aus dem Ausland kaufen“).

In der Befragung wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer dann gefragt, ob diese Aussagen jeweils richtig oder falsch sind und im Anschluss für jeden Befragten ermittelt, wie viele der Aussagen er oder sie korrekt als richtig bzw. falsch eingeschätzt hat. Abschließend wurde jeder Befragten und jedem Befragten ein additiver Index mit einem Punktwert zwischen 0 und 100 zugeordnet, wobei 0 bedeutet, dass keine, 50, dass die Hälfte, und 100, dass alle Aussagen korrekt eingeschätzt wurden. Dieser Punktwert wird im Folgenden als „Index digitale Verbraucherkompetenz“ bezeichnet.

Der komplette Fragebogen inklusive des genauen Wortlauts der Aussagen zur Erfassung des Verbraucherwissens kann der Methodendokumentation (forsa marplan Markt- und Mediaforschungsgesellschaft mbH, 2021) entnommen werden (siehe zu Letzterem auch Abbildung D.II-3). Im Folgenden werden die mit Blick auf das zweite Ziel des Gutachtens zum Thema Digitalkompetenz zentralen Ergebnisse differenziert vorgestellt. Eine umfassendere und detailliertere Ergebnisdokumentation findet sich ebenfalls in forsa marplan Markt- und Mediaforschungsgesellschaft mbH (2021).

2.4.2 Auf welchem Niveau liegt das digitale Verbraucherwissen in Deutschland?

Ein Blick auf die einzelnen Aussagen, deren Korrektheit die Befragten einschätzen mussten (siehe Abbildung D.II-3), zeigt, dass das Verbraucherwissen in verschiedenen Kompetenzbereichen recht unterschiedlich ausgeprägt ist.

Aussagen, die sich auf das Suchen, Filtern, Bewerten und Vergleichen von Informationen über Waren und Dienstleistungen beziehen, wurden jeweils von mindestens drei Viertel der Befragten korrekt beurteilt. Wissen über Möglichkeiten des Austauschs von Informationen mit anderen Verbraucherinnen und Verbrauchern auf dem digitalen Markt ist ähnlich weit verbreitet.

Abbildung D.II-3: Verbraucherwissen über die digitale Welt 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland. $n = 1.501$. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Angaben zur Richtigkeit der Aussagen in den eckigen Klammern basieren auf Brecko & Ferrari (2016).

Wissen zum Verwalten von personenbezogenen Daten und zum Schutz der Privatsphäre ist weniger weit verbreitet: Nur knapp die Hälfte der befragten Verbraucherinnen und Verbraucher schätzte eine entsprechende Aussage korrekt ein. Ähnlich ist es bei Wissen, das für das Durchsetzen von Verbraucherrechten auf dem digitalen Markt relevant ist: Die Hälfte bis drei Viertel der Verbraucherinnen und Verbraucher konnte diesbezügliche Aussagen nicht sicher korrekt einschätzen.

Im Hinblick auf Verbraucherrechte und weitere rechtliche Regelungen, die für das aktive Agieren auf digitalen Märkten relevant sind (Urheberrechte und Lizenzen), bewegt sich das Wissen der Verbraucherinnen und Verbraucher auf einem eher niedrigen Niveau: Jeweils weniger als ein Viertel der Befragten konnte entsprechende Aussagen korrekt einschätzen. Gleiches gilt für Wissen, das für das souveräne Verwalten digitaler Identitäten relevant ist.

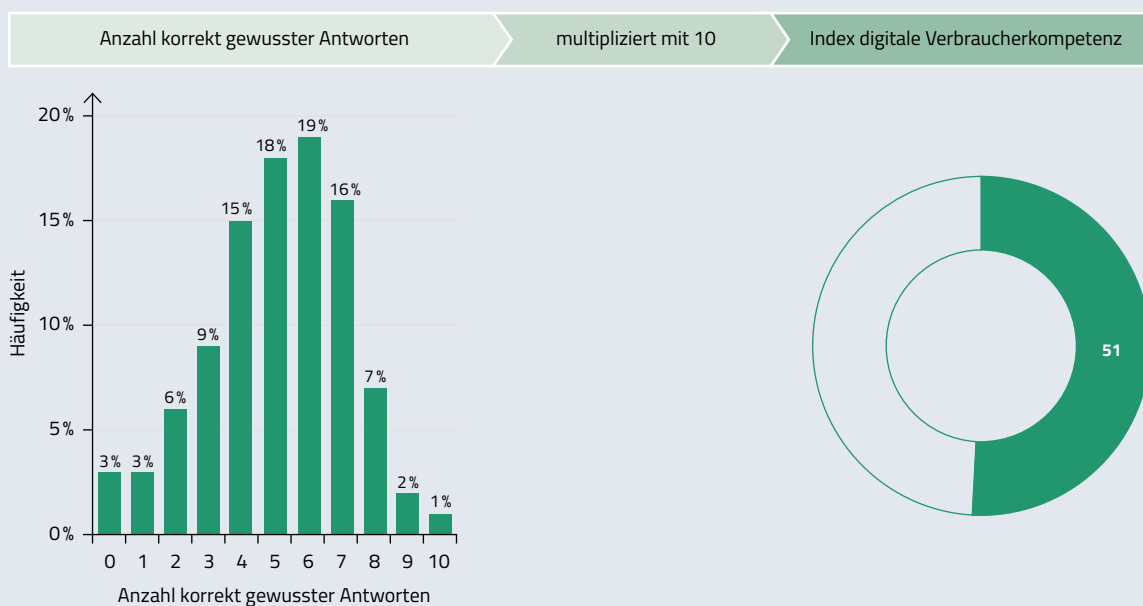
Insgesamt scheinen also insbesondere informations- und kommunikationsbezogene Verbraucherkompetenzen bei einem überwiegenden Teil der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland vorhanden zu sein. Weit weniger verbreitet scheinen (verbraucher-) rechtsbezogene Kompetenzen (inkl. Rechtsdurchsetzung) und Kompetenzen im Umgang mit digitalen Identitäten und Verbraucherdaten. Damit ist aber auch gleichzeitig zu betonen, dass einige der in diesem Zusammenhang gestellten Fragen einen situativen und spezifischen Bezug haben. Insofern sollten künftige Studien gerade auf die Entwicklung der in diesem Bereich erzielten Werte fokussieren.

Der Index digitale Verbraucherkompetenz berücksichtigt die genannten unterschiedlichen Facetten von Verbraucherkompetenzen und erreicht insbesondere wegen des eher niedrigen Niveaus in den letztgenannten Kompetenzfeldern aktuell nur etwa die Hälfte der mög-

Index digitale Verbraucherkompetenz

Basierend auf der Anzahl korrekt beantworteter Fragen in einem Test zum Verbraucherwissen für die digitale Welt wurde ein Indexwert mit einer Spannweite von 0 bis 100 Punkten errechnet.

Abbildung D.II-4: Index digitale Verbraucherkompetenz 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland. $n = 1.501$. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

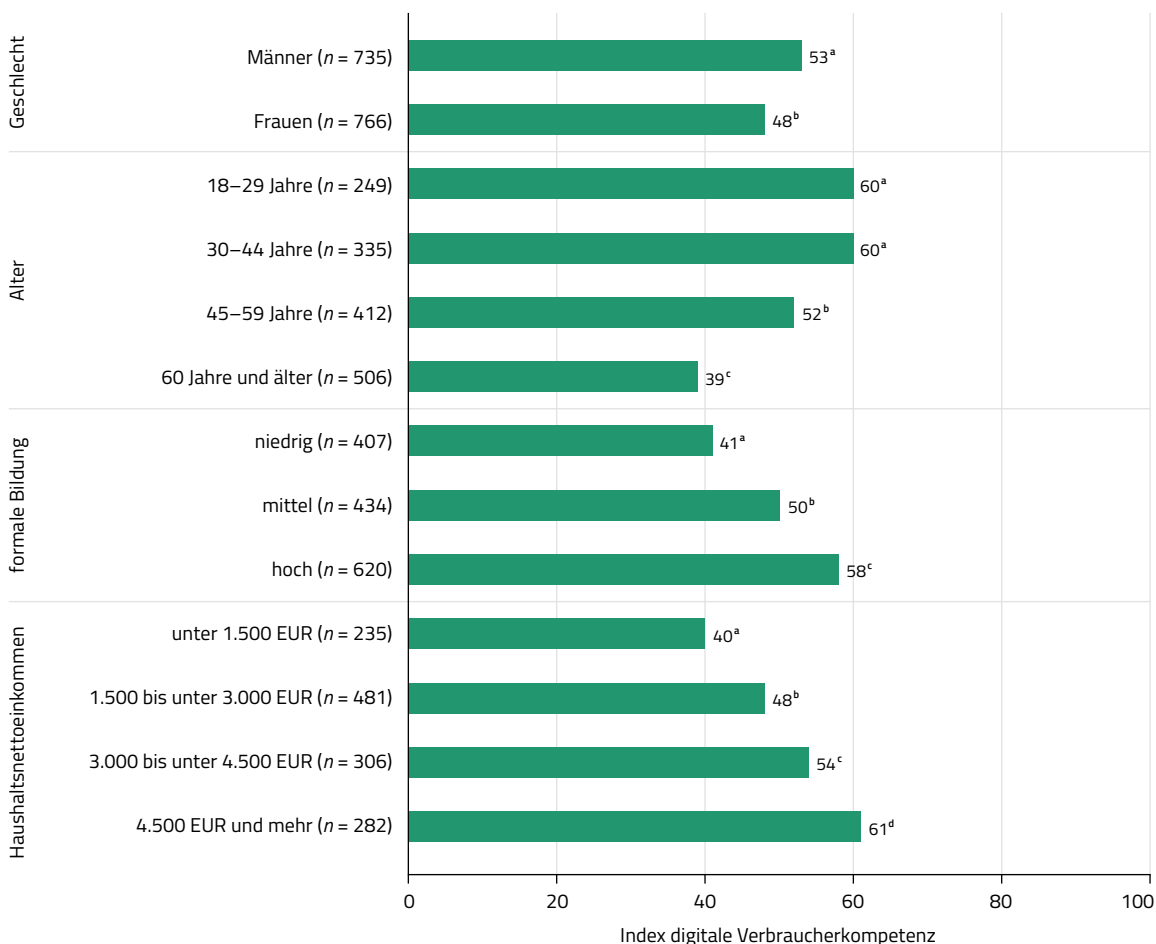
lichen Punkte: Die Analyse der Befragungsdaten zeigt, dass der Index digitale Verbraucherkompetenz zum Befragungszeitpunkt bei 51 lag (siehe Abbildung D.II-4): Im Durchschnitt können erwachsene Verbraucherinnen und Verbraucher also gut die Hälfte der Aussagen korrekt einschätzen. Wir kommen auf dieser Grundlage zu dem Schluss, dass das Verbraucherwissen für die digitale Welt in Deutschland Lücken aufweist. Dabei können einige dieser Lücken durchaus problematisch sein, z. B. vor dem Hintergrund der besonderen Bedeutung, welche Verbraucherinnen und Verbraucher dem Schutz der eigenen Daten beimessen (siehe hierzu auch Ab-

schnitt 5). Gerade diese Lücken sollten daher von der Verbraucherpolitik in den Blick genommen und durch möglichst konkrete Maßnahmen geschlossen werden.

2.4.3 Wie ist das digitale Verbraucherwissen verteilt?

Eine Antwort auf diese Frage ermöglicht ein Blick auf das Niveau des Index digitale Verbraucherkompetenz in verschiedenen Bevölkerungssegmenten (siehe Abbildung D.II-5).

Abbildung D.II-5: Verteilung der digitalen Verbraucherkompetenz in verschiedenen Verbrauchergruppen 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland. $n = 1.501$. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. „Formale Bildung“ bezieht sich auf den höchsten Bildungsabschluss der Befragten (ohne Schüler). Es wurden folgende Bildungssegmente definiert: niedrig = von der Schule abgegangen ohne Schulabschluss, Volksschulabschluss oder Hauptschulabschluss; mittel = Realschulabschluss, mittlere Reife oder Polytechnische Oberschule; hoch = Abitur und höher. Werte mit unterschiedlichen Kennbuchstaben (a, b, c, ...) pro Merkmal unterscheiden sich signifikant voneinander, $\alpha \leq 0,05$.

Zunächst lässt sich festhalten, dass Männer im Durchschnitt etwas mehr Aussagen korrekt einschätzten als Frauen. Deutlichere Unterschiede zeigen sich zwischen verschiedenen Altersgruppen: Bei den unter 45-Jährigen liegt das Verbraucherverwissen mit 60 Punkten im Index digitale Verbraucherkompetenz deutlich höher als bei Personen ab 45 Jahren. Das niedrigste Niveau digitaler Verbraucherkompetenzen ist bei Personen ab 60 Jahren zu beobachten: Sie konnten im Durchschnitt noch einmal deutlich weniger Aussagen korrekt einschätzen (Indexwert: 39) als alle anderen Altersgruppen.

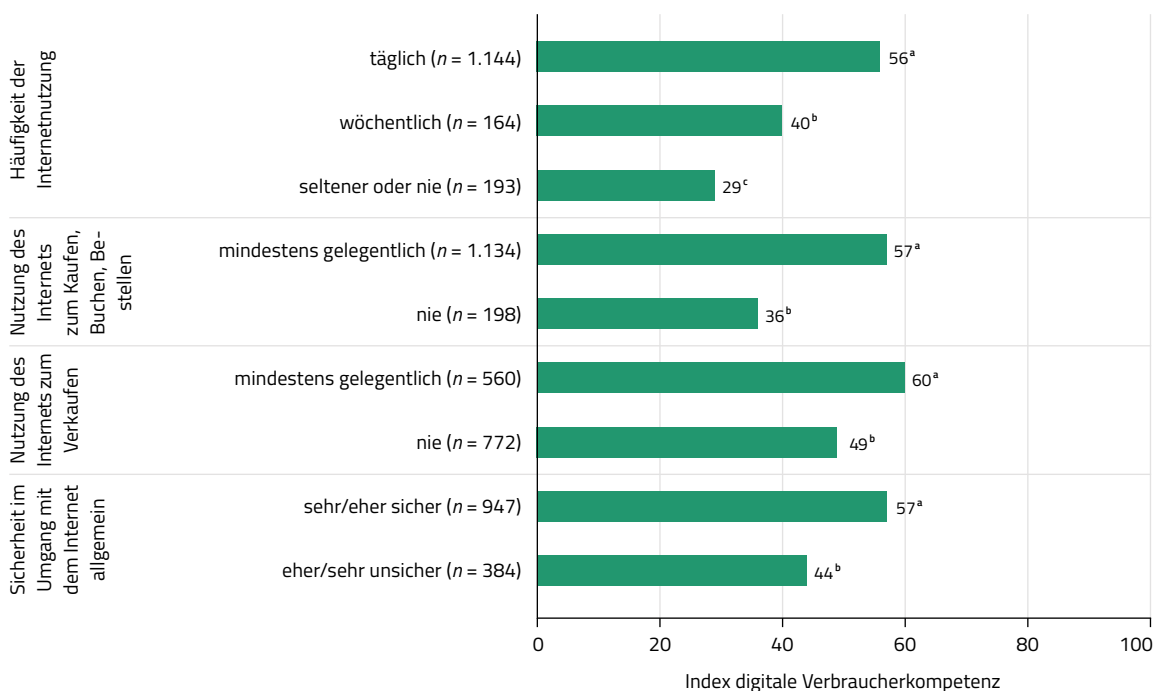
Ähnlich große Unterschiede zeigen sich zwischen den Bildungssegmenten: 41 Punkten im Index digitale Verbraucherkompetenz bei formal niedrig Gebildeten stehen 58 Punkte bei formal hoch Gebildeten gegenüber, digitale Verbraucherkompetenzen scheinen also mit der formalen Bildung anzusteigen. Auch mit dem Einkommen deutet sich ein positiver Zusammenhang an: Je niedriger das Nettoeinkommen des Haushalts, in dem eine Verbraucherin oder ein Verbraucher lebt, desto geringer auch ihre oder seine digitalen Verbraucher-

kompetenzen. Der Kompetenzunterschied zwischen unterster und oberster Einkommenskategorie beträgt gut 20 Punkte im vom SVRV entwickelten Index.

Digitale Verbraucherkompetenzen sind in Deutschland also sozial ungleich verteilt; es zeigen sich große Kompetenzunterschiede insbesondere zwischen den verschiedenen Alters-, Bildungs- und Einkommenssegmenten der Bevölkerung.

Und wie sieht es mit der räumlichen Verteilung aus? Interessanterweise zeigen sich im Index digitale Verbraucherkompetenz keine großen Unterschiede zwischen verschiedenen Regionen Deutschlands oder aus Orten verschiedener Größe (gemessen an der Einwohnerzahl), noch sind Stadt-Land-Unterschiede ersichtlich (siehe im Detail forsa marplan Markt- und Mediaforschungsgesellschaft mbH, 2021). Wir finden also keine Hinweise auf bedeutsame raumstrukturelle Unterschiede. Dies ist unter anderem deswegen überraschend, weil unterstellt werden könnte, dass die oft diskutierten großen Stadt-Land-Unterschiede im Hin-

Abbildung D.II-6: Digitale Verbraucherkompetenz und Internetnutzung 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland. $n = 1.501$. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Werte mit unterschiedlichen Kennbuchstaben (a, b, c, ...) pro Merkmal unterscheiden sich signifikant voneinander, $\alpha \leq 0,05$.

blick auf die digitalen Infrastrukturen¹¹ durchaus auch einen Einfluss auf die digitalen Verbraucherkompetenzen haben könnten. Die im Auftrag des SVRV erhobenen Daten geben allerdings keinen Hinweis darauf.

Darüber hinaus zeigt die Analyse der Befragungsdaten, dass das Verbraucherwissen für die digitale Welt sowohl mit der Häufigkeit als auch mit der Art der Internetnutzung von Verbraucherinnen und Verbrauchern zusammenhängt: Die digitale Verbraucherkompetenz von Nichtinternetnutzerinnen und -nutzern – also Befragten, die das Internet nicht einmal wenigstens ab und zu nutzen – erreicht mit 27 Punkten im Index digitale Verbraucherkompetenz gerade einmal die Hälfte des Niveaus von Internetnutzerinnen und -nutzern (54 Punkte).

Bei Letzteren steigt die digitale Verbraucherkompetenz mit der Häufigkeit der Internetnutzung an (siehe Abbildung D.II-6): Befragte, die das Internet täglich nutzen, haben mehr Aussagen korrekt eingeschätzt (56 Punkte in vom SVRV entwickelten Index) als jene, die das Internet nur ein- oder mehrmals pro Woche – aber nicht täglich – nutzen (40 Punkte).

Zu beachten ist, dass die Menschen das Internet auf ganz unterschiedliche Art und Weise nutzen können: Sie können etwa Videos schauen, Spiele spielen, Artikel lesen, (Kurz-)Nachrichten mit anderen austauschen usw. – und eben Markttransaktionen in der Rolle als Käufer bzw. Käuferin oder Verkäufer bzw. Verkäuferin durchführen. Interessant ist im Kontext dieses Gutachtens insbesondere, wie die digitale Verbraucherkompetenz bei Internetnutzerinnen und Internetnutzern ausgeprägt ist, die das Internet für genau diese Zwecke nutzen (siehe Abbildung D.II-6). Die Befragungsdaten zeigen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher, die im Internet zumindest gelegentlich – also seltener als einmal im Monat – etwas kaufen, buchen oder bestellen, deutlich kompetenter sind (57 Punkte) als jene, die das nie tun (36 Punkte im Index digitale Verbraucherkompetenz). Einen vergleichsweise hohen Kompetenzwert erreichen dagegen Verbraucherinnen und Verbraucher, die im Internet gelegentlich auch etwas aktiv verkaufen: 60 Punkte im Vergleich zu 49 Punkten bei Verbraucherinnen und Verbrauchern, die das nie

tun. Insgesamt liegen die digitalen Verbraucherkompetenzen damit bei Verbraucherinnen und Verbrauchern, die mindestens gelegentlich via Internet aktiv an digitalen Märkten teilnehmen, auf höherem Niveau als im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung und auch höher als bei Verbraucherinnen und Verbrauchern, die zwar online sind, in der digitalen Welt aber nicht kaufen oder verkaufen (sondern das Internet primär zu anderen Zwecken nutzen).

Neben Nutzungshäufigkeit und Nutzungszwecken hängen auch die subjektive und tatsächliche Kompetenz im sicheren Umgang mit dem Internet zusammen (siehe Abbildung D.II-6): Internetnutzerinnen und -nutzer, die sich im Umgang mit dem Internet im Allgemeinen eher oder sogar sehr sicher fühlen, konnten auch mehr Aussagen korrekt einschätzen als Nutzende, die sich darin eher oder sehr unsicher fühlen (57 Punkte vs. 44 Punkte). Das deutet darauf hin, dass bei kompetenteren Internetnutzerinnen und Internetnutzern auch die digitalen Verbraucherkompetenzen auf einem höheren Niveau liegen und lässt einen Zusammenhang zwischen allgemeinen und verbraucherspezifischen Digitalkompetenzen vermuten.

11 Laut Breitbandatlas war die Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen mit mindestens 50 Mbit/s in Deutschland Mitte 2020 in städtischen Gemeinden (98 Prozent) deutlich höher als in ländlichen Gemeinden (77 Prozent) – wengleich festzustellen ist, dass die Stand-Land-Unterschiede in den letzten Jahren geringer geworden sind (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2020b, S. 8 f.).

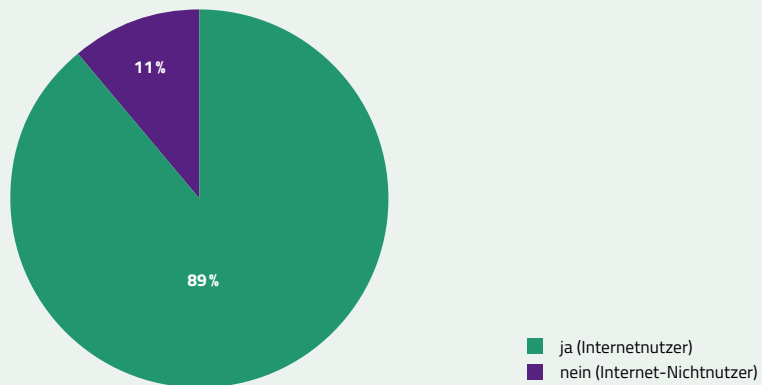
Verteilung der Internetnutzung in der deutschen Bevölkerung

Im Durchschnitt nutzen 89 Prozent der Befragten zumindest ab und zu das Internet (siehe Abbildung D.II-7), das Ausmaß der Internetnutzung ist aber sozial ungleich in der Bevölkerung verteilt (siehe Abbildung D.II-8): In den Befragungsdaten bestätigen sich die insbesondere großen Alters-, Bildungs- und Einkommensunterschiede, die aus früheren Studien gut belegt sind (Initiative

D21 e.V., 2020): Befragte ab 45 Jahren nutzen das Internet deutlich seltener als Jüngere, Personen ab 60 Jahren nochmals deutlich seltener als 45- bis 59-Jährige. Niedriggebildete und einkommensschwache Verbraucherinnen und Verbraucher nutzen das Internet deutlich seltener als hochgebildete und einkommensstarke Verbraucherinnen und Verbraucher.

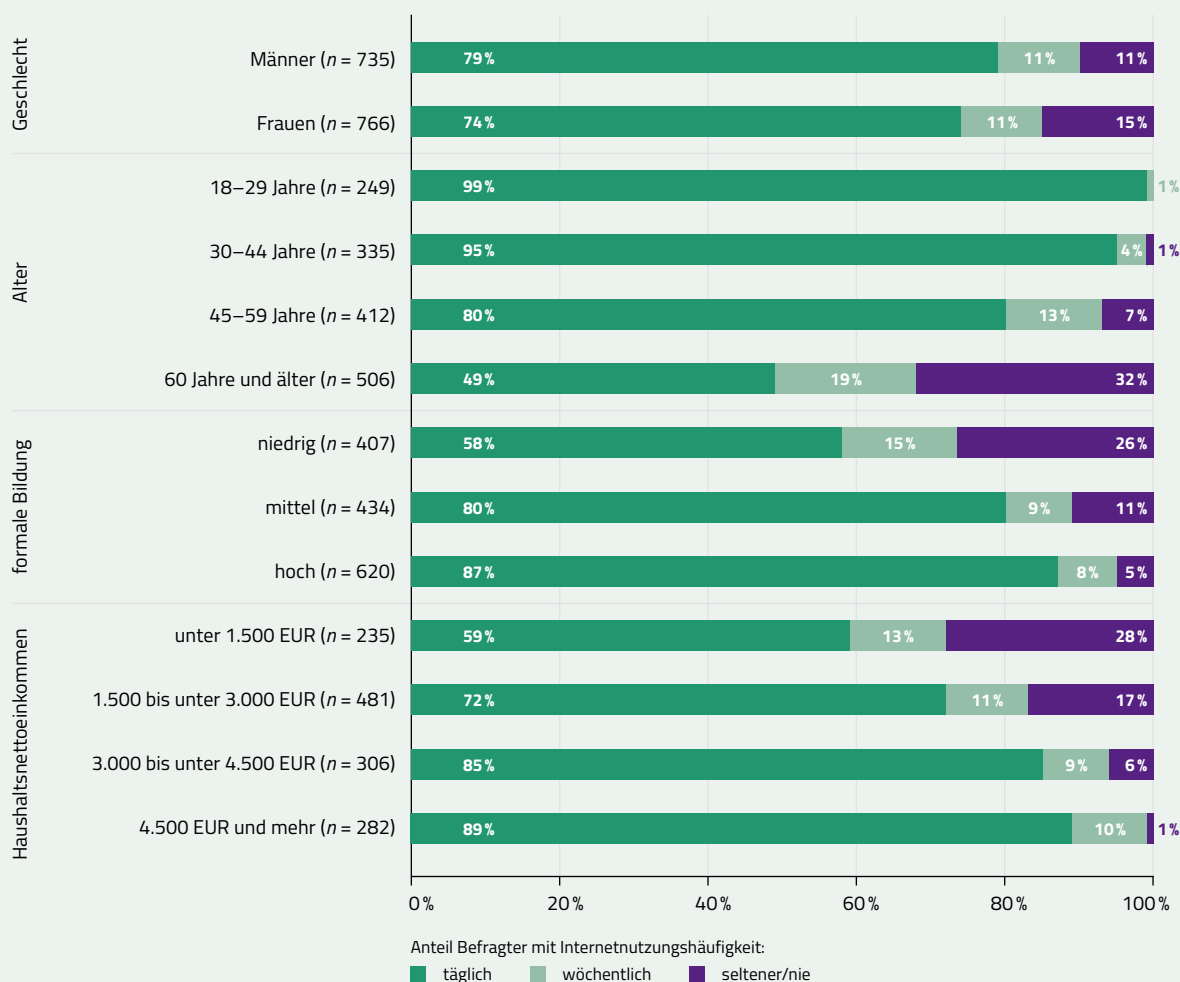
Abbildung D.II-7: Internetnutzung der Verbraucherinnen und Verbraucher 2020

„Nutzen Sie persönlich zumindest ab und zu das Internet?“



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland. $n = 1.501$. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

Abbildung D.II-8: Internetnutzungshäufigkeit bei verschiedenen Verbrauchergruppen 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland. $n = 1.501$. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. „Formale Bildung“ bezieht sich auf den höchsten Bildungsabschluss der Befragten (ohne Schüler). Es wurden folgende Bildungssegmente definiert: niedrig = von der Schule abgegangen ohne Schulabschluss, Volksschulabschluss oder Hauptschulabschluss; mittel = Realschulabschluss, mittlere Reife oder Polytechnische Oberschule; hoch = Abitur und höher. Abweichung zu 100 Prozent im Gesamt: Rundungsdifferenzen.

Wer nutzt das Internet für die Teilnahme an digitalen Märkten?

Ein Großteil der Internetnutzerinnen und -nutzer nutzt das Internet auch zur Teilnahme an digitalen Märkten. Am weitesten verbreitet ist die Teilnahme in der Rolle als Konsumentin oder Konsument (um etwas zu kaufen), hingegen nutzt weniger als die Hälfte das Internet auch, um zumindest gelegentlich etwas zu verkaufen (siehe Abbildung D.II-9).

Abbildung D.II-9: Nutzung des Internets zur Teilnahme an digitalen Märkten als Käufer und Verkäufer 2020

Internetnutzerinnen und -nutzer: mindestens gelegentliche Internetnutzung um etwas zu ...



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die das Internet zumindest ab und zu nutzt. $n = 1.338$. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. „Formale Bildung“ bezieht sich auf den höchsten Bildungsabschluss der Befragten (ohne Schüler). Es wurden folgende Bildungssegmente definiert: niedrig = von der Schule abgegangen ohne Schulabschluss, Volksschulabschluss oder Hauptschulabschluss; mittel = Realschulabschluss, mittlere Reife oder Polytechnische Oberschule; hoch = Abitur und höher. Werte mit unterschiedlichen Kennbuchstaben (a, b, c, ...) pro Merkmal unterscheiden sich signifikant voneinander, $\alpha \leq 0,05$. Die Segmentvergleiche beziehen sich jeweils entweder auf „... kaufen“ oder „... verkaufen“ und werden hier nur für die „ja“-Anteile berichtet.

Wie schätzen Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Informations- und Datenkompetenzen ein?

Einen grundlegenden Bereich digitaler Kompetenzen bilden die Informations- und Datenkompetenzen (siehe Abschnitt 2.1). Die entsprechenden Fähigkeiten sind im DigCompConsumers dem Verbraucherhandeln im Vorfeld von Kaufentscheidungen zugeordnet und umfassen folgende Einzelkompetenzen (Brecko & Ferrari, 2016, S. 9 ff., 31):

1. Browsen, Suchen und Filtern von Informationen über Waren und Dienstleistungen: Suche nach und Zugriff auf Informationen über Waren und Dienstleistungen unter Verwendung digitaler Tools. Identifizieren und Auswählen benötigter Informationen über Waren, Dienstleistungen und Transaktionsmöglichkeiten.
2. Bewerten und Vergleichen von Informationen über Waren und Dienstleistungen: Vergleich und kritische Bewertung der Verlässlichkeit digitaler Informationsquellen über Waren und Dienstleistungen. Vergleich und kritische Bewertung der Informationen über Waren, Dienstleistungen, Einkaufsbedingungen auf dem digitalen Markt. Vergleich kommerzieller Angebote unter Verwendung von Vergleichstools, -websites und -kanälen.

3. Erkennen und Bewerten von kommerziellen Mitteilungen und Werbung: Erkennen und kritisches Bewerten verschiedener Marketing- und Werbemethoden und -aktivitäten in digitalen Umgebungen. Erkennen des Einflusses von Werbung und kommerziellen Mitteilungen auf Konsumententscheidungen.

Im Rahmen der Befragung wurden die Internetnutzerinnen und -nutzer gebeten anzugeben, wie sie selbst ihre Fähigkeiten in diesen Bereichen einschätzen, d. h., wie sicher sie sich bei den entsprechenden Tätigkeiten fühlen. Die Ergebnisse zeigen, dass sich jeweils mindestens die Hälfte der Befragten in den Bereichen eher sicher oder sehr sicher fühlt (siehe Abbildung D.II-10). Lediglich bei der Einschätzung der Verlässlichkeit von Informationen über Produkte und Dienstleistungen fühlen sich größere Anteile (mehr als 40 Prozent) der Befragten eher unsicher oder sehr unsicher.

Die Ergebnisse der Analysen des SVRV zeigen zudem, dass sich Angehörige verschiedener sozialer Gruppen in der Einschätzung ihrer Kompetenzen unterscheiden (siehe auch Tabelle D.II-2):

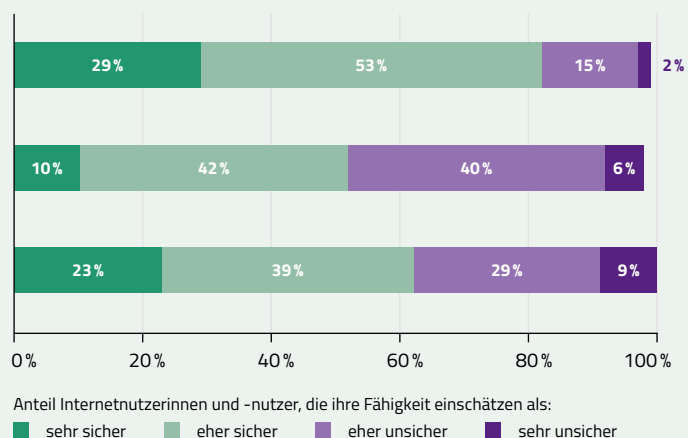
Abbildung D.II-10: Selbsteingeschätzte Informations- und Datenkompetenzen 2020

Subjektive Sicherheit ...

... beim Suchen und Finden nützlicher Informationen über Produkte und Dienstleistungen.

... bei der Einschätzung der Verlässlichkeit von Informationen über Produkte und Dienstleistungen im Internet.

... im Erkennen von Werbe- und Marketingaktivitäten im Internet.



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die das Internet zumindest ab und zu nutzt. $n = 1.338$. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Fehlend zu 100 Prozent: „keine Angabe“.

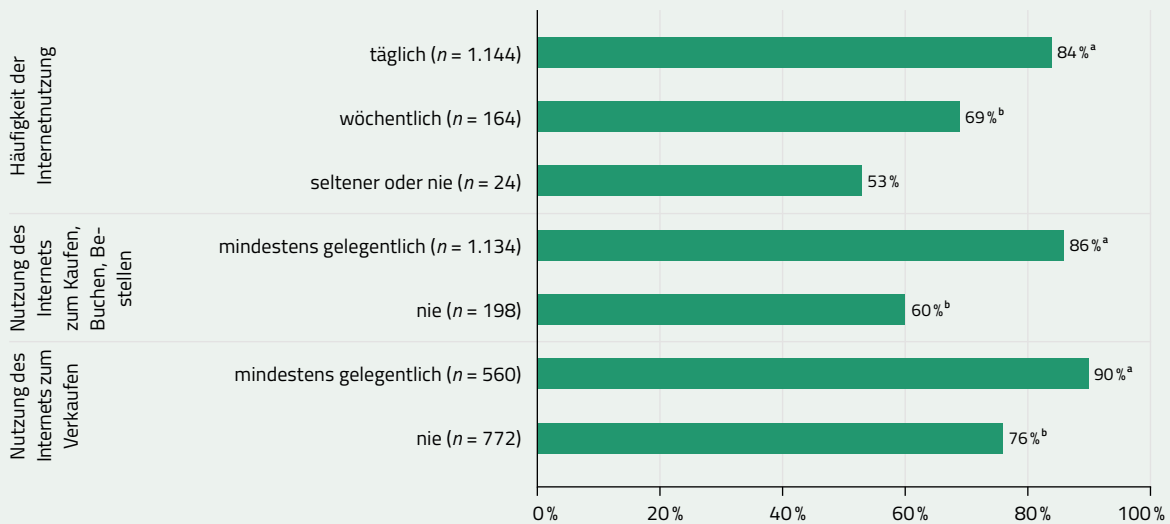
Tabelle D.II-2: Anteil Internetnutzerinnen und -nutzer, die ihre Informations- und Datenkompetenzen als eher oder sehr sicher einschätzen 2020

	Informations- und Datenkompetenzen		
	Suchen und Finden nützlicher Informationen über Produkte und Dienstleistungen	Einschätzung der Verlässlichkeit von Informationen über Produkte und Dienstleistungen im Internet	Erkennen von Werbe- und Marketingaktivitäten im Internet
Geschlecht			
Männer (<i>n</i> = 670)	83 % ^a	60 % ^a	71 % ^a
Frauen (<i>n</i> = 662)	81 % ^a	44 % ^b	53 % ^b
Alter			
18–29 Jahre (<i>n</i> = 248)	91 % ^a	70 % ^a	80 % ^a
30–44 Jahre (<i>n</i> = 334)	84 % ^a	56 % ^b	61 % ^b
45–59 Jahre (<i>n</i> = 392)	87 % ^a	55 % ^b	65 % ^b
60 Jahre und älter (<i>n</i> = 358)	68 % ^b	33 % ^c	47 % ^c
formale Bildung			
niedrig (<i>n</i> = 309)	76 % ^a	41 % ^a	47 % ^a
mittel (<i>n</i> = 397)	84 % ^b	50 % ^a	59 % ^b
hoch (<i>n</i> = 595)	85 % ^b	60 % ^b	73 % ^c
Haushaltsnettoeinkommen			
unter 1.500 EUR (<i>n</i> = 171)	72 % ^a	51 % ^{a,b}	51 % ^a
1.500 bis unter 3.000 EUR (<i>n</i> = 413)	79 % ^{a,c}	45 % ^b	57 % ^a
3.000 bis unter 4.500 EUR (<i>n</i> = 295)	85 % ^{b,c,d}	55 % ^a	67 % ^b
4.500 EUR und mehr (<i>n</i> = 278)	89 % ^{b,d}	64 % ^a	70 % ^b

Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die das Internet zumindest ab und zu nutzt. *n* = 1.332. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. „Formale Bildung“ bezieht sich auf den höchsten Bildungsabschluss der Befragten (ohne Schüler). Es wurden folgende Bildungssegmente definiert: niedrig = von der Schule abgegangen ohne Schulabschluss, Volksschulabschluss oder Hauptschulabschluss; mittel = Realschulabschluss, mittlere Reife oder Polytechnische Oberschule; hoch = Abitur und höher. Segmente mit unterschiedlichen Kennbuchstaben pro Merkmal unterscheiden sich signifikant voneinander, $\alpha \leq 0,05$.

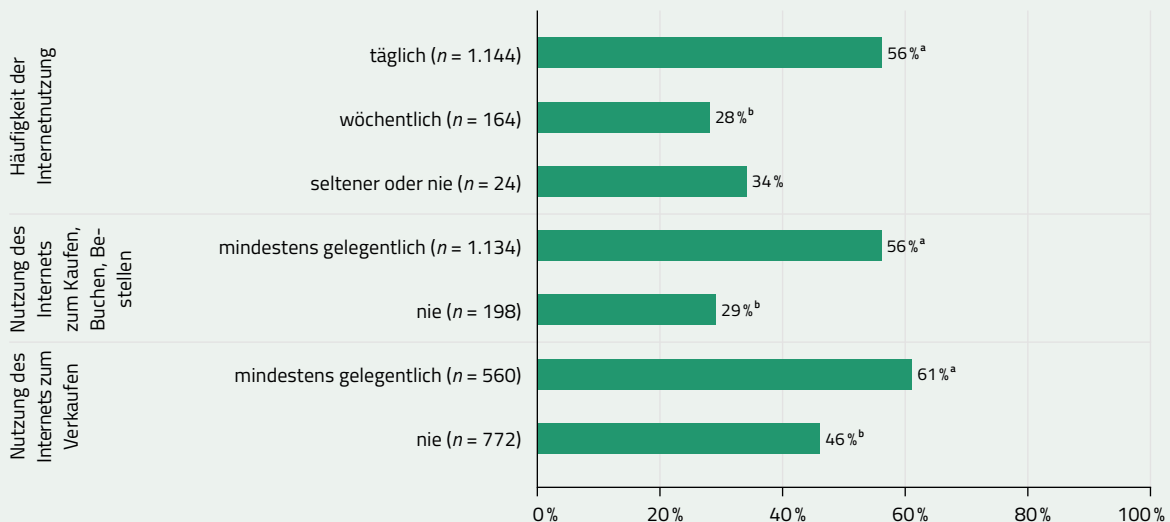
- Männer und Frauen unterscheiden sich deutlich im Hinblick auf ihre subjektive Kompetenz beim Einschätzen der Verlässlichkeit von Informationen über Produkte und Dienstleistungen und im Erkennen von Werbe- und Marketingaktivitäten im Internet: Diesbezüglich fühlt sich ein größerer Anteil der internetnutzenden Männer als der Frauen eher sicher oder sehr sicher. Diese Unterschiede müssen aber nicht mit tatsächlichen Kompetenzunterschieden einhergehen, sondern können auch Resultat geschlechterstereotyper Eigenbewertungen (Ellemers, 2018) oder einer geschlechtsabhängigen Tendenz zur Selbstüberschätzung (Moore & Dev, 2018) eigener Fähigkeiten und Leistungen sein.
 - Ebenso lassen sich deutliche Altersunterschiede beobachten: Die unter 60-jährigen Internetnutzerinnen und -nutzer fühlen sich in allen drei Kompetenzbereichen deutlich häufiger eher sicher oder sehr sicher als die mindestens 60-Jährigen. Im Erkennen von Werbe- und Marketingaktivitäten und der Einschätzung der Verlässlichkeit von Informationen über Produkte und Dienstleistungen fühlt sich bei den unter 30-Jährigen zudem ein deutlich höherer Anteil der Internetnutzerinnen und -nutzer eher sicher oder sehr sicher als in den älteren Altersgruppen.
 - Weiterhin steigt die Selbstsicherheit in Bezug auf den Umgang mit dem Internet mit der formalen Bildung an, aber in den einzelnen Kompetenzbereichen jeweils unterschiedlich: Beim Suchen und Finden von Informationen über Produkte und Dienstleistungen fühlt sich unter den formal weniger gebildeten ein geringerer Anteil der Internetnutzerinnen und -nutzer eher sicher oder sehr sicher als in den übrigen Bildungssegmenten. Im Erkennen von Werbe- und Marketingaktivitäten steigt der Anteil der Internetnutzerinnen und -nutzer, die sich eher sicher oder sehr sicher fühlen, jeweils von Bildungssegment zu Bildungssegment an, und beim Einschätzen der Verlässlichkeit von Informationen über Produkte und Dienstleistungen fühlt sich nur unter den Internetnutzerinnen und Internetnutzern mit formal hoher Bildung ein signifikant höherer Anteil sehr sicher oder eher sicher als unter jenen mit weniger formaler Bildung.
 - Dass der soziale Status bei der Selbsteinschätzung einen Unterschied macht, zeigt auch der Vergleich verschiedener Einkommenssegmente. Insbesondere unter den Internetnutzerinnen und Internetnutzern aus Haushalten mit einem Nettoeinkommen von 4.500 Euro und mehr fühlt sich ein größerer Anteil eher sicher oder sehr sicher in allen Kompetenzbereichen als in den übrigen Einkommenssegmenten.
- Weiterhin deuten die Befragungsergebnisse auf Zusammenhänge zwischen den subjektiven Kompetenzen und der Häufigkeit und Art der Nutzung des Internets hin (siehe Abbildung D.II-11 bis Abbildung D.II-13): Unter den Internetnutzerinnen und Internetnutzern, die täglich online sind, fühlt sich jeweils ein deutlich größerer Anteil eher sicher oder sehr sicher als unter jenen, die das Internet seltener oder nie nutzen. Sowohl unter denen, die das Internet auch zum Kaufen, Buchen oder Bestellen nutzen, als auch unter denen, die es zum Verkaufen nutzen, ist eine hohe Selbstsicherheit mit Blick auf Informations- und Datenkompetenzen weiter verbreitet als unter Internetnutzerinnen und Internetnutzern, die weder in der Rolle als Käufer noch in der Rolle als Verkäufer an digitalen Märkten teilnehmen.
- Abschließend stellt sich die Frage, wie sich die selbst eingeschätzten Informations- und Datenkompetenzen zur tatsächlichen digitalen Verbraucherkompetenz verhalten, wie sie hier mit dem Index digitale Verbraucherkompetenz gemessen wurde. Diesbezüglich zeigen Korrelationsanalysen, dass jeweils ein signifikant positiver Zusammenhang besteht: Je sicherer sich Verbraucherinnen und Verbraucher beim Suchen und Finden nützlicher Informationen, beim Einschätzen der Verlässlichkeit von Informationen und im Erkennen von Werbe- und Marketingaktivitäten fühlen, desto mehr Aussagen haben sie im Durchschnitt korrekt eingeschätzt. Gleichzeitig sind die Zusammenhänge eher mäßig – Pearsons r liegt jeweils zwischen 0,2 und 0,3. Von den Selbsteinschätzungen kann man also nicht auf die tatsächliche Kompetenz bzw. das tatsächliche Wissen der Verbraucherinnen und Verbraucher schließen. In methodischer Hinsicht spricht dies dafür, Verbraucherkompetenzen nicht (nur) mithilfe von Selbsteinschätzungen, sondern (wie hier geschehen) mit Wissens- oder (sofern Ressourcen dafür vorhanden sind) auch mit Performanztests zu messen.

Abbildung D.II-11: Anteil Internetnutzerinnen und -nutzer, die sich beim Suchen und Finden nützlicher Informationen als eher oder sehr sicher einschätzen 2020



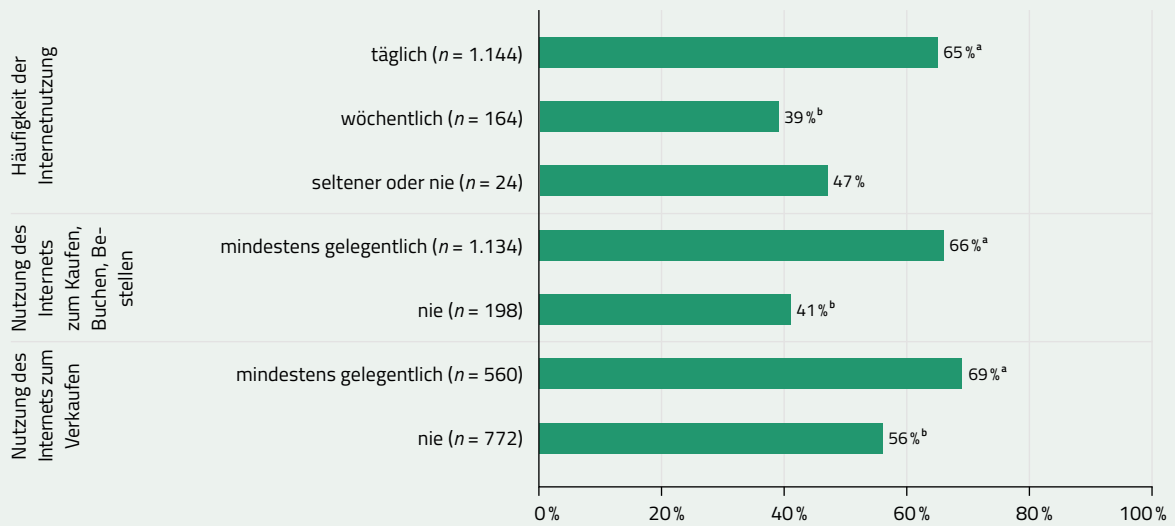
Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die das Internet zumindest ab und zu nutzt. $n = 1.332$. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Werte mit unterschiedlichen Kennbuchstaben (a, b, c, ...) pro Merkmal unterscheiden sich signifikant voneinander, $\alpha \leq 0,05$. Segmente ohne Kennbuchstaben wurden aufgrund geringer Fallzahl aus dem Vergleich ausgeschlossen.

Abbildung D.II-12: Anteil Internetnutzerinnen und -nutzer, die sich beim Einschätzen der Verlässlichkeit von Informationen als eher oder sehr sicher einschätzen 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die das Internet zumindest ab und zu nutzt. $n = 1.332$. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Werte mit unterschiedlichen Kennbuchstaben (a, b, c, ...) pro Merkmal unterscheiden sich signifikant voneinander, $\alpha \leq 0,05$. Segmente ohne Kennbuchstaben wurden aufgrund geringer Fallzahl aus dem Vergleich ausgeschlossen.

Abbildung D.II-13: Anteil Internetnutzerinnen und -nutzer, die sich beim Erkennen von Werbe- und Marketingaktivitäten als eher oder sehr sicher einschätzen 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die das Internet zumindest ab und zu nutzt. $n = 1.332$. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Werte mit unterschiedlichen Kennbuchstaben (a, b, c, ...) pro Merkmal unterscheiden sich signifikant voneinander, $\alpha \leq 0,05$. Segmente ohne Kennbuchstaben wurden aufgrund geringer Fallzahl aus dem Vergleich ausgeschlossen.

2.5 Politischer Handlungsbedarf aus Verbraucherperspektive

Digitalkompetenzen gelten im Verbraucherkontext zwar als Bedingung für die Teilnahme an digitalen Märkten, es lässt sich aber empirisch nachweisen, dass digitale Verbraucherkompetenzen in Deutschland Lücken aufweisen. Überdies sind digitale Verbraucherkompetenzen – wenig überraschend – sozial ungleich verteilt. Bei Älteren (60 Jahre und älter), formal wenig Gebildeten und in den untersten Einkommenssegmenten sind sie unterdurchschnittlich ausgeprägt. Vor dem Hintergrund der Bedeutung, die digitalen Verbraucherkompetenzen beigemessen wird, ist davon auszugehen, dass die potenziellen Vorteile der Teilnahme an und souveränes Verbraucherhandeln auf digitalen Märkten in diesen Segmenten der Bevölkerung am wenigsten realisiert werden (können).

Dies legt mit Blick auf das Erreichen des Ziels souveränen Verbraucherhandelns politischen Akteuren und Institutionen nahe, dass Maßnahmen zur Kompetenzsteigerung diese Segmente nicht aus dem Blick verlieren sollten. Zu denken ist naturgemäß an Maßnahmen der Verbraucherbildung. Die Förderung von Projekten wie dem Digital Kompass (BAGSO Service Gesellschaft & Deutschland sicher im Netz e. V., o. J.) mit seinem Fokus auf ältere Menschen durch das BMJV im Rahmen der Vorhaben der Bundesregierung zur Gestaltung des digitalen Wandels im Allgemeinen und zur Förderung der digitalen Kompetenzen von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Besonderen (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2020, S. 30) erscheint vor diesem Hintergrund problemadäquat.

Wünschenswert wären darüber hinaus (vergleichbare) Maßnahmen, die auf Bevölkerungssegmente mit niedrigem sozialen Status (formal wenig Gebildete, Einkommensschwache) ausgerichtet sind.¹² Zum einen ginge es dabei darum, für diese spezifischen Zielgruppen (wenig Gebildete, zugleich auch oft einkommens-

schwach und älter) aufbauend auf den Erfahrungen bisheriger Modellprojekte spezifische Projektangebote zu entwickeln und zu vermitteln. Zum anderen müssten Maßnahmen ergriffen werden, um die digitalen Verbraucherkompetenzen auch in der Breite weiterzuentwickeln. Dabei sollte der besonderen Dynamik des Wandels der digitalen Welt Rechnung getragen werden.

Informationen über Verbraucherrechte im Internet und Verhaltenstipps für gängige Aktivitäten im Internet sollten darüber hinaus gezielt über die allgemein genutzten Medien wie Fernsehen und Tageszeitung angeboten werden. Zusätzlich zu den bereits genannten Maßnahmen für die ältere Bevölkerung und die weiteren spezifischen Zielgruppen erscheint die Vermittlung von Digitalkompetenz an Grundschulen, in der Mittelstufe der Sekundarschulen und in den Berufsschulen besonders wichtig.¹³ Dies ist nicht nur notwendig, um Nachteile im Kompetenzerwerb aufgrund der sozialen Herkunft zu verhindern, sondern könnte sich auch positiv auf die Digitalkompetenz älterer Familienmitglieder auswirken, wenn die digital kompetenten jüngeren Familienmitglieder diesen ihre Kenntnisse weitergeben. Bei allen Maßnahmen der Verbraucherbildung (unabhängig davon, an welche Zielgruppen sie sich richten) wäre dabei sicherzustellen, dass die Kompetenzen, die für ein sicheres und selbstbewusstes Verbraucherhandeln auf digitalen Märkten relevant sind, im jeweiligen Bildungsangebot berücksichtigt werden.

Angesichts des festgestellten (mittleren) Durchschnittsniveaus digitaler Verbraucherkompetenzen in der Gesamtbevölkerung können sich die zum Erreichen einer höheren Digitalkompetenz notwendigen Maßnahmen aber nicht in einer nur auf einzelne (besonders verletzte bzw. „vulnerable“) Bevölkerungssegmente ausgerichteten Strategie erschöpfen. Nötig scheinen Maßnahmen zur Kompetenzsteigerung in allen Teilen der deutschen Bevölkerung. Dazu sollten Digitalkompetenzen, die insbesondere mit Blick auf die Rolle als Verbraucherin oder Verbraucher relevant sind, in allen Maßnahmen Berücksichtigung finden, die auf die Förderung der Digitalkompetenz ausgerichtet sind. An-

12 Da in der im Auftrag des SVRV durchgeführten Untersuchung keine bedeutsamen regionalen Unterschiede in den digitalen Verbraucherkompetenzen festgestellt werden konnten, liefert sie keine Evidenz für die Notwendigkeit der speziellen Förderung dieser Kompetenzen in spezifischen Raumkategorien (wie z. B. ländlichen Räumen).

13 Analog empfahl auch der Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2020/2021: „Die Erlangung digitaler Schlüsselkompetenzen sollte wesentlicher Bestandteil der schulischen Ausbildung sein“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2020, S. 328).

ders formuliert: In jeglichen Vorhaben zur Förderung der Digitalkompetenz in Deutschland sollte von Anfang an bedacht werden, dass Bürgerinnen und Bürger auch in ihrer Rolle als Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt handeln und dass das souveräne Agieren in diesem Handlungskontext spezifische Fähigkeiten und Fertigkeiten erfordert, die über allgemeine Digitalkompetenz (z. B. Bedienung der nötigen Technik) hinausgehen.¹⁴ Die Vorhaben zur Steigerung der Digitalkompetenz sind aktuell sehr vielfältig (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2020) und nur bei Berücksichtigung digitaler Verbraucherkompetenzen in einer Vielzahl von Anstrengungen kann überhaupt begründete Hoffnung entstehen, dass politische Maßnahmen zur Steigerung des Kompetenzniveaus in der Gesamtbevölkerung beitragen.

Um die Wirksamkeit solcher Maßnahmen evaluieren und die Entwicklung der digitalen Verbraucherkompetenzen über die Zeit beobachten zu können, ist es überdies ratsam, die Messung digitaler Verbraucherkompetenzen in das Monitoring des Kabinettsausschusses Digitalisierung zur Digitalkompetenz der Bevölkerung (Die Bundesregierung, 2020c; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2020, S.35) zu integrieren. Wie eine solche Messung aussehen kann, welche Ergebnisse sie liefert und welche Aussagen zur Digitalkompetenz der Bevölkerung sie zulässt, wurde im vorliegenden Kapitel gezeigt. Zu beachten ist allerdings, dass für das vorliegende Gutachten nur eine Auswahl der laut Referenzrahmen (DigCompConsumers) für ein aktives, vertrauensvolles, sicheres und selbstbestimmtes Verbraucherhandeln notwendigen Kompetenzen in der Messung berücksichtigt wurde. Für ein umfassendes Monitoring sollten die im Referenzrahmen aufgeführten Kompetenzen möglichst vollständig berücksichtigt und das Messinstrument entsprechend erweitert werden. Dabei wären auch konzeptionelle Erweiterungen zu prüfen, die angesichts neuer Entwicklungen und Technologien (z. B. zunehmende Verbreitung vernetzter Verbrauchergeräte, siehe Abschnitt 4) für Teilhabe,

Vertrauen, Sicherheit und Selbstbestimmung von Verbraucherinnen und Verbrauchern in der digitalen Welt notwendig erscheinen.

Von besonderer Bedeutung könnte dabei auch die künftige Berücksichtigung von Bewertungskompetenzen sein, da sich in großen Teilen der digitalen Welt eine Kultur des Wertens und Bewertens etabliert hat (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2018, S. 52 ff. und 91 ff.). In diesem Kontext sind Verbraucherinnen und Verbraucher übrigens nicht nur Empfänger entsprechender Informationen (z. B. aus Rankings), sondern auch Produzenten (indem sie z. B. positive Bewertungen bzw. „Likes“ vergeben). Angesichts der hohen Bedeutung, die solche Bewertungen für das Verbraucherverhalten haben, wäre es für die Verbraucherpolitik wertvoll zu erfahren, welche Kompetenzen die Verbraucherinnen und Verbraucher diesbezüglich haben, ob und wie diese Kompetenzen sozial ungleich verteilt sind und wie sie sich entwickeln. Fraglich ist hier auch, unter welchen Bedingungen Verbraucherinnen und Verbraucher in der Lage sind, authentische von nicht authentischen („Fake-“)Bewertungen zu unterscheiden sowie, ob sie die zwischen diesen beiden Extremen liegenden Grauschattierungen tatsächlich erkennen. Gerade diese Bewertungskompetenz ist offenkundig derzeit noch besonders lückenhaft (siehe auch Abbildung D.II-10).¹⁵

In fortgesetzter (Methoden-)Forschung zur Fundierung eines Monitorings sollte überdies geklärt werden, ob ein höheres Niveau der digitalen Verbraucherkompetenzen empirisch tatsächlich mit einem aktiveren, vertrauensvolleren, sichereren und selbstbestimmteren Verbraucherhandeln in der digitalen Welt einhergeht und ob kompetentere Verbraucherinnen und Verbraucher die potenziellen Vorteile digitaler Märkte tatsächlich stärker realisieren als weniger kompetente. Für das vorliegende Gutachten wurden mit der Entwicklung eines Messkonzepts, einer eigenen repräsentativen Erhebung und deskriptiven Analysen zunächst zwar bescheidene, für die Etablierung eines tragfähigen Monitorings vermutlich aber nützliche Grundlagen gelegt.

14 Ein Beispiel für Bildungsangebote, die auf die Förderung von Digitalkompetenzen zielen und in denen auch Verbraucherkompetenzen berücksichtigt werden könnten, sind bundesweite Informatikwettbewerbe (Bundesweite Informatikwettbewerbe (BWINF), o.J.).

15 Die Kontrolle der Algorithmen, die im Kontext des Bewertens i. w. S. eingesetzt werden, ist auch beim Einsatz sogenannter selbstlernender künstlicher Intelligenz (KI) keinesfalls unmöglich, wird aber in der Regel nicht von den Verbraucherinnen und Verbrauchern selbst, sondern von spezialisierten (Forschungs-)Institutionen durchzuführen und vom Gesetzgeber sicherzustellen sein (Gerberding & Wagner, 2019; Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2018, S. 46 f.)

3 Vergleichs- und Vermittlungsplattformen

3.1 Leistungen und Potenziale von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen

Sei es bei der Buchung eines Fluges oder eines Hotelzimmers, der Suche nach einem Stromanbieter oder einem neuen Handyvertrag: Internetplattformen wie booking.com, check24.de oder verivox.de sind heute ein wesentlicher Bestandteil des Alltags vieler Verbraucherinnen und Verbraucher: Eine aktuelle Schätzung zur Verbreitung der Nutzung von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen durch Verbraucherinnen und Verbraucher liegt bei 64 Prozent der Internetnutzerinnen und -nutzer (Verbraucherzentrale Bayern e.V., 2019, S. 9). Glaubt man dieser Zahl und legt die vom SVRV ermittelte Internetnutzungsrate von 89 Prozent in der Gesamtbevölkerung an (siehe Abschnitt 2.4.3), bedeutet dies, dass etwa 57 Prozent der Gesamtbevölkerung und damit eine Mehrheit der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland solche Plattformen verwendet.

Als „Vergleichs- und Vermittlungsplattformen“ werden Dienste (i. d. R. Websites oder Apps) bezeichnet, deren Betreiber primär zwei Leistungen¹⁶ erbringen (Bundeskartellamt, 2019, S. 20):

1. Erstellen einer sortierten Auflistung verfügbarer Angebote („Ranking“) und Bereitstellung von Informationen zu diesen Angeboten (z. B. Preis, Nutzerbewertungen). Das Ranking erfolgt durch Auswertung eines (betreibereigenen oder von Dritten bereitgestellten) Datensatzes, in dem die Angebote und zugehörigen Informationen repräsentiert sind.
2. Vermittlung eines Vertrages zwischen nachfragendem Plattformnutzer und anbietendem Leistungserbringer über i. d. R. eines der gelisteten Angebote.

Im Sinne angebotener Gebrauchseigenschaften bzw. aufgrund des Angebotscharakters („affordances“) (Gaver, 1991; Jenkins, 2008) von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen ermöglichen diese Leistungen plattformnutzenden Verbraucherinnen und Verbrauchern zwei Arten von Handlungen:

1. das Recherchieren von Angeboten für ein gewünschtes Produkt bzw. eine gewünschte Leistung, das Sich-Informieren über Angebote und das Vergleichen von Angeboten
2. das Bestellen eines Produkts oder die Buchung einer Leistung bzw. den Abschluss eines Kauf- oder eines Dienstleistungsvertrags über die Plattform

Selbstverständlich recherchieren, vergleichen und kaufen Verbraucherinnen und Verbraucher in verschiedenen Kontexten auch heute noch, ohne dabei digitale Technologien zu nutzen. Und natürlich ermöglichen neben Vergleichs- und Vermittlungsplattformen auch andere Internetangebote diese Verbraucherhandlungen (u. U. auch, indem sie nur eine der Leistungen von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen in mehr oder weniger ähnlicher Form wie diese erbringen). Jedoch haben Vergleichs- und Vermittlungsplattformen durch Erbringen beider Leistungen und Ermöglichung beider Klassen von Verbraucherhandlungen auf der gleichen Plattform das Potenzial, den Verbraucheralltag in besonderer Weise zu erleichtern (Busch, 2018, S. 8): Wenn sie bspw. einen schnellen und umfassenden Überblick über das verfügbare Angebot bieten und das Finden passender Angebote sowie den Wechsel zu einem neuen Anbieter vereinfachen, ermöglichen Vergleichs- und Vermittlungsplattformen besonders effizient bedürfnisgerechte und gut informierte Verbraucherentscheidungen.

16 In funktionalistischer Betrachtungsweise (Specht-Riemenschneider et al., 2020, S. 20f.) beschreibt die erste Leistung eine einseitige Plattformfunktionalität (da sie von der Plattform selbst ausgefüllt wird) und die zweite eine mehrseitige Plattformfunktionalität (Transaktionsfunktion).

3.2 Verbraucherpolitische Relevanz und Problemfelder

Der Realisierung dieser Potenziale steht aber eine ganze Reihe von Faktoren entgegen, die teils seit mehreren Jahren von verschiedenen Akteuren der Verbraucherpolitik und des Verbraucherschutzes problematisiert werden, u. a. der EU-Kommission (2018), der Bundesregierung (BT-Drucks. 19/2759, 2018, S. 2), dem BMJV (AFP, 2014), den Verbraucherzentralen und dem Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) (Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., 2016; 2019a) sowie dem Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (2016, S. 24 ff.). Im Jahr 2017 hat das Bundeskartellamt im Rahmen einer Sektoruntersuchung viele der Problemfelder erstmals durch direkte Ermittlungen bei deutschen Vergleichsplattformen aufgeklärt und konkretisiert (Bundeskartellamt, 2019).

3.2.1 Geschäftsmodell

Vergleichs- und Vermittlungsplattformen sind sogenannte zweiseitige Transaktionsplattformen, die zwischen Anbietern bestimmter Produkte bzw. Leistungen auf der einen Seite und Verbraucherinnen und Verbrauchern auf der anderen Seite vermitteln (Bundeskartellamt, 2019, S. 20 ff.): Die Anbieter (Stromversorger, Hotels, Versicherungen, Mobilfunkanbieter etc.) liefern Informationen über ihr Angebot an das Vergleichsportal, sodass es in dessen Angebotsranking berücksichtigt werden kann. Nutzerinnen und Nutzer informieren sich auf dem Vergleichsportal über verfügbare Angebote und beantragen auf dem Portal ggf. einen Vertragsabschluss. Das Portal leitet diesen Antrag an den jeweiligen Anbieter weiter und erhält bei Abschluss des Vertrages zwischen Verbraucherin bzw. Verbraucher und Anbieter meist eine Provision.

Die Vermittlerrolle ist zentral für das Geschäftsmodell von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen: Eine ihrer wesentlichen Erlösquellen sind Provisionszahlungen der anbietenden Leistungserbringer, wenn nachfragende Nutzerinnen und Nutzer infolge des Vergleichs auf der Plattform deren Leistung bestellen (Bundeskartellamt, 2019, S. 21). Dies ist auch ein wesentlicher Hintergrund der Befürchtung, dass Vergleichs- und Vermittlungsplattformen in dieser Akteurs- und Interessenkonstellation keine neutralen

Vermittler sind und Verbraucherinnen und Verbraucher beim Sich-Informieren, Vergleichen und Bestellen via Plattformen Nachteile erleiden könnten, weil die Plattform ein eigenes finanzielles Interesse an den Vertragsabschlüssen hat.

Aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbandes besteht die Gefahr, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern bei der Nutzung verdeckte oder indirekte Kosten entstehen: beispielsweise durch die mögliche Verwertung persönlicher Daten oder durch Preise, die höher sind als beim Anbieter direkt (Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., 2019 b). Die erhöhten Preise ergeben sich etwa dadurch, dass Provisionszahlungen der Anbieter an die Plattformen eingepreist werden – und je nach Leistungsfähigkeit der Plattform auch gerechtfertigt sind.

3.2.2 Vertragliche Rollenverteilung bei Plattformgeschäften

Aus vertragsrechtlicher Perspektive sind bei Plattformgeschäften drei Vertragsbeziehungen zu unterscheiden (Busch, 2019, S. 20 ff.): (1) der Vertrag zwischen Plattformbetreiber und Anbieter, (2) der Vertrag zwischen Plattformbetreiber und Verbraucher, (3) der Vertrag zwischen Anbieter und Verbraucher über die zu erbringende Leistung (Verbrauchervertrag). Für Verbraucherinnen und Verbraucher stellen sich diese Rechtsverhältnisse und die damit verbundene vertragliche Rollenverteilung u.U. nicht so klar dar. Sie könnten, wenn der Plattformbetreiber die intendierte Vertragsstruktur nicht hinreichend deutlich macht, davon ausgehen, dass sie den Verbrauchervertrag mit der Plattform selbst (und nicht einem Drittanbieter) abschließen. Aus Verbraucherperspektive kann eine Vergleichs- und Vermittlungsplattform deshalb als Anbieter statt als bloßer Vermittler erscheinen (Specht-Riemenschneider et al., 2020).

3.2.3 Kooperationen und Verflechtungen zwischen verschiedenen Vergleichs- und Vermittlungsplattformen

Kooperationen bzw. Verflechtungen zwischen verschiedenen Vergleichs- und Vermittlungsplattformen bestehen bspw., wenn sie identische Datensätze auswerten, den gleichen Algorithmus zum Ranking der Angebote

nutzen oder auf die gleichen Nutzerbewertungen zu den Angeboten zugreifen (Bundeskartellamt, 2019, S. 37 ff.). Gehen Nutzerinnen und Nutzer davon aus, dass verschiedene Plattformen die Primärleistungen des Rankings und der Information unabhängig voneinander erbringen, werden sie bei tatsächlich bestehenden Kooperationen u. U. in die Irre geführt – nämlich dann, wenn sich Nutzerinnen und Nutzer auf unterschiedlichen Plattformen informieren und diese (aufgrund einer Kooperation) zu denselben Empfehlungen gelangen. Obwohl dann gar kein unabhängiges Ranking unabhängiger Plattformen stattgefunden hat, könnte der Eindruck entstehen, dass es sich bei übereinstimmenden Empfehlungen um das beste Angebot handelt und eine Nutzerin oder ein Nutzer könnte „sich dann möglicherweise vorschnell für ein Angebot entscheiden, das er bei Kenntnis der Zusammenarbeit nicht gewählt hätte“ (Bundeskartellamt, 2019, S. 38).

Die Ermittlungen des Bundeskartellamts im Rahmen seiner Sektoruntersuchung haben ergeben, dass solche Kooperationen in der Praxis eine beträchtliche Rolle spielen und dass hinter der vermeintlich großen Zahl bestehender Vergleichs- und Vermittlungsplattformen tatsächlich nur sehr wenige eigene Datensätze und Vergleichsrechner stehen: Mehr als drei Viertel der untersuchten Plattformen, die Vergleichs- und Vermittlungsleistungen in den Bereichen Energie, Versicherung, Geldanlage, Kredite und Telekommunikation anbieten, nutzten keine eigenen Datensätze bzw. Tarifrechner; im Reisebereich (Hotels, Flüge, Pauschalreisen, Mietwagen) waren es über 50 Prozent (Bundeskartellamt, 2019, S. 39). Besonders ausgeprägt war der Rückgriff auf Datensätze und Vergleichsrechner Dritter in den Bereichen Energie und Telekommunikation.

Gleichzeitig wurden bestehende Kooperationen bzw. Verflechtungen von den untersuchten Plattformen kaum transparent gemacht: „Klare Hinweise darauf, dass Daten, Vergleichsrechner und/oder Bewertungen vollständig oder teilweise von einem anderen Portal übernommen werden, sind in der Regel jedoch nicht vorhanden“ (Bundeskartellamt, 2019, S. 43).

3.2.4 Marktabdeckung

Verbraucherinnen und Verbraucher können Vergleichs- und Vermittlungsplattformen u. a. nutzen, um sich einen Überblick über das verfügbare Angebot für ein gewünschtes Produkt bzw. eine gewünschte Leistung zu verschaffen (siehe 3.1). Einen guten Überblick bieten Plattformen nur, wenn eine (gemessen an den Erwartungen der Nutzerinnen und Nutzer) angemessene Anzahl der im Markt tatsächlich verfügbaren Angebote im Datensatz der Plattform auch repräsentiert ist, also beim Ranking berücksichtigt wird (Bundeskartellamt, 2019, S. 56 ff.). Gehen Verbraucherinnen und Verbraucher von einer vollständigen oder hinreichend hohen Marktabdeckung aus, obwohl für sie vielleicht relevante Angebote gar nicht in der Vergleichsgrundlage berücksichtigt sind, besteht auch hier die Gefahr der Irreführung und von Fehlentscheidungen.

Das Bundeskartellamt hat im Rahmen seiner Sektoruntersuchung ermittelt, dass Vergleichs- und Vermittlungsplattformen in der Praxis aus unterschiedlichen Gründen keine vollständige Marktabdeckung erreichen (Bundeskartellamt, 2019, S. 56 ff.). Häufig fiel bei den untersuchten Plattformen die Marktabdeckung bezogen auf das online verfügbare Angebot höher aus als in Bezug auf das insgesamt (also on- und offline) verfügbare und es zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen verschiedenen Branchen: Bei Vergleichen von Leistungen in den Bereichen Energie, Telekommunikation und Flüge erreichten (insbesondere große) Portale nach eigenen Angaben eine Marktabdeckung von 90 Prozent der online verfügbaren Angebote und mehr. Im Durchschnitt geringer fiel die Marktabdeckung in den Bereichen Kredite und Versicherungen aus (u. a., weil in ersterem die technischen Herausforderungen der Anbieterintegration höher sind und weil in letzterem Vergleichsportalen als Vertriebskanälen eine geringere Bedeutung beigemessen wird).

Zudem wurde auf den Plattformen auf die Grenzen der Marktabdeckung „nicht oder nur sehr begrenzt“ (Bundeskartellamt, 2019, S. 65) hingewiesen. Insbesondere Hinweise auf relevante nicht berücksichtigte Anbieter (in Form sogenannter Negativlisten) fanden sich nur vereinzelt. Eher wurde in allgemeiner Form darauf hingewiesen, dass nicht sämtliche Anbieter einer Leistung beim Vergleich Berücksichtigung finden, oder es wurden sogenannte Positivlisten berücksichtigter Anbieter veröffentlicht.

3.2.5 Ranking und Algorithmus

Die Platzierung einzelner Optionen in einer sortierten Liste ist im Internet einer der wesentlichen Einflussfaktoren auf das Nutzerverhalten: Sowohl bei der Nutzung von Suchmaschinen als auch von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen werden höher platzierte Optionen (Suchtreffer, Angebote) häufiger angeklickt als niedriger platzierte – und zwar auch unabhängig von der tatsächlichen Relevanz der Optionen für den Nutzer oder die Nutzerin (Bundeskartellamt, 2019, S. 79). Aus Verbrauchersicht ist ein Rankingergebnis (also eine Ergebnisliste) auf Vergleichs- und Vermittlungsplattformen dann besonders hilfreich, wenn es zwei Dinge leistet: „Der Verbraucher findet das Angebot, das am besten zu ihm passt, und er findet es möglichst schnell“ (Bundeskartellamt, 2019, S. 79). Das kann nur der Fall sein, wenn das Ranking auf Grundlage der Entscheidungskriterien der Verbraucherin bzw. des Verbrauchers erfolgt – die verfügbaren Angebote also auf Grundlage derjenigen Merkmale in eine Reihenfolge gebracht werden, die für sie bzw. ihn relevant sind, und wenn diese Merkmale mit dem Gewicht berücksichtigt werden, das sie bzw. er ihnen beimisst. Werden die Angebote durch den Rankingalgorithmus nach anderen Kriterien bzw. mit anderem Gewicht in eine Reihenfolge gebracht, besteht aufgrund des starken Einflusses der Platzierung auf das Nutzerverhalten die Gefahr ineffizienter oder nichtbedürfnisgerechter Verbraucherentscheidungen. Zudem ergibt sich für die Betreiber von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen die Möglichkeit, durch das Ranking Entscheidungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern gezielt (und u. U. zu deren Nachteil) zu beeinflussen.

Von besonderer Bedeutung ist das sogenannte Erstranking, also diejenige Angebotsreihung, die Verbraucherinnen und Verbrauchern als Ergebnis ihrer Angebotssuche als erstes nach den vom Plattformbetreiber festgelegten Voreinstellungen präsentiert wird (Bundeskartellamt, 2019, S. 66). Verbraucherinnen und Verbraucher haben die Möglichkeit, dieses Erstranking durch Filtern oder Umsortierung zu verändern. Filtern bedeutet, dass Angebote mit bestimmten Merkmalen aus der Ergebnisliste ausgeschlossen werden. Umsortieren bedeutet, dass die Angebote nach einem anderen als dem voreingestellten Merkmal gerankt werden. Beide Anpassungen können darauf hindeuten, dass das Erstranking nicht nach von Verbraucherinnen und Verbrauchern als relevant eingeschätzten Kriterien erfolgt.

Das Bundeskartellamt hat die typischen Kriterien des Erstrankings bei plattformbasierten Vergleichen von Leistungen in unterschiedlichen Bereichen ermittelt (Bundeskartellamt, 2019, S. 81 ff.): Bei Vergleichen von Angeboten in den Bereichen Energie und Telekommunikation war ein vom jeweiligen Portal ermittelter Effektivpreis für die fragliche Leistung zentrales Rankingkriterium. Bei Kreditvergleichen wurden die verfügbaren Angebote zunächst nach dem allgemeinen effektiven Jahreszinssatz sortiert und dann (nach Bearbeitung eines Kreditantrages für einen ausgewählten Anbieter) erfolgte ein individuelles Ranking meist auf Grundlage von drei Kriterien: dem individuell angebotenen effektiven Jahreszinssatz; der Häufigkeit, mit welcher der Anbieter eines Kredits diesen bisher tatsächlich zu diesem Zinssatz gewährt hat; ggf. mit welchem Anbieter im allgemeinen Vergleich die Beantragung gestartet wurde. Bei Vergleichen im Bereich Versicherungen war die jährlich zu zahlende Nettoprämie zentrales Rankingkriterium. Im Reisebereich wurden bei Hotelvergleichen die verfügbaren Optionen auf Grundlage einer Kombination vielfältiger Kriterien gerankt, wobei die erwartete Konversionsrate eines Hotels (Anteil der Buchungen an der Anzahl der Klicks auf die Option in der Vergangenheit) eine herausragende Rolle spielte.

Nach Angaben der befragten Portalbetreiber nehmen zwischen 10 und 30 Prozent der Nutzerinnen und Nutzer eine Änderung des so erstellten Erstrankings vor (Bundeskartellamt, 2019, S. 87). Beim Vergleich von Flugangeboten zeichneten sich zwei Rankingpraktiken ab: Entweder wurden die Angebote primär auf Grundlage des Preises für den gewünschten Flug in eine Reihenfolge gebracht oder die Sortierung erfolgte unter zusätzlicher Berücksichtigung weiterer Kriterien (wie etwa der Flugdauer). Der Anteil der Nutzerinnen und Nutzer, die das Erstranking anpassen, ist im zweiten Fall mit 10–20 Prozent höher als in ersterem (Bundeskartellamt, 2019, S. 95).

Plattformbetreibern stehen nach den Erkenntnissen des Bundeskartellamts zwei wesentliche Möglichkeiten zur Verfügung, das (Erst-)Rankingergebnis zu beeinflussen (Bundeskartellamt, 2019, S. 97 ff.):

1. Durch die Einberechnung von Boni (insbesondere Einmalzahlungen durch die Plattformen und Rabatte) und durch Zugrundelegung variierender Bezugszeiträume bei der Ermittlung des Effektiv-

preises (wenn dieser das zentrale Rankingkriterium ist). Diese Einflussmöglichkeit ist insbesondere bei Vergleichen in den Bereichen Energie und Telekommunikation relevant.

2. Durch die Berücksichtigung der Provisionshöhe als Rankingkriterium (sodass u.U. Angebote, die für den Plattformbetreiber mehr Provision versprechen, höher gelistet werden). Diese Möglichkeit ist insbesondere bei Vergleichen von Hotels relevant.

In Bezug auf die Berücksichtigung der Provisionshöhe als Rankingkriterien haben die Ermittlungen des Bundeskartellamts zudem „gezeigt, dass zahlreiche (insbesondere kleinere) Portale den Verbraucherinnen und Verbrauchern auf ihrer Seite offensichtlich keine Informationen über den Einfluss von Provisionen geben. Andere Portale liefern zwar eine entsprechende Information, ‚verstecken‘ diese allerdings im ‚Kleingedruckten‘ am Ende der Seite. Einzelne (insbesondere größere) Portale informieren die Verbraucherinnen und Verbraucher per Mouse-over am Anfang der Ergebnisseite, allerdings auch nur mit sehr allgemeinen Formulierungen. Die Nutzerin oder der Nutzer wird grundsätzlich nicht darüber aufgeklärt, wie groß der Einfluss von Provisionen auf das Ranking ist, und er hat auch nicht die Möglichkeit, diesen Einflussfaktor gezielt auszuschalten“ (Bundeskartellamt, 2019, S. 98). Bei einer Stichprobe von 30 Plattformen aus den Bereichen Übernachtung, Mobilfunktarif, Stromtarif, Flug und Kredit durch die Verbraucherzentrale Bayern im Jahr 2019 zeigte sich zudem, dass lediglich vier der 30 Plattformen zum Zeitpunkt der Untersuchung in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) Angaben zum Zustandekommen des Rankings machten (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., 2019a).

3.2.6 Nutzerbewertungen

Eine Information, die Plattformbetreiber zu den einzelnen Angeboten in der Ergebnisliste häufig zur Verfügung stellen (und die auch als Rankingkriterium genutzt werden kann), sind Nutzerbewertungen zu diesen Angeboten. Im Idealfall repräsentieren solche Nutzerbewertungen authentische Erfahrungen anderer Verbraucherinnen und Verbraucher mit einem Angebot, sind damit eine wertvolle Informationsquelle für Plattformnutzerinnen und -nutzer und können deren Kaufentscheidungen beeinflussen. Nutzerbewer-

tungen könnten aber auch gefälscht oder manipuliert sein – also von Personen stammen, die das bewertete Angebot selbst gar nicht bestellt haben, oder von Personen, die das Produkt zwar selbst bestellt haben, für ihre Bewertung aber entlohnt und damit ggf. beeinflusst wurden (Bundeskartellamt, 2019, S. 111). Solche gefälschten oder manipulierten Bewertungen könnten Verbraucherinnen und Verbraucher zu deren Nachteil beeinflussen. Rechtlich können sie einerseits einen Verstoß gegen das Schleichverbot darstellen und andererseits lauterkeitsrechtlich relevant sein (Spindler & Schuster, 2019, dort: Micklitz/Namystowska § 5a UWG Rn 93; Schaub, 2020, S. 494, 497). Problematisch kann es auch sein, wenn die Plattform nicht sämtliche Bewertungen anzeigt oder für die Bildung einer Gesamtnote oder Gesamtempfehlung der vermittelten Leistung heranzieht, sondern nur bestimmte der abgegebenen Bewertungen. Auch dies kann Verbraucherinnen und Verbraucher zu deren Nachteil beeinflussen. Letztlich stellt sich die Frage, wie damit umzugehen ist, wenn die Plattform selbst Nutzerbewertungen als gekauft einstuft, sie aber nicht entfernt, sondern die Nutzerinnen und Nutzer lediglich über ihre Einschätzung informiert (etwa in der Form „die abgegebenen Bewertungen könnten gekauft sein“). Verbraucherinnen und Verbraucher, die derartige Aussagen zur Kenntnis nehmen, werden den betroffenen Eintrag weniger wertschätzen, auch wenn sich die Äußerung der Plattform als unwahr erweist.

Das Bundeskartellamt hat ermittelt, dass Vergleichs- und Vermittlungsplattformen fast ausschließlich sogenannte geschlossene Bewertungssysteme nutzen (Bundeskartellamt, 2019, S. 112 ff.). Bei solchen Systemen können nur Nutzerinnen und Nutzer Bewertungen abgeben, die von den Plattformen dazu aufgefordert wurden. Die Gefahr gefälschter Nutzerbewertungen ist dadurch gering; überdies fanden sich keine Hinweise auf plattformseitige Gegenleistungen für Nutzerbewertungen, sodass auch Manipulationen unwahrscheinlich scheinen.

Bewertet werden auf Vergleichs- und Vermittlungsplattformen meist Anbieter und nicht einzelne Angebote (außer im Hotelbereich). Die Bewertungen werden dann bei allen Angeboten des jeweiligen Anbieters angezeigt. Sofern auch Bewertungen von Nutzerinnen und Nutzern anderer Portale angezeigt werden, informieren die Plattformen i. d. R. über den Ursprung der Bewertungen.

3.3 Erfahrungen und wahrgenommene Probleme von Verbraucherinnen und Verbrauchern mit Vergleichs- und Vermittlungsplattformen

3.3.1 Die Forderung nach Transparenz

Vor dem Hintergrund der oben skizzierten Herausforderungen kreisen aktuelle verbraucherpolitische Diskussionen um die Frage, mit welchen Maßnahmen diesen Herausforderungen effektiv zu begegnen ist. Kernpunkt dieser Diskussion ist die Forderung nach mehr Transparenz in den einzelnen Problemfeldern, um Wissensnachteile der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber den Plattformen abbauen zu können (Busch, 2019; BT-Drucks. 19/2759, 2018; Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., 2020). Nicht zuletzt nach Ansicht der Bundesregierung kann Transparenz grundsätzlich durch Informationsverpflichtungen für die Plattformbetreiber hergestellt werden (BT-Drucks. 19/2759, 2018). Ein zentraler Diskussionspunkt ist, wie welche Verpflichtungen im Zuge der Umsetzung der EU-Richtlinie zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften (Richtlinie (EU) 2019/2161, 2019), die im Rahmen der EU-Initiative „A New Deal For Consumers“ (Europäische Kommission, 2018) verabschiedet wurde, festgeschrieben werden (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2020a; Die Bundesregierung, 2020a, S. 14). Parallel arbeiten einige Portalbetreiber an der Entwicklung einer branchenübergreifenden freiwilligen Selbstverpflichtung zu Transparenz, die „über das gesetzliche Maß hinausgeht“ (Verivox GmbH, o. J.) und die mit der Bereitstellung entsprechender Transparenzinformationen auf den Plattformen der beteiligten Betreiber bereits umgesetzt wird. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Wirksamkeit zusätzlicher Verbraucherinformationen oft nicht eindeutig zu beurteilen ist (siehe weiterführend Teil E dieses Gutachtens).

Voraussetzung dafür, dass die mit den Wissensnachteilen der Verbraucherinnen und Verbraucher angesprochenen Informationsasymmetrien abgebaut

werden, ist die Nutzung ggf. angebotener Transparenzinformationen durch die Verbraucherinnen und Verbraucher. Die Nutzung solcher Informationen scheint umso wahrscheinlicher, je bewusster sich Verbraucherinnen und Verbraucher der Probleme sind und je mehr sie sich für diese Informationen interessieren. Mit Blick auf die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher stellen sich vor diesem Hintergrund zunächst folgende Fragen:

- Sind sich Nutzerinnen und Nutzer von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen der potenziellen Probleme bewusst und interessieren sie sich für plattformseitig bereitgestellte Informationen zu den Problemfeldern („Transparenzinformationen“)?
- In welchem Ausmaß nutzen Nutzerinnen und Nutzer von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen Transparenzinformationen und warum nutzen sie diese ggf. nicht? Wie zufrieden sind Nutzerinnen und Nutzer von Transparenzinformationen mit diesen Informationen?

Abgesehen von den zu Beginn dieses Teilkapitels dargelegten aktuellen Daten zur Nutzung von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen durch Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland ist die Datenbasis zur Beantwortung dieser Fragen spärlich, und selbst bei diesen Daten ist unklar, wie verlässlich sie sind. Darüber hinaus sind die empirischen Erkenntnisse zu den aufgeworfenen Fragestellungen begrenzt. Aktuelle Einblicke ermöglicht insbesondere eine Online-Befragung der Verbraucherzentrale Bayern, in der in Deutschland lebende erwachsene Internetnutzerinnen und -nutzer u. a. gefragt wurden, wie wichtig ihnen die Offenlegung bestimmter Sachverhalte durch die Betreiber von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen ist (Verbraucherzentrale Bayern e.V., 2019, S. 19). In Bezug auf die diskutierten Problemfelder scheinen folgende Befunde relevant:

1. Geschäftsmodell und vertragliche Rollenverteilung bei Plattformgeschäften: 61 Prozent der Internetnutzerinnen und -nutzer empfanden eine Offenlegung von Informationen zu Geschäftsmodell und Finanzierung der Plattformen als wichtig¹⁷, 79 Prozent die klare Offenlegung der Vertragspartner. In

17 Angegeben ist jeweils der prozentuale Anteil der Befragten, die den jeweiligen Aspekt als „eher“ oder „sehr“ wichtig beurteilt haben.

der Befragung wurden die Internetnutzerinnen und -nutzer auch mit verschiedenen exemplarischen Buchungsszenarien konfrontiert und gefragt, an wen sie sich nach der Buchung auf der Plattform u. a. im Fall des Wunsches nach einer Änderung der Buchung oder zwecks Korrektur einer ihrer Buchungsangaben wenden würden (Verbraucherzentrale Bayern e. V., 2019, S. 13 ff.). Die Ergebnisse zeigen, dass sich jeweils mehr als die Hälfte der Internetnutzerinnen und -nutzer zuerst an die Vergleichs- und Vermittlungsplattform statt an den Anbieter wenden würde, dessen Leistung bestellt wurde. Gleichzeitig waren 70 Prozent der Nutzerinnen und Nutzer solcher Plattformen der Meinung, dass die Vertragspartner auf Vermittlungsplattformen klar ersichtlich sind (Verbraucherzentrale Bayern e. V., 2019, S. 16).

2. Kooperationen und Verflechtungen: Eine Offenlegung von Kooperationen oder Zusammenschlüssen mit anderen Vermittlungsplattformen fanden 61 Prozent der Internetnutzerinnen und -nutzer wichtig.
3. Marktabdeckung: 81 Prozent der Internetnutzerinnen und -nutzer empfanden die Offenlegung der Marktabdeckung wichtig. Gleichzeitig war fast die Hälfte der Nutzerinnen und Nutzer von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen überzeugt, dass diese einen kompletten Marktüberblick bieten (Verbraucherzentrale Bayern e. V., 2019, S. 12).
4. Ranking und Algorithmus: Die Offenlegung von Informationen darüber, wie die Reihenfolge der angezeigten Angebote zustande kommt, fanden 75 Prozent der Internetnutzerinnen und -nutzer wichtig. 84 Prozent der Nutzerinnen und Nutzer von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen stimmten der Aussage zu, dass die Plattformen Informationen darüber anzeigen sollten, wie die Suchergebnisse geordnet werden (Verbraucherzentrale Bayern e. V., 2019, S. 20). Gleichzeitig waren 63 Prozent der Nutzenden der Ansicht, dass man der Auflistung der Angebote vertrauen kann (Verbraucherzentrale Bayern e. V., 2019, S. 17). Die Ergebnisse einer anderen Studie deuten darauf hin, dass die weit überwiegende Anzahl der Plattformnutzerin-

nen und -nutzer das Ranking der Plattformen trotzdem durch Umsortieren oder Filtern anpasst (WIK-Consult GmbH, 2018, S. 16).

5. Nutzerbewertungen: 74 Prozent der Internetnutzerinnen und -nutzer empfanden die klare Offenlegung von Informationen zu Kundenbewertungen als wichtig.

Auch wenn diese Informationen einen Schritt in die richtige Richtung erlauben, so sind sie nicht detailliert genug, um auf dieser Basis politische Handlungsempfehlungen zu begründen, weshalb sich hier nur allgemein festhalten lässt: Verbraucherinnen und Verbraucher haben im Internet vielfältige Möglichkeiten, Angebote und Preise für Leistungen zu vergleichen – die Nutzung von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen ist nur eine Möglichkeit. Nach dem Wissen des SVRV ist bisher unbekannt, welche anderen Strategien und Dienste Verbraucherinnen und Verbraucher in welchem Umfang beim internetbasierten Vergleichen nutzen und welche relative Bedeutung Vergleichs- und Vermittlungsplattformen im Rahmen dieser Strategien haben.

Angesichts der Potenziale, die Vergleichs- und Vermittlungsplattformen für die Ermöglichung effizienter, bedürfnisgerechter und gut informierter Kaufentscheidungen haben, ist mit Blick auf die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher zu fragen, wie diese die Plattformen in dieser Hinsicht bewerten. Zudem ist von Interesse, wie sich das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in Vergleichs- und Vermittlungsplattformen als Gesamtangebot entwickelt.¹⁸

In Bezug auf die mit Vergleichs- und Vermittlungsplattformen verbundenen verbraucherpolitischen Problemfelder vermitteln die existierenden Studien den Eindruck, dass die weit überwiegende Mehrzahl der Verbraucherinnen und Verbraucher Transparenzinformationen zu den einzelnen Feldern wichtig findet. Aber lässt sich aus diesen Befunden sicher schließen, dass es unter Plattformnutzern ein ausgeprägtes Bewusstsein für diese Probleme gibt, sodass begründet erwartet werden kann, dass Transparenzinformationen auch genutzt und Verbraucherinnen und Verbraucher dann besser informierte und deshalb risikoärmere

18 Bisherige Studien (Verbraucherzentrale Bayern e. V., 2019, S. 5, 17) betrachten i. d. R. nur das Vertrauen in einzelne Funktionalitäten.

Entscheidungen treffen würden? Der Einschätzung des SVRV nach sind die bisherigen empirischen Erkenntnisse mit Blick auf diese Frage nur mit äußerster Vorsicht zu interpretieren: In den vorgestellten Studien wurden die Befragten direkt durch die Fragestellung im Interview auf die möglichen Probleme hingewiesen und dadurch könnte ein (sonst eventuell nicht sonderlich ausgeprägtes) Problembewusstsein erst hervorgerufen worden sein. Belastbarere Aussagen zum Problembewusstsein sind u.E. möglich, wenn man das tatsächliche (Informations-)Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher zu den einzelnen Aspekten betrachtet und davon ausgehend auf ihr Interesse an Transparenzinformationen und das ihm zugrunde liegende Problembewusstsein schließt.

Vor dem Hintergrund der skizzierten verbraucherpolitischen Diskussionen um Vergleichs- und Vermittlungsplattformen und des diesbezüglichen empirischen Erkenntnisstandes verfolgt der Rest dieses Unterkapitels daher drei übergeordnete Ziele:

1. Beschreibung des Ausmaßes und der Verteilung der Nutzung internetbasierter Vergleichsmöglichkeiten – insbesondere von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen – in Deutschland.
2. Darstellung der Einschätzungen und Bewertungen der Nutzerinnen und Nutzer von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen – insbesondere in Bezug auf die empfundene Erleichterung von Kaufentscheidungen durch die Plattformen und das in sie gesetzte Vertrauen.
3. Beschreibung des Interesses an der Nutzung von sowie ggf. der Zufriedenheit mit problembezogenen Transparenzinformationen bei aktuellen Nutzerinnen und Nutzern von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen. Dabei sollen Unterschiede in Interesse, Nutzung und Zufriedenheit bei Vergleichen von Leistungen in verschiedenen Branchen exploriert werden.

3.3.2 Datenbasis und Methode

Angesichts der Ziele des Gutachtens hinsichtlich Vergleichs- und Vermittlungsplattformen fokussierte die im Auftrag des SVRV durchgeführte empirische Bevölkerungsstudie die potenziellen Probleme von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen. Dies bedeutet aber nicht, dass der SVRV die Potenziale dieser Plattformen (siehe Abschnitt 3.1) als weniger gewichtig betrachtet. Da in jeder standardisierten Befragung die Befragungszeit begrenzt ist, konnten die Potenziale aber nur am Rande empirisch in den Blick genommen werden. Eine Aufklärung der Frage, inwieweit und unter welchen Bedingungen die Nutzung von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen mit einer Realisierung dieser Potenziale verbunden ist, betrachtet der SVRV als eine wesentliche Aufgabe künftiger (Verbraucher-) Forschung. Ebenso sollte der Frage nachgegangen werden, inwieweit und unter welchen Umständen Faktoren wie eine ggf. unklare vertragliche „Rollenverteilung“, eine möglicherweise begrenzte Marktabdeckung etc. (siehe Abschnitt 3.2) empirisch tatsächlich zu Nachteilen für Verbraucherinnen und Verbraucher und einem eingeschränkten Nutzen von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen führen.

Für das vorliegende Gutachten sollten allerdings zunächst die mit den drei Zielen verbundenen Fragen empirisch beantwortet werden. Um dies zu ermöglichen, wurden in der im Auftrag des SVRV durchgeführten repräsentativen Bevölkerungsumfrage die Befragten zur Nutzung des Internets für das Vergleichen von Angeboten und Preisen für Leistungen mehrerer Anbieter befragt. Diejenigen Befragten, die dafür Vergleichs- und Vermittlungsplattformen auch nutzen, wurden vertiefend zu ihrem Verhalten auf diesen Plattformen interviewt.

Zentrale Prämisse bei der Fragebogenentwicklung zum Thema Vergleichs- und Vermittlungsplattformen war, die Interviewten nicht schon durch die Art der Fragen hin zu möglichen Problemen solcher Plattformen zu stupsen (ein solches Nudging ist in der bisherigen Forschung häufig zu beobachten). Aus diesem Grund wurde vorwiegend nach konkretem Verhalten in Bezug auf die möglichen Probleme von Plattformen gefragt (Oehler & Kenning, 2013). Davon ausgehend soll auf das Interesse der Befragten an Transparenzinformationen und das ihm zugrunde liegende Problembewusstsein geschlossen werden.

Zum Einstieg ins Thema wurden die Internetnutzerinnen und -nutzer unter den Interviewten gefragt, wann sie das letzte Mal Angebote oder Preise verschiedener Anbieter für ein Produkt oder eine Dienstleistung im Internet verglichen haben und welche Möglichkeiten bzw. Internetanwendungen sie für solche Vergleiche nutzen. Diejenigen, die keine Vergleichs- und Vermittlungsplattformen dafür nutzen, wurden anschließend nach den Gründen für die Nichtnutzung gefragt. Diejenigen, die solche Plattformen nutzen, sollten weiter Auskunft geben zu Bewertungen dieser Plattformen (empfundene Erleichterung bei der Angebotswahl, Vertrauen in die Plattformen), zu ihrem Bestellverhalten auf solchen Plattformen und dazu, wann sie zum letzten Mal Angebotsvergleiche in unterschiedlichen Leistungsbereichen bzw. Branchen (Energie, Reise, Versicherungen u. a.) durchgeführt haben.

Im darauffolgenden Befragungsteil fokussierte das Interview auf Plattformnutzerinnen und -nutzer, die innerhalb der letzten drei Monate vor dem Interview Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hatten.¹⁹ Diese wurden primär gefragt nach ihrem Informationsverhalten in Bezug auf die potenziellen Problemfelder von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen, aber auch nach ihrem Umgang mit den Ergebnislisten, die solche Plattformen liefern, sowie nach der geschätzten Marktdeckung. Diese Fragen mussten jeweils mit Blick auf die letzte eigene Nutzung einer Vergleichs- und Vermittlungsplattform beantwortet werden und bezogen sich deshalb auf das plattformbasierte Vergleichen in einem ganz bestimmten Leistungsbereich. In diesem Befragungsteil wurden die drei Leistungsbereiche bzw. Branchen berücksichtigt, in denen am häufigsten plattformbasiert verglichen wurde (Reise, Telekommunikation und Versicherungen, siehe Abschnitt 3.3.3). Es sei explizit darauf hingewiesen, dass dieser Befragungsteil Fallstudiencharakter hat: Befragt wurde eine begrenzte Anzahl von Plattformnutzern, die kürzlich Vergleiche in einem der drei Leistungsberei-

che durchgeführt hat. Aus diesem Grund sollten die Ergebnisse dieses Befragungsteils (siehe Abschnitte 3.3.5 und 3.3.6) nicht über die Befragten hinaus verallgemeinert werden, sondern eher als Einblick in deren Nutzungs- und insbesondere Informationsverhalten verstanden werden. Der komplette Fragebogen inklusive der genauen Reihenfolge und des Wortlauts der Fragen zum Thema Vergleichs- und Vermittlungsplattformen kann der Methodendokumentation (forsa marplan Markt- und Mediaforschungsgesellschaft mbH, 2021) entnommen werden.

Im Folgenden werden die mit Blick auf die Ziele des Gutachtens zum Thema Vergleichs- und Vermittlungsplattformen zentralen Ergebnisse vorgestellt. Eine umfassendere und detailliertere Ergebnisdokumentation findet sich ebenfalls in forsa marplan Markt- und Mediaforschungsgesellschaft mbH (2021).

3.3.3 Internetbasiertes Vergleichen und Nutzung von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen

Internetbasiertes Suchen und Vergleichen im Kontext des Konsums ist in Deutschland weit verbreitet: Insgesamt 87 Prozent der befragten Internetnutzerinnen und -nutzer (bzw. 77 Prozent aller Befragten) gaben an, dass sie online schon einmal Angebote oder Preise verschiedener Anbieter für ein Produkt oder eine Dienstleistung gesucht und miteinander verglichen haben. Signifikante Geschlechterunterschiede zeigen sich in der Nutzung des Internets für den Angebots- bzw. Preisvergleich nicht, aber ein Altersunterschied: 79 Prozent der Internetnutzer im Alter von 60 Jahren und älter nutzen das Internet zu diesem Zweck – weniger als in allen anderen Altersgruppen (in denen die Nutzung zwischen 88 und 93 Prozent liegt). Überdies spielt der soziale Status eine Rolle für das konsumbezogene Online-Vergleichen: Hochgebildete Internet-

¹⁹ Da die Interviewten in diesem Befragungsteil möglichst präzise Auskunft zu ihrer letzten Nutzung einer Vergleichs- und Vermittlungsplattform geben mussten, sollte diese Nutzungsepisode zeitlich möglichst nah am Interviewzeitpunkt liegen, um Probleme des Erinnerens zu minimieren (denn mit zunehmender zeitlicher Distanz sinkt die Erinnerungsleistung). Andererseits sinkt mit der zeitlichen Nähe der interessierenden Nutzungsepisode zum Befragungszeitpunkt die Wahrscheinlichkeit, dass mit vertretbarem Aufwand ausreichend viele Nutzerinnen und Nutzer erreicht werden können (denn mit abnehmender zeitlicher Distanz sinkt die Inzidenz in der Population). Die Festlegung des Dreimonatszeitraums stellt einen pragmatischen Ausgleich zwischen der Präzision der Erinnerungsleistung, der Inzidenz und den für die Befragung zur Verfügung stehenden Ressourcen her. Wenn in diesem Kapitel von aktuellen Nutzerinnen und Nutzern von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen die Rede ist, sind entsprechend Internetnutzerinnen und Internetnutzer gemeint, die in den letzten drei Monaten vor dem Interviewtermin solch eine Plattform für einen Vergleich genutzt haben.

nutzerinnen und -nutzer²⁰ nutzen das Internet signifikant häufiger (93 Prozent) zu diesem Zweck als jene mit mittlerer (86 Prozent) oder niedriger (80 Prozent) Bildung, Internetnutzerinnen und -nutzer aus Haushalten mit einem Nettoeinkommen²¹ von mindestens 3.000 Euro häufiger als Nutzende aus Haushalten mit niedrigerem Einkommen.

Nun bietet das Internet eine Vielzahl von Möglichkeiten, Angebote und Preise verschiedener Anbieter für ein Produkt oder eine Dienstleistung zu suchen und zu vergleichen. Abbildung D.II-14 zeigt, wie verbreitet die Nutzung verschiedener Möglichkeiten bei jenen ist, die schon einmal Produkte oder Dienstleistungen online verglichen haben.

Die verbreitetste Strategie ist die Nutzung allgemeiner Suchmaschinen zum Suchen nach Anbietern von Produkten und Dienstleistungen und der anschließende Vergleich der Suchergebnisse. Fast alle Internetnutzerinnen und -nutzer, die online im Konsumkontext vergleichen, nutzen diese Möglichkeit.

Vergleichs- und Vermittlungsplattformen werden in Relation dazu von weit weniger Verbraucherinnen und Verbrauchern genutzt, nämlich von gut der Hälfte der Internetnutzerinnen und -nutzer, die im Internet auch Angebote für Produkte oder Dienstleistungen vergleichen. Auf Grundlage der im Auftrag des SVRV durchgeführten Befragung sind dies ungefähr 43 Prozent der erwachsenen deutschsprachigen Verbraucherinnen und Verbraucher.²² Damit scheinen aktuell deutlich weniger Verbraucherinnen und Verbraucher Vergleichs- und Vermittlungsplattformen zu nutzen, als bisherige Studien nahelegen (siehe Abschnitt 3.1).

Die Analyse der Befragungsdaten zeigt zudem, dass die Nutzung von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen stärker eine Domäne von Männern, Verbraucherinnen und Verbrauchern unter 60 Jahren und jenen mit einem höheren sozialen Status ist (siehe Abbildung D.II-15): Der Geschlechterunterschied ist allerdings

nur sehr klein. Unter den ab 60-Jährigen gibt es dagegen deutlich weniger Internetnutzerinnen und -nutzer, die online vergleichen und dafür Vergleichs- und Vermittlungsplattformen nutzen; das plattformbasierte Vergleichen steigt mit der formalen Bildung nahezu linear an und auch Verbraucherinnen und Verbraucher aus Haushalten mit einem Nettoeinkommen von mindestens 4.500 Euro nutzen diese Plattformen deutlich häufiger als Verbraucherinnen und Verbraucher mit geringerem Einkommen. Potenziale, die Vergleichs- und Vermittlungsplattformen für bedürfnisgerechte und gut informierte Verbraucherentscheidungen bergen können (siehe Abschnitt 3.1), könnten damit am ehesten von jüngeren, höher gebildeten Verbraucherinnen und Verbrauchern aus einkommensstärkeren Haushalten realisiert werden.

Mithilfe von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen lassen sich Angebote aus einer Reihe von typischen Branchen vergleichen und ggf. bestellen (Bundeskartellamt, 2019). Abbildung D.II-16 zeigt, wie viele Plattformnutzerinnen und -nutzer schon einmal Angebote in den unterschiedlichen Branchen bzw. Leistungsbereichen zumindest verglichen haben (und wie viele dies in den letzten drei Monaten vor der Befragung getan haben).

Aufgrund der ohnehin schon geringen Fallzahlen konzentriert sich die folgende Darstellung auf den Anteil der Plattformnutzerinnen und -nutzer, die schon einmal plattformbasiert im jeweiligen Bereich verglichen haben (und nicht nur auf Plattformnutzerinnen und -nutzer, die in den letzten drei Monaten plattformbasiert im jeweiligen Bereich verglichen haben).

Am weitesten verbreitet ist die Nutzung von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen für Angebotsvergleiche im Reisebereich. Dabei vergleichen signifikant mehr formal hochgebildete Plattformnutzerinnen und -nutzer in diesem Bereich Angebote (95 Prozent) als jene mit mittlerer (84 Prozent) oder niedriger Bildung (68 Prozent).

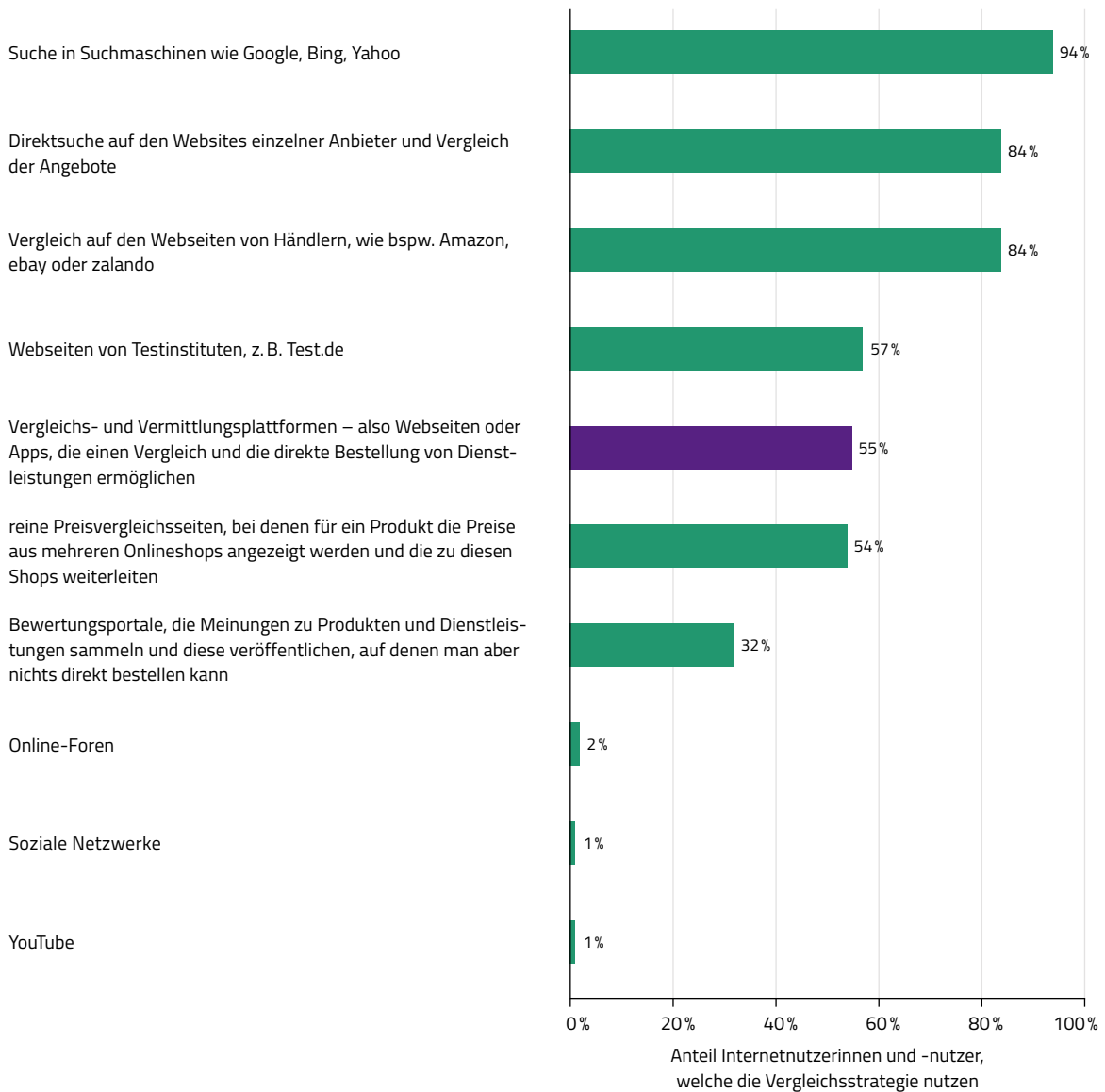
20 Gefragt wurde nach dem höchsten formalen Bildungsabschluss der Befragten (ohne Schüler). Es wurden folgende Bildungssegmente definiert: niedrig = von der Schule abgegangen ohne Schulabschluss, Volksschulabschluss oder Hauptschulabschluss; mittel = Realschulabschluss, mittlere Reife oder Polytechnische Oberschule; hoch = Abitur und höher.

21 In einzelnen Einkommenssegmenten war die Nutzung folgendermaßen verteilt: unter 1.500 Euro Haushaltsnettoeinkommen: 65 Prozent, 1.500 bis unter 3.000 Euro: 87 Prozent, 3.000 bis 4.500 Euro: 94 Prozent, 4.500 Euro und mehr: 95 Prozent.

22 89 Prozent der Befragten sind Internetnutzerinnen und -nutzer, 87 Prozent der Internetnutzerinnen und -nutzer nutzen das Internet für Angebotsvergleiche, 55 Prozent davon nutzen dafür Vergleichs- und Vermittlungsplattformen.

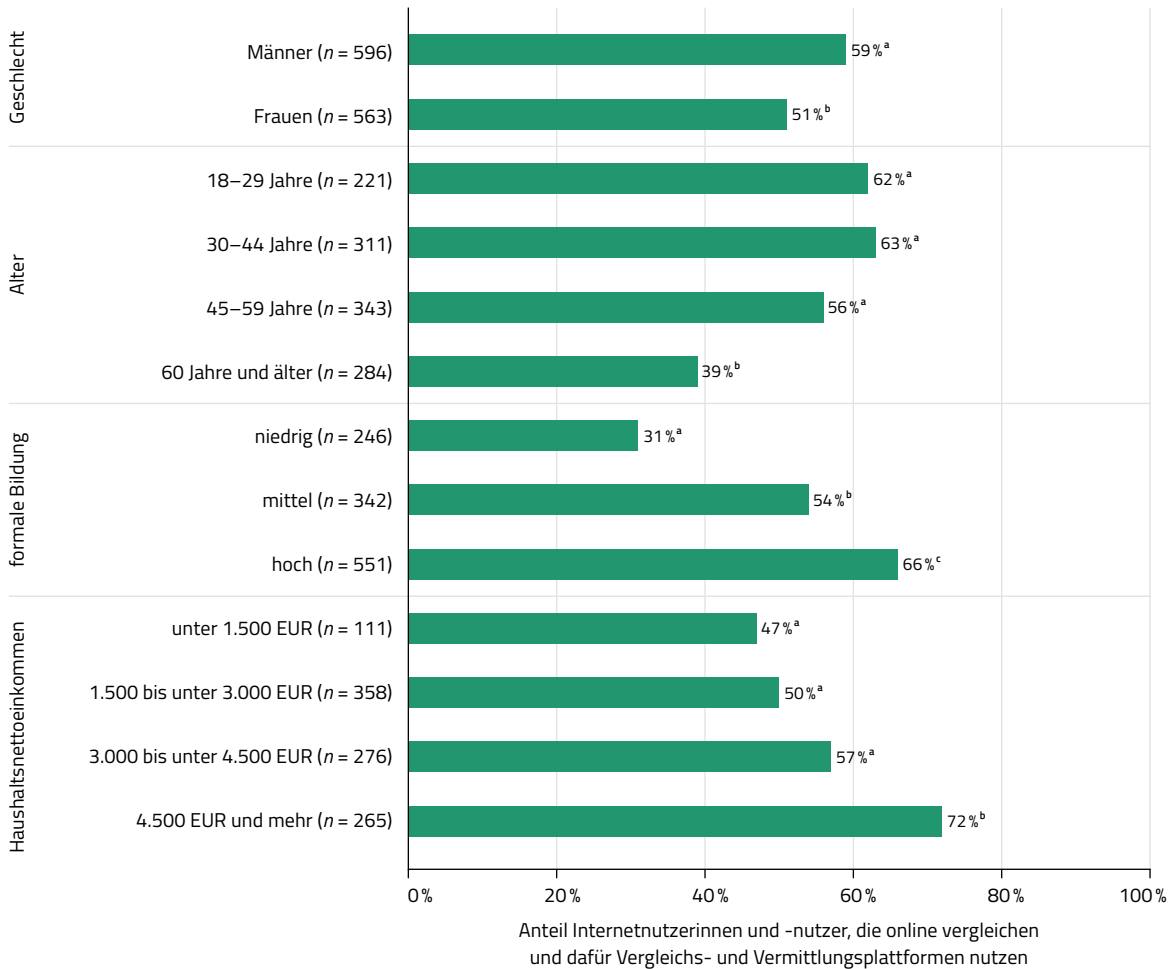
Abbildung D.II-14: Nutzung verschiedener Möglichkeiten des Angebotsvergleichs online 2020

Vergleichsstrategie:



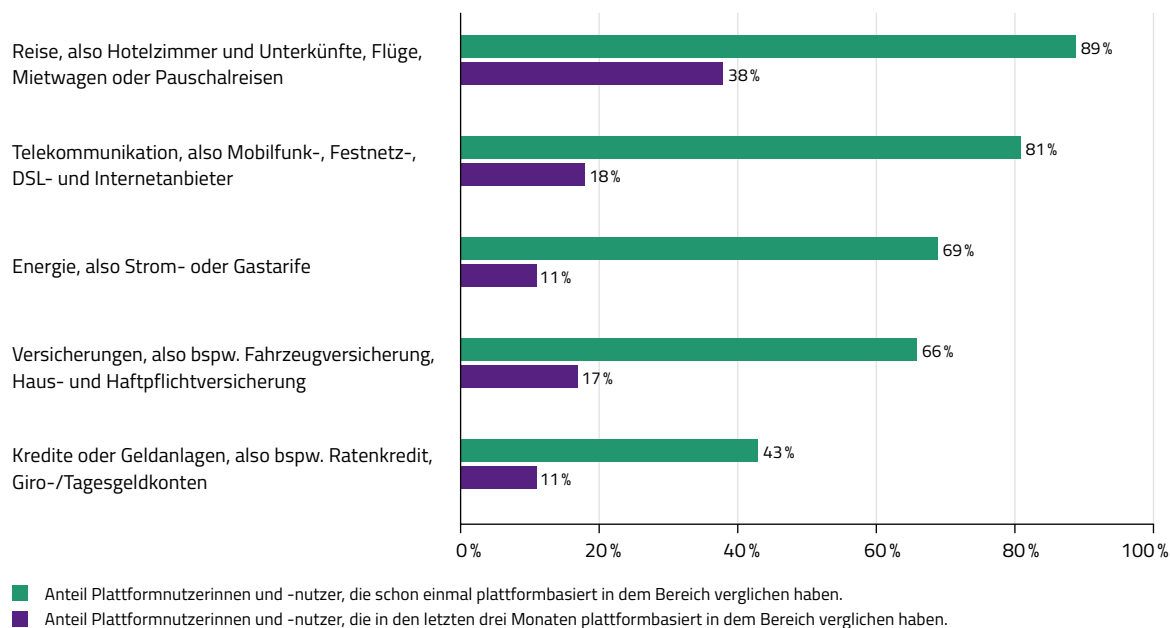
Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die schon einmal Produkte/ Dienstleistungen online verglichen hat. $n = 1.159$. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

Abbildung D.II-15: Nutzung von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen in verschiedenen Verbrauchergruppen 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die schon einmal Produkte oder Dienstleistungen online verglichen hat. $n = 1.159$. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. „Formale Bildung“ bezieht sich auf den höchsten Bildungsabschluss der Befragten (ohne Schüler). Es wurden folgende Bildungssegmente definiert: niedrig = von der Schule abgegangen ohne Schulabschluss, Volksschulabschluss oder Hauptschulabschluss; mittel = Realschulabschluss, mittlere Reife oder Polytechnische Oberschule; hoch = Abitur und höher. Werte mit unterschiedlichen Kennbuchstaben (a, b, c, ...) pro Merkmal unterscheiden sich signifikant voneinander, $\alpha \leq 0,05$.

Abbildung D.II-16: Nutzung von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen für Angebotsvergleiche in verschiedenen Bereichen 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die Vergleichs- und Vermittlungsplattformen nutzt. $n = 568$. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

Im Bereich Telekommunikation zeigt sich neben einem Bildungsunterschied – 89 Prozent der Hochgebildeten vergleichen in diesem Bereich, aber nur 71 Prozent der Mittel- und 72 Prozent der Niedriggebildeten – auch ein Altersunterschied: Plattformnutzerinnen und -nutzer, die mindestens 60 Jahre alt sind, vergleichen im Bereich Telekommunikation deutlich seltener (65 Prozent) Angebote als jüngere Nutzende (dort zwischen 80 und 87 Prozent).

Für Energie und Versicherung deuten die Ergebnisse darauf hin, dass Vergleiche in diesen Bereichen bei den 30- bis 44-Jährigen etwas weiter verbreitet sind als in den übrigen Altersgruppen.

Im Bereich Kredite und Geldanlagen vergleichen deutlich weniger Plattformnutzerinnen und -nutzer ab 60 Jahren (23 Prozent) als die jüngeren Plattformnutzerinnen und -nutzer (dort zwischen 41 und 56 Prozent).

Ein Blick auf das aktuelle Vergleichsverhalten zeigt, dass in den letzten drei Monaten vor der Befragung die meisten der Plattformnutzerinnen und -nutzer Angebote in den Bereichen Reise, Versicherungen und Telekommunikation verglichen haben. Diese drei Bereiche werden deshalb ab Abschnitt 3.3.5 im Fokus stehen.

Die Funktionalität von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen erschöpft sich nicht im Ermöglichen gezielter Suchen und Vergleiche – sie ermöglichen überdies das Bestellen eines Produkts bzw. die Buchung einer Leistung direkt über die Plattform (siehe Abschnitt 3.1). Diese Möglichkeit wird von knapp drei Viertel (73 Prozent) der befragten Plattformnutzerinnen und -nutzer tatsächlich auch genutzt. Knapp ein Viertel (24 Prozent) hat über eine solche Plattform noch nicht gebucht bzw. keinen Vertrag abgeschlossen²³, nutzt also offenbar lediglich die Vergleichsfunktionalität.

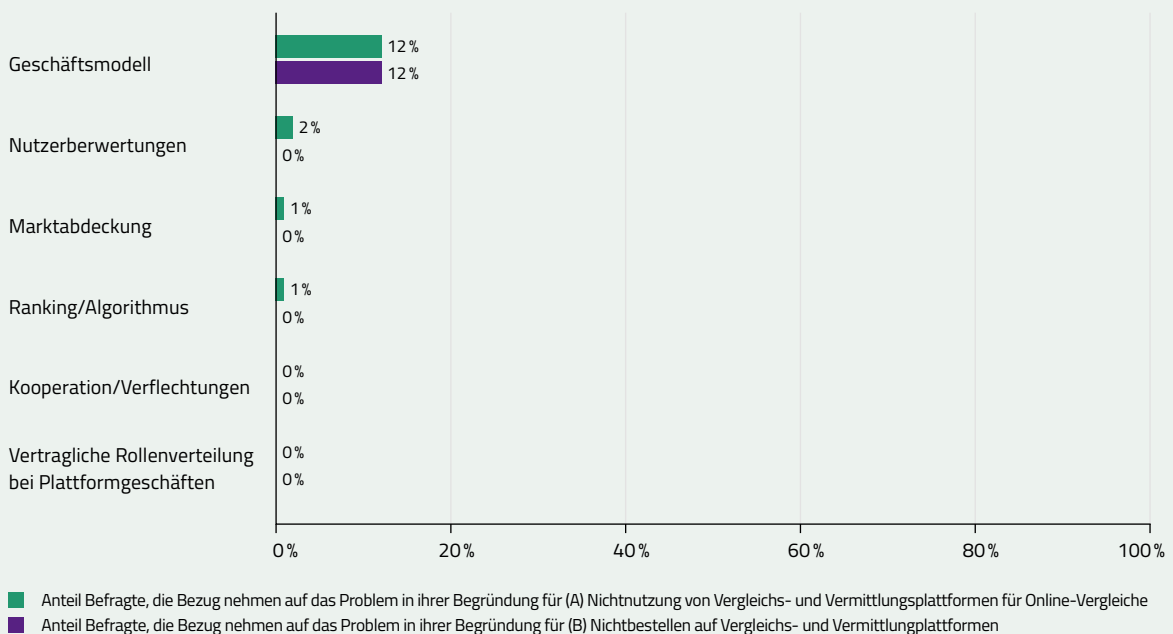
23 Die verbleibenden drei Prozent der Plattformnutzer konnten zu dieser Frage keine Angabe machen.

Sind die in der Verbraucherpolitik diskutierten Problemfelder aus Verbrauchersicht ein Grund für die Nichtnutzung von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen?

Im Rahmen der Befragung wurde auch exploriert, ob und in welchem Ausmaß ein kritisches Bewusstsein für die im verbraucherpolitischen Kontext diskutierten Probleme für Verbraucherinnen und Verbraucher ein Grund sind, Vergleichs- und Vermittlungsplattformen nicht zu nutzen oder nicht über Plattformen zu bestellen. Dazu wurden zum einen Internetnutzerinnen und -nutzer, die online zwar Angebotsvergleiche durchführen, zu diesem Zweck aber keine Vergleichs- und Vermittlungsplattformen nutzen, offen gefragt, warum sie diese Plattformen nicht für ihre Angebotsvergleiche nutzen. Zum anderen wurden Nutzerinnen und Nutzer, die Vergleichs- und Vermittlungsplattformen zwar zum Vergleichen, nicht aber zum Bestellen bzw. Abschließen von Verträgen nutzen, gefragt, warum sie diese zweite Plattformfunktionalität nicht nutzen. Im Rahmen der Analyse wurde dann erfasst, ob in den Begründungen Bezug genommen wird auf die Problemfelder, die auch die Verbraucherpolitik beschäftigen (siehe Abschnitt 3.2). Abbildung D.II-17 zeigt, dass Referenzen auf die Problemfelder in Begründungen für die Nichtnutzung sehr selten sind.

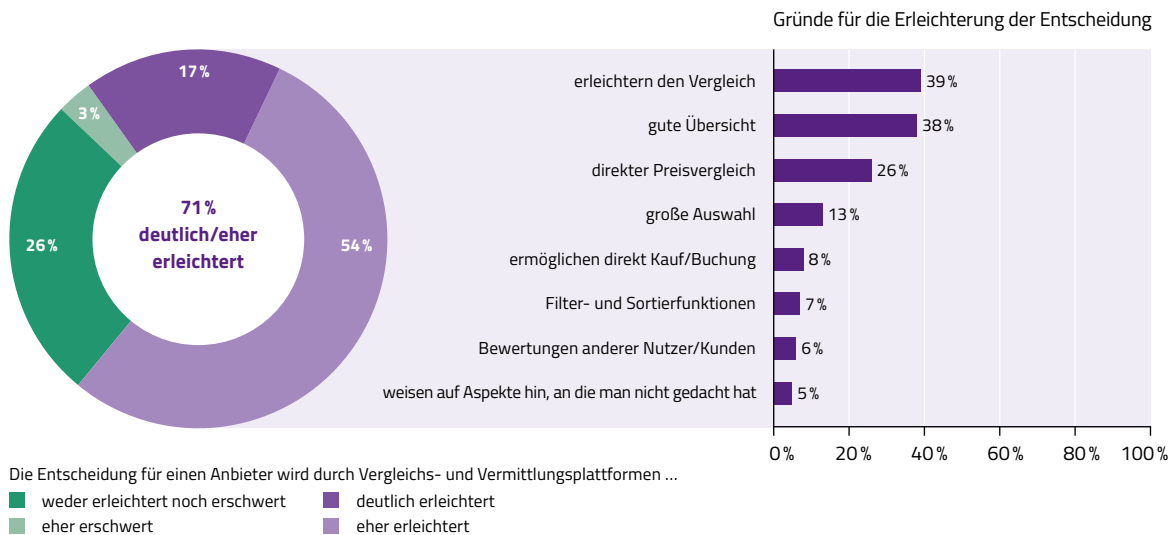
Lediglich 15 Prozent der Befragten, die online vergleichen, dafür aber keine Vergleichs- oder Vermittlungsplattformen nutzen, äußern Gründe, die sich den potenziellen Problembereichen solcher Plattformen zuordnen lassen. Die Gründe beziehen sich dabei fast ausschließlich auf Probleme, die potenziell mit dem Geschäftsmodell von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen assoziiert sind: Mit Aussagen wie „Weil die Firmen bevorzugen, mit denen sie Verträge haben; das ist ja nichts Objektives“ oder „Weil ich denke, dass sie nicht unabhängig sind (gesponsert)“ äußern zwölf Prozent der Nichtnutzerinnen und -nutzer Zweifel an der Neutralität und Unabhängigkeit von Plattformen, die in einer Skepsis gegenüber ihrem Geschäftsmodell begründet ist. Ähnliche Gründe gibt es auch für das Nichtbestellen via Plattformen. Insgesamt bezieht sich aber nur ein kleiner Teil der Verbraucherinnen und Verbraucher in seinen Begründungen für die Nichtnutzung bzw. das Nichtbestellen überhaupt auf Probleme, die Gegenstand der verbraucherpolitischen Diskussion sind.

Abbildung D.II-17: Verbraucherpolitische Problemfelder als Gründe für Nichtnutzung 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland. Basis: (A) Internetnutzerinnen und -nutzer, die schon einmal Produkte/Dienstleistungen online verglichen haben, dafür aber keine Vergleichs- und Vermittlungsplattformen nutzen ($n = 591$), (B) Plattformnutzende, die aber nicht über Plattformen bestellen ($n = 139$). Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

Abbildung D.II-18: Empfundene Erleichterung von Kaufentscheidungen durch Vergleichs- und Vermittlungsplattformen 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland. Basis linke Seite: Nutzerinnen und Nutzer von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen ($n = 568$). Basis rechte Seite: Plattformnutzende, für die Plattformen Konsumententscheidungen eher/deutlich erleichtern ($n = 402$). Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

3.3.4 Vergleichs- und Vermittlungsplattformen im Urteil der Verbraucherinnen und Verbraucher

Mit Blick auf die zweite Zielstellung des Gutachtens zum Thema Vergleichs- und Vermittlungsplattformen ist von Interesse, wie Nutzende die Plattformen bewerten – insbesondere in Bezug auf die empfundene Erleichterung von Kaufentscheidungen durch die Plattformen und das in sie gesetzte Vertrauen. Abbildung D.II-18 zeigt, dass für den überwiegenden Anteil der Plattformnutzerinnen und -nutzer Vergleichs- und Vermittlungsplattformen Konsumententscheidungen (also die Entscheidung für einen Anbieter) erleichtern. Nur ein sehr geringer Teil findet, dass solche Entscheidungen durch die Nutzung von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen erschwert werden. Die Hauptgründe für die empfundene Erleichterung sind aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher, dass Plattformen eine gute (Markt-)Übersicht bieten und den direkten Vergleich (insbesondere von Preisen) vereinfachen.

Vergleichs- und Vermittlungsplattformen scheinen demnach in Bezug auf Konsumententscheidungen einen originären Nutzen zu stiften. Es passt entsprechend ins Bild, dass über drei Viertel der Nutzerinnen und Nutzer den Plattformen eher oder voll und ganz vertrauen (siehe Abbildung D.II-20, linke Seite).²⁴

Das Vertrauen ist relativ gleichmäßig über verschiedene Nutzersegmente verteilt. Die Analysen des SVRV deuten lediglich darauf hin, dass ältere Nutzerinnen und Nutzer im Durchschnitt zu etwas weniger Vertrauen neigen. Bemerkenswert ist überdies, dass das Vertrauen der Nutzerinnen und Nutzer insgesamt zeitlich relativ stabil zu sein scheint (siehe Abbildung D.II-20, rechte Seite) und bei einigen Nutzerinnen und Nutzern in den letzten fünf Jahren sogar leicht angestiegen ist.

24 In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass auch eine umgekehrte Kausalität denkbar ist: Nur wenn die Verbraucherinnen und Verbraucher ein hinreichendes Vertrauen in die Plattform haben, nutzen sie diese auch.

Warum erleichtern Vergleichs- und Vermittlungsplattformen die Entscheidung für einen Anbieter?

In der Befragung wurden diejenigen Plattformnutzerinnen und -nutzer, für die Plattformen ihre Entscheidung eher oder deutlich erleichtern ($n = 402$) gefragt: „Warum erleichtern diese Plattformen Ihnen die Entscheidung für einen Anbieter?“ Die Antworten wurden

von den Interviewern des beauftragten Befragungsinstituts im Klartextformat erfasst (siehe dazu Abbildung D.II-19) und anschließend in acht zusammenfassende Kategorien kodiert (siehe Abbildung D.II-18, rechte Seite).

Abbildung D.II-19: Word-Cloud sämtlicher offener Nennungen, aus denen acht Gründe für empfundene Erleichterung gebildet wurden 2020



Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland. Datenbasis sind Plattformnutzende, für die Plattformen die Entscheidung für einen Anbieter eher/deutlich erleichtern ($n = 402$). Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Die Word-Cloud wurde mit einer „R Shiny app“ erstellt (Soetewey, 2020). Für die Auswertung wurden die App-seitig definierten deutschsprachigen Stoppwörter sowie die Wörter „dass“, „für“ und „über“ entfernt, einzelne Variationen der Begriffe „Preis“, „direkt“ und „Transparenz“ vereinheitlicht und für die Cloud maximal 100 Wörter dargestellt. Je häufiger ein Wort genannt wurde, desto größer wird das Wort in der Word-Cloud dargestellt.

3.3.5 Interesse an problembezogenen Transparenzinformationen

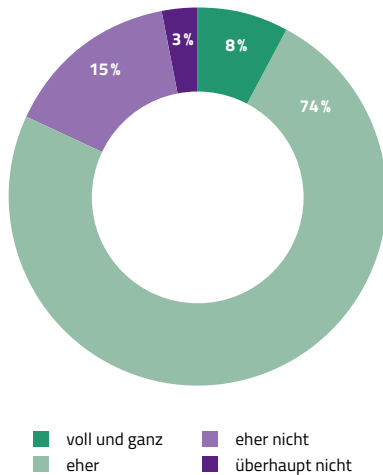
Wie hoch ist das Interesse aktueller Nutzerinnen und Nutzer von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen an Informationen zu den Problemfeldern, die im verbraucherpolitischen Kontext diskutiert werden? Um dies abschätzen zu können, wurden aktuelle Nutzerinnen und Nutzer von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen nach ihrem Informationsverhalten zu diesen Problemen bei der letztmaligen Nutzung einer solchen Plattform gefragt. Berücksichtigt wurden dabei die drei Branchen, in denen aktuell am häufigsten plattformbasiert verglichen wird (Reisen, Versicherungen,

Telekommunikation; siehe 3.3.3). Gemäß der vom SVRV getroffenen Prämissen wurde das Interesse aus dem tatsächlichen Informationsverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher erschlossen: Interesse unterstellen wir bei allen aktuellen Nutzerinnen und Nutzern, die sich bei der letztmaligen oder einer früheren Plattformnutzung zum jeweiligen Problem informiert haben, sowie bei jenen, die sich trotz Interesses nicht informieren konnten (weil die Information nicht auffindbar war) und jenen, denen eine entsprechende Informationssuche trotz Interesses zu aufwendig war.

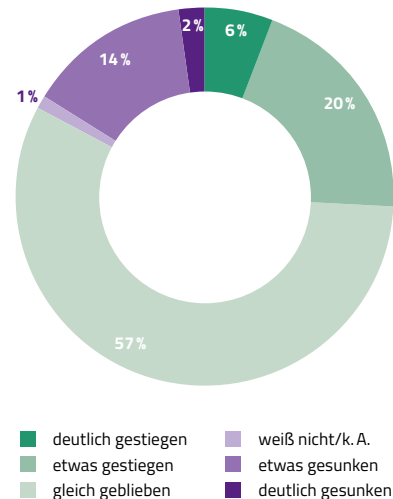
Abbildung D.II-21 verdeutlicht, dass im Durchschnitt nur etwa gut die Hälfte der befragten aktuellen Platt-

Abbildung D.II-20: Vertrauen in Vergleichs- und Vermittlungsplattformen 2020

Der Aussage „Ich habe Vertrauen in Plattformen, über die ich vergleichen und ggf. auch buchen oder einen Vertrag abschließen kann“ stimmen ... zu.



Das Vertrauen in die Plattformen ist in den letzten 5 Jahren ...



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die Vergleichs- und Vermittlungsplattformen nutzt. $n = 568$. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

formnutzerinnen und -nutzer in den Bereichen Reisen, Versicherungen und Telekommunikation Interesse an Informationen zu den Problemfeldern hat. Am häufigsten besteht Interesse an Informationen zur vertraglichen Rollenverteilung bei Plattformgeschäften, wobei sich das Informationsinteresse bei allen Themen insgesamt etwa auf gleichem Niveau bewegt.

Bedeutende Unterschiede zwischen den drei Branchen zeigen sich lediglich bei der vertraglichen Rollenverteilung und bei Kooperationen/Verflechtungen zwischen verschiedenen Leistungsbereichen: Bei Versicherungsvergleichen ist das Interesse an Informationen zur vertraglichen Rollenverteilung weiter verbreitet als bei Vergleichen von Angeboten im Bereich Telekommunikation. Und bei Versicherungsvergleichen haben mehr aktuelle Plattformnutzerinnen und -nutzer Interesse an Informationen zu Kooperationen bzw. Verflechtungen als beim Vergleichen von Angeboten im Reisebereich. Insgesamt deuten die Befunde darauf hin, dass das Interesse an Transparenzinformationen beim plattformbasierten Leistungsvergleich im Versicherungsbereich deshalb am intensivsten ausgeprägt ist, was wiederum nicht verwunderlich ist, da es hier um die langfristige und finanziell weittragendste Entscheidung handelt.

3.3.6 Informationsverhalten und Umgang mit Transparenzinformationen

Wie steht es nun um die tatsächliche Nutzung von Informationen zu den Problemfeldern beim plattformbasierten Vergleichen? Warum informieren sich aktuelle Nutzerinnen und Nutzer ggf. nicht und wie zufrieden sind diejenigen, die Transparenzinformationen nutzen? Die folgenden Abschnitte beantworten diese Fragen für jedes der verbraucherpolitischen Problemfelder.

3.3.6.1 Geschäftsmodell

Zum Geschäftsmodell („Wie und womit das Vergleichsportale sein Geld verdient“) haben sich bei der letzten Plattformnutzung – im Vergleich zu anderen Problemfeldern – relativ wenige der aktuellen Plattformnutzerinnen und -nutzer informiert (siehe Abbildung D.II-22). Besonders selten taten dies Nutzende bei Vergleichen im Bereich Telekommunikation.

Branchenübergreifend liegt der Verzicht auf eine aktuelle Informationssuche zum Geschäftsmodell am häufigsten darin begründet, dass entsprechende Informa-

tionen den Nutzerinnen und Nutzern entweder nicht als relevant erscheinen oder sie sich früher schon einmal dazu informiert haben (siehe Abbildung D.II-23). Dass Informationen zum Geschäftsmodell beim Vergleichen auf Plattformen nicht auffindbar gewesen wären, ist nur für sehr wenige Nutzerinnen und Nutzer Grund für die Nichtinformation zu dem Thema.

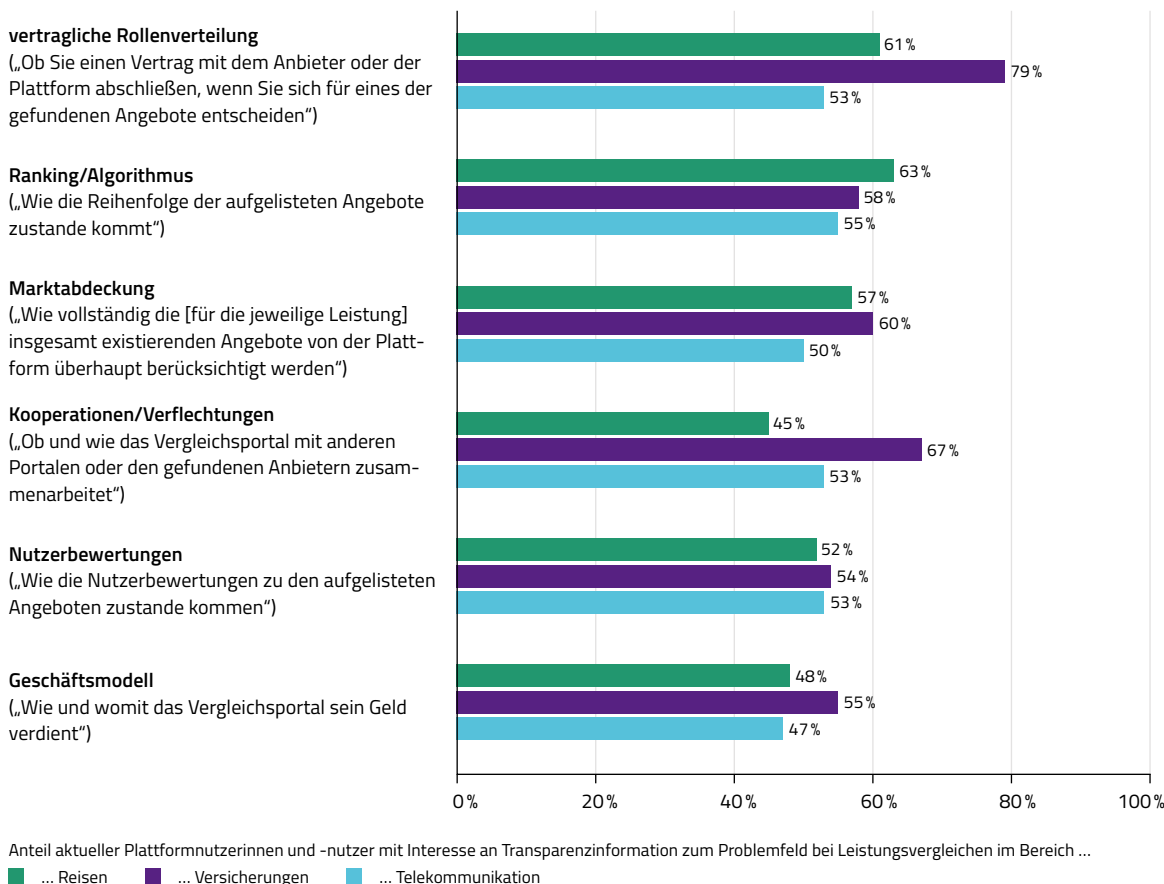
Und wie zufrieden waren diejenigen Befragten, die sich bei der letzten Plattformnutzung zum Geschäftsmodell informiert haben? In den Bereichen Reisen und Versicherungen fand jeweils die Mehrzahl die Informationen dazu ausreichend (siehe Abbildung D.II-24). Da sich im Bereich Telekommunikation nur sehr wenige der be-

fragten aktuellen Nutzerinnen und Nutzer zum Geschäftsmodell informiert haben, lassen sich in diesem Bereich keine belastbaren zusammenfassenden Aussagen zur Zufriedenheit mit Transparenzinformatoren zum Geschäftsmodell machen.

Zusammenfassend legen die Befunde nahe, dass sich nur etwa eine oder einer von fünf Plattformnutzerinnen und -nutzern tatsächlich über das Geschäftsmodell informiert. Im Wesentlichen liegt das daran, dass sich ein Großteil der Nutzenden entweder nicht dafür interessiert oder, wenn doch Interesse vorhanden ist, der Aufwand der Informationssuche als zu hoch eingeschätzt wird. Der überwiegende Teil der Nutzerin-

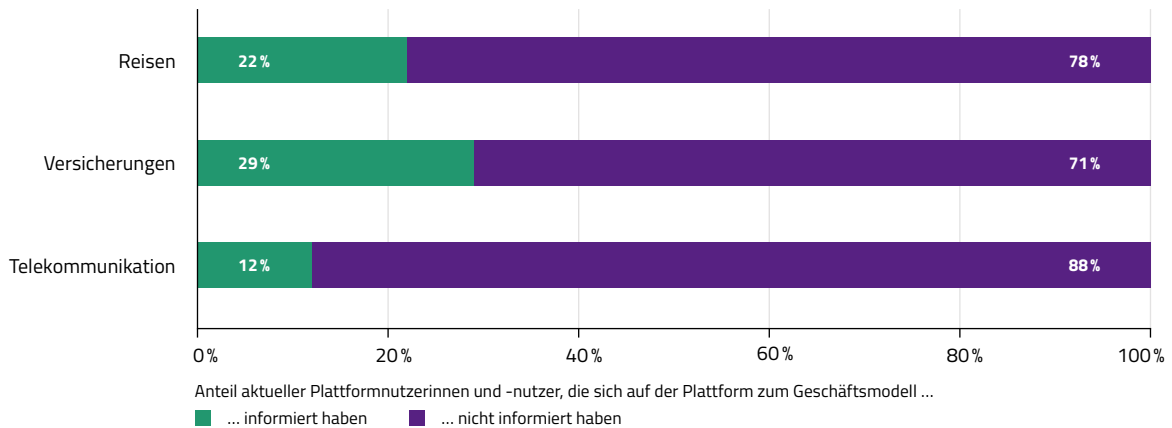
Abbildung D.II-21: Interesse an problembezogenen Transparenzinformatoren 2020

Problemfeld:



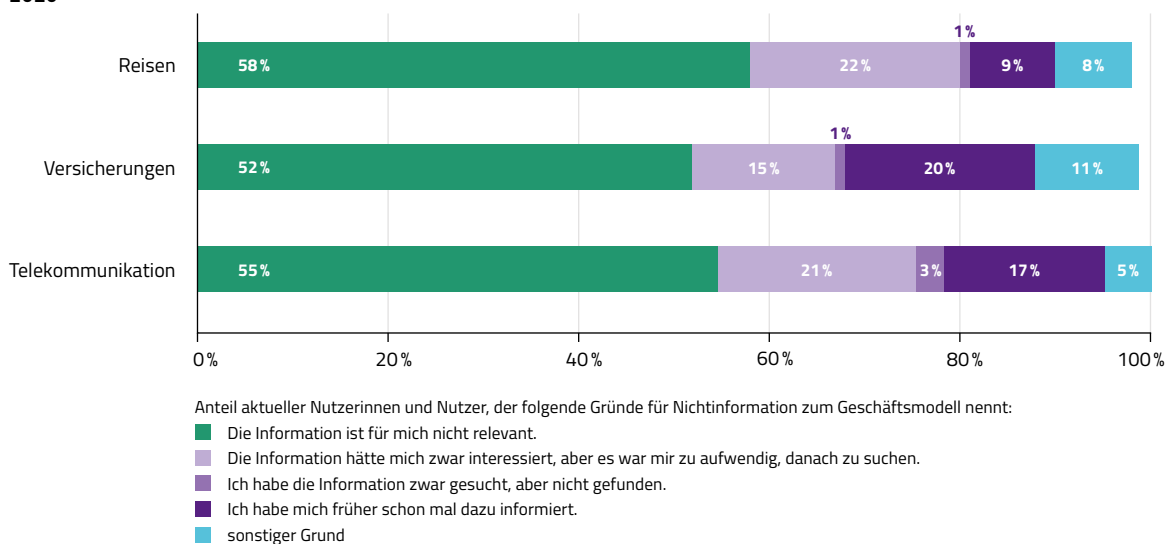
Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat und zu ihrem letzten Angebotsvergleich in den Branchen Reisen ($n = 151$), Versicherungen ($n = 87$) oder Telekommunikation ($n = 70$) interviewt wurde. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

Abbildung D.II-22: Informationsverhalten zum Geschäftsmodell bei letztmaliger Plattformnutzung 2020



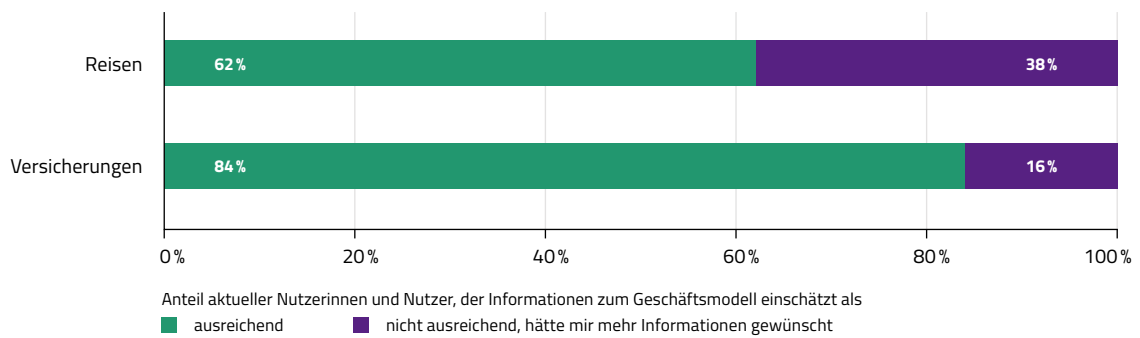
Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat und zu ihrem letzten Angebotsvergleich in den Branchen Reisen ($n = 151$), Versicherungen ($n = 87$) oder Telekommunikation ($n = 70$) interviewt wurde. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Fehlend zu 100 Prozent: „keine Angabe“.

Abbildung D.II-23: Gründe für Nichtinformation zum Geschäftsmodell bei der letztmaligen Plattformnutzung 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat, zu ihrem letzten Angebotsvergleich interviewt wurde und dabei keine Transparenzinformationen zum Geschäftsmodell genutzt hat in den Branchen Reisen ($n = 117$), Versicherungen ($n = 61$) und Telekommunikation ($n = 62$). Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Abweichungen zu 100 Prozent: „keine Angabe“, Rundungsdifferenz.

Abbildung D.II-24: Zufriedenheit mit Transparenzinformation zum Geschäftsmodell bei der letztmaligen Plattformnutzung 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat, zu ihrem letzten Angebotsvergleich interviewt wurde und Transparenzinformationen zum Geschäftsmodell genutzt hat in den Branchen Reisen ($n = 33$) und Versicherungen ($n = 25$). Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Fehlend zu 100 Prozent: „keine Angabe“.

nen und Nutzer, die sich zum Geschäftsmodell informieren, ist zufrieden mit den Informationen, die sie finden.

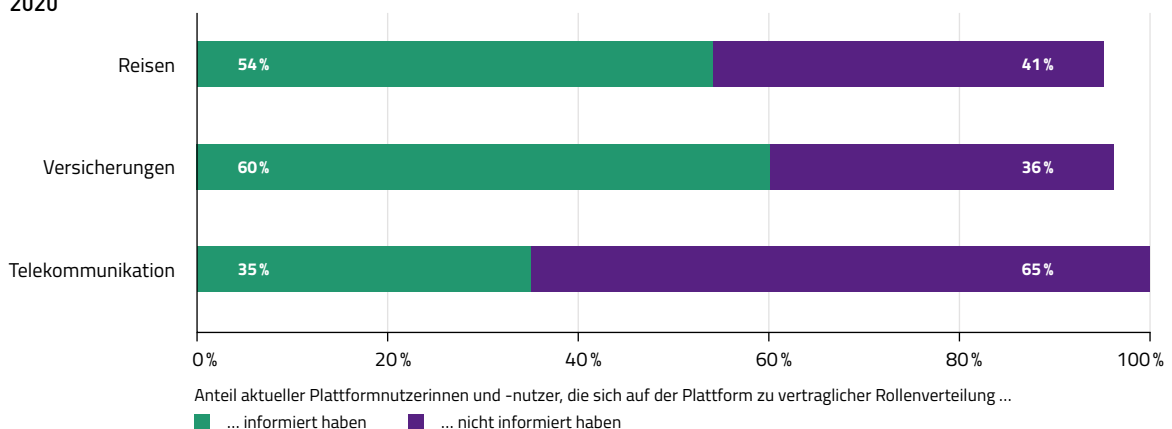
3.3.6.2 Vertragliche Rollenverteilung bei Plattformgeschäften

Zur vertraglichen Rollenverteilung („Ob Sie einen Vertrag mit dem Anbieter oder der Plattform abschließen, wenn Sie sich für eines der gefundenen Angebote entscheiden“) hat sich mehr als Hälfte der aktuellen Plattformnutze-

rinnen und -nutzer beim letzten Vergleich informiert – zumindest bei Angebotsvergleichen in den Bereichen Reisen und Versicherungen (siehe Abbildung D.II-25). Bei Vergleichen im Bereich Telekommunikation haben sich deutlich weniger Nutzende als in den anderen beiden Bereichen über die vertragliche Rollenverteilung informiert: Mehr als die Hälfte hat dies beim letzten plattformbasierten Angebotsvergleich nicht getan.

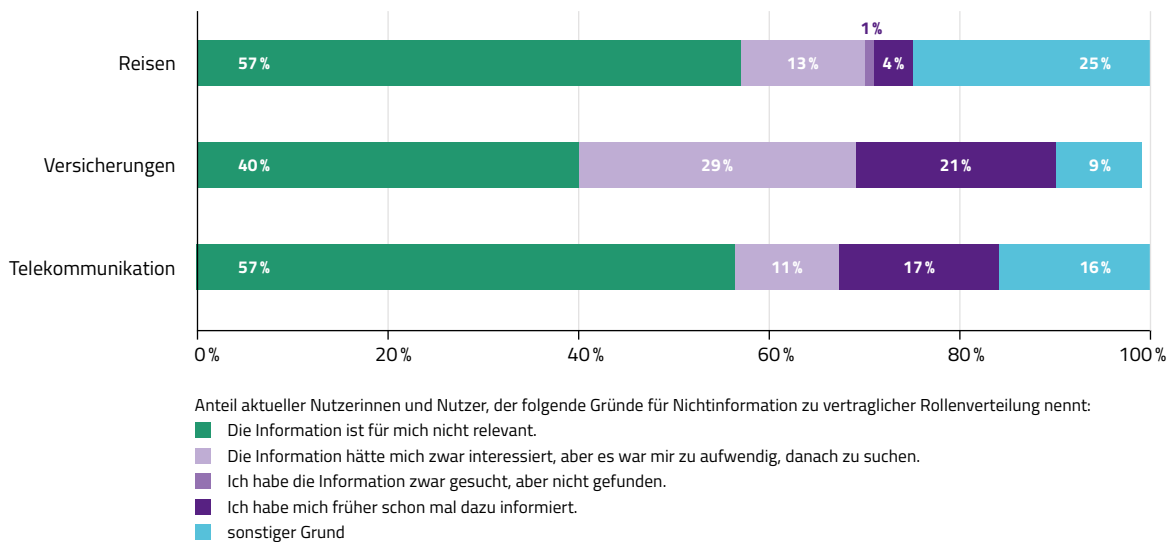
Der am häufigsten genannte Grund für die Nichtinformation über die vertragliche Rollenverteilung bei der

Abbildung D.II-25: Informationsverhalten zu vertraglicher Rollenverteilung bei letztmaliger Plattformnutzung 2020



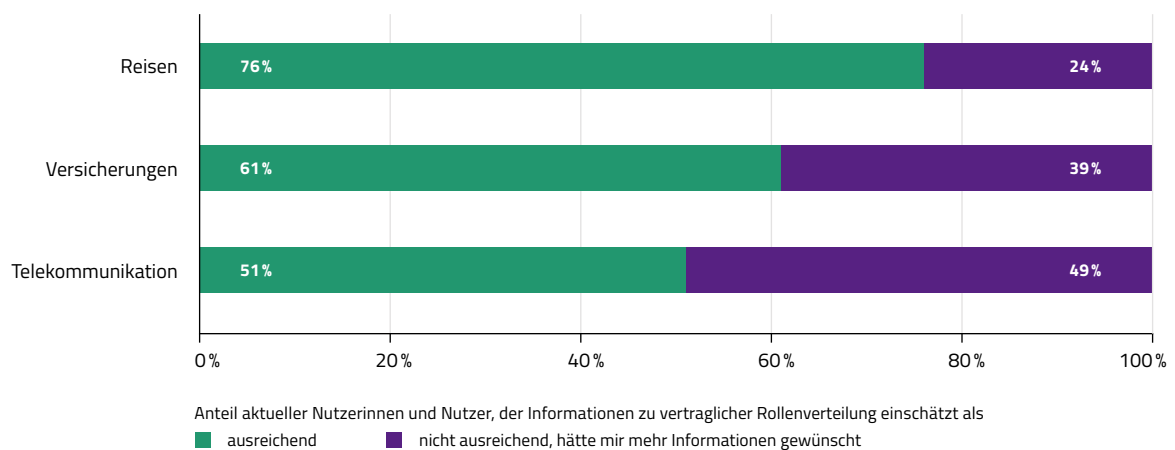
Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat und zu ihrem letzten Angebotsvergleich in den Branchen Reisen ($n = 151$), Versicherungen ($n = 87$) oder Telekommunikation ($n = 70$) interviewt wurde. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Fehlend zu 100 Prozent: „keine Angabe“.

Abbildung D.II-26: Gründe für Nichtinformation über vertragliche Rollenverteilung bei der letztmaligen Plattformnutzung 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat, zu ihrem letzten Angebotsvergleich interviewt wurde und dabei keine Transparenzinformationen zur vertraglichen Rollenverteilung genutzt hat in den Branchen Reisen ($n = 62$), Versicherungen ($n = 32$) und Telekommunikation ($n = 45$). Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Abweichungen zu 100 Prozent: „keine Angabe“, Rundungsdifferenz.

Abbildung D.II-27: Zufriedenheit mit Transparenzinformation über vertragliche Rollenverteilung bei der letztmaligen Plattformnutzung 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat, zu ihrem letzten Angebotsvergleich interviewt wurde und Transparenzinformationen zur vertraglichen Rollenverteilung genutzt hat in den Branchen Reisen ($n = 81$), Versicherungen ($n = 52$) und Telekommunikation ($n = 25$). Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Fehlend zu 100 Prozent: „keine Angabe“.

letzten Plattformnutzung ist, dass diese Information nicht als relevant empfunden wurde (siehe Abbildung D.II-26). Lediglich bei Vergleichen im Versicherungsbereich gaben größere Anteile der Nutzerinnen und Nutzer (mehr als 20 Prozent) auch andere Ursachen an – nämlich, dass eine Suche nach entsprechenden Informationen ihnen zu aufwendig war oder dass diese bereits in der Vergangenheit stattgefunden hatte. Dass Informationen zur vertraglichen Rollenverteilung beim Vergleichen auf Plattformen nicht auffindbar wären, wurde in allen drei Branchen so gut wie nie als Ursache genannt.

Und wie zufrieden waren diejenigen, die sich bei der letzten Plattformnutzung über die vertragliche Rollenverteilung informiert haben? Bei Angebotsvergleichen in den Bereichen Reisen und Versicherungen fand jeweils die Mehrzahl derjenigen, die sich informiert haben, die Informationen dazu ausreichend (siehe Abbildung D.II-27). Im Bereich Telekommunikation war die Zufriedenheit mit den gefundenen Transparenzinformationen (insbesondere im Vergleich zum Bereich Reisen) deutlich niedriger: Dort hätte sich etwa die Hälfte der aktuellen Nutzerinnen und Nutzer, die sich informiert haben, mehr Informationen gewünscht.

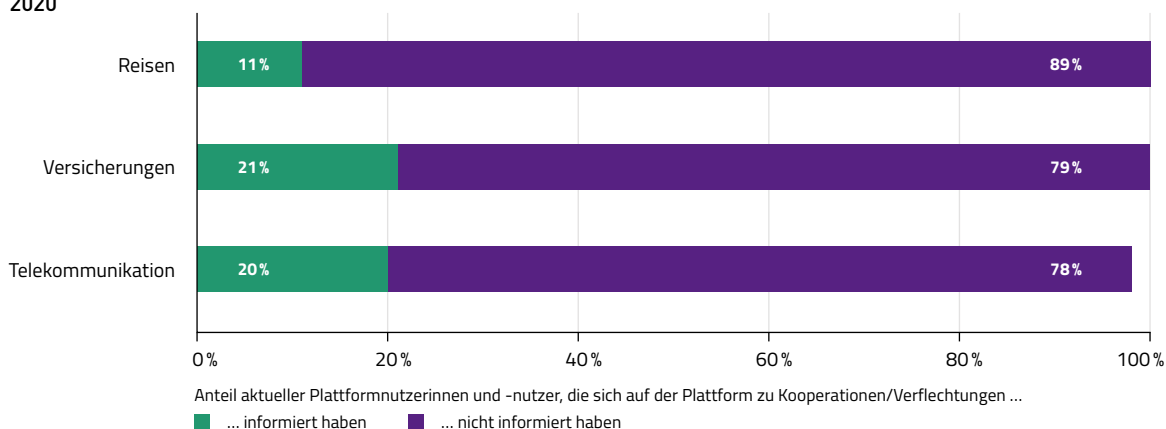
Zusammenfassend legen die Befunde nahe, dass sich im Durchschnitt höchstens die Hälfte der Plattformnutzerinnen und -nutzer zu Fragen der vertraglichen Rollenverteilung bei Plattformgeschäften tatsäch-

lich aktuell informiert. Die Nutzung entsprechender Transparenzinformationen scheint bei Versicherungsvergleichen intensiver ausgeprägt; im Vergleich dazu eher selten ist sie bei Angebotsvergleichen im Bereich Telekommunikation. Hauptgrund dafür scheint das fehlende Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher zu sein. Zum relativ niedrigen Informationsnutzungslevel im Bereich Telekommunikation kommt eine relativ geringe Zufriedenheit mit den gefundenen Informationen: In den selteneren Fällen, in denen bei Telekommunikationsvergleichen Informationen zur vertraglichen Rollenverteilung gesucht werden, finden die Suchenden die Informationen dann (im Vergleich zu anderen Branchen) häufiger nicht ausreichend.

3.3.6.3 Kooperationen und Verflechtungen zwischen verschiedenen Vergleichs- und Vermittlungsplattformen

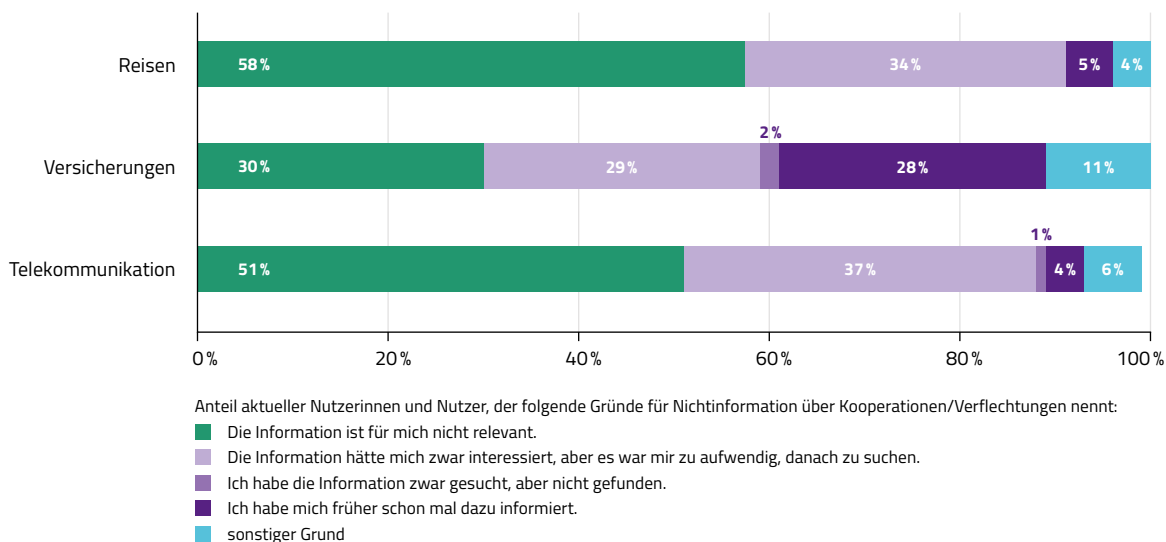
Zu Kooperationen und Verflechtungen („Ob und wie das Vergleichsportale mit anderen Portalen oder den gefundenen Plattformen zusammenarbeitet“) haben sich beim letzten Vergleich die meisten aktuellen Plattformnutzerinnen und -nutzer nicht informiert (siehe Abbildung D.II-28). Die Diskrepanz zwischen dem Interesse an Kooperationen und Verflechtungen (siehe Abbildung D.II-21) und dem tatsächlichen Informationsverhalten zu dem Thema ist bei Versicherungsvergleichen am prägnantesten.

Abbildung D.II-28: Informationsverhalten zu Kooperationen und Verflechtungen bei letztmaliger Plattformnutzung 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat und zu ihrem letzten Angebotsvergleich in den Branchen Reisen ($n = 151$), Versicherungen ($n = 87$) oder Telekommunikation ($n = 70$) interviewt wurde. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Fehlend zu 100 Prozent: „keine Angabe“.

Abbildung D.II-29: Gründe für Nichtinformation über Kooperationen und Verflechtungen bei der letztmaligen Plattformnutzung 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat, zu ihrem letzten Angebotsvergleich interviewt wurde und dabei keine Transparenzinformationen zu Kooperationen/Verflechtungen genutzt hat in den Branchen Reisen ($n = 135$), Versicherungen ($n = 69$) und Telekommunikation ($n = 54$). Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Abweichungen zu 100 Prozent: „keine Angabe“, Rundungsdifferenz.

Die Diskrepanz zwischen Informationsinteresse und -verhalten beim letzten Versicherungsvergleich hat zwei gleichgewichtige Ursachen (siehe Abbildung D.II-29): Entweder hatten sich die Nutzenden bereits bei früheren Vergleichen zu Kooperationen und Verflechtungen informiert oder es war ihnen zu aufwendig, entsprechende Informationen aktuell zu suchen. Letzteres ist auch der Grund für die Diskrepanz bei Vergleichen in den Bereichen Reisen und Versicherungen. In diesen gaben jeweils auch mehr als die Hälfte derjenigen, die sich nicht informiert haben, an, dass Informationen zu Kooperationen und Verflechtungen für sie irrelevant seien. Dass Informationen zu Kooperationen und Verflechtungen beim Vergleichen auf Plattformen nicht auffindbar gewesen wären, spielt als Ursache für die Nichtinformation zu dem Thema nur bei wenigen Nutzerinnen und Nutzern eine Rolle.

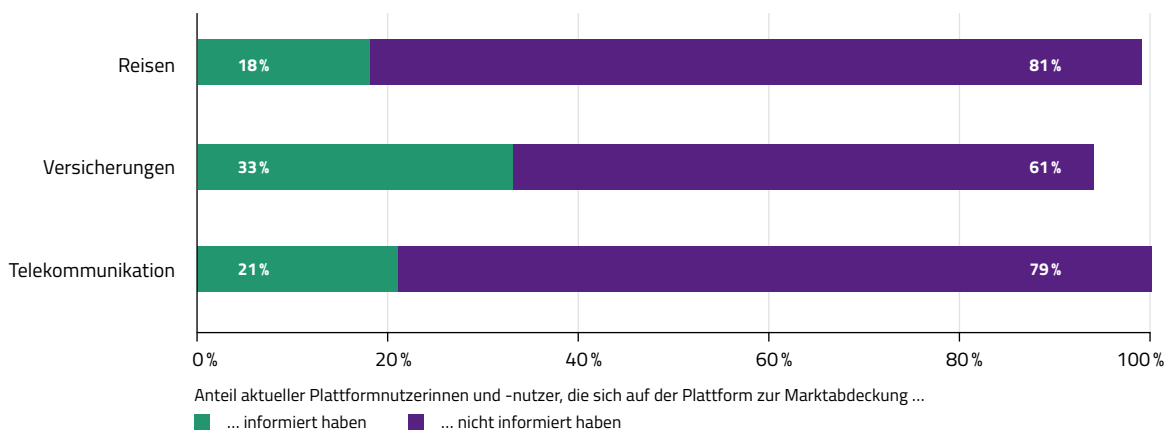
Da sich zu Kooperationen und Verflechtungen nur sehr wenige der befragten aktuellen Nutzerinnen und Nutzer informiert haben, lassen sich keine belastbaren zusammenfassenden Aussagen zur Zufriedenheit mit Transparenzinformationen zu diesem Problemfeld machen.

Zusammenfassend legen die Befunde nahe, dass sich im Durchschnitt höchstens jede sechste Plattformnutzerin oder sechste -nutzer zu Kooperationen und Verflechtungen tatsächlich aktuell informiert. Lediglich im Versicherungsbereich liegt das zu einem nennenswerten Teil darin begründet, dass sich Nutzende in der Vergangenheit schon einmal informiert haben. Die Hauptgründe sind aber (wie in allen anderen Bereichen) das fehlende Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher und, wenn doch Interesse vorhanden ist, der wahrgenommene Aufwand der Informationssuche.

3.3.6.4 Marktabdeckung

Zur Marktabdeckung („Wie vollständig die insgesamt existierenden Angebote von der Plattform überhaupt berücksichtigt werden“) hat sich beim letzten Vergleich der überwiegende Teil der aktuellen Plattformnutzerinnen und -nutzer nicht informiert (siehe Abbildung D.II-30). Insbesondere bei Vergleichen im Bereich Reisen haben sich dazu deutlich weniger Nutzende als im Bereich Versicherungen informiert. Bei Versicherungsvergleichen informierte sich mit einem Drittel der größte Teil der aktuellen Nutzerinnen und Nutzer zur Marktabdeckung. Insgesamt zeigt sich auch hier eine deutliche

Abbildung D.II-30: Informationsverhalten zur Marktabdeckung bei letztmaliger Plattformnutzung 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat und zu ihrem letzten Angebotsvergleich in den Branchen Reisen ($n = 151$), Versicherungen ($n = 87$) oder Telekommunikation ($n = 70$) interviewt wurde. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Fehlend zu 100 Prozent: „keine Angabe“.

Diskrepanz zwischen dem Interesse an Information zur Marktabdeckung (siehe Abbildung D.II-21) und dem tatsächlichen Informationsverhalten zu dem Thema.

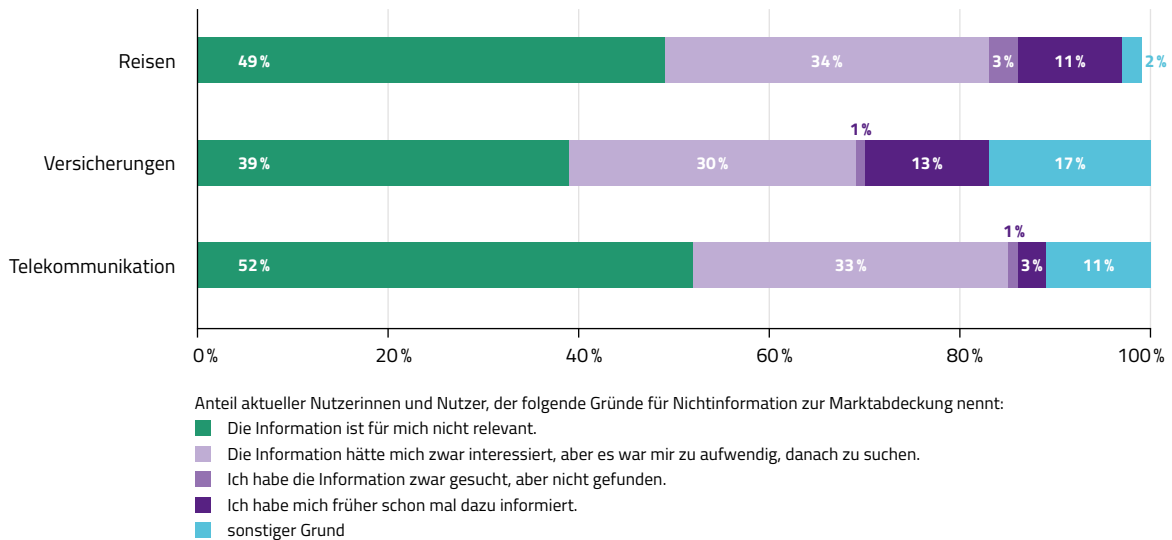
Der am häufigsten genannte Grund für die Nichtinformation über die Marktabdeckung bei der letzten Plattformnutzung ist fehlendes Interesse (siehe Abbildung D.II-31). Die Diskrepanz zwischen Informationsinteresse und -verhalten liegt wiederum auch darin begründet, dass sich viele aktuelle Nutzerinnen und Nutzer zwar für die Marktabdeckung interessieren, es ihnen aber zu aufwendig war, entsprechende Informationen zu suchen. Dies ist insgesamt auch der am zweithäufigsten genannte Grund dafür, dass sich Nutzende nicht aktuell zu dem Thema informiert haben – und zwar über alle Branchen hinweg. Bei Vergleichen in den Bereichen Versicherung und Reisen spielt zudem eine nennenswerte Rolle, dass Nutzende sich bereits bei früheren Vergleichen dazu informiert hatten. Dass Informationen zur Marktabdeckung beim Vergleichen auf Plattformen nicht auffindbar gewesen wären, spielt als Ursache für die Nichtinformation zu dem Thema praktisch kaum eine Rolle.

Und wie zufrieden waren diejenigen Befragten, die sich bei der letzten Plattformnutzung zur Marktabdeckung informiert haben? Im Bereich Reisen fand die Mehrzahl die Informationen dazu ausreichend (siehe Abbildung D.II-32). Im Bereich Versicherungen fand die Mehrzahl die Information nicht ausreichend und hätte

sich mehr Informationen gewünscht. Da sich im Bereich Telekommunikation nur sehr wenige der befragten aktuellen Nutzerinnen und Nutzer zur Marktabdeckung informiert haben, lassen sich in diesem Bereich keine belastbaren zusammenfassenden Aussagen zur Zufriedenheit mit Transparenzinformationen zu diesem Thema machen.

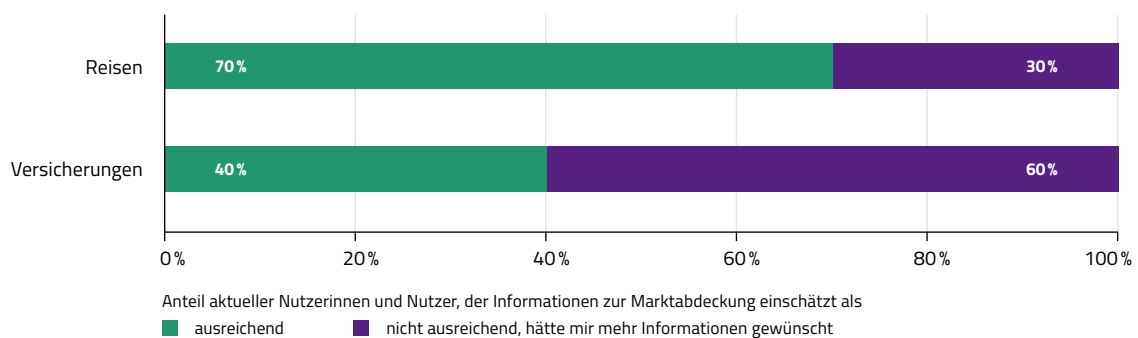
Zusammenfassend legen die Befunde nahe, dass sich im Durchschnitt höchstens eine oder einer von vier Plattformnutzerinnen und -nutzern zu Fragen der Marktabdeckung tatsächlich aktuell informiert. Lediglich im Versicherungsbereich liegt das zu einem nennenswerten Teil darin begründet, dass sich Nutzende in der Vergangenheit schon einmal informiert haben. Der Hauptgrund ist aber (wie in allen anderen Bereichen), das fehlende Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher und, wenn doch Interesse vorhanden ist, der wahrgenommene Aufwand der Informationssuche. Außer bei Vergleichen im Versicherungsbereich sind diejenigen, die sich beim Vergleichen zur Marktabdeckung informieren, zum größten Teil zufrieden mit den Informationen, die sie finden.

Abbildung D.II-31: Gründe für Nichtinformation über Marktabdeckung bei der letztmaligen Plattformnutzung 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat, zu ihrem letzten Angebotsvergleich interviewt wurde und dabei keine Transparenzinformationen zur Marktabdeckung genutzt hat in den Branchen Reisen ($n = 122$), Versicherungen ($n = 53$) und Telekommunikation ($n = 55$). Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Abweichungen zu 100 Prozent: „keine Angabe“, Rundungsdifferenz.

Abbildung D.II-32: Zufriedenheit mit Transparenzinformation über Marktabdeckung bei der letztmaligen Plattformnutzung 2020



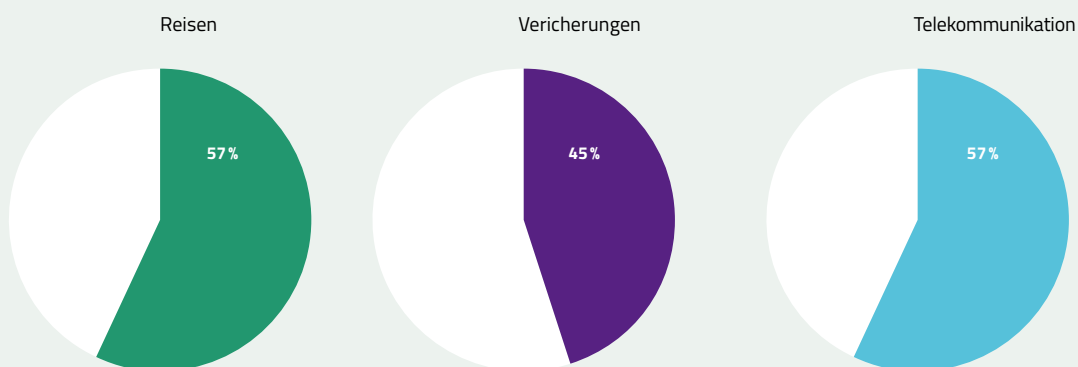
Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat, zu ihrem letzten Angebotsvergleich interviewt wurde und Transparenzinformationen zur Marktabdeckung genutzt hat in den Branchen Reisen ($n = 27$) und Versicherungen ($n = 28$). Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Fehlend zu 100 Prozent: „keine Angabe“.

Wie schätzen Nutzerinnen und Nutzer die Marktabdeckung von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen ein?

Vergleichs- und Vermittlungsplattformen können nur dann einen guten Überblick bieten, wenn eine angemessene Anzahl der im Markt tatsächlich verfügbaren Angebote im Datensatz der Plattform auch repräsentiert ist. Gehen Verbraucherinnen und Verbraucher von einer zu hohen Marktabdeckung aus, besteht die Gefahr von schlecht informierten Kaufentscheidungen (siehe Abschnitt 3.2.4). Vor diesem Hintergrund wurden die Befragten gebeten zu schätzen, wie viel Prozent der für die interessierende Leistung insgesamt vorhandenen Angebote von Vermittlungsplattformen in etwa ausgewertet und damit bei ihrer Suche berücksichtigt werden.

Die Ergebnisse (siehe Abbildung D.II-33) zeigen, dass aktuelle Nutzerinnen und Nutzer (wenn sie bewusst darüber nachdenken) die Marktabdeckung nicht auch nur annähernd als vollständig einschätzen. Bei Vergleichen von Reise- und Telekommunikationsangeboten schätzten sie im Durchschnitt, dass 57 Prozent der insgesamt vorhandenen Angebote auf der Plattform berücksichtigt werden. Bei Versicherungsvergleichen liegt die geschätzte Marktabdeckung über zehn Prozent niedriger. Angesichts der Ermittlungsergebnisse des Bundeskartellamtes (die deutlich höhere tatsächliche Marktabdeckungen ergaben, siehe 3.2.4) scheinen Verbraucherinnen und Verbraucher die Marktabdeckung tendenziell zu unterschätzen, tatsächlich vorhandene Branchenunterschiede in der Marktabdeckung (siehe Abschnitt 3.2.4) spiegeln sich aber trotzdem auch in den Schätzungen der Verbraucherinnen und Verbraucher.

Abbildung D.II-33: Geschätzte Marktabdeckung beim plattformbasierten Vergleichen in drei Branchen 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat und zu ihrem letzten Angebotsvergleich in den Branchen Reisen ($n = 151$), Versicherungen ($n = 87$) oder Telekommunikation ($n = 70$) interviewt wurde. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

3.3.6.5 Ranking und Algorithmen

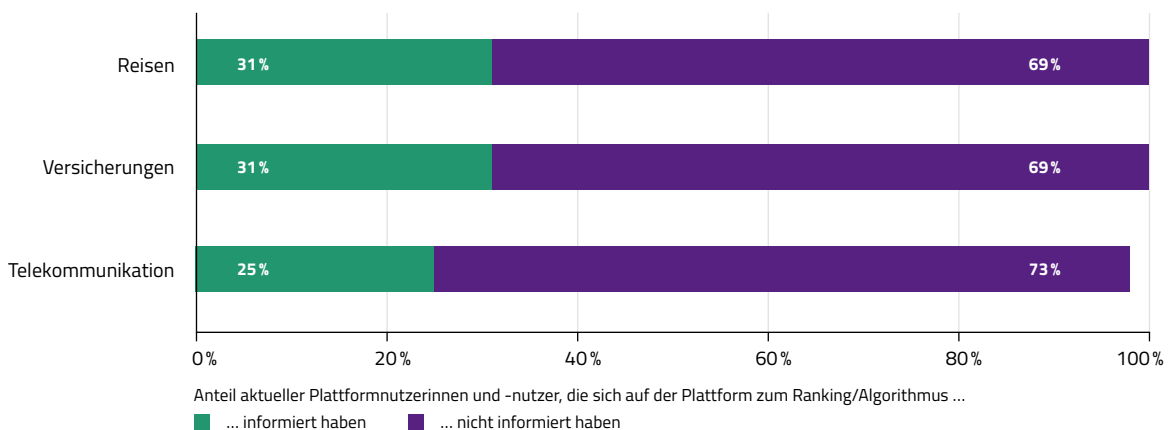
Zum Ranking/Algorithmus („Wie die Reihenfolge der aufgelisteten Angebote zustande kommt“) hat sich beim letzten Vergleich zwischen einem Viertel und knapp einem Drittel der aktuellen Plattformnutzerinnen und -nutzer informiert (siehe Abbildung D.II-34). Damit informierten sich deutlich weniger aktuelle Nutzerinnen und Nutzer zu diesem Thema, als man angesichts des Interesses an Information zum Zustandekommen der Ergebnislisten (siehe Abbildung D.II-21) hätte erwarten können.

Einen Hauptgrund für diese Diskrepanz zwischen Interesse und tatsächlichem Verhalten zeigt Abbildung D.II-35: Zwischen einem Viertel und einem Drittel derjenigen, die sich nicht aktiv informiert haben, fand die Information zwar interessant, aber es war ihnen zu aufwendig, danach zu suchen. Daneben ist der am häufigsten genannte Grund für die Nichtinformation zum Ranking und Algorithmus bei der letzten Plattformnutzung, dass diese Information nicht als relevant empfunden wurde. Dass Informationen zum Ranking und Algorithmus beim Vergleichen auf Plattformen nicht auffindbar wären, wurde in allen drei Branchen so gut wie nie als Ursache genannt.

Und wie zufrieden waren diejenigen, die sich bei der letzten Plattformnutzung zum Ranking und Algorithmus informiert haben? In allen Bereichen fand jeweils die Mehrzahl derjenigen, die sich informiert haben, die Informationen dazu ausreichend (siehe Abbildung D.II-36). In den Bereichen Versicherungen und Telekommunikation hätte sich aber auch jeweils etwa ein Viertel der aktuellen Nutzerinnen und Nutzer, die sich informiert haben, mehr Informationen gewünscht.

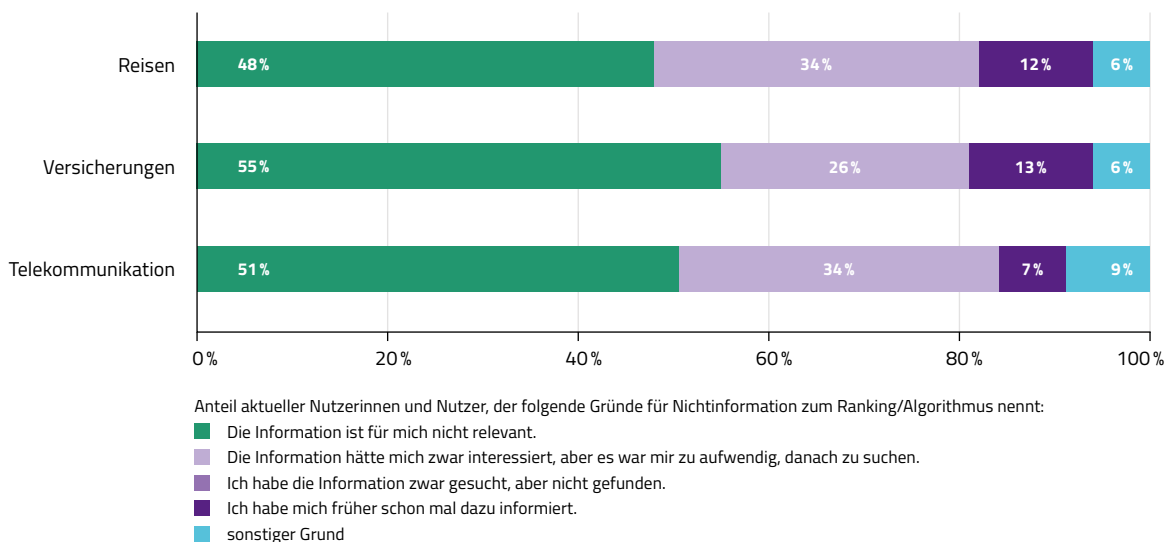
Zusammenfassend legen die Befunde nahe, dass sich im Durchschnitt höchstens ein Drittel der Plattformnutzerinnen und -nutzer zu Fragen des Rankings und Algorithmus tatsächlich aktuell informiert. Hauptgründe für das wenig ausgeprägte Informationsverhalten scheinen das fehlende Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher zu sein und, wenn doch Interesse vorhanden ist, der wahrgenommene Aufwand der Informationssuche. Diejenigen, die sich beim Vergleichen zum Ranking und Algorithmus informieren, sind insgesamt zum großen Teil zufrieden mit den Informationen, die sie finden.

Abbildung D.II-34: Informationsverhalten zum Ranking/Algorithmus bei letztmaliger Plattformnutzung 2020



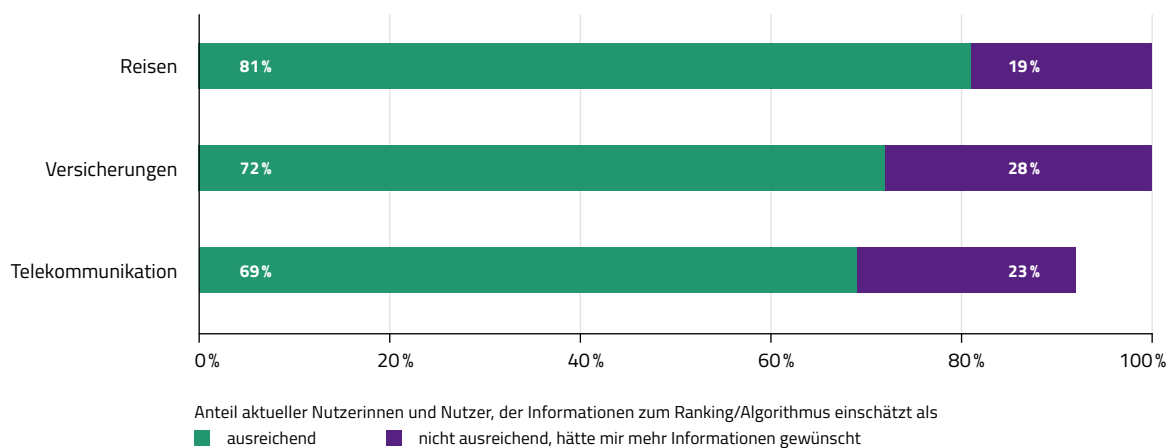
Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat und zu ihrem letzten Angebotsvergleich in den Branchen Reisen ($n = 151$), Versicherungen ($n = 87$) oder Telekommunikation ($n = 70$) interviewt wurde. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Fehlend zu 100 Prozent: „keine Angabe“.

Abbildung D.II-35: Gründe für Nichtinformation über Ranking/Algorithmus bei der letztmaligen Plattformnutzung 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat, zu ihrem letzten Angebotsvergleich interviewt wurde und dabei keine Transparenzinformationen zum Ranking/Algorithmus genutzt hat in den Branchen Reisen ($n = 104$), Versicherungen ($n = 60$) und Telekommunikation ($n = 51$). Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Abweichungen zu 100 Prozent: „keine Angabe“, Rundungsdifferenz.

Abbildung D.II-36: Zufriedenheit mit Transparenzinformation über Ranking/Algorithmus bei der letztmaligen Plattformnutzung 2020



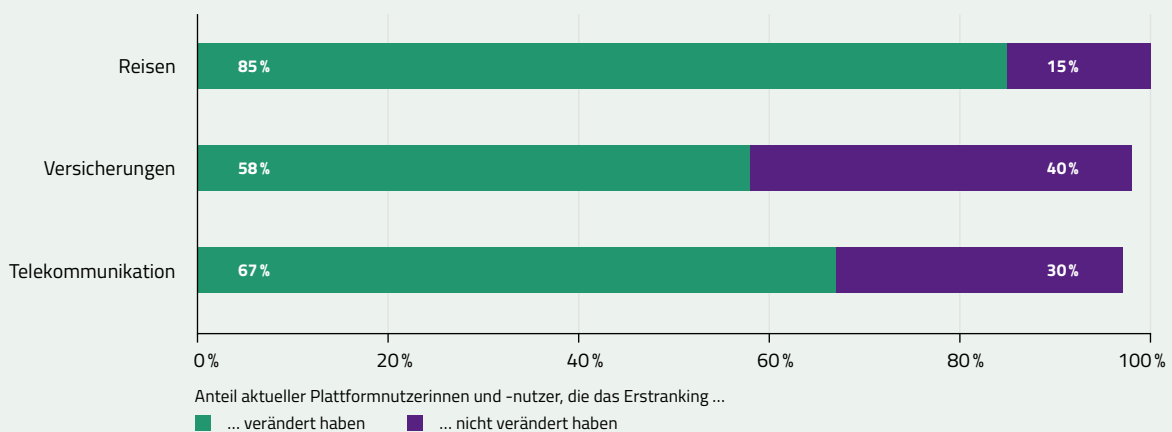
Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat, zu ihrem letzten Angebotsvergleich interviewt wurde und Transparenzinformationen zum Ranking/Algorithmus genutzt hat in den Branchen Reisen ($n = 47$), Versicherungen ($n = 27$) und Telekommunikation ($n = 18$). Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Fehlend zu 100 Prozent: „keine Angabe“.

Wie gehen Nutzerinnen und Nutzer mit dem Erstranking von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen um?

Verändern Plattformnutzerinnen und -nutzer die erste Ergebnisliste durch Umsortieren oder Filtern, deutet das darauf hin, dass das Ranking auf Grundlage der plattformseitig festgelegten Voreinstellungen nicht nach von Verbraucherinnen und Verbrauchern als relevant eingeschätzten Kriterien erfolgt (siehe Abschnitt 3.2.5). Unter den befragten aktuellen Plattformnutzern haben zwischen 67 und 85 Prozent das Erstranking durch Sortieren nach einem neuen Kriterium oder Verwendung von Filtern verändert (siehe Abbildung D.II-37). Besonders weit verbreitet ist das

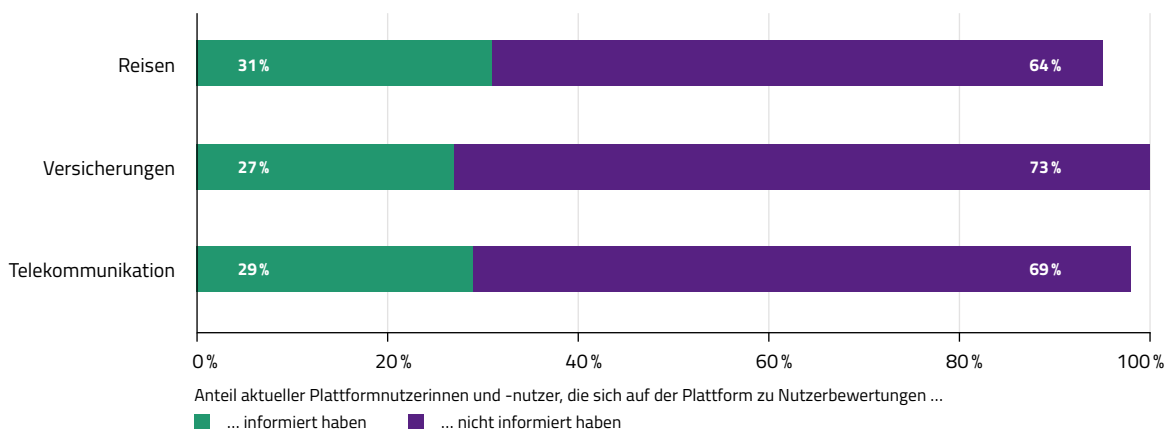
Filtern und Umsortieren bei Vergleichen im Bereich Reisen. Insgesamt scheinen deutlich mehr Nutzende das plattformseitig initial bereitgestellte Angebotsranking zu verändern, als auf Grundlage der Ermittlungsergebnisse des Bundeskartellamtes (2019) bisher angenommen werden konnte (siehe Abschnitt 3.2.5). Nach dem Grund gefragt, warum sie die initiale Ergebnisliste angepasst haben, sagte der weit überwiegende Anteil der Interviewten, dass die Ergebnisliste nicht ihren Bedürfnissen entspreche oder an diese angepasst werden solle.

Abbildung D.II-37: Umgang mit dem Erstranking bei letztmaliger Plattformnutzung 2020



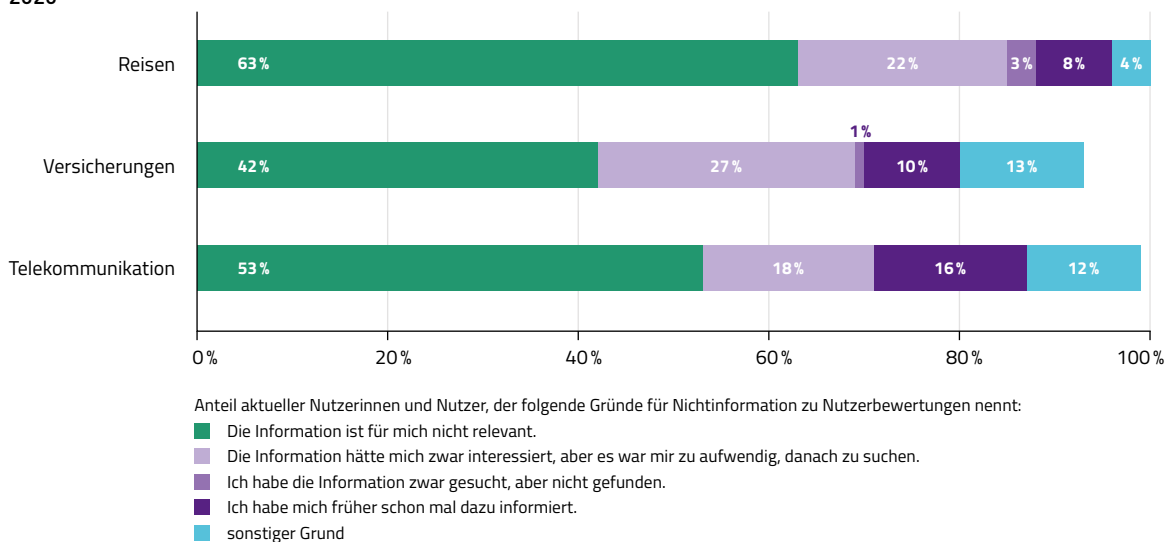
Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat und zu ihrem letzten Angebotsvergleich in den Branchen Reisen ($n = 151$), Versicherungen ($n = 87$) und Telekommunikation ($n = 70$) interviewt wurde. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Fehlend zu 100 Prozent: „keine Angabe“.

Abbildung D.II-38: Informationsverhalten zu Nutzerbewertungen bei der letztmaligen Plattformnutzung 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat und zu ihrem letzten Angebotsvergleich in den Branchen Reisen ($n = 151$), Versicherungen ($n = 87$) oder Telekommunikation ($n = 70$) interviewt wurde. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Fehlend zu 100 Prozent: „keine Angabe“.

Abbildung D.II-39: Gründe für Nichtinformation zu Nutzerbewertungen bei der letztmaligen Plattformnutzung 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat, zu ihrem letzten Angebotsvergleich interviewt wurde und dabei keine Transparenzinformationen zu Nutzerbewertungen genutzt hat in den Branchen Reisen ($n = 96$), Versicherungen ($n = 64$) und Telekommunikation ($n = 53$). Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Abweichungen zu 100 Prozent: „keine Angabe“, Rundungsdifferenz.

3.3.6.6 Nutzerbewertungen

Zu Nutzerbewertungen („Wie die Nutzerbewertungen zu den aufgelisteten Angeboten zustande kommen“) haben sich beim letzten Vergleich im Durchschnitt etwas weniger als 30 Prozent der aktuellen Plattformnutzerinnen und -nutzer informiert (siehe Abbildung D.II-38). Bedeutsame Unterschiede zwischen den Branchen zeichnen sich nicht ab.

Nur für einen geringen Teil der aktuellen Nutzerinnen und Nutzer liegt der Verzicht auf eine aktuelle Informationssuche zu Nutzerbewertungen darin begründet, dass sie sich früher schon einmal dazu informiert haben (siehe Abbildung D.II-39). Ein verbreiteter Grund ist bei Vergleichen in allen Branchen, dass die Beschaffung von entsprechenden Informationen als zu aufwendig wahrgenommen wird. Der häufigste Grund ist aber in jedem Fall, dass Informationen zum Zustandekommen der Nutzerbewertungen zu den Angeboten nicht als relevant erscheinen.

Und wie zufrieden waren diejenigen Befragten, die sich bei der letzten Plattformnutzung über das Zustandekommen der Nutzerbewertung informiert haben? In den Bereichen Reisen und Versicherungen fand jeweils die Mehrzahl die Informationen dazu ausreichend (siehe

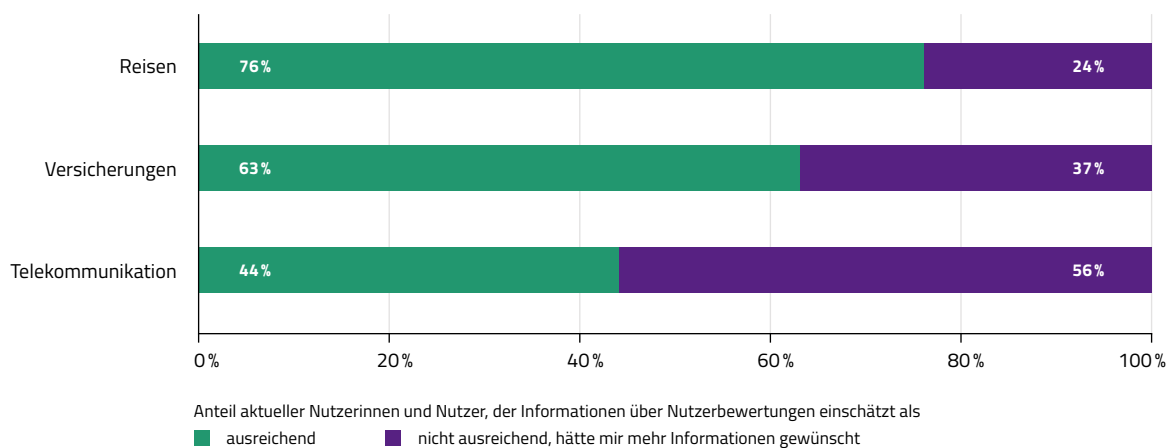
Abbildung D.II-40). Anders im Bereich Telekommunikation: Dort hätte sich gut die Hälfte der aktuellen Nutzerinnen und Nutzer mehr Informationen gewünscht.

Zusammenfassend legen die Befunde nahe, dass sich im Durchschnitt etwas weniger als ein Drittel der Plattformnutzerinnen und -nutzer zum Zustandekommen der Nutzerbewertungen tatsächlich aktuell informiert. Im Wesentlichen liegt das daran, dass sich ein Großteil der Nutzenden entweder nicht dafür interessiert oder, wenn doch Interesse vorhanden ist, der Aufwand der Informationssuche als zu hoch eingeschätzt wird. Nur bei Vergleichen im Telekommunikationsbereich ist der überwiegende Teil der Nutzerinnen und Nutzer, die sich zum Zustandekommen der Bewertungen informieren, nicht zufrieden mit den Informationen, die sie finden.

3.4 Politischer Handlungsbedarf aus Verbraucherperspektive

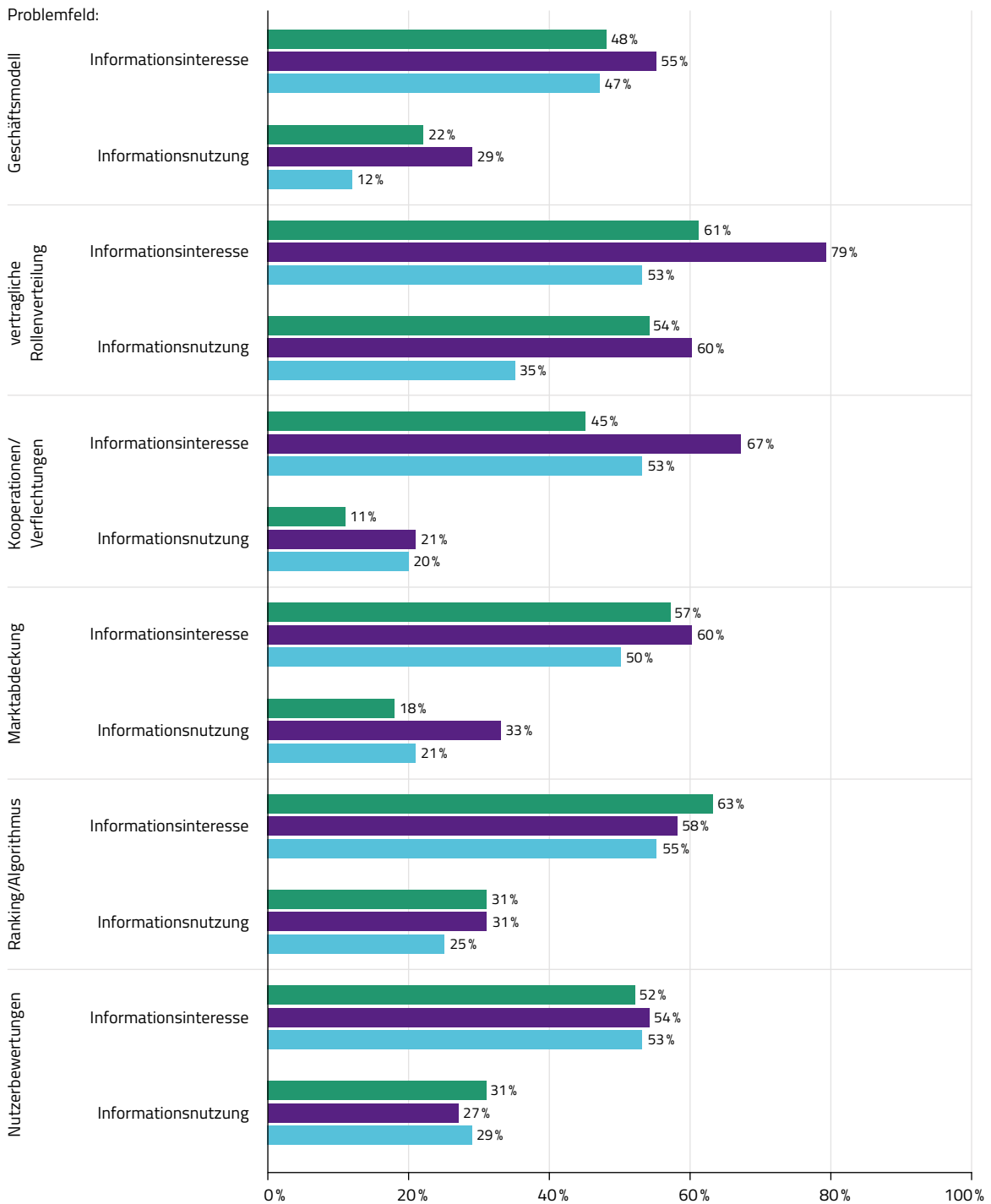
Insgesamt lässt sich festhalten, dass Vergleichs- und Vermittlungsplattformen durch das Ermöglichen einfacher Vergleiche von Angeboten für ein Produkt oder eine Dienstleistung sowie die Ermöglichung der direkten Bestellung auf derselben Plattform das Potenzial

Abbildung D.II-40: Zufriedenheit mit Transparenzinformation zu Nutzerbewertungen bei der letztmaligen Plattformnutzung 2020



Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat, zu ihrem letzten Angebotsvergleich interviewt wurde und Transparenzinformationen zu Nutzerbewertungen genutzt hat in den Branchen Reisen ($n = 47$), Versicherungen ($n = 23$) und Telekommunikation ($n = 20$). Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse. Fehlend zu 100 Prozent: „keine Angabe“.

Abbildung D.II-41: Interesse an und Informationsverhalten zu Problemfeldern bei letztmaliger Plattformnutzung 2020



Anteil aktueller Plattformnutzerinnen und -nutzer, die sich für Transparenzinformation zum Problemfeld interessieren und Anteil derer, die sich dazu informieren bei Leistungsvergleichen im Bereich ... ■ ... Reisen ■ ... Versicherungen ■ ... Telekommunikation

Eigene Darstellung auf Basis einer CATI-Befragung der deutschsprachigen erwachsenen Wohnbevölkerung in Deutschland, die in den letzten drei Monaten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen genutzt hat und zu ihrem letzten Angebotsvergleich in den Branchen Reisen ($n = 151$), Versicherungen ($n = 87$) oder Telekommunikation ($n = 70$) interviewt wurde. Alle Statistiken beziehen sich auf gewichtete Ergebnisse.

haben, den Verbraucheralltag in besonderer Weise zu erleichtern: Wenn sie einen schnellen und umfassenden Überblick über das verfügbare Angebot bieten und das Finden passender Angebote sowie den Wechsel zu einem neuen Anbieter vereinfachen, ermöglichen Vergleichs- und Vermittlungsplattformen besonders effizient bedürfnisgerechte und gut informierte Verbraucherentscheidungen (siehe Abschnitt 3.1).

Der Realisierung dieses Potenzials steht aber eine ganze Reihe von Faktoren entgegen, u. a. eine möglicherweise geringe Marktabdeckung oder ein u. U. nicht verbraucherorientiertes Ranking der Angebote (siehe Abschnitt 3.2). Vor diesem Hintergrund setzt die Verbraucherpolitik derzeit primär auf Informationsverpflichtungen für Plattformbetreiber, um Transparenz zu diesen Problemfeldern herzustellen und so Wissensnachteile der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber den Plattformen abzubauen und damit besser informierte und risikoärmere Verbraucherentscheidungen auf Vergleichs- und Vermittlungsplattformen zu ermöglichen. Voraussetzung dafür, dass die mit den Wissensnachteilen der Verbraucherinnen und Verbraucher angesprochenen Informationsasymmetrien abgebaut werden, ist die Nutzung der Transparenzinformationen, und diese ist umso wahrscheinlicher, je bewusster sich Verbraucherinnen und Verbraucher der Probleme sind und je mehr sie sich für Informationen zu den Problemfeldern interessieren.

Die Ergebnisse der vom SVRV durchgeführten Befragung aktueller Nutzerinnen und Nutzer von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen legen den Schluss nahe, dass im Durchschnitt nur etwa gut die Hälfte der Plattformnutzerinnen und -nutzer in den Bereichen Reisen, Versicherungen und Telekommunikation Interesse an Informationen zu den Problemfeldern hat. Damit scheint das Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher an Transparenzinformationen teils weit weniger ausgeprägt, als auf Grundlage der bisher vorhandenen empirischen Erkenntnisse angenommen werden musste (siehe Abschnitt 3.3.1). Am häufigsten besteht Interesse an Informationen zur vertraglichen Rollenverteilung bei Plattformgeschäften, am wenigsten verbreitet ist das Interesse am Geschäftsmodell von Vergleichs- und Vermittlungs-

plattformen. Im Branchenvergleich ist das Interesse an Transparenzinformation beim Vergleichen im Versicherungsbereich am weitesten verbreitet (siehe Abbildung D.II-41).

Die tatsächliche Nutzung von Transparenzinformation beim plattformbasierten Vergleichen bleibt nochmals teils deutlich hinter dem Informationsinteresse zurück (siehe Abbildung D.II-41). Die Ergebnisse der im Auftrag des SVRV durchgeführten Befragung aktueller Nutzerinnen und Nutzer von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen legen nahe, dass sich im Durchschnitt nur etwas mehr als ein Viertel der Nutzenden bei Angebotsvergleichen in den Bereichen Reisen, Versicherungen und Telekommunikation zu Themen wie Rankingkriterien, Marktabdeckung, Geschäftsmodell usw. aktuell informiert. Am häufigsten informieren sich Nutzerinnen und Nutzer zur vertraglichen Rollenverteilung bei Plattformgeschäften und, mit etwas Abstand, zum Zustandekommen des Rankings (bzw. zum Algorithmus). Im Durchschnitt sind diejenigen, die sich informieren, zufrieden mit den Informationen, die sie zu den einzelnen Themen finden. Ausnahmen stellen lediglich Informationen zum Ranking/Algorithmus bei Versicherungsvergleichen und Informationen zum Zustandekommen von Nutzerbewertungen bei Angebotsvergleichen im Bereich Telekommunikation dar.

Bedeutsamer als diese Bereiche der Unzufriedenheit scheint angesichts der verbraucherpolitischen Diskussionen der weitverbreitete Verzicht der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Informationsaktivitäten und die überwiegende Nichtnutzung von Transparenzinformationen beim plattformbasierten Vergleichen. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass der zentrale Grund für fehlende Informationsaktivitäten Desinteresse²⁵ 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 weitverbreiteter Grund ist, dass es Verbraucherinnen und Verbrauchern zu aufwendig erscheint, entsprechende Informationen zu suchen. Der als zu hoch wahrgenommene Informationsaufwand ist auch die wichtigste Ursache für die Diskrepanz zwischen dem

25 Vielleicht passender wäre der Begriff Entlastungsinteresse.

Informationsinteresse und dem tatsächlichen Informationsverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher beim plattformbasierten Vergleichen.

Mit der bis Ende November 2021 umzusetzenden EU-Richtlinie zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften (Richtlinie (EU) 2019/2161, 2019) in nationale Regelungen wird mindestens die Information zum Ranking (Kriterien des Rankings und deren Gewichtung) verpflichtend für Vergleichs- und Vermittlungsplattformen sein.²⁶ In den Referentenwürfen zur Umsetzung der Richtlinie waren zusätzlich Informationspflichten zur Marktabdeckung und zu wirtschaftlichen Verpflichtungen vorgesehen (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2020a). Der darauf basierende (am 13. Januar 2021 von der Bundesregierung beschlossene) Regierungsentwurf ist wiederum etwas zurückhaltender hinsichtlich der Informationsverpflichtungen (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2021). Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Umfangs der Informationsverpflichtungen stellt sich angesichts der hier präsentierten empirischen Befunde die Frage, wie effektiv Informationsverpflichtungen mit Blick auf das Ziel besser informierter und risikoärmerer Verbraucherentscheidungen auf Vergleichs- und Vermittlungsplattformen sein können. Die Verfügbarkeit von Transparenzinformationen ist natürlich Voraussetzung und Grundlage besser informierter Verbraucherentscheidungen. Sie wird aber vermutlich wenig bewirken, wenn die Informationen nicht auf fruchtbaren Boden fallen, d. h., wenn aufseiten der Verbraucherinnen und Verbraucher nur selten ein Bewusstsein für die zugrunde liegenden Probleme und mithin Interesse an den Informationen vorhanden ist, die dann bei Konsumententscheidungen berücksichtigt werden.

Es ist deshalb ratsam, die kommenden Maßnahmen des rechtlichen Verbraucherschutzes und der Verbraucherinformation (Informationsverpflichtungen) nicht nur mit Maßnahmen der Verbraucherbildung zu flankieren, sondern im Zusammenhang mit den Informationsverpflichtungen gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie gegenüber den zuständigen Aufsichtsbehörden abzustimmen (siehe dazu weiter-

führend Teil E dieses Gutachtens). Das Ziel einer besseren Verbraucherbildung muss sein, das Bewusstsein der Verbraucherinnen und Verbraucher für die typischen Probleme von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen zu stärken und damit auch den individuellen Aufwand, auch zeitlicher Art, für die Informationssuche und -verarbeitung zu senken. Im Ergebnis wäre es dann wahrscheinlicher, dass Verbraucherinnen und Verbraucher die Relevanz der bereitgestellten Transparenzinformationen für ihre Kaufentscheidungen erkennen und bei diesen berücksichtigen. Ohne dieses Problembewusstsein besteht die Gefahr, dass das Mehr an Fakten, mit denen Verbraucherinnen und Verbraucher beim plattformbasierten Vergleichen und Bestellen infolge der Informationsverpflichtungen konfrontiert werden, für viele irrelevant (d. h. nicht nützlich) bleibt und eher zu einem Informationsverdross und Verunsicherung beiträgt.

Natürlich könnten Bildungsangebote zum Thema Vergleichs- und Vermittlungsplattformen diese Gefahr reduzieren – angesichts der umfassenden Herausforderungen, vor denen die Verbraucherbildung für die digitale Welt insgesamt steht (dazu auch Abschnitt 2), ist die Fokussierung von Verbraucherbildungsprojekten oder gar -programmen auf dieses Thema aber selbstverständlich zu eng. Deshalb scheint es eher ratsam, Verbraucherbildungsprojekte und -programme auf digitale Kernkompetenzen für Verbraucherinnen und Verbraucher (dazu Abschnitt 2) sowie auf Schlüsseltechnologien und prägende Entwicklungstendenzen in der digitalen Welt auszurichten. Zu letzteren gehört zweifelsohne der zunehmende Einsatz von Algorithmen (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2016). In umfassenderen Maßnahmen zur Verbraucherbildung für die digitale Welt könnten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen deshalb als ein im Verbraucheralltag relevantes Anwendungsfeld von Algorithmen thematisiert werden, an dem sich Funktionsweise und Implikationen von Algorithmen für Verbraucherinnen und Verbraucher lebensweltnah verdeutlichen lassen. Allerdings müsste die Verbraucherbildung zur Funktion von Algorithmen auch noch weitere Plattformen wie z. B. Verkaufs- oder Streamingplattformen in den Blick nehmen, da Algorithmen

26 Siehe dazu auch die Bekanntmachung der Europäischen Kommission 2020/C 424/01 (2020) bezüglich Leitlinien zur Transparenz des Rankings gemäß der Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates.

dort noch eine sogenannte Kuratierungsfunktion haben. Das bedeutet, dass das Angebot für die einzelne Verbraucherin bzw. den einzelnen Verbraucher anhand seines bisherigen Nutzungsverhaltens oder anderer gewichteter Merkmale individualisiert oder personalisiert wird.

Zudem ist es ratsam, begleitend zur Einführung von Informationsverpflichtungen Maßnahmen zu ergreifen, die das Problem des wahrgenommenen Aufwandes der Informationsbeschaffung bei der Plattformnutzung reduzieren. Auch hier ist zunächst wieder an Maßnahmen im Bereich der Verbraucherbildung zu denken: Besonders förderungswürdig scheint angesichts der hier vorgelegten Befunde das Boosting von Informationskompetenzen – also von Wissen und Fertigkeiten zur Beschaffung und Verarbeitung von Informationen (siehe Abschnitt 2). Ausgeprägte Kompetenz in diesem Bereich könnte sowohl den wahrgenommenen wie den tatsächlichen Aufwand der Informationsbeschaffung reduzieren. Ergänzend hierzu könnten Maßnahmen ergriffen werden, die dazu beitragen, dass die entsprechenden Informationen wirksamer sind (d.h. so aufbereitet werden, dass sie von Verbraucherinnen und Verbrauchern soweit möglich tatsächlich verarbeitet werden können) (Hertwig & Grüne-Yanoff, 2017; Herzog & Hertwig, 2019).

Über die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Verbraucherbildung hinaus lenkt das Problem des Aufwandes der Informationsbeschaffung den Blick auf die Frage, in welcher Form den kommenden Informationsverpflichtungen nachgekommen werden sollte – also wann, in welcher Form der Darstellung und auf wessen Initiative (nur bei aktiver Informationssuche durch die Verbraucherinnen und Verbraucher oder von der Plattform initiiert) die Kommunikation von Transparenzinformationen erfolgen soll.²⁷ Die hier vorgelegten empirischen Befunde lassen es ratsam erscheinen, bezüglich dieser Fragen eine Regelung anzustreben, welche die Informationen vor den entscheidenden Verbraucherhandlungen (i.d.R., aber nicht immer, Vertragsabschluss bzw. Bestellung) möglichst einfach (d.h. mit minimalem Aufwand) zugänglich macht. Zu denken ist deshalb auch an eine stärkere Verpflichtung zum verbrauchergerechten Design von Websites, bei-

spielsweise durch verbraucherfreundliche Pflichten zur Beschriftung von Schaltflächen und zur verbraucherfreundlichen Erreichbarkeit und Ausgestaltung zentraler Informationen, z. B. durch Visualisierung. Erforderlich ist hierfür freilich zunächst die Entwicklung eines passenden abgestuften Informationsvermittlungsmodells (siehe auch Teil E dieses Gutachtens).

Diese Ausführungen sollten verdeutlichen, dass Informationsverpflichtungen mit Blick auf das Ziel besser informierter und risikoärmerer Verbraucherentscheidungen auf Vergleichs- und Vermittlungsplattformen vermutlich kein Selbstläufer sein werden. Gleichwohl sollte die Etablierung von Designpflichten geprüft werden, die einen schnellen und einfachen Zugriff auf die jeweiligen Informationen gewährleisten (Specht-Riemenschneider et al., 2020). Solche Maßnahmen zur Verbesserung der Verbraucherinformationen sollten in eine umfassendere Strategie eingebettet werden, die neben dem rechtlichen Verbraucherschutz insbesondere auch Maßnahmen zur Verbraucherbildung beinhaltet.

Abschließend sei nochmals darauf hingewiesen, dass die hier vorgelegten empirischen Erkenntnisse zu Informationsinteresse und -nutzung beim plattformbasierten Vergleichen aus einer Untersuchung mit Fallstudiencharakter resultieren, deren Verallgemeinerbarkeit begrenzt ist. Insofern müssen auch die hier erörterten Implikationen unter dem Vorbehalt der Generalisierbarkeit stehen, die in künftigen Studien mit breiterer Datengrundlage zu elaborieren wäre. Durch die Verbraucherbildung noch zu klären wäre überdies, inwieweit und unter welchen Bedingungen die Nutzung von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen mit einer Realisierung positiver Potenziale verbunden ist. Ebenso sollte der Frage nachgegangen werden, inwieweit und unter welchen Umständen Faktoren wie ggf. unklare vertragliche Rollenverteilungen, eine möglicherweise begrenzte Marktabdeckung etc. empirisch tatsächlich zu Nachteilen für Verbraucherinnen und Verbraucher und einem eingeschränkten Nutzen von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen führen.

27 Siehe dazu im Hinblick auf Informationen zum Ranking/Algorithmus auch die Bekanntmachung der Europäischen Kommission 2020/C 424/01 (2020).

4 Vernetzte Verbrauchergeräte im Internet der Dinge (Internet of Things)

4.1 Potenziale und Herausforderungen von vernetzten Verbrauchergeräten

Obwohl die Bezeichnung Internet der Dinge bzw. Internet of Things erst zur Jahrtausendwende geprägt wurde (Gao & Bai, 2014), gab es bereits 2015 mehr als zwei IoT-Geräte pro Mensch auf der Welt (McSweeny, 2018). Im Jahr 2020 ist der Begriff nun endgültig in der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Breite angekommen. Das transformative wirtschaftliche Potenzial des Internets der Dinge im Kontext von Industrie 4.0 ist ein Thema für sich. Nicht weniger disruptiv sind die veränderten Rahmenbedingungen im Zuge der zunehmenden Vernetzung von Haushaltsgeräten für die Verbraucherinnen und Verbraucher. Unter dem Schlagwort Smart Home wird gemeinhin die Gesamtheit aller im Haushalt miteinander vernetzter und dort eingesetzter IoT-Geräte verstanden (Institut für Innovation und Technik & Wendehorst, 2016, S. 6). Abbildung D.II-42 veranschaulicht, welche vernetzten Produkte Verbraucherinnen und Verbraucher – neben den bereits etablierteren vernetzten Haushalts- und Unterhaltungselektronikgeräten – 2020 in ihrem Haushalt nutzen.

Zu den Hauptgründen für die Nutzung von Smart-Home-Anwendungen zählen mehr Komfort und Lebensqualität (72 Prozent), mehr Sicherheit (65 Prozent) sowie der Wunsch, energieeffizienter zu leben (52 Prozent, siehe Bitkom e.V., 2020a). Teilweise gibt es Unterschiede zwischen Männern und Frauen: Fast jede dritte Smart-Home-Nutzerin (28 Prozent) will mithilfe der Anwendungen Geld sparen – bei den Männern sagt dies nur jeder Fünfte (20 Prozent). Zugleich haben mit 13 Prozent mehr als doppelt so viele Männer Spaß

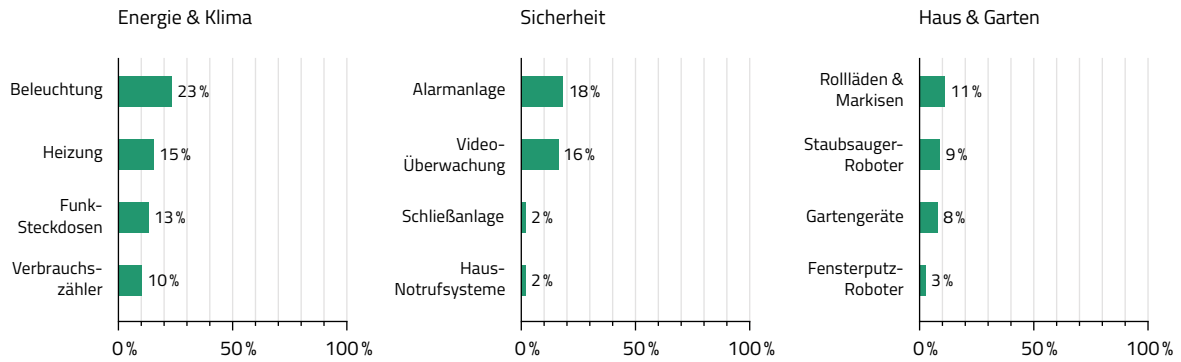
daran, sich mit der Technik zu beschäftigen – bei den Frauen sagen dies lediglich fünf Prozent. Zwar geben insgesamt nur sechs Prozent der Nutzerinnen und Nutzer an, mithilfe von Smart-Home-Anwendungen länger selbstbestimmt in den eigenen vier Wänden leben zu wollen, bei Nutzerinnen und Nutzern jenseits der 65 sind es jedoch 38 Prozent. Die Gründe für die Anschaffung und Nutzung von Smart-Home-Anwendungen sind also vielfältig.

Diese vielfältigen Potenziale hinsichtlich Unterstützung im Haushalt, Komfort, allgemeiner Sicherheit und Energiesparen werden durch eine Reihe von Herausforderungen und Problemen überschattet. Hierzu gehört zunächst, dass unzureichend gesicherte oder nicht gepatchte²⁸ Geräte ein Einfallstor für Cyberkriminelle darstellen. Neben dem Ausspionieren von Verbraucherinnen und Verbrauchern oder dem unerlaubten Diebstahl von sensiblen persönlichen Daten ist es mit steigender Anzahl von IoT-Geräten aus Sicht von Cyberkriminellen zunehmend lukrativ, möglichst viele IoT-Geräte zu infiltrieren und in Botnetze zu integrieren, um großskalige DDoS (Distributed Denial of Service)-Angriffe durchzuführen (Doshi, Apthorpe & Feamster, 2018). Dabei sind DDoS-Angriffe im IoT-Kontext enorm facettenreich und es existieren unterschiedliche Arten von Tools, die für den Angriff auf IoT-Geräte zur Bildung eines Botnetzes genutzt werden können (Salim, Rathore & Park, 2020). Insgesamt unterminieren derartige DDoS-Attacken das Schutzziel der Verfügbarkeit und können etwa eine schwerwiegende Gefahrenquelle für den Schutz von kritischen Infrastrukturen – und damit auch für Menschenleben – darstellen, wobei dies vor allem im Kontext von IIoT (Industrial Internet of Things) zu bewerten ist. Das vermutlich prominenteste Beispiel mit verbraucherpolitischer Relevanz ist das sogenannte Mirai-Botnet aus dem Jahre 2016.

Ein weiterer, verbraucherpolitisch relevanter Aspekt des Internets der Dinge besteht darin, dass die damit verbundene Systemlogik zu einer bewussten oder unbewussten Steuerung des Konsums führen kann. Geschäftsmodelle, die als Systemgeschäfte bezeichnet werden, basieren bspw. darauf, dass durch die Setzung systemspezifischer Standards ein geschlossenes Sys-

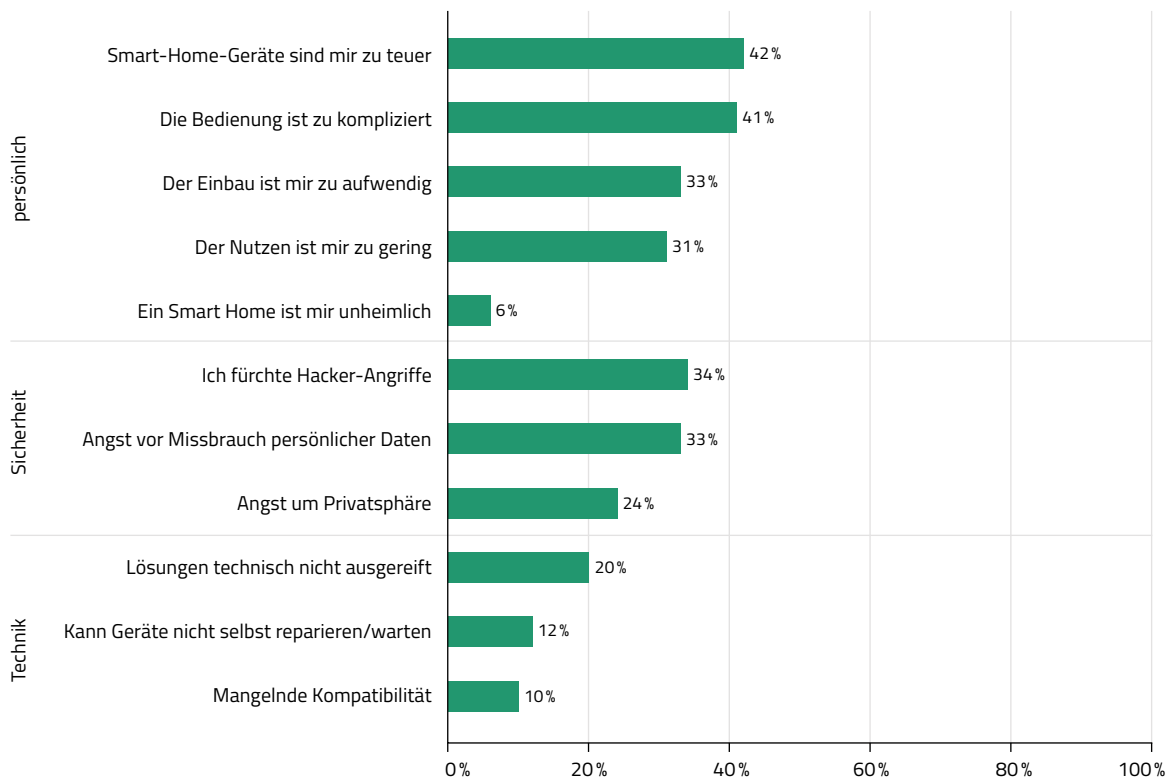
28 Ein Patch ist eine Korrekturauslieferung für Software oder Daten aus Endanwendersicht, um Fehler zu beheben – meist um bekannt gewordene Sicherheitslücken zu schließen – oder bislang nicht vorhandene Funktionen nachzurüsten.

Abbildung D.II-42: In Haushalten genutzte Smart-Home-Geräte 2020



Bitkom e. V., 2020a, S. 7; CATI-Befragung der deutschsprachigen Wohnbevölkerung ab 16 Jahren. $n = 1.465$. Fragestellung: „Welche Smart-Home-Geräte nutzen Sie in Ihrem Haushalt?“, Mehrfachnennungen möglich.

Abbildung D.II-43: Gründe für die Nichtnutzung von Smart-Home-Anwendungen 2020



Bitkom e. V., 2020a, S. 19; CATI-Befragung der deutschsprachigen Wohnbevölkerung ab 16 Jahren. $n = 857$ Nichtnutzer von Smart-Home-Geräten. Fragestellung: „Warum nutzen Sie bisher keine Smart-Home-Anwendungen?“, Mehrfachnennungen möglich.

tem geschaffen wird, dessen verschiedene Komponenten einen zeitlich versetzten Kaufverbund bilden. Verbraucherpolitisch könnten dabei insbesondere geschlossene Systeme relevant sein, die das Potenzial haben, die Entscheidungsfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher über den Nutzungszeitraum einzelner Systemkomponenten hinaus zu beschränken.

Darüber hinaus sind Fragen des Datenschutzes zu klären, z.B. immer dann, wenn von der Nutzung entsprechender IoT-Geräte im privaten Bereich auch die Daten dritter Personen betroffen sind. Auch kann die fortschreitende Nutzung von IoT-Geräten das Problem sogenannter digitaler Ausschlüsse verschärfen – insbesondere dann, wenn Verbraucherinnen und Verbraucher mangels Kompetenz, finanziellen Möglichkeiten oder fehlender Auswahlmöglichkeiten Geräte, die sie früher problemlos nutzen konnten, nicht mehr nutzen können. Und nicht zuletzt stellen sich Fragen im Kontext der Sicherheit und Gerätenutzung bei infrastrukturell bedingten Systemausfällen. Damit sind auch wesentliche Gründe angesprochen, aus denen Verbraucherinnen und Verbraucher Smart-Home-Anwendungen nicht nutzen (siehe Abbildung D.II-43).

Insgesamt ist festzuhalten, dass im Bereich Smart Home und Consumer IoT nach wie vor der ungelöste Zielkonflikt zwischen neuen Funktionalitäten sowie einem gesteigerten Komfort durch smarte Anwendungen auf der einen Seite und neuartigen Problemlagen, Bedrohungs- und Angriffsszenarien durch eine zunehmende (digitale) Vernetzungsdichte smarter Gerätschaften auf der anderen Seite besteht. Weiterhin können neue digitale Spaltungen und Ausschlüsse, versteckte zusätzliche Kosten sowie funktionale Abhängigkeiten entstehen, welche die Entscheidungsfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher einschränken können.

Dieser Zielkonflikt wird zusätzlich noch durch weitere Dimensionen komplementiert und verkompliziert. Mit Blick auf die Erreichung der UN-Nachhaltigkeitsziele bis 2030 (Die Bundesregierung, 2018) muss sich der Fokus in Deutschland (und Europa) verstärkt auf das SDG 12 – Nachhaltiger Konsum und Produktion – rich-

ten (Sachs et al., 2020). Dabei ist zu konstatieren, dass eine nachhaltige Transformation der Produktions- und Konsumstrukturen und damit die Zielerreichung des SDG 12 nur dann möglich ist, wenn auch die Verbraucherpolitik entsprechend gestaltet wird, wie ein Policy Brief des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (Liedtke, et al., 2020) sowie Teil D.I dieses Gutachtens im Detail herausarbeiten. So können Smart-Home-Komponenten durchaus einen positiven Beitrag für die Energieeffizienz leisten (Lin & Bergmann, 2016) – und damit positive Auswirkungen auf die SDGs 7 und 13 entfalten.²⁹ Bei einigen Smart-Home-Produkten, wie z.B. Kühlschränken oder Waschmaschinen, steht aber gerade ihre unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten wünschenswerte Langlebigkeit in starkem Gegensatz zu den schnellen Entwicklungszyklen von softwarebasierten IoT-Geräten und der Entwicklungsgeschwindigkeit von Cyberangriffsszenarien. Es bleibt somit offen, wie diese Zielkonflikte gelöst werden können.

Neben die skizzierten Interdependenzen zwischen Kosten, Funktionalität, Sicherheit und Nachhaltigkeit tritt zusätzlich noch die Dimension der sozialen Gerechtigkeit und gesellschaftlichen Partizipation, die es – vor allem aus Sicht der Gesamtheit der Verbraucherinnen und Verbraucher – mitzudenken gilt. Die Ausstattung vieler bislang nicht vernetzter Geräte mit smarten, vernetzten Funktionen und die dafür nötig werdende Festschreibung hoher Sicherheitsniveaus und langjähriger Update-Pflichten zur Steigerung der Langlebigkeit dieser smarten Produkte geht wohl zwangsläufig mit steigenden Kosten für IoT-Geräte im Verbrauchersegment einher. Dies wäre vor allem problematisch, wenn dadurch für Verbraucherinnen und Verbraucher oder bestimmte Verbrauchergruppen die Auswahl von bzw. der Zugang zu bisher erschwinglichen, langlebigen und ihren funktionalen Anforderungen genügenden Produkten eingeschränkt würde.

Weitere mögliche Zielkonflikte ergeben sich aus dem Umstand, dass eine Verbraucherin oder ein Verbraucher mit ihrer bzw. seiner Kaufentscheidung für ein bestimmtes IoT-Produkt oder -System möglicherweise in ihrer bzw. seiner weiteren Entscheidungsfreiheit eingeschränkt wird. Die Entscheidungsfreiheit kann

29 Das gilt jedenfalls, sofern sichergestellt werden kann, dass die Geräte selbst und der durch ihre Vernetzung erzeugte Energieverbrauch die Energie- und Stoffbilanz in der Gesamtschau nicht nachteilig beeinflussen (Hintemann & Hinterholzer, 2018).

bei der Nutzung von IoT-Produkten und bei weiteren Käufen z.B. dadurch eingeschränkt sein, dass aus Sicherheitsgründen oder zur einfacheren Bedienbarkeit Anbieter bestimmte Funktionen vorgeben oder einschränken bzw. ein Gerät nicht mit Geräten oder Systemen anderer Hersteller kompatibel ist. Ob solche Beschränkungen eher als Erleichterung oder als Belastung empfunden werden, hängt sicherlich von den jeweiligen Fähigkeiten, den finanziellen Möglichkeiten und den Präferenzen der Verbraucherinnen und Verbraucher im Einzelfall ab.

Zur Lösung dieses mannigfaltigen Zielkonflikts müssen umsetzbare Antworten auf die folgende Frage gefunden werden: Wie können positive Feedbackschleifen geschaffen werden, welche die Herstellung und den Betrieb sicherer IoT-Produkte begünstigen, ohne andere mögliche Nachteile (wesentlich höhere Preise, kürzere Lebensdauer etc.) zu befördern?

Aufgrund der Vielfalt von offenen Fragen greifen wir in diesem Gutachten zunächst einen der genannten Aspekte heraus und unterwerfen ihn einer detaillierten Analyse: das Problem der Sicherheit von Smart Homes und im Internet der Dinge.

4.2 Verbraucherpolitische Relevanz der Sicherheit von Smart Homes und dem Internet der Dinge

Die Mehrdimensionalität der Produktqualität von IoT-Geräten macht es für Verbraucherinnen und Verbraucher schwer, sofern sie überhaupt die Wahl haben, verlässlich zu beurteilen, ob die Geräte und Systeme, die sie für ihr Smart Home kaufen, auch die nötigen Eigenschaften aufweisen, um (auf Dauer) sicher genutzt werden zu können. Seit Längerem gibt es daher eine Debatte um die Einführung von IT-Sicherheitskennzeichen zur Unterstützung von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Einen konkreten Anhaltspunkt für die Perspektive der Verbraucherinnen und Verbraucher gibt die repräsentative Umfrage „Sicherheit & Vertrauen“ (Bitkom e.V., 2020 d). Auf die Frage: „Würden Sie sich ein Sicherheitslabel wünschen, das Auskunft über die Datensicherheit entsprechender Geräte, wie z. B. Updatefähigkeit oder Authentifizierungsverfahren der Geräte, gibt?“ äußerten sich 97 Prozent der Befragten positiv.

Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen Entwicklungen im Bereich Gesetzgebung explizit zu thematisieren. Durch den Rechtsakt zur Cybersicherheit der EU vom 17. April 2019 (Verordnung (EU) 2019/881, 2019) wurde die Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit (ENISA) beauftragt, einen europäischen Zertifizierungsrahmen für Cybersicherheit auszuarbeiten. Ein erster im Sommer 2020 zur Konsultation gestellter Entwurf für ein freiwilliges Zertifizierungsschema zur IT-Sicherheit auf Basis der international anerkannten „Common Criteria“, das sogenannte Common Criteria based European cybersecurity certification scheme (EUCC-Schema), beschreibt auch die Bedingungen zur Darstellung der Zertifizierung in Form eines Labels oder Zeichens mit Angaben zum Sicherheitsniveau entsprechend der Stufen niedrig – substanziiell – hoch nach dem Cybersecurity Act, den verwendeten Standard(s), dem Hinweis „certified in the EU“ und einem QR-Code zur ENISA-Website mit den anerkannten Zertifizierungsschemata (CCRA, o. J.; European Union Agency for Cybersecurity (ENISA), 2020, S. 35)

Auf nationaler Ebene wurde mit dem Kabinettschluss zum IT-Sicherheitsgesetz 2.0 am 16. Dezember 2020 eine wichtige Hürde auf dem Weg zur Einführung eines (freiwilligen) nationalen IT-Sicherheitskennzeichens genommen (Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, 2020). Zielsetzung ist es demnach, Verbraucherinnen und Verbrauchern die Möglichkeit zu geben, die IT-Sicherheit in ihre Produktentscheidung mit einzubeziehen. Dem Gesetzestext zufolge wird sich das IT-Sicherheitskennzeichen aus zwei Komponenten zusammensetzen:

1. „[E]iner Zusicherung des Herstellers oder Diensteanbieters, dass das Produkt für eine festgelegte Dauer bestimmte IT-Sicherheitsanforderungen erfüllt (Herstellererklärung), und
2. einer Information des Bundesamtes über sicherheitsrelevante IT-Eigenschaften des Produktes (Sicherheitsinformation).“ (§ 9c Abs. 2 des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung, siehe Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, 2020)

Ein derartiges Kennzeichen wird vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) vergeben und soll dann – sofern es die Beschaffenheit zulässt – auf Produkten bzw. deren Verpackung aufgetragen werden und über den QR-Code auf die Website des BSI verwei-

sen, wo weiterführende sowie aktuelle sicherheitsrelevante Informationen verfügbar gemacht werden sollen (s. a. Heidrich & Kipker, 2020). Es besteht die Möglichkeit, das Kennzeichen auch elektronisch zu veröffentlichen. Die Sicherheitsanforderungen, die der Hersteller zu erfüllen erklärt, ergeben sich aus einer vom Bundesamt veröffentlichten und noch zu spezifizierenden technischen Richtlinie (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, 2020; Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, 2020). Mit Blick auf die europäische Anschlussfähigkeit sowie eine mögliche Vorreiterrolle des vorgesehenen Kennzeichens besteht im Zuge der Ausgestaltung dieser technischen Richtlinie allerdings noch Konkretisierungsbedarf. Etwaige (Zertifizierungs-)Prozesse und das kontinuierliche Produkt-Monitoring sind von Beginn an komplementär auszugestalten. Auch der nötige Spezifizierungsgrad der festgelegten Anforderungen ist mit Blick auf die Aussagekraft und Haltbarkeit der Anforderungen nicht leicht zu treffen. Bleiben die Anforderungen zu allgemein, ist die Aussagekraft gering. Werden zu spezifische Anforderungen festgelegt, sind sie u. U. zu schnell überholt.

Ob und inwieweit ein derartiges Kennzeichen letztendlich die Mehrdimensionalität der Produktqualität abbilden und tatsächlich signifikante Entscheidungsänderungen der Verbraucherinnen und Verbraucher zugunsten eines Mehr an IT-Sicherheit herbeiführen kann, ist umstritten und bleibt abzuwarten. Als Anhaltspunkt sei auf die im Vorfeld der Sondersitzung des Nationalen Cyber-Sicherheitsrats (September 2020) durchgeführte verbändeübergreifende Umfrage von BDI, Bitkom e. V. und DIHK (2020) verwiesen. Auch wenn es sich dabei um keine repräsentative Umfrage handelt, so spiegeln die Ergebnisse zumindest das Meinungsspektrum und Stimmungsbild in der deutschen Wirtschaft gut wider. Bei der Frage nach der Einführung eines IT-Sicherheitskennzeichnens äußerte sich die Hälfte der befragten Geschäftsführerinnen und -führer sowie IT-Sicherheitsbeauftragten positiv. Insbesondere die ITK-Industrie begrüßt das Vorhaben (55 Prozent Zustimmung), während die anwendende Industrie dem Vorhaben deutlich kritischer gegenübersteht (46 Prozent Zustimmung). Eine weitaus größere Zustimmung findet unter den Befragten jedoch die Einführung eines freiwilligen europäischen Kennzeichens (64 Prozent Zustimmung). Auch der Einführung eines freiwilligen europäischen IT-Sicherheitskennzeichens steht die ITK-Industrie nochmals positiver (67 Prozent Zustimmung) gegenüber als die Befragten insgesamt

und die anwendende Industrie (64 Prozent Zustimmung) im Besonderen.

Unabhängig von der Frage, ob die Wirtschaft ein IT-Sicherheitskennzeichen befürwortet oder nicht, besteht grundsätzlich die Gefahr, Verbraucherinnen und Verbrauchern fälschlicherweise zu suggerieren, dass mit dem Kauf eines entsprechend gekennzeichneten IoT-Geräts alles Notwendige in puncto IT-Sicherheit getan wäre oder dass sich die Verbraucherinnen und Verbraucher selbst aus der Verantwortung entlassen und in falscher Sicherheit wiegen. Folglich sollte eine wie auch immer ausgestaltete IT-Sicherheitskennzeichnung durch zusätzliche Sensibilisierungs- und Informationskampagnen flankiert werden. Vielversprechende Initiativen existieren bereits und werden bspw. von dem Verein Deutschland sicher im Netz e. V. (DsiN) vorangetrieben. So gehen die sogenannten digitalen Engel als mobiles Ratberteam von DsiN dorthin, wo sich ältere Menschen im Alltag aufhalten und bauen digitale Hemmschwellen und Ängste ab (Deutschland sicher im Netz e. V., o. J.).

Neben dem Themenkomplex einer IT-Sicherheitskennzeichnung für IoT-Produkte stellt sich aus verbraucherorientierter Sicht ebenfalls die Frage nach einer Software-Update-Pflicht (Raue, 2017; 2018; Richtlinie (EU) 2019/770, 2019). Es liegt in der Natur der Sache, dass mit steigender Vernetzung von Geräten und sich schnell weiterentwickelnden Cyberattacken im Internet der Dinge Release- und Update-Zyklen immer kürzer werden. Aus Sicht der IT-Sicherheit ist dies zwingend notwendig, da die langfristige Gewährleistung von Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit informationstechnischer Systeme von kontinuierlichen Software-Aktualisierungen (Updates) abhängig ist. Je nach Umsetzung und Ausgestaltung von Update-Prozessen – bspw. ob und inwieweit Verbraucherinnen und Verbraucher über Aktualisierungsprozesse informiert werden oder ob sie sogar ihre aktive Zustimmung für bestimmte Updates geben müssen – schließen sich Fragen nach einer potenziellen Überforderung der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie nach einer möglicherweise sogar nutzerunfreundlichen Handhabung im Smart Home an, die den statistisch belegten Vorteilen des Smart Homes im Sinne der Nutzerfreundlichkeit zuwiderlaufen würden. Die eingangs bereits erwähnte Kostendimension langwieriger und zunehmend intensivierter Update-Zyklen in Verbindung mit etwaigen Nachhaltigkeitsaspekten verkompliziert die gesetzliche Ausgestaltung.

Angesichts der dargelegten Tatsache, dass vernetzte IoT-Geräte zunehmend in Privathaushalten zum Einsatz kommen und unter Verweis auf die in vorherigen Abschnitten dargelegte Relevanz von selbstbestimmtem Verbraucherhandeln in der digitalen Welt verfolgt die Analyse des SVRV zu diesem Thema zwei übergeordnete Ziele:

1. Im Hinblick auf Regulierung sollte empirisch ermittelt werden, wie Verbraucherinnen und Verbraucher zu den (erwarteten und angestrebten) Entwicklungen im Bereich Internet der Dinge und Smart Home stehen. Dabei liegt der Betrachtungsfokus auf der zunehmenden Vernetzung von Geräten als solcher, der Notwendigkeit von transparenten IoT-Qualitätsstandards sowie der Sinnhaftigkeit von Updateverpflichtungen des Unternehmers (Digitale Inhalte-Richtlinie sowie §§ 327 e und f des Referentenentwurfs zur Umsetzung der Digitale-Inhalte-Richtlinie) (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2020b) und Updateverhalten.
2. Im Hinblick auf Rechtsdurchsetzung sollte erläutert werden, ob staatliche und verbraucherpolitische Institutionen mit den rasanten Entwicklungen im Bereich IoT mithalten können (auch Markteinfuhr) und, falls nicht, wie diese Entitäten idealerweise vorgehen sollten, um den skizzierten Zielkonflikt zwischen Funktionalität und Sicherheit aufzulösen.

4.3 Akzeptanz und Sicherheitsbedenken der Verbraucherinnen und Verbraucher im Hinblick auf vernetzte Verbrauchergeräte

Mit Blick auf die Akzeptanz von Smart-Home-Lösungen sprechen neueste repräsentative Umfragen des Bitkom e. V. (2020 a) eine klare Sprache: Während im Jahr 2018 etwa 26 Prozent und im Jahr 2019 etwa 31 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Smart-Home-Anwendungen im Haushalt setzen, waren es im Jahr 2020 bereits 37 Prozent. Einerseits deuten diese Zahlen auf die wachsenden Potenziale von Smart-Home-Lösungen sowie das steigende Interesse von Verbraucherinnen und Verbrauchern an eben diesen Geräten hin. Andererseits nutzen zumindest zum derzeitigen Stand immer noch sechs von zehn und damit die Mehrheit der Verbraucherinnen und Verbraucher keine Smart-Home-Lösungen. Sollten in einem Lebensbereich nur noch smarte Lösungen angeboten werden, würde das für diese Verbraucherinnen und Verbraucher eine Einschränkung ihrer Wahlfreiheit bedeuten.

Zusätzlich ergeben sich durch die zunehmende Vernetzung von Haushaltsgeräten und Haustechnik mit dem Internet neue und für viele Verbraucherinnen und Verbraucher bisher unbekannte Risiken und Sicherheitsfragen. Zudem geben in der gleichen Umfrage relativ viele Verbraucherinnen und Verbraucher, die noch keine Smart-Home-Anwendung einsetzen, unter anderem finanzielle oder technische Bedenken an: 42 Prozent halten die Geräte für zu teuer, 41 Prozent die Bedienung für zu kompliziert. Jeder Dritte fürchtet Hacker-Angriffe (34 Prozent) oder hat Angst vor dem Missbrauch persönlicher Daten (33 Prozent).

Neueste Zahlen des DsiN-Sicherheitsindex 2020 zeigen, dass 32 Prozent der Befragten die Vernetzung von Haustechnik als gefährlich oder sogar als sehr gefährlich empfinden (Deutschland sicher im Netz e. V., 2020). Unmittelbar daran anknüpfend stellt sich somit die wesentliche Frage, ob Sicherheitsaspekte aus Verbrauchersicht in ausreichendem Maße berücksichtigt werden. Die Zahlen der bereits erwähnten repräsentativen Bitkom-Studie aus dem September 2020 (Bitkom e. V., 2020a) liefern einen ersten konkreten Anhaltspunkt: 63 Prozent der Befragten gaben an, beim

Kauf ihrer Smart-Home-Anwendungen in erster Linie auf die Benutzerfreundlichkeit zu achten. Datensicherheit und -schutz sowie Interoperabilität spielten dabei für lediglich 37 Prozent bzw. 33 Prozent der Befragten eine entscheidende Rolle. Diese Ergebnisse lassen sich durch Erkenntnisse aus der Forschung ergänzen und in Teilen erklären. Auf der Basis ihrer Umfrage unter Anwendern von Smart-Home-Lösungen kommen Zheng et al. zu vier erwähnenswerten Erkenntnissen:

„Erstens diktieren die Wünsche der Benutzer nach Bequemlichkeit und Verbundenheit ihr privatsphärenbezogenes Verhalten im Umgang mit externen Instanzen, wie Geräteherstellern, Internet Service Providern, Regierungen und Werbetreibenden. Zweitens hängen die Meinungen der Nutzer über externe Stellen, die Smart Home-Daten sammeln, vom wahrgenommenen Nutzen dieser Stellen ab. Drittens vertrauen die Nutzer darauf, dass die Hersteller von IoT-Geräten ihre Privatsphäre schützen, aber sie überprüfen nicht, ob diese Schutzvorkehrungen vorhanden sind. Viertens sind sich die Nutzer der Risiken für ihre Privatsphäre nicht bewusst, die von Inferenzalgorithmen ausgehen, die mit Daten von nicht-auditiven/visuellen Geräten arbeiten.“
(Zheng et al., 2018, S. 1)

Dieser Erklärungsansatz sollte unter Hinzunahme der Studienergebnisse von Zeng, Mare & Roesner (2017) betrachtet werden. Letztere Autoren zeichnen ein heterogenes Bild der Verbraucherinnen und Verbraucher und kommen zu dem Schluss, dass kein generelles Bedrohungsszenario für Verbraucherinnen und Verbraucher, die Smart-Home-Technologie nutzen, abgeleitet werden kann. Die Ansichten und Bedenken unterscheiden sich verbraucherübergreifend zum Teil substantiell voneinander. Darüber hinaus weisen die Autoren darauf hin, dass die Bedenken von Sicherheitsexpertinnen und -experten hinsichtlich der IT-Sicherheit von IoT-Geräten im Smart Home von Verbraucherinnen und Verbrauchern, die Smart-Home-Technologie benutzen, im Durchschnitt nicht geteilt werden. Wie die obigen Zahlen zu den Gründen für die Nichtnutzung zeigen, ist dies bei einem durchaus nennenswerten Teil der Verbraucherinnen und Verbraucher, die das IoT nicht nutzen, allerdings anders.

4.4 Erhöhung der Sicherheit des Internets der Dinge

Im Ergebnis ergibt sich daher die Notwendigkeit, Vertrauen im Internet der Dinge und Sicherheit im Smart Home von mehreren Richtungen aus zu adressieren. Konkret bedarf es eines technischen, eines regulatorischen sowie eines sozialen Ansatzpunktes.

4.4.1 Technischer Ansatzpunkt

Das Internet der Dinge und die allgegenwärtige Vernetzung von Produkten muss auf technischer Ebene dahingehend spezifiziert werden, dass es nicht die eine IoT-Technologie gibt. Die Datenübertragung im Internet der Dinge kann auf unterschiedlichsten Wegen erfolgen, sei es per Wi-Fi, NFC, Bluetooth oder den verschiedenen Mobilfunkstandards bis hin zu 5G (Dasgupta, Gill & Hussain, 2019). Dadurch ergeben sich natürlich die unterschiedlichsten Angriffsszenarien. Bertino (2017) listet einige der gängigen (technischen) Schwachstellen im Internet der Dinge auf. Dazu zählen:

- fehlerhafte oder nicht vorhandenen Programmierschnittstellen, die nachträgliche Änderungen – bspw. von schwachen (Default-)Passwörtern – unmöglich machen
- ausbleibende Integration genereller Update-Fähigkeit
- nicht vorhandene Verschlüsselung und Schutzmechanismen persönlicher Daten
- physisch ungeschützte und damit angreifbare Portzugänge
- unzureichende Authentifizierungsmechanismen

Die Vielzahl an Angriffsszenarien wurde vor allem auch dadurch begünstigt, dass bei der initialen Entwicklung von IoT-Geräten die Funktionalität im Vordergrund stand, während die Sicherheit nicht im gleichen Maße mitberücksichtigt wurde. Dies hatte weniger mit der Fahrlässigkeit von Entwicklern zu tun, sondern hatte vielmehr praktische Gründe. Der klassische TCP/IP Protokollstapel ist ursprünglich nicht dafür designt worden, den Anforderungen von IoT-Geräten Rech-

nung zu tragen. Da sich das Netzwerkverhalten von IoT-Geräten von dem anderer elektronischer und ans Internet angeschlossener Computer unterscheidet, bestand Handlungsbedarf, um die Funktionsfähigkeit der IoT-Geräte im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher zu gewährleisten. Als Beispiel sei der Standard 802.15.4 des Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE) genannt, der drahtlose Personal Area Networks (WPANs) spezifiziert und die netzwerk- und protokolltechnischen Besonderheiten von IoT-Geräten entsprechend abbildet (Lin & Bergmann, 2016).³⁰

Mit der über die letzten Jahre immer besser werdenen Funktionalität und dem damit einhergehenden Mehrwert, IoT-Produkte in der Breite einzusetzen, sind Sicherheitsaspekte verstärkt in den Vordergrund gerückt – mit positiven Effekten für die Sicherheit von IoT-Verbraucherprodukten (ETSI, 2020). Das hat vor allem auch damit zu tun, dass zunehmend Fortschritte auf dem essenziell wichtigen Feld der Standardisierung zu verzeichnen sind, wie der im Juni 2020 angenommene europäische Standard ETSI EN 303 645 V2.1.1 (ETSI, 2020) anschaulich belegt. Mit diesem neuen Standard liegt nun ein vielversprechendes Rahmenwerk vor, um „alle Parteien, die an der Entwicklung und Herstellung von IoT für Verbraucher beteiligt sind, mit Anleitungen zur Sicherung ihrer Produkte zu unterstützen“ (S. 4). Der Schwerpunkt des neuen Standards für eine erhöhte Sicherheitspraxis liegt dabei auf „technischen Kontrollen und organisatorischen Richtlinien, die bei der Behebung der wichtigsten und am weitesten verbreiteten Sicherheitsdefizite am wichtigsten sind“ (ebd. S. 5). Mit diesem neuen Referenzdokument besteht für die Wirtschaft nun eine konsensfähige Orientierungshilfe, um ein Basissicherheitsniveau für IoT-Verbrauchsgeräte in der Breite zu gewährleisten. Dabei kommt nicht nur der Grundsatz „Security by Design“ (Produkte grundlegend so konzipieren, dass sie sicher sind) zum Tragen, sondern auch die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) wird entsprechend berücksichtigt.

Die Steigerung der Sicherheit von IoT-Verbrauchsgeräten lässt sich – neben den Fortschritten im Bereich der Standardisierung – aber auch konkret an technologischen Entwicklungen verdeutlichen, wie folgendes

Beispiel veranschaulichen soll: In ihrer vielbeachteten Publikation „Maschinelles Lernen zur Erkennung von DDoS für Internet-Geräte“ haben Doshi, Aphorpe & Feamster (2018) eindrucksvoll bewiesen, dass neue technologische Fortschritte im Bereich künstlicher Intelligenz (KI) einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Sicherheit im Verbraucher-IoT leisten können. Mittels KI-gesteuerter Analyse- und Anomalie-Detektionsmethoden konnten die Autoren das (Verbraucher-) IoT-spezifische Netzwerkverhalten identifizieren und dadurch präzise DDoS-Angriffe als solche im Smart-Home-Netzwerkverkehr bestimmen und unterbinden. Die Autoren schlussfolgern, dass „Home-Gateway-Router oder andere Netzwerk-Middleboxen lokale IoT-Gerätequellen von DDoS-Angriffen mit kostengünstigen Algorithmen des maschinellen Lernens automatisch erkennen können“ (S. 6). Dieses Beispiel zeigt exemplarisch auf, welche Relevanz technologischer Fortschritt zur Erhöhung der Sicherheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Smart Home haben kann. Gleichwohl muss natürlich darauf hingewiesen werden, dass Cyberkriminelle in gleicher Manier die neuen technologischen Fortschritte zur Verfeinerung ihrer Angriffsszenarien nutzen.

4.4.2 Regulatorischer Ansatzpunkt

Auch regulatorisch werden zurzeit Maßnahmen angestoßen, die die Sicherheit von vernetzten Geräten erhöhen sollen. Im Fokus steht dabei insbesondere eine Pflicht für Software-Updates. Durch die Umsetzung der Richtlinien (EU) 2019/770 (Digitale-Inhalte-Richtlinie) und (EU) 2019/771 (Warenhandelsrichtlinie) wird eine solche Pflicht ab 2021 Bestandteil des deutschen Gewährleistungsrechts werden (Riehm & Abold, 2018). Beide Richtlinien sind auf den B2C-Verkehr ausgerichtet und erfassen damit den Bereich der Verbraucherverträge und das Gewährleistungsrecht. Daneben sieht die EU-Verordnung (EU) 2019/881 (Rechtsakt zur Cybersicherheit) europäische IT-Sicherheits-Zertifizierungsschemata und Konformitätserklärungen vor, welche u. a. darauf abzielen sollen, die IT-Sicherheit für Produkte und Prozesse by design und by default zu erhöhen sowie Produkte und Services mit aktueller Soft-

30 Vollständigkeitshalber sei an dieser Stelle zumindest darauf hingewiesen, dass die Diskussion zur Zukunft der Sicherheitsarchitektur des Internets im vollen Gange ist. Die Zukunftsfähigkeit und Eignung des TCP/IP-Protokollstapels im IoT wird insbesondere durch den chinesischen Vorstoß einer sogenannten New IP-Variante herausgefordert.

ware und Hardware auszustatten, die keine bekannten Sicherheitsschwachstellen aufweisen (Verordnung (EU) 2019/881, 2019, S. Art. 51 i); Richtlinie (EU) 2019/771, 2019). Die Digitale-Inhalte-Richtlinie erfasst dabei nach Artikel 2 Nr. 1 folgende Bereiche:

- Video- und Audioinhalte, Anwendungen, digitale Spiele, sonstige Software; darunter sollen auch Streaming-Portale fallen, Daten für 3D-Drucker etc.
- Dienstleistungen, die die Erstellung, Verarbeitung oder Speicherung von Daten in digitaler Form ermöglichen, wenn von Verbraucherinnen und Verbrauchern bereitgestellt (erfasst vor allem Cloud-Dienste)
- Dienstleistungen, die die gemeinsame Nutzung der von anderen Nutzerinnen und Nutzern dieser Dienstleistung in digitaler Form bereitgestellten Daten und sonstige Interaktionen mit diesen Daten ermöglichen (soziale Netzwerke und Plattformen wie z. B. E-Commerce und Sharing-Plattformen)

Die Richtlinie ist damit vor allem auf Stand-alone-Software bezogen, wohingegen die Warenhandelsrichtlinie unter anderem nach Art. 2 Nr. 5 Waren mit digitalen Elementen (Smart Devices) umfasst.

Die Updateverpflichtungen sind sowohl in der Richtlinie über digitale Inhalte als auch in der Warenhandelsrichtlinie enthalten. Aktualisierungen von digitalen Inhalten (stand alone oder auch wenn sie Teil eines Geräts sind) werden mit dem neuen Rechtsrahmen Bestandteil des Gewährleistungsrechts (Riehm & Abold, 2018).³¹

Allerdings werden sich für die Praxis Herausforderungen bei der Umsetzung der Richtlinien ergeben. Die Aktualisierungsverpflichtung soll sich nach dem richten, was der Verbraucher „vernünftigerweise erwarten kann“ (Richtlinie (EU) 2019/770, 2019, S. Art. 8 Abs. 2 lit b; Richtlinie (EU) 2019/771, 2019, S. Art. 7 Abs. 3 lit a). Der genaue Zeithorizont für die Bereitstel-

lung von Updates bleibt damit unklar. Die Fristberechnung wird durch die Einordnung im Gewährleistungsrecht erst ab dem sogenannten Gefahrenübergang (z. B. Verkauf im Einzelhandel) beginnen. Für die Softwarehersteller ergibt sich damit ein zeitliches Delta zwischen der Herstellung und dem tatsächlichen Verkaufsmoment, auf das sie keinen Einfluss haben.

Auch aus Sicht des Handels ist dies herausfordernd: Die Richtlinien legen den Händlern im Rahmen neuer Gewährleistungsrechte für die Verbraucherinnen und Verbraucher Pflichten auf, die sie nicht beeinflussen können, da sie auf die Herstellungsprozesse und das Aufspielen der Updates auf die verkauften Geräte keinen Einfluss haben. § 327 u des Referentenentwurfs zur Umsetzung der Digitale-Inhalte-Richtlinie sieht daher einen Rückgriffsanspruch des Unternehmers vor (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2020 b).

Die vorstehend beschriebenen Herausforderungen zeigen aber, dass das aus verbraucherpolitischer Sicht wichtige und richtige Ziel, die Gerätesicherheit über Updates zu erhöhen, durch die besagten rechtlichen Vorgaben nicht sehr rechtsklar und praxistauglich adressiert wird. Es müssen sich nun über längere Zeiträume Konkretisierungen durch Gerichtsverfahren herausbilden. Sowohl aus Verbraucher- als auch aus wirtschaftlicher Perspektive wäre eine klarere Regelung auf EU-Ebene daher zu bevorzugen gewesen.

Notwendig wäre nun bei der Umsetzung vor allem die Klarstellung, dass die Erwartungshaltung der Verbraucherinnen und Verbraucher auch durch klare Mindestvorgaben der Updatezeiten und -zyklen beeinflusst werden kann. Das gäbe Herstellern die Möglichkeit, durch Angabe der Updatezeiträume für ihre Geräte Planungssicherheit zurückzugewinnen und die Preisstabilität der Geräte auch im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher beizubehalten. Dass die Angaben des Herstellers im Rahmen der Beurteilung des „vernünftig Erwartbaren“ berücksichtigt werden sollen, ergibt sich

31 So formuliert Art. 7 Absatz 3 die Verpflichtung für Updates wie folgt: „Im Falle von Waren mit digitalen Elementen muss der Verkäufer dafür sorgen, dass der Verbraucher über Aktualisierungen, einschließlich Sicherheitsaktualisierungen, die für den Erhalt der Vertragsmäßigkeit dieser Waren erforderlich sind, informiert wird und solche erhält / während des Zeitraums, den der Verbraucher aufgrund der Art und des Zwecks der Waren und der digitalen Elemente und unter Berücksichtigung der Umstände und der Art des Vertrags vernünftigerweise erwarten kann, wenn im Kaufvertrag die einmalige Bereitstellung des digitalen Inhalts oder der digitalen Dienstleistung vorgesehen ist, oder / während des gesamten Zeitraums, wenn im Kaufvertrag die fortlaufende Bereitstellung des digitalen Inhalts oder der digitalen Dienstleistung über einen Zeitraum vorgesehen ist.“

aus den weiteren Ausführungen im Richtlinienentwurf³²; die weitere Konkretisierung wird der Rechtsprechung überlassen werden müssen. Im Sinne nachhaltiger Produktzyklen müssen Geräte sowohl sicher als auch nutzerfreundlich entwickelt und gehalten werden. Die Bestimmung, wie lange Updates aufgespielt werden können, muss aber für verschiedene Produktkategorien und Produktionsreihen differenziert erfolgen.³³ So können z. B. auch die Grenzen der Hardware selbst zu einem bestimmten Zeitpunkt das Aufspielen neuester Software verhindern, zu Lasten der Nutzerfreundlichkeit gehen oder das Gerät sogar unbrauchbar machen. Dabei kann es sein, dass die bisherige Lebens- und Nutzungsdauer von Produkten durch die Vernetzung und die dadurch ausgelöste Updateverpflichtung verkürzt wird. Welche Auswirkungen das auf die Nachhaltigkeit im Sinne von SDG 12 und die tatsächlichen Kosten für Verbraucherinnen und Verbraucher hat, sollte dabei in zukünftigen Untersuchungen noch genauer in den Blick genommen werden. Die zunehmende Digitalisierung und Vernetzung von Produkten schafft für die Verbraucherinnen und Verbraucher zusätzliche Unsicherheiten bezüglich der Lebens- bzw. Nutzungsdauer. Offen und in Zukunft zu diskutieren ist, wie diese Unsicherheiten zeitnah adressiert werden können.

In diesem Kontext ergibt sich der folgende potenzielle Zielkonflikt: Nach derzeitigem Stand der Forschung für die Hersteller schwer handhabbar (für die Verbraucherinnen und Verbraucher aber möglicherweise wünschenswert) wären Modelle, in denen sich die Hersteller für alle Produktkategorien (unabhängig von ihrer Kritikalität) mit einer zu langen Updateverpflichtung (z. B. orientiert an der Gesamtlebensdauer von Produkten) konfrontiert sehen, da diese kaum umsetzbar und schwer einpreisbar ist. Sogenannte lebenslange Updateverpflichtungen würden zwar zu Preisanstiegen führen, könnten aber auf der anderen Seite auch dazu führen, externe Effekte des Konsums (Fragen der IT-Sicherheit) von Anfang an zu adressieren. Für Verbraucherinnen und Verbraucher ergäbe sich in einer solchen Konstellation vermutlich, dass sie weniger niedrigpreisige Produkte vorfinden, die Produkte aber sicherer wären. Auch könnte sich der Markt aufgrund

von Skaleneffekten auf einige wenige Hersteller verdichten (Bauer, Burkacky & Knochenhauer, 2017; Deloitte LLP, 2016). Da IT-Sicherheit künftig von zentraler Bedeutung sein wird, sind hier langfristig tragfähige Lösungen geboten. Teilhabeaspekte sollten mit anderen Mitteln adressiert werden.

Eine weitere mögliche Konsequenz wäre, dass zukünftig die Hersteller z. B. auf Leasing- oder Mietmodelle für smarte Geräte umsteigen würden, die Updates für eine fest vorgegebenen Zeitraum vorsehen und nach Ablauf einer Frist an die Hersteller zurückgegeben werden müssen. Die Aufwände für Verbraucherinnen und Verbraucher, die rechtlichen Implikationen und auch die Auswirkungen auf nachhaltige Produktzyklen sollten vorab noch im Detail untersucht werden. Die vorstehenden Ausführungen zeigen aber, dass Updateverpflichtungen grundsätzlich ein wirksames Mittel sind, um die Sicherheit von Produkten zu erhöhen und sie zu stärken. In einer Welt, in der immer mehr Geräte vernetzt sind, könnte darüber Gefahren begegnet werden, die durch eine Vielzahl unsicherer Geräte und deren Zusammenschluss für breit angelegte Attacken entstehen. Zugleich müssen die praktischen Auswirkungen für Verbraucherinnen und Verbraucher, Hersteller und Händler beachtet und Produktkategorien unterschieden werden. Dafür gilt es, insbesondere im heutzutage global funktionierenden Markt die Zielstellungen der Erhöhung der Sicherheit in Einklang zu bringen mit Verbraucherfreundlichkeit, Preisstabilität und Handhabbarkeit.

Eine zusätzliche relevante regulatorische Dimension im Internet der Dinge ergibt sich aus der Tatsache, dass die Produktion entsprechender IoT-Geräte in global vernetzten Lieferketten zum Großteil nicht in Deutschland oder der EU erfolgt. Dadurch ergeben sich verschiedenartige Risiken für die Produktsicherheit, die es aus regulatorischer Sicht zu adressieren gilt. Hier existiert bereits ein vielfältiges regulatorisches Rahmenwerk auf europäischer Ebene, das sich am Leitbild orientiert, kein unsicheres Produkt (das Menschen verletzen oder Dinge beschädigen könnte) im EU-Binnenmarkt zu verkaufen (Richtlinie 2001/95/EG, 2001; Verordnung (EU) 2019/1020, 2019). Im Grund-

32 Richtlinie (EU) 2019/770 Artikel 8 Abs. 1 lit. b.: „[U]nter Berücksichtigung öffentlicher Erklärungen, die von dem Unternehmer oder anderen Personen in vorhergehenden Gliedern der Vertragskette oder in deren Namen insbesondere in der Werbung oder auf dem Etikett abgegeben werden“. Siehe Richtlinie (EU) 2019/771 Artikel 7 Abs. 1 lit. d.

33 Insbesondere die Unterscheidung nach Kritikalität und durchschnittlicher Nutzungsdauer sollte hier zur Grundlage gemacht werden.

satz bedeutet dies, dass im Prinzip jeder Hersteller eines Produkts eine Konformitätserklärung für alle relevanten Richtlinien abgeben und das CE-Kennzeichen am Produkt anbringen muss. Der Rechtsakt zur Cybersicherheit (EU) 2019/881 sieht für Produkte der niedrigsten Sicherheitsstufe die Möglichkeit zur Abgabe einer Konformitätserklärung mit (noch zu bestimmenden) IT-Sicherheitsstandards durch den Hersteller selbst vor (Verordnung (EU) 2019/881, 2019, Art. 53). Solche Konformitätserklärungen zur IT-Sicherheit sind zunächst freiwillig, könnten aber im Rahmen der Überarbeitung der Produktsicherheitsrichtlinie (Richtlinie 2001/95/EG, 2001) zusätzlich zu bestehenden allgemeinen physischen Sicherheitsanforderungen zwingend vorgeschrieben werden. Dann müssten alle in die EU eingeführten Produkte auch bestimmte IT-Sicherheitsmerkmale auf- und ausweisen. Ob dieser Weg zu einem generell sichereren Angebot für Verbraucherinnen und Verbraucher führen kann, wird noch diskutiert.

Das bestehende System der Marktüberwachung funktioniert so, dass die Marktüberwachungsbehörden regelmäßig Produkte zum Testen bei Herstellern anfordern. Zudem kontrolliert der Zoll die Lieferungen in die EU stichprobenartig. Darüber hinaus werden alle nicht sicheren Produkte bei RAPEX gelistet (Europäische Kommission, o. J.). RAPEX steht für „Rapid Exchange of Information System“ und ist ein Schnellwarnsystem der EU für den Verbraucherschutz (o. A., 2020). Hersteller, welche die Anforderungen nicht erfüllen, werden darüber informiert und müssen die Produkte vom Markt nehmen. Aufgrund der Vielzahl der betroffenen Produkte und der Vielzahl der für die Überwachung zuständigen Stellen³⁴ stellt die effiziente Durchführung der Marktüberwachung und damit die Durchsetzung der Vorgaben in der Praxis eine Herausforderung dar. Stichproben durch den Zoll und Testkäufe durch die Marktüberwachung können angesichts dieser Vielfalt keine lückenlose Überwachung garantieren. Zeitliche Verzögerungen können zu einer verspäteten oder gar unterbleibenden Rücknahme von Produkten führen.

Am 25. Juni 2019 wurde die neue EU-Marktüberwachungsverordnung (MÜ-VO) veröffentlicht (Verordnung (EU) 2019/1020, 2019). Hinsichtlich des Onlinehandels

weitet die MÜ-VO die Definition von „Inverkehrbringen“ dahingehend aus, dass ein Produkt nun als in Verkehr gebracht gilt, wenn ein Angebot an einen in der EU ansässigen Endverbraucher innerhalb eines Mitgliedsstaats online oder über eine andere Form des Fernabsatzes gerichtet wird. Darüber hinaus weitet die neue MÜ-VO die Glieder der Lieferkette ebenfalls aus: Diese erfassen nun auch die sogenannten Erfüllungsdienstleister (Fulfillment-Dienstleister), welche die MÜ-VO als „jede natürliche oder juristische Person, die im Rahmen einer Geschäftstätigkeit mindestens zwei der folgenden Dienstleistungen anbietet: Lagerhaltung, Verpackung, Adressierung und Versand von Produkten, an denen sie kein Eigentumsrecht hat“ definiert. Wie die Hersteller, Bevollmächtigte, Importeure sowie Händler werden nun die Erfüllungsdienstleister in jeder Hinsicht als verpflichtete Wirtschaftsakteure betrachtet und unterliegen der Aufsicht der Marktüberwachungsbehörde. Damit hat die Marktüberwachung mehr Handhabe in Bezug auf Waren aus Nicht-EU-Staaten. Die Marktaufsicht ist weitgehend Ländersache – die Bundesnetzagentur koordiniert den Austausch zwischen den unterschiedlichen Marktüberwachungsbehörden.³⁵

Diese regulatorischen Rahmenwerke sollen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass Produktfälschungen und damit einhergehende Sicherheitsrisiken – gerade im Internet der Dinge – nach wie vor ein nicht zu vernachlässigendes Thema darstellen.

4.4.3 Sozialer Ansatzpunkt

In Übereinstimmung mit Zeng, Mare & Roesner (2017) wird es letztendlich auch darum gehen müssen, Verbraucherinnen und Verbraucher in ihrer Eigenverantwortung zu stärken, ohne sie dabei zu überfordern. Dass die generelle Bereitschaft zur Selbsthilfe aufseiten der Verbraucherinnen und Verbraucher besteht und die ggfs. ungewollte Eigenverantwortung durchaus auch als solche erkannt wird, lässt sich durch repräsentative Ergebnisse aus der Bitkom-Umfrage „Sicherheit & Vertrauen“ (Bitkom e. V., 2020 d) belegen: Auf die Frage „Wer ist Ihrer Meinung nach vorrangig für den Schutz Ihrer persönlichen Daten im Internet zuständig?“ antworteten

34 Siehe dazu die Liste der Marktüberwachungsbehörden der Europäischen Kommission (European Commission, 2020e) sowie der Bundesnetzagentur (2020).

35 Eine Übersicht findet sich bei der Bundesnetzagentur (2020).

73 Prozent der Befragten mit „Ich selber“. Angesichts der im vorliegenden Gutachten erfassten lückenhaften digitalen Verbraucherkompetenzen (siehe Abschnitt 2) wird allerdings rasch die zugrunde liegende Problematik sichtbar. Einmal mehr wird die Notwendigkeit deutlich, diese Kompetenzen rasch weiterzuentwickeln.

Die verschiedenen Stakeholder und Institutionen sollten daher verbraucherfreundliche Hilfestellungen bereitstellen, um die Verbraucherinnen und Verbraucher aktiv dabei zu unterstützen, bestehende Informationsasymmetrien zu überbrücken und die Sensibilisierung für die potenziellen Gefahren im Smart Home zu schärfen. Von besonderer Bedeutung könnte dabei die in diesem Gutachten bereits an anderer Stelle erwähnte digitale Kompetenz der Verbraucherinnen und Verbraucher sein (siehe Abschnitt 2). Zielgruppenspezifische Angebote, die Verbraucherinnen und Verbraucher dabei unterstützen, die für sie relevanten Kompetenzen aufzubauen, wie z. B. der Digital Kompass, die digitalen Engel und die digitale Nachbarschaft von DsiN können hier einen wichtigen Beitrag leisten (Deutschland sicher im Netz e. V., o. J.). Allerdings darf trotz eines allgemeinen Verbraucherinteresses an IT-Sicherheit und der Anerkennung von Eigenverantwortung nicht außer Acht gelassen werden, dass auch unabhängig von der Kompetenz individuell unterschiedliche Bedürfnisse und Präferenzen der Verbraucherinnen und Verbraucher bestehen, welche für den Kauf und die Nutzung von IoT-Geräten ausschlaggebend sind (siehe die unter Abschnitt 4.1 aufgeführten Befunde). Welche Relevanz IT-Sicherheit im Kontext der IoT-Nutzung für jeden Einzelnen objektiv und subjektiv hat bzw. haben sollte, ist noch nicht umfassend untersucht und könnte durch die Verbraucherbeforschung künftig geklärt werden.

Sowohl Eigenverantwortung als auch Sensibilisierung sollten dabei aber nicht losgelöst von den die Verbraucherinnen und Verbraucher umgebenden Umweltbedingungen gesehen werden, da diese ebenfalls im positiven, sicherheitszuträglichen Sinne gestaltbar sind. Während das sogenannte Nudging als Möglichkeit einer Entscheidungsunterstützung bereits in un-

terschiedlichsten Kontexten diskutiert wurde, bietet „digitales Nudging“³⁶ durchaus noch unausgeschöpftes Potenzial, um Verbraucherinnen und Verbraucher in Richtung mehr IT-Sicherheit zu stupsen – sei es durch entsprechend leicht auswählbare sicherheitszuträgliche Default-Optionen oder farblich abschreckende Warnmeldungen bei sicherheitskritischem Fehlverhalten. Die Liste denkbarer Szenarien ist lang, muss allerdings erst noch intensiver wissenschaftlich auf Wirksam- und Generalisierbarkeit hin untersucht werden. Dabei dürfte künftig auch die Debatte um die Personalisierbarkeit digitaler Nudges an Bedeutung gewinnen.

Ein weiterer, bislang noch nicht adressierter, aber im Gesamtkontext immer wichtiger werdender Hebel ist der Fokus auf die Usability bei der Umsetzung von Security-by-Design-Prinzipien in IoT-Produkten. Unter dem Begriff „Usable Security“ entsteht ein zunehmend wichtiger werdendes Feld im Bereich der Sicherheitsforschung. So beschäftigt sich bspw. die Forschungsgruppe SECUSO am Karlsruher Institut für Technologie sowie die Forschungsgruppe Usable Security and Privacy an der Universität der Bundeswehr in München mit dem nutzerzentrierten Verhalten in sicherheitskritischen Kontexten. Die dort und anderswo generierten Forschungsergebnisse rund um Usable Security müssen künftig verstärkt Eingang in die IoT-Produktentwicklung finden.

4.5 Politischer Handlungsbedarf aus Verbraucherperspektive

IT-Sicherheit und Nutzerfreundlichkeit müssen in Zukunft in Einklang gebracht werden. Andernfalls wird es kaum möglich sein, die Vorteile, die das Internet der Dinge und das Smart Home für Verbraucherinnen und Verbraucher bereithält, voll und ganz auszuschöpfen. Gefragt sind hier sowohl der Gesetzgeber und staatliche Stellen als auch die Hersteller von IoT-Produkten, die ihre Verantwortung nicht gegenseitig aufeinander abwälzen dürfen. Dies gilt umso mehr angesichts der

36 „Digital Nudging“ bezeichnet den Einsatz von Design-Elementen bei der Gestaltung von Benutzeroberflächen, um das Verhalten von Personen in digitalen Entscheidungssituationen zu beeinflussen (Weinmann, Schneider & Brocke, 2016; Acquisti et al., 2017; Reisch, 2020). Gestaltungselemente sind vor allem das grafische Design (Text, Farben), Erinnerungen, Rückmeldungen, Formulierungen (Framing) sowie Anordnungen (Priming, Saliency) von Inhalten. Weitere Beispiele für solche Digital Nudges können Voreinstellungen auf technischen Geräten sein, wie z. B. automatische Updates. Siehe ergänzend auch Lorenz-Spreen et al. (2020).

vielfältigen ungelösten Problematiken und Zielkonflikte, die in diesem Bereich bereits sichtbar sind. So sind u. a. Fragen des Datenschutzes zu klären, z. B. immer dann, wenn von der Nutzung entsprechender IoT-Geräte im privaten Bereich auch die Daten dritter Personen betroffen sind. Zudem kann die fortschreitende Nutzung von IoT-Geräten das Problem digitaler Ausschlüsse verschärfen. Und nicht zuletzt stellen sich Fragen im Kontext der Sicherheit und Gerätenutzung bei infrastrukturell bedingten Systemausfällen.

Auch die Verbraucherinnen und Verbraucher selbst müssen ihre Eigenverantwortung wahrnehmen, da viele Angriffsszenarien in der Praxis konkret bei ihnen ansetzen und ihr Verhalten einen wichtigen Teil der Gesamtsicherheit darstellt. Cybersicherheit ist eine Querschnittsaufgabe und die Risiken beginnen am schwächsten Glied in der Kette. Bei der Formulierung entsprechender Empfehlungen sollte allerdings beachtet werden, dass die digitalen Verbraucherkompetenzen lückenhaft sind.

Aber nicht nur die Verbraucherinnen und Verbraucher müssen sich weiterentwickeln, auch die Wirtschaft wird daran arbeiten müssen, Sicherheit als zwingendes Qualitätsmerkmal und so als potenziellen Wettbewerbsvorteil zu verstehen und Security by Design bzw. by Default zur Ausgangsbasis für die Produktentwicklung zu machen, wie dies im Datenschutzrecht bereits der Fall ist. Daneben sind staatliche Stellen und insbesondere das BSI – als nationale Cybersicherheitsbehörde – neben ihren Kontrollaufgaben dazu aufgerufen, die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Wirtschaft auf kooperativer Basis, vor allem im Rahmen der Allianz für Cybersicherheit und des UP KRITIS (das ist eine öffentlich-private Kooperation zwischen Betreibern Kritischer Infrastrukturen, deren Verbänden und den zuständigen staatlichen Stellen), zu intensivieren und transparente Entscheidungsprozesse zu etablieren. In diesem Zusammenhang ist die weitere Entwicklung des BSI in Richtung der Übernahme von Aufgaben im Bereich des Verbraucherschutzes positiv zu beurteilen. Die für Marktüberwachung zuständigen

Stellen müssen dafür sorgen und mit der entsprechenden Personalausstattung versehen werden, dass die Entdeckung bei Nichteinhaltung von Mindeststandards ein relevantes Risiko für Hersteller darstellt. Nur so können Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.

Für die Verbraucherinnen und Verbraucher wird es wichtig sein, Software-Updates für (IoT-)Geräte unverzüglich und möglichst automatisiert durchzuführen bzw. durchführen zu lassen, sich mit den Risiken und Gefahren im vernetzten Alltag auseinanderzusetzen und auf nachhaltige Produktnutzung zu achten.³⁷

Für die Verbraucherpolitik stellen sich in diesem Zusammenhang somit zusammenfassend die folgenden Herausforderungen:

1. Gewährleistung eines angemessenen Grades digitaler und sicherheitsspezifischer Kompetenzen der Verbraucherinnen und Verbraucher, um Risiken und Chancen von IoT-Produkten eigenständig beurteilen und abwägen zu können
2. Ausrichtung des IoT-Produktangebots nicht nur an den (funktionsbezogenen) Interessen, sondern auch an den (sicherheitsbezogenen) Bedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher
3. Etablierung von sich gegenseitig verstärkenden Feedbackloops aus regulativen Vorgaben, verbrauchs- und sicherheitsorientierter IoT-Entwicklung sowie anreizbasierter Inverantwortungnahme von Verbraucherinnen und Verbrauchern

Aus Verbrauchersicht wäre daher die Umsetzung einer Reihe von Maßnahmen wünschenswert, die geeignet sein könnten, den geschilderten Herausforderungen zu begegnen:

Die Einführung eines vom BSI vergebenen und überwachten praxistauglichen IT-Sicherheitskennzeichens sollte zügig vorangetrieben werden mit dem Ziel, es im Rahmen des Rechtsaktes zur Cybersicherheit bei

37 Das Kaufverhalten von Verbrauchern zeigt zudem, dass insbesondere im Smartphone-Markt bereits nach kurzer Zeit neue Geräte erworben werden. Die Mehrheit legt großen Wert auf aktuelle Hardware. 58 Prozent der privaten Smartphone-Nutzer geben an, sich immer das neueste Smartphone-Modell zu kaufen. Entsprechend jung sind die Geräte, die derzeit im Einsatz sind: Jeder Zweite (51 Prozent) hat sein Smartphone innerhalb der vergangenen zwölf Monate gekauft. Drei von zehn (30 Prozent) haben ein 13 bis 24 Monate altes Gerät. Nur jeder Sechste (16 Prozent) hat sein Smartphone länger als zwei Jahre (Bitkom e. V., 2020b).

der ENISA als europäisches Cybersicherheitsschema einzubringen. Für eine möglichst breite Wirkung und Akzeptanz sollte das Sicherheitskennzeichen für Verbraucherinnen und Verbraucher eine bedarfsgerechte Entscheidungshilfe darstellen und möglichst unbürokratische Produktzertifizierungsprozesse für Hersteller aufweisen. Sinnvoll wären in diesem Zusammenhang vertiefende Untersuchungen dazu, welche spezifischen Bedarfe in verschiedenen Nutzergruppen tatsächlich bestehen, sodass die Kennzeichnung tatsächlich eine relevante Entscheidungshilfe darstellen kann.

Hersteller sollten die Möglichkeit haben – wie dies auch im Referentenentwurf zur Umsetzung der Digitale-Inhalte-Richtlinie vorgesehen ist (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2020b) – im Wege einer transparenten Kennzeichnung die von ihnen für das jeweilige IoT-Produkt bereitgestellten Updatezeiträume und -prozesse anzugeben, um die produktbezogene Erwartungshaltung von Verbraucherinnen und Verbrauchern kanalisieren zu können und die Akzeptanz von Software-Updates zu steigern. Gleichzeitig sollte untersucht werden, wie Verbraucherinnen und Verbraucher die neuen Vorgaben wahrnehmen – insbesondere, ob sie die durch die Regelung angestrebten Veränderungen als Vorteil für sich sehen.

Die staatliche Förderung zielgruppenspezifischer Informations- und Unterstützungsangebote, wie bspw. der digitalen Engel und der digitalen Nachbarschaft von DsiN e.V. sollte fortgesetzt und punktuell verstärkt werden. Gleichzeitig sollte das Thema IT-Sicherheit im Rahmen der allgemeinen Digitalkompetenz an Grundschulen, in der Mittelstufe der Sekundarschulen und in den Berufsschulen vermittelt werden, um die sichere Nutzung von digitaler Technik in der Breite zu fördern.

Die Forschungsbestrebungen zu Usable Security sollten verstärkt werden und der nahtlose Transfer der wissenschaftlichen Erkenntnisse in die Wirtschaft zur Stärkung von nutzerzentrierten Security-by-Design-Prinzipien im Consumer IoT und Smart Home gefördert werden.

5 Betrug an Verbraucherinnen und Verbrauchern (Consumer Fraud) in der digitalen Welt

5.1 Verbraucherpolitische Relevanz von Consumer Fraud in der digitalen Welt

Als im Frühjahr 2020 im Zuge der sogenannten Corona-Soforthilfen das elektronische Antragsverfahren in vielen Bundesländern eröffnet wurde, gab es einen Ansturm auf die Internetseiten der Behörden. In diesem Ansturm gelang es einer Gruppe von Betrügnern, sich unter Vortäuschung einer falschen Identität größere Beträge zu erschleichen (WAZ, 2020). Und auch wenn der Schaden am Ende nicht so hoch ausfiel, wie zunächst zu befürchten war (Aachener Nachrichten, 2020), so zeigte sich doch, wie verwundbar auch staatliche Institutionen in der digitalen Welt sind.

Was damals passierte und große mediale Aufmerksamkeit auf sich zog, findet im Kleinen tagtäglich statt. Dabei sind die Betroffenen aber oft nicht Unternehmen oder sogenannte Solo-Selbstständige, sondern Verbraucherinnen und Verbraucher. Es handelt sich um eine Variante des Identitätsdiebstahls, die unter dem Rubrum Consumer Fraud³⁸ (Hille, Walsh & Cleveland, 2015) in den Verbraucherwissenschaften bereits seit einiger Zeit diskutiert wird und in einigen Ländern politisch adressiert wird. So berichtet bspw. in den USA die Federal Trade Commission (FTC) regelmäßig darüber und hält die entsprechenden Verbraucherprobleme somit fest im Blick (Federal Trade Commission, 2020).

Anders in Deutschland – hier fehlt es bisher an einer entsprechenden behördlichen Erfassung. Lediglich in vereinzelten, aperiodischen Berichten, wie z.B. der Verbraucherzentralen bzw. des vzbv, findet man gelegentlich Hinweise auf Art und Ausmaß des Betrugs an den Verbraucherinnen und Verbrauchern bzw. des Identitätsdiebstahls. Vor diesem Hintergrund soll im

38 Die wohl passende Übersetzung wäre Betrug an der Verbraucherin/am Verbraucher.

Identitätsmissbrauch und Identitätsdiebstahl

Identitätsmissbrauch und Identitätsdiebstahl sind in Rechtsprechung und Literatur gebräuchliche Begriffe (Borges et al., 2011, S. 9 ff.). Allerdings wird ein Verständnis der Begriffe regelmäßig vorausgesetzt, einheitliche Definitionen fehlen bislang.

In der Literatur wird der Begriff „Identitätsmissbrauch“ etwa als „Nutzung des Identitätsdiebstahls zum Schaden der betroffenen Person“ definiert (Busch, 2009).

Von dieser Definition, die wiederum von der Definition des Begriffs des Identitätsdiebstahls abhängig ist, werden etwa Fälle nicht erfasst, bei denen zunächst legal erlangte Personendaten später missbraucht werden. Sie deckt aber nahezu alle Fälle und Formen des missbräuchlichen Handelns unter Verwendung einer fremden Identität ab. Erfasst wird u. a. die Handlung gegenüber einem Dritten unter der Vorgabe einer falscher, d. h. einer anderen als der eigenen Identität.

Folgenden die mit dem Betrug an Verbraucherinnen und Verbrauchern verbundene Phänomenologie sowie die daraus resultierende verbraucherpolitische Problematik skizziert werden. Wie wir in diesem Kapitel zeigen werden, lässt sich im Ergebnis festhalten, dass Consumer Fraud in Deutschland ein facettenreiches Problem ist, von dem viele Verbraucherinnen und Verbraucher betroffen sind. Die Verbraucherpolitik sowie die mit ihr verbundenen Institutionen und Behörden sollten dieses Problem besser in den Blick nehmen.

„Betrug am Verbraucher“ bzw. „Consumer Fraud“ kann verstanden werden als täuschendes Handeln, das zu einem finanziellen oder anderweitigen Verlust bei Konsumentinnen und Konsumenten führt. Alternative Definitionen bezeichnen Betrug an der Verbraucherin bzw. am Verbraucher bzw. Consumer Fraud auch als rechtswidrige Täuschung oder Betrug gegen ein Individuum oder eine Gruppe, welche zu finanziellen Verlusten oder physischem Schaden führt.

Neben der bereits erwähnten Form des Identitätsdiebstahls können Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt auf vielfältige Weise betrogen werden. Hierzu gehören u. a.:

- Kreditkartenbetrug
- gefälschte Online-Einkäufe
- Vortäuschung von Eigenschaften
- falsche Gewinnspiele
- falsche Werbeversprechen
- betrügerische Wohltätigkeit
- Hypothekenbetrug, Falschdarstellung des Zustandes von Immobilien
- Rechnungserstellung für nicht erbrachte Leistungen
- Fälschungen von Lebensmitteln, Medizin, Kosmetik etc.
- Identitätsdiebstahl im Internet
- Phishing-E-Mails oder Pop-ups, die auf ein vermeintliches Problem mit dem Benutzerkonto oder auf eine vermeintliche Auszahlung hinweisen. Wenn der Kunde sich über eine gefälschte Eingabemaske in seinem Benutzerkonto einloggen möchte, sind seine Zugangsdaten gestohlen.³⁹
- gefälschte Online-Produktrezessionen
- Robo-Calls (massenhafte automatisierte Anrufe). Hierbei handelt es sich um aufgenommene Nachrichten mit betrügerischen Intentionen statt persönliche Anrufer. Sie sind günstig und einfach einzurichten, von überall auf der Welt durchführbar.

Aktuell werden in diesem Zusammenhang insbesondere die folgenden Entwicklungen berichtet (Bitkom e. V., 2020c; Deutschland sicher im Netz e. V., 2020, S. 10):

39 Siehe dazu auch Kulikova, Sidorina & Shcherbakova (2020)

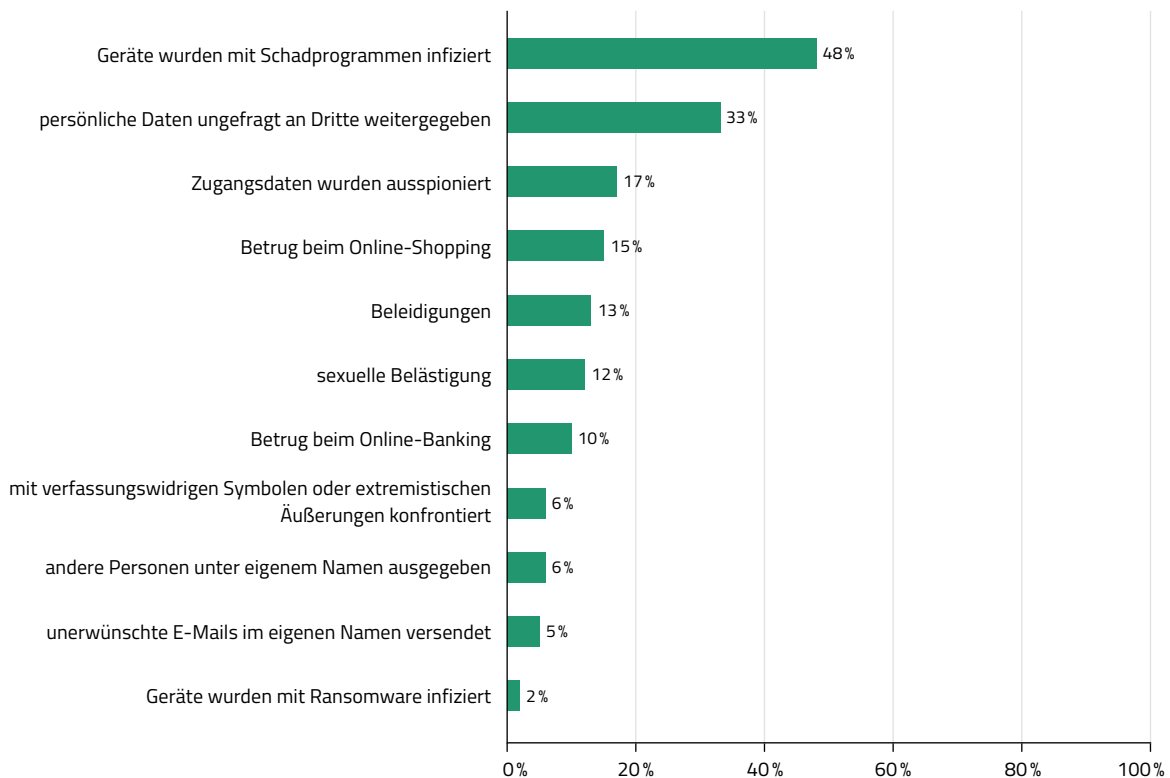
5.2 Ausmaß und Gegenmaßnahmen gegen Betrug an Verbraucherinnen und Verbrauchern in der digitalen Welt

Vor dem Hintergrund der genannten Problematik möchte der SVRV die Verbraucherpolitik dafür sensibilisieren, die Entwicklungen im Bereich Consumer Fraud besser als bisher noch in den Blick zu nehmen. Dies erscheint auch deswegen geboten, da der Anteil der Internetnutzerinnen und -nutzer in Deutschland, die eine wachsende Bedrohung durch Internetkriminalität sehen, von 89 Prozent (2018) auf 94 Prozent (2019) nochmals gestiegen (Bitkom e.V., 2020 c) und 2020 auf diesem hohen Niveau geblieben ist (Bitkom e.V., 2020 e). Ergänzend dazu berichten 61 Prozent der Befragten, dass sie in den vergangenen zwölf Monaten persönliche Erfahrungen mit kriminellen Vorfällen

im Internet gemacht hätten (Bitkom e.V., 2020 e). Eine detaillierte Darstellung der entsprechenden Vorfälle zeigt Abbildung D.II-44. Ferner berichten 28 Prozent der Befragten in einer anderen Studie, dass sie große Angst davor haben, Opfer von Datendiebstahl im Internet zu werden (Schufa Holding AG, 2018, S. 50).

Um sich davor zu schützen, ergreifen Verbraucherinnen und Verbraucher eigenverantwortlich und von sich aus die in Abbildung D.II-45 dargestellten individuellen Maßnahmen: Am weitesten verbreitet ist der achtsame Umgang mit E-Mails (die ggf. bei unbekanntem Absender nicht geöffnet werden), die regelmäßige Prüfung von Kontobewegungen auf Auffälligkeiten und eine generell sparsame Angabe von Daten im Internet. Weitere Maßnahmen werden noch von gut zwei Drittel der Internetnutzerinnen und -nutzer ergriffen. Weniger als die Hälfte versuchen, zu Schutzzwecken möglichst wenige Online-Shops zu nutzen, um so Registrierungen zu vermeiden.

Abbildung D.II-44: Erfahrungen mit kriminellen Vorfällen im Internet 2020



Bitkom e.V., 2020e, CATI-Befragung der deutschsprachigen Wohnbevölkerung ab 16 Jahren. $n = 1.016$ Internetnutzer. Fragestellung: „Welche der folgenden Erfahrungen mit kriminellen Vorfällen haben Sie persönlich in den vergangenen zwölf Monaten im Internet gemacht?“, Mehrfachnennungen möglich.

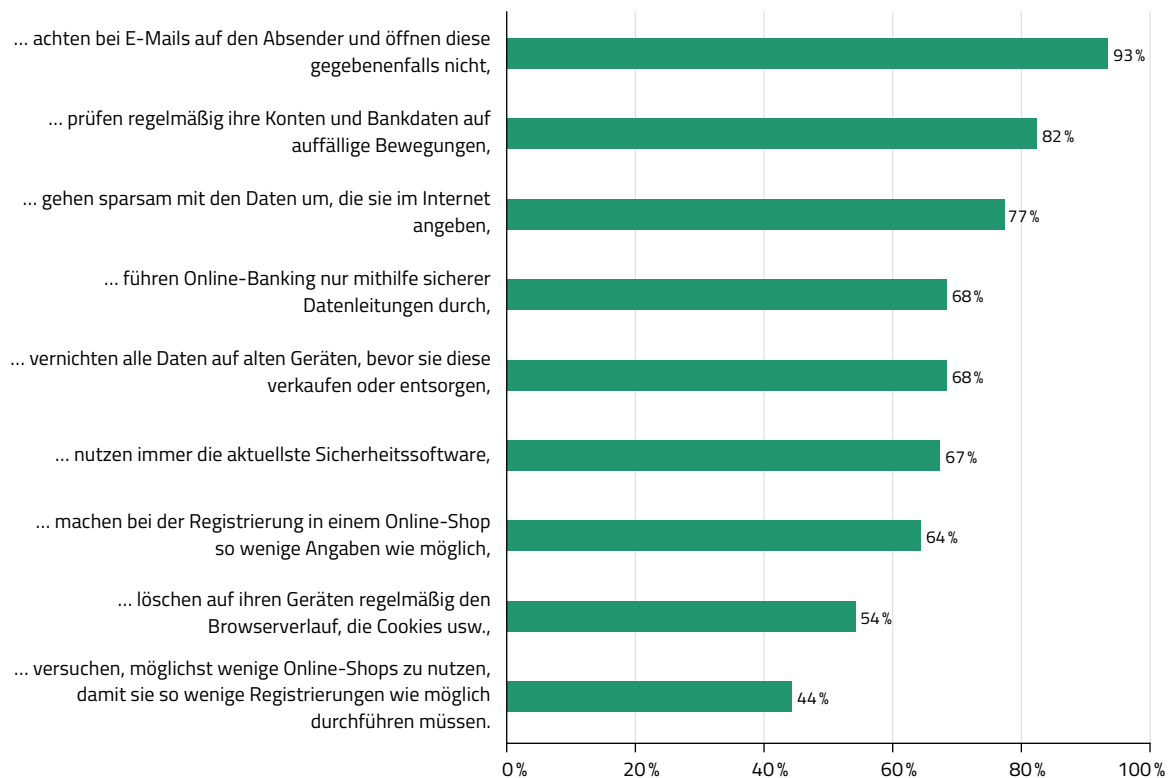
Die Verbraucherpolitik sollte darüber hinausgehend Maßnahmen ergreifen, um Consumer Fraud strukturell entgegenzuwirken. Die in diesem Zusammenhang zu sehende Weiterentwicklung des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik, die „Verbraucherschutz als zusätzliche Aufgabe des BSI“ etablieren soll (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, o.J.), sollte – weiterhin – proaktiv begleitet werden (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik & Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., 2020). Dabei wäre es u. a. zweckmäßig, aktuelle verbraucherwissenschaftliche Erkenntnisse z. B. im Bereich der Verbraucherinformationsforschung strukturell zu integrieren (etwa indem der Wissenstransfer zwischen der Verbraucherforschung und der Verbraucherpolitik institutionalisiert wird). Sinnvoll wäre auch, durch die verhaltenswissenschaftlich fundierte Gestaltung relevanter Entscheidungsarchitekturen und IT-Umfelder sowie

verbrauchergerecht aufbereitete Informationen die Wahrscheinlichkeit für Consumer Fraud zu reduzieren. Gleichwohl sollte auch an dieser Stelle im Blick behalten werden, dass ein bloßes Mehr an Informationen gerade in diesem stark technisch dominierten Feld wenig effektiv sein wird. Vielmehr geht es um (infra-)strukturelle Entwicklungen, mit denen der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Consumer Fraud erhöht werden kann. Dies gilt insbesondere für den offenkundig besonders relevanten Bereich des Identitätsdiebstahls bzw. -missbrauchs, bei dem im Übrigen noch völlig unklar ist, wie Verbraucherinnen und Verbraucher auf einen entsprechenden Vorfall reagieren.

Eine eher technische Möglichkeit hierzu böte die verstärkte Nutzung sicherer Authentifizierungsverfahren (2-Faktor-Verfahren). Diese scheidet momentan aber noch daran, dass die Verfahren wenig nutzerfreundlich

Abbildung D.II-45: Von Verbrauchern ergriffene Maßnahmen zum Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten 2018

Um sich vor dem Missbrauch ihrer persönlichen Daten zu schützen, ergreifen Verbraucher verschiedene Maßnahmen; sie ...



sind und deswegen kaum akzeptiert werden. An dieser Stelle könnten verbraucherpolitische Maßnahmen ansetzen, die dazu beitragen könnten, die Nutzerfreundlichkeit und somit die Akzeptanz zu erhöhen. Zudem sollten neue Betrugsmaschinen oder Phishing-Attacken möglichst schnell öffentlich bekannt gemacht werden. Dies könnte bspw. durch die Einrichtung entsprechender Portale geschehen, wie sie z. B. im Bereich der Lebensmittelsicherheit bereits seit Längerem bestehen (z. B. das Portal www.lebensmittelwarnung.de). Ergänzend hierzu ist die Verbraucheraufklärung für mehr IT-Sicherheit so auszugestalten, dass sie alle Verbrauchertypen erreicht. Aus den Umfragen zum Sicherheitsindex von Deutschland sicher im Netz ergibt sich, dass die Vermittlung von IT-Sicherheitskenntnissen nicht nur über Online-Angebote erfolgen kann, sondern die persönliche Vermittlung von Kenntnissen durch souveräne Nutzerinnen und Nutzer sowie Multiplikatoren vor Ort eine wichtige Rolle spielt, um unsichere Nutzende zu erreichen und zu stärken. Daher sollten solche Multiplikatoren inhaltlich unterstützt und untereinander vernetzt werden (Deutschland sicher im Netz e. V., 2020).

5.3 Politischer Handlungsbedarf aus Verbraucherperspektive

Betrachtet man die vorliegenden Daten und Statistiken, so wird deutlich, dass Consumer Fraud ein Problem von großer empirischer Bedeutung ist. Fast neun von zehn Deutschen haben Angst davor, dass ihre Identität in der digitalen Welt missbraucht werden könnte. Viele ergreifen Maßnahmen, um sich selbst zu schützen. Vor dem Hintergrund aber, dass, wie eingangs dieses Kapitels gezeigt wurde, die digitalen Verbraucherkompetenz Lücken aufweisen und eine rasche Verbesserung diesbezüglich nicht zu erwarten ist, sollte die Verbraucherpolitik dieses Themengebiet ressortübergreifend (z. B. in Kooperation von BMJV und dem Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat [BMI]) besser als bisher in den Blick nehmen. Erste institutionelle Entwicklungen sind aus Sicht des SVRV zu begrüßen. Ihr Erfolg wird indes noch abzuwarten sein.

6 Handlungsempfehlungen

Ziel des vorliegenden Kapitels ist es, die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt zu erfassen. Grundlegend dafür war die These, dass die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt insbesondere durch Kompetenz- und Ressourcenunterschiede zwischen Anbietern und Verbrauchern bestimmt wird. Dabei ist zu betonen, dass diese These keine Verantwortungszuschreibung impliziert: Viele Herausforderungen in der digitalen Welt können nur durch ein Zusammenwirken verschiedener Akteure bewältigt werden. Von zentraler Bedeutung ist aber die Erkenntnis, dass unterschiedliche Fähigkeiten der Verbraucherinnen und Verbraucher oft aus der unterschiedlichen Verfügbarkeit von und Zugängen zu verschiedenen Ressourcen, z. B. dem Zugang zu technischen Infrastrukturen, Informationen, Wissen sowie der sozioökonomischen Lage resultieren. Um die damit angesprochenen Zusammenhänge empirisch greifbar zu machen, wurde mit dem Konzept der digitalen Kompetenz (Digital Literacy) ein analytischer Schwerpunkt gesetzt. Dies erschien notwendig, da Digitalkompetenzen im Verbraucherkontext als Bedingung für die Teilnahme an digitalen Märkten, für das in diese Märkte gesetzte Vertrauen und als Voraussetzung eines sicheren und selbstbewussten Verbraucherhandelns in der digitalen Welt gelten. Digitale Verbraucherkompetenzen sind somit 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.

Gleichzeitig war bis dato unklar, auf welchem Niveau die digitalen Verbraucherkompetenzen in der Bevölkerung Deutschlands aktuell liegen und wie sie in der deutschen Bevölkerung verteilt sind. Diese Wissenslücke wurde zumindest in ersten Ansätzen geschlossen, indem als Grundlage für ein künftiges Monitoring digitaler Verbraucherkompetenzen ein Messkonzept entwickelt wurde. Mit diesem wurden erstmalig in Deutschland die digitalen Verbraucherkompetenzen empirisch erhoben.

Kompetenzlücken schließen

Die Ergebnisse der vom SVRV durchgeführten Befragung führen uns zu dem Schluss, dass die digitalen Verbraucherkompetenzen in Deutschland Lücken aufweisen. Diese Lücken sind aus verbraucherpolitischer Perspektive unterschiedlich zu bewerten. 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 Kompetenz zum Schutz von Daten, denn der Schutz der eigenen Daten ist ein Thema, das viele Menschen derzeit mit Sorge erfüllt.

Deutlich ist, dass digitale Verbraucherkompetenzen sozial ungleich verteilt sind. Bei Älteren (60 Jahre und älter), formal wenig Gebildeten und damit in den untersten Einkommenssegmenten sind sie unterdurchschnittlich ausgeprägt. Vor dem Hintergrund der Bedeutung, die digitalen Verbraucherkompetenzen beigemessen wird, ist davon auszugehen, dass die potenziellen Vorteile der Teilnahme an und souveränes Verbraucherhandeln auf digitalen Märkten in diesen Segmenten der Bevölkerung im Moment und noch auf einige Jahre hinaus am wenigsten realisiert werden (können).

Dies legt mit Blick auf das Erreichen des Ziels souveränen Verbraucherhandelns politischen Akteuren und Institutionen nahe, dass Maßnahmen zur Erhöhung digitaler Verbraucherkompetenzen diese Segmente nicht aus dem Blick verlieren sollten. Zu denken ist naturgemäß an Maßnahmen der Verbraucherbildung. Die Förderung von Projekten wie dem Digital Kompass mit seinem Fokus auf ältere Menschen durch das BMJV ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen. Wünschenswert wären angesichts der Förderziele darüber hinaus allerdings (vergleichbare) Maßnahmen, die speziell auf formal wenig Gebildete und Einkommensschwache ausgerichtet sind. Zum einen ginge es dabei darum, für diese spezifischen Zielgruppen (wenig Gebildete, zugleich auch oft einkommensschwach und älter) aufbauend auf den Erfahrungen bisheriger Modellprojekte spezifische Projektangebote zu entwickeln und zu vermitteln. Zum anderen müssten Maßnahmen ergriffen werden, um die digitalen Verbraucherkompetenzen auch in der Breite weiterzuentwickeln. Dabei sollte der besonderen Dynamik, die mit dem Wandel der digitalen Welt verbunden ist, Rechnung getragen werden.

Informationen über Verbraucherrechte und Verhaltenstipps für gängige Aktivitäten im Internet sollten gezielt auch über die allgemein genutzten Medien wie Fernsehen und Tageszeitung angeboten werden. Zusätzlich zu den bereits genannten Maßnahmen für die ältere Bevölkerung und die weiteren spezifischen Zielgruppen erscheint die Vermittlung von Digitalkompetenz an Grundschulen, in der Mittelstufe der Sekundarschulen und in den Berufsschulen besonders wichtig. Dies ist nicht nur notwendig, um Nachteile im Kompetenzerwerb aufgrund der sozialen Herkunft zu verhindern, sondern dies könnte sich auch positiv auf die Digitalkompetenz anderer Familienmitglieder und Peers auswirken, und zwar immer dann, wenn diese Kompetenz in den jeweiligen Haushalten und Bezugsgruppen weitergegeben wird. Bei allen Maßnahmen der Verbraucherbildung (egal, an welche Zielgruppen sie sich richten) wäre dabei sicherzustellen, dass die Kompetenzen, die für ein sicheres und selbstbewusstes Verbraucherhandeln auf digitalen Märkten relevant sind, im jeweiligen Bildungsangebot berücksichtigt werden.

Angesichts des festgestellten (mittleren) Durchschnittsniveaus digitaler Verbraucherkompetenzen in der Gesamtbevölkerung können sich die zum Erreichen einer höheren Digitalkompetenz notwendigen Maßnahmen aber nicht in einer nur auf einzelne (besonders vulnerable) Bevölkerungssegmente ausgerichteten Förderstrategie erschöpfen. Vielmehr notwendig scheinen Maßnahmen zur Kompetenzsteigerung in allen Teilen der deutschen Bevölkerung. Dazu sollten Digitalkompetenzen, die insbesondere mit Blick auf die Rolle als Verbraucherin und Verbraucher relevant sind, möglichst in sämtlichen Maßnahmen Berücksichtigung finden, die auf die Förderung der Digitalkompetenz ausgerichtet sind. Darüber hinausgehend wäre zu gewährleisten, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher dazu befähigt werden, im fließenden Übergang zwischen Bürgerinnen- und Bürgerkompetenz einerseits und Verbraucherinnen- und Verbraucherkompetenzen andererseits, kritische Kompetenzen gegenüber Ansätzen einer digitalen Kuratierung der individuellen Lebensführung zu entwickeln.

Der SVRV empfiehlt:

Die bestehenden Lücken in der digitalen Verbraucherkompetenz sind so weit wie möglich zu schließen. Flankierend dazu sollte in sämtlichen Vorhaben zur Förderung der Digitalkompetenz in Deutschland be-

dacht werden, dass Bürgerinnen und Bürger auch in ihrer Rolle als Verbraucher in der digitalen Welt handeln und dass das souveräne Agieren in diesem Handlungskontext spezifische Fähigkeiten und Fertigkeiten erfordert, die über allgemeine Digitalkompetenz (z. B. Bedienung der nötigen Technik) hinausgehen. Zudem sollte die Verbraucherpolitik die Entwicklung der digitalen Verbraucherkompetenzen in regelmäßigen Abständen kontrollieren und die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen evaluieren. Schließlich ist die Aufsicht über Anbieter digitaler Dienstleistungen und die eingesetzten Algorithmen zu verbessern.

Effektivität der Verbraucherinformation beachten

Vergleichs- und Vermittlungsplattformen bildeten einen weiteren Schwerpunkt dieses Kapitels. Hier war für den SVRV von besonderem Interesse,

- in welchem Ausmaß sich Nutzerinnen und Nutzer solcher Plattformen der dort potenziell auftretenden beeinflussenden Faktoren (u. a. Marktabdeckung, wirtschaftliche Verflechtungen, Rankingkriterien, Zustandekommen von Nutzerbewertungen) bewusst sind,
- inwieweit sie sich für plattformseitig bereitgestellte Informationen zu diesen Faktoren (Transparenzinformationen) interessieren.

Zudem wurde untersucht, in welchem Ausmaß Nutzende von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen Transparenzinformationen tatsächlich nutzen, wie zufrieden sie damit ggf. sind und warum sie diese ggf. nicht nutzen.

Die Ergebnisse der vom SVRV durchgeführten Befragung aktueller Nutzerinnen und Nutzer von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen legen mit Blick auf diese Fragen den Schluss nahe, dass im Durchschnitt nur etwa gut die Hälfte der aktuellen Plattformnutzerinnen und -nutzer in den Bereichen Reisen, Versicherungen und Telekommunikation überhaupt Interesse an Informationen zu den Problemfeldern hat. Damit ist das Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher an Transparenzinformationen teils weit weniger ausgeprägt, als auf Grundlage der bisher vorhandenen empirischen Erkenntnisse angenommen werden

musste. Am häufigsten besteht offenkundig Interesse an Informationen zur vertraglichen Rollenverteilung bei Plattformgeschäften, am wenigsten verbreitet ist das Interesse am Geschäftsmodell von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen. Im Branchenvergleich ist das Interesse an Transparenzinformation beim Vergleichen im Versicherungsbereich am weitesten verbreitet.

Die tatsächliche Nutzung von Transparenzinformation beim plattformbasierten Vergleichen bleibt nochmals teils deutlich hinter dem Informationsinteresse zurück. Die Ergebnisse der Studie verdeutlichen, dass sich im Durchschnitt nur etwas mehr als ein Viertel der Nutzerinnen und Nutzer bei Angebotsvergleichen in den Bereichen Reisen, Versicherungen und Telekommunikation zu Themen wie Rankingkriterien, Marktabdeckung, Geschäftsmodell usw. aktuell informiert.

Bedeutsam scheint zudem angesichts der verbraucherpolitischen Diskussionen der weitverbreitete Verzicht der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Informationsaktivitäten und die überwiegende Nichtnutzung von Transparenzinformationen beim plattformbasierten Vergleichen. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass der zentrale Grund für fehlende Informationsaktivitäten wohl ein Desinteresse bzw. ein Entlastungsinteresse 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, weitverbreiteter Grund ist, dass es 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 dem Hintergrund dieser Ergebnisse 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 (siehe dazu auch Teil E dieses Gutachtens). Vielmehr ist anzunehmen, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher diese zusätzlichen Informationen ohne Weiteres gar nicht wahrnehmen werden.

Der SVRV empfiehlt:

Die kommenden Maßnahmen des rechtlichen Verbraucherschutzes und der Verbraucherinformation (Informationsverpflichtungen) zur Regulierung von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen sollten 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.

Maßnahmen zur Verbraucherbildung für die digitale Welt (siehe Abschnitt 2.5) könnten Vergleichs- und Vermittlungsplattformen als ein im Verbraucheralltag relevantes Anwendungsfeld von Algorithmen thematisieren, an dem sich Funktionsweise und Implikationen von Algorithmen für Verbraucherinnen und Verbraucher lebensweltnah verdeutlichen lassen.

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. Hier wäre zunächst auch an Maßnahmen im Bereich der Verbraucherbildung zu denken, aber auch an eine stärkere Verpflichtung zum verbraucher-gerechten Design von Websites, beispielsweise durch verbraucherfreundliche Pflichten zur Beschriftung von Schaltflächen und zur verbraucherfreundlichen Erreichbarkeit und Ausgestaltung zentraler Informationen, z. B. durch Visualisierung. Erforderlich ist hierfür freilich zunächst die Entwicklung eines passenden abgestuften Informationsvermittlungsmodells (siehe dazu auch Teil E dieses Gutachtens).

Die Verbraucherpolitik sollte prüfen, in welcher Form zukünftigen Informationsverpflichtungen nachgekommen werden sollte. Ratsam wäre, eine Regelung anzustreben, welche die Informationen vor den entscheidenden Verbraucherhandlungen (i. d. R., aber eben nicht immer, Vertragsabschluss bzw. Bestellung) möglichst einfach (d. h. mit minimalem Aufwand) verpflichtend zugänglich macht (siehe dazu auch Teil E dieses Gutachtens).

IT-Sicherheitskennzeichen etablieren

Mit Blick auf das in diesem Kapitel ebenfalls adressierte Themengebiet der Sicherheit des Internets der Dinge 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 und die Risiken beginnen am schwächsten Glied in der Kette – und dies kann durchaus der Verbraucher oder die Verbraucherin sein.

Wenn man zur Kenntnis nimmt, dass die Entwicklung von entsprechenden Kompetenzen seitens der Verbraucherinnen und Verbraucher 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 aber 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 zu achten. Flankiert werden könnten diese Maßnahmen durch verhaltenswissenschaftlich fundierte Maßnahmen wie bspw. leicht auswählbare sicherheitszuträgliche Default-Optionen oder farblich abschreckende Warnmeldungen.

Der SVRV empfiehlt:

Die Verbraucherpolitik sollte die Einführung eines praxistauglichen, vom BSI verliehenen IT-Sicherheitskennzeichens zügig vorantreiben mit dem Ziel, es im Rahmen des Rechtsaktes zur Cybersicherheit bei der ENISA als europäisches Cybersicherheitsschema einzubringen. Für eine möglichst breite Wirkung und Akzeptanz sollte das Sicherheitskennzeichen für Verbraucherinnen und Verbraucher eine bedarfsgerechte

Entscheidungshilfe darstellen und möglichst unbürokratische Produktzertifizierungsprozesse für Hersteller aufweisen. Sinnvoll wären in diesem Zusammenhang vertiefende Untersuchungen dazu, welche spezifischen Bedarfe in verschiedenen Nutzergruppen tatsächlich bestehen, sodass die Kennzeichnung tatsächlich eine relevante Entscheidungshilfe darstellen kann.

Hersteller sollten die Möglichkeit haben, im Wege einer transparenten Kennzeichnung die von ihnen für das jeweilige IoT-Produkt bereitgestellten Updatezeiträume und -prozesse anzugeben, um die produktbezogene Erwartungshaltung von Verbraucherinnen und Verbrauchern kanalisieren zu können und die Akzeptanz von Software-Updates zu steigern. Gleichzeitig sollte untersucht werden, wie Verbraucherinnen und Verbraucher die neuen Vorgaben wahrnehmen – insbesondere ob sie die durch die Regelung angestrebten Veränderungen als Vorteil für sich sehen.

Die staatliche Förderung zielgruppenspezifischer Informations- und Unterstützungsangebote, wie bspw. der digitalen Engel und der digitalen Nachbarschaft von DsiN e. V., sollte fortgesetzt und punktuell verstärkt werden. Gleichzeitig sollte das Thema IT-Sicherheit im Rahmen der allgemeinen Digitalkompetenz an Grundschulen, in der Mittelstufe der Sekundarschulen und in den Berufsschulen vermittelt werden, um die sichere Nutzung digitaler Technik in der Breite zu fördern.

Die Forschungsbestrebungen zu (Digital) Nudging, (Digital) Boosting und Usable Security sollten grundsätzlich verstärkt werden und der Transfer der wissenschaftlichen Erkenntnisse in die Wirtschaft insbesondere auch zur Stärkung von nutzerzentrierten Security-by-Design-Prinzipien im Consumer IoT und Smart Home gefördert werden. Dabei sollten auch nutzerfreundliche Lösungen für die bei der Nutzung von Smart-Home-Anwendungen auftretenden Datenschutzfragen Berücksichtigung finden. Ebenfalls weiter untersucht werden sollten die Auswirkungen bestehender Regulierung (Updateverpflichtung) auf Zielkonflikte zwischen Sicherheit, Nachhaltigkeit und Wahlfreiheit für Verbraucherinnen und Verbraucher.

Betrug am Kunden bekämpfen

Nicht zuletzt sollte die Verbraucherpolitik die Entwicklungen, die mit dem Themengebiet Consumer Fraud verbunden sind, stärker noch als bisher in den Blick nehmen. Zwar gibt es zu diesem Themengebiet derzeit kaum belastbare empirische Studien, betrachtet man aber die vorliegenden Daten und Statistiken, so wird deutlich, dass Consumer Fraud ein Problem von großer empirischer Bedeutung sein dürfte: So haben fast neun von zehn Deutschen 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. Gleichzeitig weisen (wie eingangs dieses Kapitels gezeigt) die digitalen Verbraucherkompetenzen Lücken auf und eine kurzfristige Verbesserung diesbezüglich ist nicht zu erwarten.

Der SVRV empfiehlt:

Die Verbraucherpolitik sollte 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. Ihr Erfolg wird indes noch abzuwarten sein.

Die Empfehlungen haben deutlich gemacht: Bildung ist in der digitalen Welt ein Schlüsselement, das aber nur mittelfristig beginnt, nachhaltig zu wirken. Für die weitere Entwicklung der Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt wird zentral sein, dass die Verbraucherpolitik verstärkt Strategien und Maßnahmen ergreift, die dazu beitragen, die Verbraucherinnen und Verbraucher zu befähigen, in der digitalen Welt souveräne und hinreichend informierte Entscheidungen zu treffen. Auf dem Weg dorthin sollten infrastrukturelle und institutionelle Maßnahmen erfolgen, die sicherstellen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher, die nicht gut informiert und selbstbestimmt digital agieren, trotzdem sicher in der digitalen Welt im eigenen Interesse handeln können.

Literatur

- Aachener Nachrichten. (02. November 2020). *4350 Verfahren wegen Betrugsverdacht mit Corona-Soforthilfe*. Abgerufen am 02. November 2020 von https://www.aachener-nachrichten.de/wirtschaft/4350-verfahren-wegen-betrugsverdacht-mit-corona-soforthilfe_aid-54389253
- Acquisti, A., Adjerid, I., Balebako, R., Brandimarte, L., Cranor, L. F., Komanduri, S., . . . Wilson, S. (2017). Nudges for Privacy and Security: Understanding and Assisting Users' Choices Online. *ACM Computing Surveys*, 50(3).
- AFP. (6. September 2014). Unter Vergleichsportalen lohnt Vergleich. *Berliner Morgenpost*. Abgerufen am 11. Mai 2020 von <https://www.morgenpost.de/printarchiv/wirtschaft/article131960970/Unter-Vergleichsportalen-lohnt-Vergleich.html>
- BAGSO Service Gesellschaft & Deutschland sicher im Netz e. V. (o. J.). *Digital Kompass*. Abgerufen am 27. November 2020 von <https://www.digital-kompass.de/>
- Bauer, H., Burkacky, O., & Knochenhauer, C. (19. Mai 2017). *Security in the Internet of Things*. Abgerufen am 11. November 2020 von <https://www.mckinsey.com/industries/semiconductors/our-insights/security-in-the-internet-of-things#>
- BDI, Bitkom e. V., & DIHK. (22. September 2020). *BDI, Bitkom und DIHK zur Fortführung der Nationalen Cyber-Sicherheitsstrategie: Cyber-Sicherheitskompetenzen in Staat und Unternehmen deutlich stärken*. Abgerufen am 23. September 2020 von <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/BDI-Bitkom-und-DIHK-zur-Fortfuehrung-der-Nationalen-Cyber-Sicherheitsstrategie>
- Bekanntmachung der Europäischen Kommission 2020/C 424/01. (2020). Leitlinien zur Transparenz des Rankings gemäß der Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates. Abgerufen am 17. Dezember 2020 von [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020XC1208\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020XC1208(01))
- Bertino, E. (2017). Botnets and Internet of Things security. *Computer*, 50(2), S. 76–79.
- Bitkom e. V. (2020 a). *Das intelligente Zuhause: Smart Home 2020*. Abgerufen am 07. Januar 2021 von <https://www.bitkom.org/Bitkom/Publikationen/Smart-Home-Studie-2020>
- Bitkom e. V. (20. Februar 2020 b). *Markt rund um Smartphones wächst auf 36 Milliarden Euro*. Abgerufen am 05. November 2020 von <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Markt-rund-um-Smartphones-waechst-auf-36-Milliarden-Euro>
- Bitkom e. V. (2020 c). *Vertrauen & IT-Sicherheit*. Abgerufen am 03. November 2020 von https://www.bitkom.org/sites/default/files/2020-02/bitkom_vertrauenit-sicherheit2020.pdf
- Bitkom e. V. (2020 d). *Vertrauen und Sicherheit*. Abgerufen am 11. September 2020 von <https://www.bitkom-research.de/de/Vertrauen-IT-Sicherheit-2020>
- Bitkom e. V. (2020 e). *6 von 10 Internetnutzern von Cyberkriminalität betroffen*. Abgerufen am 08. Januar 2021 von <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/6-von-10-Internetnutzern-von-Cyberkriminalitaet-betroffen>
- Bitkom e. V. (o. J.). *Mehr Tempo beim Mobilfunkausbau*. Abgerufen am 27. November 2020 von <https://www.bitkom.org/mobilfunkausbau>
- Borges, G., Schwenk, J., Stuckenberg, C.-F., & Wegener, C. (2011). *Identitätsdiebstahl und Identitätsmissbrauch im Internet. Rechtliche und technische Aspekte*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Brecko, B., & Ferrari, A. (2016). *Der Referenzrahmen für digitale Kompetenzen für Verbraucher*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der EU.
- BT-Drucks. 19/2759. (2018). Drucksache des Deutschen Bundestages 18/2759 vom 13.06.2018.

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik & Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2020). *Memorandum of Understanding zur Förderung der Informationssicherheit von VerbraucherInnen*. o. O. Abgerufen am 05. November 2020 von https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/digitaler_Verbraucherschutz/MoU-BSI-vzvb-2020.pdf

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik. (03. Juli 2020). *Prüfbare Sicherheit im Smart Home*. Abgerufen am 17. November 2020 von https://www.bsi.bund.de/DE/Service-Navi/Presse/Pressemitteilungen/Presse2020/Sicherheit_Smart-Home_030720.html

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik. (o. J.). *Digitaler Verbraucherschutz – BSI*. Abgerufen am 02. November 2020 von https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Verbraucherinnen-und-Verbraucher/Leistungen-und-Kooperationen/Digitaler-Verbraucherschutz/digitaler-verbraucherschutz_node.html

Bundeskartellamt. (2019). *Sektoruntersuchung Vergleichsportale*. Bonn. Abgerufen am 28. Juli 2020 von https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Vergleichsportale_Bericht.pdf

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. (3. November 2020 a). *Entwürfe zur Umsetzung der Richtlinie über digitale Inhalte und zu den vertraglichen Regelungen der Modernisierungsrichtlinie vorgelegt*. Abgerufen am 04. November 2020 von https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Bereitsstellung_digitaler_Inhalte.html

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. (2020 b). *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte der Bereitstellung digitaler Inhalte und digitaler Dienstleistungen*. Abgerufen am 25. November 2020 von https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE_Bereitsstellung_digitaler_Inhalte.pdf

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. (13. Januar 2021). *Entwürfe zur Umsetzung der Richtlinie über digitale Inhalte und zu den vertraglichen Regelungen der Modernisierungsrichtlinie vorgelegt*. Abgerufen am 13. Januar 2021 von https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Bereitsstellung_digitaler_Inhalte.html

Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat. (16. Dezember 2020). *Kabinett beschließt Entwurf für IT-Sicherheitsgesetz 2.0*. Abgerufen am 17. Dezember 2020 von <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/12/it-sig-2-kabinett.html>

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. (2020 a). *Der Breitbandatlas*. Abgerufen am 27. November 2020 von <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Breitbandausbau/Breitbandatlas-Karte/start.html>

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. (2020 b). *Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Mitte 2020)*. Abgerufen am 06. Januar 2021 von <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/breitband-verfuegbarkeit-mitte-2020.pdf>

Bundesnetzagentur. (2020). *Marktüberwachung im Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 765/2008*. Abgerufen am 27. November 2020 von https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Technik/DMUEF/Geltungsbereich.pdf

Bundesweite Informatikwettbewerbe (BWINF). (o. J.). *Bundesweite Informatikwettbewerbe*. Abgerufen am 27. November 2020 von <https://bwinf.de/>

Busch, C. (2009). *Biometrie und Identitätsdiebstahl. Datenschutz und Datensicherheit*, 33(5), S. 317.

Busch, C. (2018). *Verbraucherschutz in der Plattformökonomie*. WISO Diskurs 15/2018, Friedrich Ebert Stiftung. Abgerufen am 30. Juli 2020 von <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/14618.pdf>

- Busch, C. (2019). *Effektiver Verbraucherschutz im On-line-Handel: Verantwortung und Haftung von Internetplattformen. Rechtsgutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.* Abgerufen am 05. Mai 2020 von https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/02/17/vzbv_gutachten_verbraucherrechtliche_plattformhaftung.pdf
- Carretero, S., Vuorikari, R., & Punie, Y. (2017). *DigComp 2.1: The Digital Competence Framework for Citizens. With eight proficiency levels and examples of use.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- CCRA. (o. J.). *Common Criteria.* Abgerufen am 17. November 2020 von <https://www.commoncriteriaportal.org/cc/>
- Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency, & GfK. (2019). *Consumers attitudes towards cross-border trade and consumer protection 2018.* Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Dasgupta, A., Gill, A. Q., & Hussain, F. (2019). Privacy of IoT-enabled smart home systems. In Y. Ismail (Hrsg.), *Internet of Things (IoT) for automated and smart applications* (S. 9–24). London: IntechOpen.
- Deloitte LLP. (2016). *Switch on to the connected home.* Abgerufen am 11. November 2020 von https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/gr/Documents/consumer-business/gr_consumer-review_16_noexp.pdf
- Deutschland sicher im Netz e. V. (2020). *DsiN-Sicherheitsindex 2020.* Berlin. Abgerufen am 03. November 2020 von <https://www.sicher-im-netz.de/dsin-sicherheitsindex-2020>
- Deutschland sicher im Netz e. V. (o. J.). *Digitaler Engel.* Abgerufen am 11. November 2020 von <https://www.sicher-im-netz.de/digitaler-engel>
- DFA Digital für alle GmbH. (2020). *Digitaltag 2020: Studie zur digitalen Teilhabe.* Abgerufen am 14. August 2020 von https://digitaltag.eu/sites/default/files/2020-06/Pr%C3%A4sentation%20Digitaltag-Auftakt-PK%2016%2006%202020_Webseite_Studie_final.pdf
- DG CONNECT. (2016). *Digital skills indicator.* Abgerufen am 12. August 2020 von https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=14342
- Die Bundesregierung. (2018). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Aktualisierung 2018.* Berlin. Abgerufen am 05. November 2020 von <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/1559082/a9795692a667605f652981aa9b6cab51/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-aktualisierung-2018-download-bpa-data.pdf>
- Die Bundesregierung. (2020 a). *Verbraucherpolitischer Bericht der Bundesregierung 2020.* Abgerufen am 30. Juli 2020 von https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/PM/071520_Verbraucher-pol_Bericht_2020.pdf
- Die Bundesregierung. (24. Juni 2020 b). *Digitales Deutschland – Monitoring zur Digitalkompetenz der Bevölkerung.* Abgerufen am 14. August 2020 von <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitales-deutschland-monitoring-zur-digitalkompetenz-der-bevoelkerung-1587482>
- Die Bundesregierung. (07. Oktober 2020 c). *Digitales Deutschland – Monitoring zur Digitalkompetenz der Bevölkerung.* Abgerufen am 06. Januar 2021 von <https://www.digital-made-in.de/dmide/vorhaben/digital-deutschland-moni-to-ring-zur-digital-kompetenz-der-be-voel-ke-rung-1793980>
- Doshi, R., Apthorpe, N., & Feamster, N. (2018). Machine learning DDoS detection for consumer internet of Things devices. In *2018 IEEE Security and Privacy Workshops (SPW)* (S. 29–35).
- Ellemers, N. (2018). *Gender Stereotypes. Annual Review of Psychology, 69, S. 275–598.*
- ETSI. (2020). *ETSI EN 303 645 V2.1.1 CYBER; Cyber Security for Consumer Internet of Things: Baseline requirements.* Abgerufen am 11. September 2020 von https://www.etsi.org/deliver/etsi_en/303600_303699/303645/02.01.01_60/en_303645v020101p.pdf

Europäische Kommission. (2018). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher [A New Deal for Consumers]*. COM/2018/0183 final. Brüssel. Abgerufen am 11. Mai 2020 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1573718927782&uri=CELEX%3A52018DC0183>

Europäische Kommission. (2020). *Zur Künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen*. Weißbuch, Brüssel. Abgerufen am 05. Januar 2021 von https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_de.pdf

Europäische Kommission. (o. J.). *Safety Gate: Schnellwarnsystem für gefährliche Non-Food-Produkte – Meldungen suchen*. Abgerufen am 11. September 2020 von https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/?event=main.search&lng=de

European Commission. (26. August 2019). *The digitale competence framework for consumers*. Abgerufen am 10. August 2020 von <https://ec.europa.eu/jrc/en/dig-compconsumers>

European Commission. (11. Juni 2020 a). *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020*. Abgerufen am 13. August 2020 von <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-economy-and-society-index-desi-2020>

European Commission. (02. Juli 2020 b). *Digital skills and jobs*. Abgerufen am 05. August 2020 von <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/digital-skills>

European Commission. (2020 c). *New Consumer Agenda*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels. Abgerufen am 17. November 2020 von https://ec.europa.eu/info/files/new-consumer-agenda-strengthening-consumer-resilience-sustainable-recovery_de

European Commission. (2020 d). *DigComp*. Abgerufen am 27. November 2020 von <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomp>

European Commission. (2020 e). *List of national market surveillance authorities by country*. Abgerufen am 27. November 2020 von <https://ec.europa.eu/docs-room/documents/43529>

European Commission. (2020 f). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC*. Brussels. Abgerufen am 05. Januar 2021 von <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-single-market-digital-services-digital>

European Commission. (2020 g). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)*. Brussels. Abgerufen am 05. Januar 2021 von https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal-regulation-single-market-digital-services-digital-services-act_en.pdf

European Commission. (2020 h). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act)*. Brussels. Abgerufen am 05. Januar 2021 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0767>

European Commission. (o. J.). *Data Visualisation Tool - Data & Indicators*. Abgerufen am 27. November 2020 von <https://digital-agenda-data.eu/>

European Union Agency for Cybersecurity (ENISA). (2020). *Cybersecurity Certification*. Abgerufen am 17. November 2020 von <https://www.enisa.europa.eu/publications/cybersecurity-certification-eucc-candidate-scheme>

Eurostat. (1. September 2017). *ICT usage in households and by individuals*. Abgerufen am 13. August 2020 von https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/isoc_i_esms.htm

- Federal Trade Commission. (Januar 2020). *Consumer Sentinel Network Data Book 2019*. Abgerufen am 13. Mai 2020 von https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/consumer-sentinel-network-data-book-2019/consumer_sentinel_network_data_book_2019.pdf
- Ferrari, A. (2013). *DIGCOMP: A Framework for Developing and Understanding Digital Competence in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- forsa marplan Markt- und Mediaporschungsgesellschaft mbH. (2021). Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt: Repräsentativbefragung zu digitalen Verbraucherkompetenzen und zur Nutzung von Vergleichs- und Vermittlungsplattformen. Methodenbericht und Tabellenband. *Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen. Abgerufen von <https://www.svr-verbraucherfragen.de/>
- forsa Politik- und Sozialforschung GmbH. (2020). *Nachhaltigkeit während der Corona-Krise. Teil: Digitalisierung und Nachhaltigkeit*. Berlin. Abgerufen am 20. Januar 2021 von <https://www.dbu.de/media/030620092728oa9d.pdf>
- Gao, L., & Bai, X. (2014). A unified perspective on the factors influencing consumer acceptance of internet of things technology. *Asia Pacific Journal of Marketing and Logistics*, 26(2), S. 211–231.
- Gaver, W. W. (1991). Technology affordances. In S. P. Robertson, G. M. Olson, J. S. Olson, & A. f. Machinery (Hrsg.), *Proceedings of the SIGCHI conference on human factors in computing systems* (S. 79–84). New York, NY, USA.
- Gerberding, J., & Wagner, G. G. (2019). Gesetzliche Qualitätssicherung für „Predictive Analytics“ durch digitale Algorithmen. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 52(4), S. 116–119.
- Gilroy, P. (2020). *Fähigkeiten für die digitale Welt – Engagement als Chance*. Berlin: Stifterverband. Abgerufen am 14. August 2020 von <http://www.ziviz.de/download/file/656>
- Golovacheva, K., & Smirnova, M. (2019). Towards an integrative framework of consumers' digital competences. In D. A. Alexandrov, A. V. Boukhanovsky, A. V. Chogonov, Y. Kabanov, O. Koltsova, & I. Musabirov (Hrsg.), *Digital transformation and global society* (S. 281–291). Cham: Springer Nature Switzerland AG.
- Heidrich, J., & Kipker, D. K. (27. Juli 2020). *Wie das IT-Sicherheitsgesetz 2.0 Bürger und Unternehmen regulieren soll*. Abgerufen am 11. September 2020 von <https://www.heise.de/hintergrund/Wie-das-IT-Sicherheitsgesetz-2-0-Buerger-und-Unternehmen-regulieren-soll-4842913.html>
- Hertwig, R., & Grüne-Yanoff, T. (2017). Nudging and Boosting: Steering or Empowering Good Decisions. *Perspectives on Psychological Science*, 12(6), S. 973–986.
- Herzog, S. M., & Hertwig, R. (2019). Kompetenzen mit „Boosts“ stärken: Verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse jenseits von „Nudging“. In C. B. Bala, P. Maier, & W. Schuldzinsik (Hrsg.), *Verbraucherbildung. Ein weiter Weg zum mündigen Verrucher* (S. 19–40). Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW.
- Hille, P., Walsh, G., & Cleveland, M. (2015). Consumer fear of online identity theft: Scale development and validation. *Journal of Interactive Marketing*(30), S. 1–19.
- Hintemann, R., & Hinterholzer, S. (2018). *Smarte Rahmenbedingungen für Energie- und Ressourceneinsparungen bei vernetzten Haushaltsprodukten*. Kurzstudie im Auftrag des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND), Berlin. Abgerufen am 05. November 2020 von https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/energie-wende/energiewende_studie_vernetzte_produkte.pdf
- Initiative D21 e. V. (2020). *Wie digital ist Deutschland? D21 Digitalindex 19/20*. Abgerufen am 29. Juni 2020 von https://initiated21.de/app/uploads/2020/02/d21_index2019_2020.pdf

- Institut für Innovation und Technik & Wendehorst, C. (2016). *Verbraucherrelevante Problemstellungen zu Besitz- und Eigentumsverhältnissen beim Internet der Dinge*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen. Abgerufen am 11. Januar 2021 von <https://www.svr-verbraucherfragen.de/dokumente/verbraucherrecht-2-0-verbraucher-in-der-digitalen-welt/verbraucherrelevante-problemstellungen-zu-besitz-und-eigentumsverhaeltnissen-beim-internet-der-dinge/>
- Jenkins, H. S. (2008). Gibson's "Affordances": Evolution of a pivotal concept. *Journal of Scientific Psychology*, S. 34–45. Abgerufen am 06. Mai 2020 von https://www.psycencelab.com/uploads/5/4/6/5/54658091/gibsons_affordances_evolution_of_a_pivotal_concept.pdf
- Kulikova, T., Sidorina, T., & Shcherbakova, T. (07. August 2020). *Spam and phishing in Q2 2020*. Abgerufen am 11. November 2020 von <https://securelist.com/spam-and-phishing-in-q2-2020/97987/>
- Laapere, M. (2018). *Recommendations on assessment tools for monitoring digital literacy within UNESCO DLGF*. Abgerufen am 05. August 2020 von http://gaml.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/2/2018/12/4.4.2_02-Assessment-tools-for-monitoring-digital-literacy.pdf
- Law, N., Woo, D., de la Torre, J., & Wong, G. (2018). *A Global Framework of Reference on Digital Literacy Skills for Indicator 4.4.2*. Unesco Institute for Statistics, Montreal. Abgerufen am 24. Februar 2018 von <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/ip51-global-framework-reference-digital-literacy-skills-2018-en.pdf>
- Liedtke, C., Baur, N., Dehmel, S., Grimm, V., Kenning, P., Micklitz, H. W., . . . Scharioth, S. (2020). *Nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion ermöglichen. Empfehlungen für die Verbraucherpolitik*. Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen, Berlin. Abgerufen am 05. November 2020 von https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/Policy_Brief_Nachhaltiger_Konsum.pdf
- Lin, H., & Bergmann, N. W. (2016). IoT privacy and security challenges for smart home environments. *Information*, 7(3), S. 44.
- Lorenz-Spreen, P., Lewandowsky, S., Sunstein, C. R., & Hertwig, R. (2020). How behavioural sciences can promote truth, autonomy and democratic discourse online. *Nature Human Behaviour*(4), S. 1102–1109.
- Lusardi, A., & Mitchell, O. S. (2011). Financial literacy around the world: an overview. *Journal of Pension Economics and Finance*, 10(4), S. 497–508.
- McSweeney, T. (2018). Consumer protection in the age of connected everything. *NYLS Law Review*, 62(2017–2018), S. 203–214.
- Moore, D. A., & Dev, A. S. (2018). Individual differences in overconfidence. In V. Zeigler-Hill, & T. K. Shackelford (Hrsg.), *Encyclopedia of Personality and Individual Differences*. New York: Springer.
- o. A. (2020). *Rapex (Schnellwarnsystem)*. Abgerufen am 11. September 2020 von <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/177219/rapex-schnellwarnsystem>
- Oehler, A., & Kenning, P. (2013). *Evidenzbasierung ermöglichen! Auf dem Weg zu einer realitätsnahen und empirisch fundierten Verbraucherpolitik*. Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMEL. o. O.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.). (2020). *Digitalisierung gestalten. Umsetzungsstrategie der Bundesregierung* (4. Ausg.). Abgerufen am 05. August 2020 von <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1605036/d71af00f84e-b2253ec2435d93fda5b6d/digitalisierung-gestalten-download-bpa-data.pdf?download=1>
- Raue, B. (2017). Haftung für unsichere Software. *Neue Juristische Wochenschrift*, 70(26), S. 1841–1904.
- Raue, B. (2018). Reichweite der vertraglichen Pflicht zur Aktualisierung von IT-Lösungen aufgrund von Gesetzesänderungen. *Computer und Recht*, 34(5), S. 277–285.
- Reisch, L. A. (2020). Nudging hell und dunkel: Regeln für digitales Nudging. *Wirtschaftsdienst*, 100, S. 87–91.


- Richtlinie (EU) 2019/2161. (2019). *Richtlinie (EU) 2019/2161 des Europäischen Parlaments und des Rates*. Abgerufen am 11. Mai 2020 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32019L2161>
- Richtlinie (EU) 2019/770. (2019). *Richtlinie (EU) 2019/770 des Europäischen Parlaments und des Rates*. Abgerufen am 12. November 2020 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32019L0770>
- Richtlinie (EU) 2019/771. (2019). *Richtlinie (EU) 2019/771 des Europäischen Parlaments und des Rates*. Abgerufen am 12. November 2020 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32019L0771>
- Richtlinie 2001/95/EG. (2001). *Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates*. Abgerufen am 17. November 2020 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32001L0095>
- Riehm, T. & Abold, M. A. (2018). Mängelgewährleistungspflichten des Anbieters digitaler Inhalte. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, 62(2), S. 82–91.
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., & Woelm, F. (2020). *The sustainable development goals and COVID-19. Sustainable development report 2020*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sachverständigenrat für Verbraucherfragen. (2016). *Verbraucherrecht 2.0. Verbraucher in der digitalen Welt. Gutachten des Sachverständigenrates für Verbraucherfragen*. Berlin. Abgerufen am 11. Mai 2020 von https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/Gutachten_SVRV-.pdf
- Sachverständigenrat für Verbraucherfragen. (2017). *Digitale Souveränität. Gutachten des Sachverständigenrates für Verbraucherfragen*. Berlin. Abgerufen am 14. Mai 2020 von https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/Gutachten_Digitale_Souver%C3%A4nit%C3%A4t_.pdf
- Sachverständigenrat für Verbraucherfragen. (2018). *Verbrauchergerechtes Scoring. Gutachten*. Berlin. Abgerufen am 14. Mai 2020 von https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/SVRV_Verbrauchergerechtes_Scoring.pdf
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2020). *Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken. Jahresgutachten*. Wiesbaden. Abgerufen am 16. November 2020 von https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202021/JG202021_Gesamtausgabe.pdf
- Salim, M. M., Rathore, S., & Park, J. H. (2020). Distributed denial of service attacks and its defenses in IoT: a survey. *The Journal of Supercomputing*, 76, S. 5320–5363.
- Schaub, R. (2020). Haftung des Betreibers eines Bewertungsportals. *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht*(5), S. 494–498.
- Schufa Holding AG. (2018). *SCHUFA Kredit-Kompass 2018*. Wiesbaden. Abgerufen am 11. November 2020 von https://www.schufa.de/media/editorial/ueberuns/bilder/studien_und_publicationen/kredit_kompass/skk_2018/SCHUFA_Kredit-Kompass-2018.pdf
- Soetewey, A. (01. Juli 2020). *Draw a word cloud with a R Shiny app*. Abgerufen am 20. November 2020 von <https://www.statsandr.com/blog/draw-a-word-cloud-with-a-shiny-app/>
- Specht-Riemenschneider, L., Dehmel, S., Kenning, P., Liedtke, C., Micklitz, H.-W., & Scharioth, S. (2020). *Grundlegung einer verbrauchergerechten Regulierung interaktionsmittelnder Plattformfunktionalitäten*. Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen, Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, Berlin. Abgerufen am 28. Juli 2020 von https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/SVRV_Stellungnahme_Regulierung_Plattformfunktionalit%C3%A4ten.pdf
- Spindler, G., & Schuster, F. (Hrsg.). (2019). *Recht der elektronischen Medien. Kommentar*. München: C. H. Beck.

- Thorun, C., Vetter, M., Reisch, L., & Zimmer, A. K. (2017). *Indicators of consumer protection and empowerment in the digital world. Results and recommendations of a feasibility study*. Berlin: Verbraucherzentrale Bundesverband. Abgerufen am 10. August 2020 von https://www.bmjbv.de/G20/DE/ConsumerSummit/_documents/Downloads/Studie.pdf?__blob=publication-File&v=1
- UNESCO Institute of Statistics. (2017). *Global Alliance to Monitor Learning*. Abgerufen am 27. November 2020 von <http://gaml.uis.unesco.org/>
- United Nations. (21. Oktober 2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1)*. Abgerufen am 05. August 2020 von https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- Verbraucherzentrale Bayern e. V. (2019). *Erfahrungen von Verbrauchern mit Vermittlungsplattformen*. Abgerufen am 28. Juli 2020 von https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/02/28/repraesentative_umfrage_zu_vermittlungsplattformen.pdf
- Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (25. Februar 2016). *Buchungs- und Vergleichsportale bieten zu wenig Nutzen für Verbraucher*. Abgerufen am 11. Mai 2020 von <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/buchungs-und-vergleichsportale-bieten-zu-wenig-nutzen-fuer-verbraucher>
- Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (16. Dezember 2019a). *Nur scheinbar kostenlos*. Abgerufen am 11. Mai 2020 von <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/nur-scheinbar-kostenlos>
- Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (16. Dezember 2019b). *Problemfelder bei Vermittlungsplattformen*. Abgerufen am 16. November 2020 von <https://www.verbraucherzentrale.de/marktbeobachtung/problemfelder-bei-vermittlungsplattformen-46842>
- Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2020). *Verantwortung und Haftung von Online-Marktplätzen und Vergleichsportalen. Forderungen des vzbv*. Berlin. Abgerufen am 28. Juli 2020 von https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/02/17/20-_02_12_positionspapier-online-marktplaetze-vergleichsportale.pdf
- Verivox GmbH. (o. J.). *Unser Beitrag für einen zukunftsorientierten Verbraucherschutz – Selbstverpflichtung zur Stärkung des Verbraucherschutzes auf digitalen Vergleichs- und Verbraucherplattformen*. Abgerufen am 13. März 2020 von <https://www.verivox.de/company/selbstverpflichtung/>
- Verordnung (EU) 2019/1020. (2019). *Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates*. Abgerufen am 11. September 2020 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1020>
- Verordnung (EU) 2019/881. (2019). *Verordnung (EU) 2019/881 des Europäischen Parlaments und des Rates*. Abgerufen am 17. November 2020 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32019R0881%20>
- Vuorikari, R., Punie, Y., Carretero, S., & van den Brande, L. (2016). *DigComp 2.0: The Digital Competence Framework for Citizens. Update Phase 1: The Conceptual Reference Model*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- WAZ. (04. Mai 2020). *Phishing-Mails. Warnung vor erneuter Betrugs-Welle bei Corona-Soforthilfe*. Abgerufen am 03. November 2020 von <https://www.waz.de/region/rhein-und-ruhr/warnung-vor-erneuter-betrugs-welle-bei-corona-soforthilfe-id229038433.html>
- Weinmann, M., Schneider, C., & Brocke, J. v. (2016). *Digital Nudging. Business & Information Systems Engineering*(58), S. 433–436.
- Wicht, A., Lechner, C., & Rammstedt, B. (2018). *Wie steht es um die Digitalkompetenz deutscher Erwachsener? Eine empirische Analyse mit dem Programme for the International Assessment of Adult Competencie (PIAAC)*. In BDP e. V. (Hrsg.), *Mensch und Gesellschaft im digitalen Wandel* (S. 15–25). Berlin: Deutscher Psychologen Verlag. Abgerufen am 06. April 2021 von <https://www.bdp-verband.de/binaries/content/assets/verband/bdp-berichte/bdp-bericht-2018.pdf>
- WIK-Consult GmbH. (2018). *Vergleichsportale in Deutschland*. Abgerufen am 28. Juli 2020 von https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2018/2017_CHECK24.pdf

Yudkowsky, R. (2020). Performance tests. In R. Yudkowsky, Y. S. Park, & S. M. Downing, *Assessment in health professions education* (2. Ausg., S. 141–159). New York, NY: Routledge.

Zeng, E., Mare, S., & Roesner, F. (2017). End user security and privacy concerns with smart homes. In M. E. Zurko, S. Chiasson, & M. Smith (Hrsg.), *SOUUPS, '17: Proceedings of the thirteenth USENIX conference on usable privacy and security* (S. 65–80). Santa Clara, CA.

Zheng, S., Apthorpe, N., Chetty, M., & Feamster, N. (2018). User Perceptions of smart home IoT privacy. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 2, S. 200.



**POTENZIALE
EINES VERBESSERTEN
VERBRAUCHER-
INFORMATIONSCHECHTS**

1 Einleitung: Informations- und Schutzmodell

Die in diesem Gutachten diskutierten einzelnen Bedarfssfelder und aktuellen Themen der Verbraucherpolitik weisen jeweils sachspezifische Regulierungsmechanismen auf, die kapitelweise im jeweiligen Kontext erörtert werden (in ähnlicher Weise trifft dies auch auf die behandelten aktuellen Themen der Verbraucherpolitik zu). Ein einendes Element ist die Regulierung der Verbraucherinformation, also der Informationen, die Verbraucherinnen und Verbraucher vor, während oder nach dem Vertragsschluss über die Eigenschaften von Waren und Dienstleistungen, den Adressaten der Informationsverpflichtung, die Art und Weise der Information sowie über individuelle und kollektive Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten erhalten.

Verbraucherinformationen bilden nach Überzeugung des SVRV gewissermaßen eine Klammer, aber auch den ideologischen und theoretischen Rahmen, der die Bedarfssfelder und die weiteren Themen in der Verbraucherperspektive zusammenhält. Die zentrale Rolle der Verbraucherinformation ist allerdings nicht selbstverständlich. Mit dem Aufkommen der Verbraucherpolitik in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts brandete eine bis heute nicht vererbende Diskussion über die geeigneten regulatorischen Mittel auf, um die Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher in der Marktwirtschaft zu stärken. Pointiert standen sich das Informationsmodell und das Schutzmodell gegenüber (von Hippel, 1974; Joerges, 1981; Simitis, 1976).

Im Schutzmodell dominiert die Vorstellung des Machtungleichgewichts: Die Verbraucherinnen und Verbraucher als am Markt schwächere Akteure sollen sich mit Mitteln des Rechts gegen die dominante Position der Marktgegenseite wehren können. In der berühmten Bürgschaftsentscheidung (Bürgschaften von Familienangehörigen für Kredite jenseits der finanziellen Leistungsgrenze) aus dem Jahr 1993 hat das Bundesverfassungsgericht (1 BvR 567/89) das Schutzmodell im Zivilrecht verankert. So formuliert das Gericht folgenden Grundsatz:

„Ist aber der Inhalt des Vertrages für eine Seite ungewöhnlich belastend und als Interessenausgleich offensichtlich unangemessen, so dürfen sich die Gerichte nicht mit der Feststellung begnügen: ‚Vertrag ist Vertrag‘. Sie müssen vielmehr klären, ob die Regelung eine Folge strukturell ungleicher Verhandlungsstärke ist, und gegebenenfalls im Rahmen der Generalklauseln des geltenden Zivilrechts korrigierend eingreifen.“

[Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 567/89, Ziffer 59]

Im Rechtsalltag durchgesetzt hat sich freilich, nicht zuletzt im Zuge der Übertragung der Regulierungskompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die EU, weitgehend das sog. Informationsmodell, mit der großen Ausnahme der Kontrolle von Allgemeinen Geschäftsbedingungen im AGB-G (heute §§ 305 ff BGB). In den letzten Jahren hat die EU mit massiver Unterstützung der Mehrheit der Mitgliedstaaten, darunter gerade auch Deutschland, einen aufgrund ihrer schieren Masse und überbordenden Komplexität nur schwer zu überschaubaren Bestand an Informationsregeln geschaffen, die in das Rechtssystem zu integrieren sind bzw. waren. Da es in Deutschland kein Verbrauchergesetzbuch gibt (Micklitz, 2012), verteilen sich die Regeln neben dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) und dem Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB) auf eine Vielzahl von Spezialgesetzen.

Schutz durch Verbraucherinformation gilt inzwischen als Allheilmittel, das unabhängig vom Gegenstand und Politikfeld heutzutage das Verbraucherrecht in großen Teilen konstituiert. Wann immer neue Problemfelder in den Mittelpunkt des politischen Interesses rücken, den Verbraucherinnen und Verbrauchern soll mit Informationen aus der Klemme geholfen werden. Sichtbarer Ausdruck sind die ständig erweiterten Informationspflichten in den Art. 246 ff. EGBGB. Dieser Befund trifft für die alte industriell geprägte Konsumgesellschaft ebenso zu wie für die digitale oder die nachhaltige Konsumgesellschaft. Immer und vorrangig geht es um den Ausbau der Verbraucherinformation, heutzutage verknüpft mit dem regulatorischen Zwilling der Transparenz.

Der europäische wie auch der nationale Gesetzgeber favorisiert fast schon reflexartig ein Mehr an Information und ein Mehr an Transparenz, wann immer die Bewältigung von neuen ökonomischen oder politischen Herausforderungen zur Entscheidung ansteht. Ehrgeizigere Modelle des Verbraucherschutzes, die sich an Machtungleichgewichten orientieren oder die das Schutzbedürfnis in den Vordergrund rücken, mögen in der akademischen Diskussion eine Rolle spielen (Wilhelmsson, 2004, S. 712 ff.). Die Verbraucherpolitik haben sie nicht wirklich oder allenfalls in Ausnahmesituationen erreicht, z.B. Einführung eines Widerrufsrechts im Fernabsatz oder einer Designpflicht, den Kaufbutton zu beschriften. Hierher gehören auch Koppelungsverbote, wie z.B. § 42a Absatz 2 Energiewirtschaftsgesetz (Mieterstromvertrag und Wohnraummietvertrag dürfen nicht gekoppelt werden), der weitgehend in das Sozialrecht ausgelagerte Schutz zur Sicherung der Daseinsvorsorge sowie die Sicherstellung eines Basis-Girokontos.

Der politische Grund für die Favorisierung der Verbraucherinformation liegt in der geringen Eingriffintensität in die marktwirtschaftliche Ordnung, rechtlich gesprochen in die Privatautonomie, die dem Zivilrecht zugrunde liegt (Specht, 2019). Informationspflichten haben deshalb in der Gesetzgebung eine lange Tradition, die nicht erst mit dem Verbraucherrecht begonnen hat (Angermann, 2010, S. 59 ff.; Canaris, 2000, S. 303 ff.; Riesenhuber, 2003, S. 572 ff.; Riesenhuber, 2013, § 5). Zwar beschränken die Informationspflichten auch die Privatautonomie durch vor- oder nachvertraglich einzuhaltende Verpflichtungen (Calliess, 2007, S. 100), sie stellen sich jedoch gegenüber materiellen Vorgaben für die inhaltliche Vertragsgestaltung als milderes Mittel im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dar, wenn es um die Frage der Rechtfertigung des Eingriffs in den Schutzbereich der über Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Privatautonomie geht (Martinek, 2000, S. 512 ff.). Der legitime Zweck, den sie verfolgen, ist dabei der Schutz der Privatautonomie selbst, sollen sie doch überhaupt erst die Voraussetzungen für die eigenverantwortliche Entscheidung der Vertragsparteien schaffen (Calliess, 2007, S. 99).

Verbraucherinformationen dienen in der dominierenden politischen Rhetorik dazu, die Rationalität der Verbraucherentscheidungen zu erhöhen und damit Leistungswettbewerb der Anbieter zu fördern, indem diejenige Leistung von den Verbraucherinnen und Ver-

brauchern gewählt wird, die sie, basierend auf einem durch verbesserte Information optimierten Entscheidungsprozess, als die beste erwählen (Seiler, 2006, S. 105; Simitis, 1976, S. 90). Den Informationspflichten geht es um die Kompensation einer in rechtlicher Hinsicht anerkannten unterlegenen Stellung der Verbraucherinnen und Verbraucher in speziellen Märkten. Eine durch Informationsasymmetrien gestörte Parität zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie der Marktgegenseite ist durch Information bzw. den Abbau von Informationsasymmetrien wiederherzustellen (Dauner-Lieb, 1983, S. 70; dagegen unter Hinweis auf das Schutzmodell jedoch: Joerges, 1981; Reich, 1974, S. 187 ff.; Reich, Tonner & Wegner, 1976).

Soweit die Informationsasymmetrie abgebaut wird, wird den Verbraucherinnen und Verbrauchern implizit zugetraut, ihre rechtlichen Verhältnisse auf der Grundlage der Privatautonomie selbstbestimmt zu ordnen (Fleischer, 2000, S. 777; Koch, 2012, S. 485; s. a. Specht, 2019). Dieser Regelungsansatz lässt sich nahtlos mit dem in Deutschland dominierenden Ordoliberalismus verknüpfen: Die Verbraucherinnen und Verbraucher lenken mit ihren Entscheidungen den Markt (Böhm, 1946). Wird unterstellt, dass es gelingt, Informationsasymmetrien vollständig zu beseitigen, ist das Schutzmodell nicht mehr notwendig, d. h. die Notwendigkeit eines Ausgleichs eventueller Machtungleichgewichte per Annahme (keine Asymmetrie) ignoriert. Der deutsche Gesetzgeber hat das Petitum der Bürgerschaftsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (1 BvR 567/89), die Verhandlungsstärke aller Akteure dezidiert zu berücksichtigen, nie wirklich umgesetzt. Gleichwohl ist in der Rechtspraxis der Begriff der Informationsasymmetrie ganz überwiegend an die Stelle des vom BVerfG diagnostizierten Machtungleichgewichts getreten.

In einfachen ökonomischen Modellvorstellungen tragen informierte Verbraucherinnen und Verbraucher regelmäßig zu einer zufriedenstellenden Ressourcenallokation bei, wobei freilich unvollständige oder unzutreffende Informationen die Nachfragesituation und -entscheidung verzerren (Albers & Ortler, 2009, S. 226; Fritsch, 2018, S. 249 ff.; Grundmann, 2004, S. 232). Mehr Informationen allein lösen das Problem negativer externer Effekte des Konsums aber nicht (z. B. kostenlose Umweltverschmutzung). Auch wenn die Annahme vollständig und umfassend informierter Verbraucherinnen und Verbraucher sicherlich eine normative Idealvor-

stellung ist, weil auch im Falle des Bestehens von Informationspflichten der Informationserfolg aufgrund eines jeweils individuellen Informationsselektionsverhaltens der Verbraucherinnen und Verbraucher nur in sehr unterschiedlichem Maße eintritt, ist die Information zentrales Element marktlicher Interaktion (Albers & Ortler, 2009, S. 226). Die Frage der mit ihr verbundenen Beschaffungs- und Analysekosten bildet in der Theorie einen wesentlichen Teil der Vertragsabschluss- und Vertragsinhaltsentscheidung der Verbraucherinnen und Verbraucher. Durch die Informationspflichtigkeit der Anbieter von Waren und Dienstleistungen werden die Informationsbeschaffungskosten als Teil der Transaktionskosten des Konsumenten reduziert. Zwar wird die Vertragsgegenseite die Kosten für die Erfüllung der Informationspflicht in den Kaufpreis einpreisen (was bei funktionierendem Wettbewerb auch völlig vernünftig ist), gleichwohl entfällt für die zu informierende Partei jeglicher Zeitaufwand für die Informationsbeschaffung (Kind, 1998, S. 512).

Die heutige Vielfalt der Informationspflichten beruht nahezu ausschließlich auf Vorgaben des Unionsrechts. Mit dem Übergang von der Mindestharmonisierung zur Vollharmonisierung von der Jahrtausendwende an bestimmt die EU das Maß und die Reichweite der Informationspflichten, nicht aber die Sanktionen, die an die Verletzung einer Informationspflicht geknüpft werden. Das Credo der Informationspolitik ist in der Verbraucherrechte-Richtlinie 2011/83/EU (Verbraucherrechte-RL¹) niedergelegt. Hierbei handelt es sich um eine übergreifende Regelung, die allgemeine Grundsätze für die Informationsverteilung und -verbreitung bei Kauf- und Dienstleistungsverträgen schafft. Im 34. Erwägungsgrund der Verbraucherrechte-RL findet sich folgender verallgemeinerungsfähiger Gedanke: Bei der Bereitstellung dieser Informationen sollten Unternehmerinnen und Unternehmer den besonderen Bedürfnissen von Verbraucherinnen und Verbrauchern

Rechnung tragen, die aufgrund ihrer geistigen oder körperlichen Behinderung, ihrer psychischen Labilität, ihres Alters oder ihrer Leichtgläubigkeit in einer Weise besonders schutzbedürftig sind, die für die Unternehmerinnen und Unternehmer vernünftigerweise erkennbar sind.²

Informationspflichten variieren stark. Sie können vertragstypisch sein, können sich auf bestimmte Produkte oder Dienstleistungen beziehen oder auch an den Einsatz von Rechtsmitteln geknüpft werden. Beispiele finden sich in den Normen zur Umsetzung der Verbraucherrechte-RL, §§ 312 ff. BGB, im Verbraucherdarlehensrecht, §§ 491 ff. BGB, oder auch im Reisevertragsrecht sowie im Lebens- und Arzneimittelrecht (Schoch, 2012, S. 1497 ff.; Seiler, 2006, S. 318 ff.; Tonner & Brieske, 1996, S. 913; Wollenschläger, 2011, S. 40 ff.). Diese spezialgesetzlichen Regelungen reagieren auf bestimmte Situationen, in denen ein (vermeintlicher) Informationsbedarf besteht. Außerhalb ihres Anwendungsbereichs belassen sie notwendig Lücken. Es existieren daher Informationspflichten auch aufgrund von Generalklauseln. Zu nennen sind insbesondere die Instruktionspflichten des Produkthaftungsrechts sowie die Aufklärungspflichten im Rahmen der vorvertraglichen culpa in contrahendo (Verschulden bei Vertragsabschluss) (Drexel, 1998, S. 463, s. a. Specht, 2018) sowie mögliche nachvertragliche Informationspflichten im Rahmen der culpa post contractum finitum.

Das Paradox der Verbraucherinformationspflichten ist, dass ein Mehr an Informationserteilung nicht zwingend zu einem Mehr an Informiertheit der Verbraucherinnen und Verbraucher führt (Alemanno & Sibony, 2015; Hacker, 2017; Schmölke, 2014; Sibony, Micklitz & Esposito, 2018; Zamir & Teichmann, 2018;). Vor allem US-amerikanische Forscher haben mit großem empirischem Aufwand die Defizite des im Verbraucherrecht vorherrschenden Informationsmodells aufge-

1 Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

2 Der 34. Erwägungsgrund lautet: Bevor der Verbraucher durch einen Fernabsatzvertrag oder einen außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Vertrag, durch einen anderen als einen Fernabsatzvertrag oder außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Vertrag oder ein entsprechendes Vertragsangebot gebunden ist, sollte der Unternehmer den Verbraucher in klarer und verständlicher Weise informieren. Bei der Bereitstellung dieser Informationen sollte der Unternehmer den besonderen Bedürfnissen von Verbrauchern Rechnung tragen, die aufgrund ihrer geistigen oder körperlichen Behinderung, ihrer psychischen Labilität, ihres Alters oder ihrer Leichtgläubigkeit in einer Weise besonders schutzbedürftig sind, die für den Unternehmer vernünftigerweise erkennbar ist. Die Berücksichtigung dieser besonderen Bedürfnisse sollte jedoch nicht zu unterschiedlichen Verbraucherschutzniveaus führen.

zeigt (Bar-Gill, 2015, S. 75 ff.; Schneider & Ben-Shahar, 2016). Erkenntnisse aus der Konsumentenverhaltensforschung (vgl. z. B. Scheibehenne, Greifeneder & Todd, 2010) zeigen ergänzend, dass eine steigende Informationsmenge den Verbraucherinnen und Verbrauchern zwar zunächst dabei hilft, das ihren Vorstellungen am ehesten entsprechende Produkt zu finden. Man spricht von der sogenannten subjektiven Entscheidungseffizienz. Ab einer bestimmten Informationsmenge aber stagniert die Trefferquote des gewünschten Produktes zunächst und fällt sodann deutlich ab (Behrens, 1991, S. 155; Kupsch & Hufschmied, 1979, S. 241; Martinek, 2000, S. 524; Vahrenkamp, 1991, S. 38). Der Zusammenhang zwischen Information, verstanden als „any difference that make a difference“ (Bateson, 1972), und Informiertheit ist also keinesfalls trivial und eindeutig. Die Verbraucherinnen und Verbraucher sind in Anbetracht individuell unterschiedlicher begrenzter kognitiver Kapazitäten oft nicht in der Lage, die ihnen zur Verfügung gestellte Information aufzunehmen und ihrer Vertragsabschlussentscheidung zugrunde zu legen, sobald die Information einen bestimmten Umfang überschreitet (Arendts, 1998, S. 23; Buck-Heeb & Lang, 2018, Rn. 226 ff.; Eidenmüller, 2005, S. 218 ff.; Koch, 2012, S. 485; Köndgen, 2011, S. 283 ff.; Koller, 2006, S. 824 ff.; Möllers & Kernchen, 2011, S. 1 ff.; Sedlmair, 2012, S. 134 ff.; Spindler, 2011, S. 474 ff.). Werden sie mit einer Menge an Informationen konfrontiert, die einen individuell variierenden Grenzwert überschreitet, nimmt die Qualität der auf dieser Informationsgrundlage getroffenen Entscheidungen ab (Koch, 2012, S. 485). Die Verbraucherinnen und Verbraucher sind, bei allen intra- und interindividuellen Unterschieden, regelmäßig nicht nur nicht mehr in der Lage, die zusätzlichen Informationen aufzunehmen, die Informationsaufnahme sinkt sogar insgesamt, sodass es zum Abbruch der gesamten Informationsaufnahme kommen kann (Martinek, 2000, S. 524; s. a. Specht, 2018). Darüber hinaus kann auch ein Entlastungsinteresse der Verbraucherinnen und Verbraucher zu einem verringerten Informationsbedarf führen (vgl. D.II Digitale Welt).

Ob eine Information zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher wirkt, hängt daher auch und gerade davon ab, wie und wann sie erteilt wird. Hier ist das Recht auf Hilfestellung durch die Verhaltensforschung und der Kommunikationswissenschaften angewiesen.

2 Überlegungen zur Strukturierung

Sowohl die drei zentralen Bedarfsfelder Wohnen, Mobilität und Ernährung als auch die für dieses Gutachten ausgewählten aktuellen Themenfelder Nachhaltiger Konsum und Digitale Welt zeichnen sich durch je spezifische Informationspflichten aus. Digitale Welt und Nachhaltigkeit wiederum sind Querschnittsthemen, die auch die Bedarfsfelder Ernährung, Mobilität und Wohnen berühren. Theoretisch hätte es sich angeboten, die jeweiligen Informationspflichten bedarfsfeld- bzw. themenspezifisch zu erörtern. Für die Zwecke dieses Kapitels wäre dies aber weder erforderlich noch zielführend. Denn klar ist – Stand heute –, dass die Defizite des Informationsmodells nicht an den Grenzen der jeweiligen Kapitel Halt machen, sondern vielmehr übergreifende Lösungsmodelle gefunden werden müssen. Eine themenspezifische Vorgehensweise hätte darüber hinaus den Nachteil, dass sich die Leserinnen und Leser des Gutachtens einer kleinteiligen Analyse ausgesetzt sähen, die den Blick auf das grundsätzliche Defizit des Informationsmodells verstellen würde. Man denke nur an das Bedarfsfeld Ernährung und an die stark variierenden produktbezogenen Kennzeichnungsregeln, an die umfänglichen Informationspflichten, die die digitale Welt prägen und die je nach Art der Kommunikation, etwa Direkt- oder Fernabsatz, stark variieren, oder an das außerordentlich komplexe Querschnittsthema Nachhaltigkeit, das eine Bestandsaufnahme der Phasen der Produktion und des Vertriebes erfordern würde, wobei auch hier wiederum produktspezifische Besonderheiten zu beachten wären. Gerade in der Kleinteiligkeit der jeweiligen Themen liegt das Dilemma gelingender Informationspflichten.

Der begrenzte Erkenntnisgewinn einer bedarfsfeldspezifischen Analyse für die Verbraucherinformation drängt sich auch insofern auf, als der Gesetzgeber bei der Verankerung von Informationspflichten nicht bedarfsfeldspezifisch vorgeht. Man mag sich nur vor Augen halten, dass der deutsche Gesetzgeber es in der Umsetzung der europäischen Vorgaben sogar aufgegeben hat, die Informationspflichten in das BGB zu integrieren. Stattdessen sind die Informationspflichten in die Art. 246–251 EGBGB ausgelagert. Wer sich einen Überblick über das Reiserecht oder über Fernabsatzgeschäfte verschaffen will, muss nicht nur die ver-

tragsbezogenen Regeln und die jeweiligen Vertragschlussmodalitäten im BGB beachten, sondern auch das EGBGB bemühen.

Verbraucherpolitisch geboten erscheint es dem SVRV daher, sich auf die großen Linien der überbordenden Regeln zu konzentrieren, um so die Konzeption, die hinter den Informationspflichten steht, bedarfsfeldübergreifend herauszuarbeiten. Genau an diesen großen Linien fehlt es in den unionsrechtlichen Vorgaben, die nicht nach einer Systematik suchen, sondern sich am jeweiligen Gegenstand orientieren, z. B. der Vertriebsform, dem Vertrag, dem Produkt oder den Rechtsbehelfen, über die die Verbraucherinnen und Verbraucher zu informieren sind. An diesem Zustand hat auch die Verbraucherrechts-RL 2011/83³ nichts geändert, und auch die Digitale-Inhalte-Richtlinie 2019/770⁴ und die Warenkaufrichtlinie 2019/771⁵ ändern hieran nichts.

Der SVRV möchte mit seiner Analyse und den Empfehlungen den Anstoß geben für eine dringend benötigte Diskussion um die Sinnhaftigkeit des derzeitigen Verbraucherinformationsrechts. Sowohl die Wirtschaft als auch die Verbraucherschaft sind sich über den begrenzten Nutzen einig, auch wenn die Motive unterschiedlich sein dürften. Die Wirtschaft sieht vor allem die Kosten, die die immer neuen Informationspflichten verursachen, sowie Rechtsunsicherheiten bei der korrekten Umsetzung, die Verbraucherschaft beklagt die einseitige Fokussierung auf das Informationsmodell, das ihnen in der Mehrzahl der Fälle nicht hilft. Ungeachtet der seit vielen Jahren geäußerten Kritik, nicht zuletzt auf dem Deutschen Juristentag 2012 (Micklitz, 2012), schreitet der EU-Gesetzgeber mit der mehrheitlichen Zustimmung der Mitgliedstaaten unnachgiebig weiter voran. Die im Jahr 2019 abgeschlossene Reform des EU-Verbraucherrechts hat vor allem Eines gebracht – neue und immer ausdifferenziertere Informationsregeln, die teilweise noch der Umsetzung in das deutsche Recht harren. Dringend notwendig ist eine kritische Bestandsaufnahme entlang der Linien,

die der SVRV als wesentlich für eine sinnhafte Fortentwicklung des Verbraucherrechts sieht.

Vor diesem Hintergrund hat sich der SVRV zu einer Analyse des Verbraucherinformationsrechts entlang der folgenden Linien entschlossen: 1) dem Zeitpunkt der Information, 2) dem Gegenstand der Information, 3) der Art und Weise der Informationsvermittlung und 4) der Durchsetzung der Informationsrechte. Aber auch hier wird dem Zweck des Kapitels entsprechend keine Vollständigkeit der bloßen Wiedergabe bestehender Informationspflichten angestrebt, vielmehr werden aus den Bedarfs- und Themenfeldern aussagekräftige Beispiele herangezogen.

Der SVRV ist sich bewusst, dass die Mitgliedstaaten mit ihrer Zustimmung zu einem voll harmonisierten Verbraucherinformationsrecht wenige bis keine politischen Spielräume in der nationalen Fortbildung haben. Das gilt auch für die deutschen Gerichte, die Rechtsfragen zur Auslegung der unionsrechtlichen Regeln dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) vorlegen können bzw. als letztinstanzliches Gericht auch vorlegen müssen und an dessen Auslegungsergebnis gebunden sind. Dieses von der Politik geschaffene Prokrustesbett sollte aber nicht daran hindern, den eingeschlagenen Weg kritisch zu hinterfragen und mit Vorschlägen für eine Neugestaltung aufzuwarten. Zumindest in der Art und Weise der Informationsvermittlung ergeben sich möglicherweise Handlungsspielräume des nationalen Gesetzgebers.

3 Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

4 Richtlinie (EU) 2019/770 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte der Bereitstellung digitaler Inhalte und digitaler Dienstleistungen.

5 Richtlinie (EU) 2019/771 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Warenkaufs, zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie 2009/22/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 1999/44/EG.

3 Zeitpunkt der Information

Im Mittelpunkt der unionsrechtlichen Regeln der Verbraucherinformation steht der Verbrauchervertrag. Deshalb konzentrieren sich die rechtspolitischen Überlegungen typischerweise auf die Frage, wann genau die Information zu übermitteln ist. Leitgedanke ist die Vorstellung, dass Verbraucherinnen und Verbraucher eine informierte Entscheidung treffen sollen. Daraus folgt zwingend, dass – welche Informationen auch immer – sie jedenfalls rechtzeitig vor dem Vertragsschluss bereitgestellt werden müssen.

Aber was genau heißt vor dem Vertragsschluss und was heißt rechtzeitig? Um sich ein vollständiges Bild zu verschaffen, ist es notwendig, die dem Vertragsschluss vorgelagerte Phase miteinzubeziehen. Dann ergibt sich folgende in Phasen ausdifferenzierte Informationsvermittlung, die als ein ineinanderfließendes Kontinuum zu verstehen ist:

- Werbung und Vertrieb
- Angebot zu einem Geschäftsabschluss
- vorvertragliche Informationen
- während des Vertrages zu übermittelnde Informationen
- nachvertragliche Informationen

3.1 Werbung und Vertrieb

Das Unionsrecht hat in der Regelung der Werbung und des Vertriebs einen einheitlichen Maßstab gesetzt, den der deutsche Gesetzgeber in das Gesetz gegen den Unlauteren Wettbewerb (UWG) integriert hat. Das deutsche Lauterkeitsrecht beruht auf der Richtlinie 2005/29 über unlautere Geschäftspraktiken.⁶ Es kennt kein gesetzlich verankertes Informa-

tionsgebot. Werbetreibende Unternehmen sind nicht verpflichtet, die Verbraucherinnen und Verbraucher aufzuklären, sie dürfen sie aber auch nicht in die Irre führen. Das heißt: Wirbt ein Unternehmen etwa mit der Umweltfreundlichkeit von Produkten und/oder deren Nachhaltigkeit, so ist es nicht verpflichtet, die Verbraucherinnen und Verbraucher in allen Details über die Umweltfreundlichkeit aufzuklären. Umgekehrt darf es die Verbraucherinnen und Verbraucher aber auch nicht durch Weglassen von wesentlichen Informationsbestandteilen in die Irre führen. Hier greift die Irreführung durch Unterlassen. Doch welche Informationen sind wesentlich? Ist es etwa möglich, die nicht vorhandene Information über das Ursprungsland und die dort herrschenden Arbeitsbedingungen als wesentlich zu qualifizieren? In der Rechtsprechung und auch in der Diskussion um die Ausgestaltung der konkreten Anforderungen besteht die Tendenz, den Maßstab für die Werbung mit umweltfreundlichen Produkten zunehmend strenger zu fassen. Das Irreführungsverbot kann sich situationspezifisch in ein Informationsgebot umwandeln, dessen Reichweite von den Gerichten bestimmt wird (Bundesgerichtshof, I ZR 219/87 und I ZR 238/87; Rohnke, 1988, S. 669). Als Messlatte fungieren prinzipiell die Erwartungen der durchschnittlichen Verbraucherinnen und Verbraucher unter Berücksichtigung der Gesamtumstände, wobei die Unternehmerinnen und Unternehmer keine unwahren oder zur Täuschung geeigneten Angaben über das Produkt machen dürfen.

Wichtiger als das Verbot der irreführenden Unterlassung ist in der Praxis die Verzahnung der Verbraucherinformationsregeln mit dem Lauterkeitsrecht. Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 2005/29 verweist auf einen nicht erschöpfenden Anhang II, in dem die Vorschriften aus verbraucherbezogenen Richtlinien aufgeführt sind, die qua Unionsrecht als wesentlich gelten. Diese beziehen sich auf die Vertragsschlussmodalitäten, Direktvertrieb, Fernabsatz, E-Commerce sowie auf spezifische Vertragstypen – Pauschalreisen, Timeshare, Verbraucherkredit, Versicherungsvermittlung,

⁶ Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates; Zuletzt geändert durch die am 07.01.2020 in Kraft getretene und bis Januar 2022 in nationales Recht umzusetzende Omnibus-Richtlinie (EU-Richtlinie 2019/2161).

Schadens- und Lebensversicherungen sowie auf die Kapitalmarktinformation. Nicht explizit aufgeführt sind lebensmittel- und umweltbezogene EU-Vorgaben. Der deutsche Gesetzgeber hat Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 2005/29 in § 5a Abs. 4 UWG umgesetzt, ohne allerdings den Anhang II zu übernehmen. Die Konkretisierung soll der Rechtsprechung überlassen bleiben, die zu entscheiden hat, welche Regelungen als wesentlich gelten, selbst wenn sie nicht explizit aufgeführt werden. Insoweit besteht Raum, EU-Vorgaben zur Energieeffizienz, zum Energieverbrauch, zum Energiesparen sowie die einschlägigen Lebensmittelverordnungen als wesentlich zu erachten, die der Werbetreibende angeben muss, will er sich nicht einer irreführenden Unterlassung schuldig machen (Köhler, 2021, Rn. 5.20). Derzeit liegt ein Referentenentwurf des BMJV vor, der näher bestimmt, was unter wesentlichen Regelungen zu verstehen ist (2020d, § 5b).

3.2 Angebot zu einem Geschäftsabschluss

Der deutsche Gesetzgeber hat die Formulierung aus Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie 2005/29 „Aufforderung zum Kauf“ in § 5a Abs. 3 UWG mit:

„Werden Waren oder Dienstleistungen unter Hinweis auf deren Merkmale und Preis in einer dem verwendeten Kommunikationsmittel angemessenen Weise so angeboten, dass ein durchschnittlicher Verbraucher das Geschäft abschließen kann“

umgesetzt. Die Legaldefinition von „kommerzieller Kommunikation“ in Art. 2 lit. i der Richtlinie 2005/29:

„kommerzielle Kommunikation, die die Merkmale des Produkts und den Preis in einer Weise angibt, die den Mitteln der kommerziellen Kommunikation angemessen ist und den Verbraucher dadurch in die Lage versetzt, einen Kauf zu tätigen“

wird hier zwar nicht wörtlich, jedoch [mit der Formulierung „dass ein durchschnittlicher Verbraucher das Geschäft abschließen kann“] nah am Wortlaut umgesetzt. Beide Regelungen bewegen sich damit im Zwischenstadium zwischen bloßer Werbung und vor-

vertraglicher Information, die der Gewerbetreibende den Verbraucherinnen und Verbrauchern in der Vertragsanbahnungsphase bereitstellen muss. In Art. 2 lit. i) 4 kommt vielleicht sogar noch etwas deutlicher zum Ausdruck, dass es um ein Angebot an einen unbestimmten Personenkreis geht. Davon zu trennen ist die Werbung. Sie spricht derzeit noch überwiegend die Allgemeinheit an; die Vertragspartnerin bzw. der Vertragspartner ist anders als in der Vertragsanbahnungsphase noch nicht konkretisiert. Auf die Verschiebung hin zur personalisierten Werbung ist im Kontext nicht einzugehen.

Das Angebot zum Geschäftsabschluss liegt auf der Grenze zwischen Werbung und Vertrag, damit auf der Grenze zwischen Lauterkeits- und Vertragsrecht. Die Einordnung ist insofern von Bedeutung, als sich die Rechtsbehelfe der Verbraucherinnen und Verbraucher danach richten. Der EuGH hat bislang den Rechtscharakter eines Angebots zum Geschäftsabschluss nicht geklärt (C-122/10). In der deutschen Rechtsterminologie ließe sich wohl am ehesten von einem Angebot an einen unbestimmten Personenkreis sprechen. Tatsache ist, dass den Gewerbetreibenden in dieser Zwischenphase erhöhte Informationsanforderungen treffen.

3.3 Vorvertragliche Informationen

Eine verantwortliche Entscheidung über den Abschluss eines Geschäfts lässt sich nur treffen, wenn die Verbraucherinnen und Verbraucher die notwendigen Informationen über das Produkt, die Dienstleistungen, die wesentlichen Inhalte und nicht zuletzt die ihnen zustehenden Rechte vor dem Vertrag erhalten. Aber was heißt vor dem Vertrag, wenn man sich ins Gedächtnis ruft, dass die Vertragsabschlusssituation bei Online-Geschäften anders aussieht als beim täglichen Einkauf von Lebensmitteln oder der Buchung eines Flug- bzw. Zugtickets oder einer Pauschalreise. In der Literatur wird, um die grundlegenden Unterschiede in den vorvertraglichen Kaufprozessen beschreiben zu können, das Instrument der „customer journey“ verwendet. Der Blick auf die entsprechenden Modelle zeigt dann rasch, wie differenziert die vorvertraglichen Phasen sein können (Meffert et al., 2018). Das Verbraucherinformationsrecht ist problembezogen. Der Gesetzgeber hat Informationspflichten für spezifische Vertragstypen statuiert, aber erst die

Richtlinie 2011/83/EU⁷ über die Verbraucherrechte hat diesen speziellen Informationsregeln eine allgemeine Auffangregel vorgeschaltet, die sich heute in Art. 246 EGBGB befindet.

Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2011/83/EU ebenso wie Art. 246 Abs. 1 BGB formulieren lapidar, der Unternehmer sei verpflichtet, „dem Verbraucher vor Abgabe von dessen Vertragserklärung folgende Informationen in klarer und verständlicher Weise zur Verfügung zu stellen“. Es folgen acht genauer bezeichnete Pflichten. Nicht näher spezifiziert wird, was „vor Abgabe“ bedeutet. Bei Fernabsatzgeschäften, die keine Finanzdienstleistungen zum Gegenstand haben, heißt es in Art. 246a § 4 Abs. 1 EGBGB ebenfalls „vor Abgabe von dessen Vertragserklärung in klarer und verständlicher Weise“, bei Fernabsatzverträgen über Finanzdienstleistungen in Art. 246b § 1 Abs. 1 EGBGB hingegen „rechtzeitig vor Abgabe der Vertragserklärung“. Auch bei Pauschalreisen gemäß Art. 250 § 1 Abs. 1 EGBGB fehlt wie bei Fernabsatzverträgen, die keine Finanzdienstleistungen betreffen, das Merkmal der Rechtzeitigkeit. Dabei geht es in der Sache darum, dass zwischen Informationsvermittlung und Abgabe der Vertragserklärung ausreichend Zeit verbleibt, um auf der Basis der übermittelten Informationen verantwortlich entscheiden zu können. Auch die Art und Weise der Informationsvermittlung spielt eine wichtige Rolle [dazu unter Abschnitt 5]. Wenn nämlich die Informationen nur schwer zugänglich sind, muss den Verbraucherinnen und Verbrauchern ein größerer Zeitraum zur Entscheidungsfindung verbleiben. Angesichts der Diversität der Vertragstypen und der Vielzahl möglicher Vertragsabschlussituationen gibt es weder in der Rechtsprechung noch in der Kommentarliteratur klare, an Tagen oder Stunden bemessene Vorgaben.

3.4 Während des Vertrages

Mit dem Vertragsschluss sind die Parteien wechselseitig bindende Erklärungen eingegangen. Soweit sich Änderungen ergeben, sind die Unternehmerinnen und Unternehmer ggf. schon nach den allgemeinen Regeln des Schuldrechts verpflichtet, ihre Vertragspartner über die veränderten Umstände zu informieren, da sie sich andernfalls gemäß §§ 280 Abs. 1, 241 Abs. 2 BGB schadensersatzpflichtig machen. Das Verbraucherrecht enthält darüber hinausgehende Regeln, soweit der Vertrag so ausgestaltet ist, dass überhaupt ein Zeitrahmen bleibt, innerhalb dessen die Unternehmerinnen und Unternehmer Informationspflichten erbringen können. Bei Geschäften des täglichen Lebens liegt zwischen Abschluss des Vertrages und seiner Durchführung oftmals nur ein sehr kurzer Zeitraum. Hier stellt sich die Frage de facto nicht, ob und wie gegebenenfalls „während“ des Vertrages noch informiert werden kann. Die Situation ist anders gelagert, wenn zwischen Abschluss und Durchführung ein längerer Zeitraum liegt, etwa bei einer Flug- oder Zugreise, bei einem Online-Kauf oder wenn die Parteien ein Dauerschuldverhältnis eingegangen sind, wie bei Wohnraum- oder Energielieferungsverträgen. Hier ist je nach Vertragstyp zu unterscheiden, weil während der Laufzeit des Vertrages zu erbringende Informationspflichten ihren Rechtscharakter verändern.

Der traditionellen vorvertraglichen Informationspflicht am nächsten kommt die im Fernabsatzgeschäft legalisierte Stufenregelung. Artikel 6 und 8 der Verbraucherrechte-RL 2011/83/EU bzw. die Umsetzungsvorschriften in §§ 312d und 312f BGB i.V.m. Art. 246a §§ 1, 4 EGBGB unterscheiden zwischen unterschiedlichen Zeitpunkten, den vor Vertragsschluss zu erbringenden Informationen nach Artikel 6 und nach Artikel 8 der Bestätigung des geschlossenen Vertrags innerhalb einer angemessenen Frist nach dem Abschluss des Fernabsatzvertrags auf einem dauerhaften Datenträger, und zwar spätestens bei der Lieferung der Waren oder bevor die Ausführung der Dienstleistung beginnt. Diese Bestätigung muss alle in Artikel 6 genannten Informationen enthalten, es sei denn, die Unternehmerinnen und Unternehmer haben den Verbraucherinnen und

⁷ Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

Verbrauchern diese Informationen bereits vor dem Abschluss des Fernabsatzvertrags auf einem dauerhaften Datenträger zukommen lassen sowie gegebenenfalls die Bestätigung der vorherigen ausdrücklichen Zustimmung zum Beginn der Lieferung und der Kenntnisnahme der Verbraucherinnen und Verbraucher über den damit verbundenen Verzicht.

Davon zu unterscheiden sind die anlassbezogenen Informationspflichten in der Personenbeförderung (bspw. gemäß Art. 8 Abs. 1 Fahrgastrechte-VO der Hinweis auf Verspätung, Ausfall bzw. Entschädigung), bei der Energielieferung (Hinweis auf das Risiko einer Stromsperre im Falle der Nichtzahlung des monatlichen Entgelts) und neuerdings bei digitalen Inhalten (nach Art. 19 Abs. 1 lit. c und lit. d Digitale Inhalte-RL⁸ i. V. m. Erwägungsgrund 76 Digitale Inhalte-RL müssen Verbraucherinnen und Verbraucher über Änderungen des Vertragsgegenstandes auf einem digitalen Datenträger informiert werden, vgl. auch den Referentenentwurf BMJV, 2020c).

3.5 Nachvertragliche Pflichten

Vom Grundsatz her kennen weder das EU-Recht noch das umgesetzte deutsche Verbraucherinformationsrecht Vorgaben für nachvertragliche Pflichten. Zum Verständnis muss man sich vor Augen halten, dass die rechtlichen Regeln eine informierte Entscheidung über den Geschäftsabschluss sicherstellen wollen. Nach Abschluss des Vertrages und vor allem nach dem Ende der Durchführung des Vertrages geht es für die Verbraucherinnen und Verbraucher vorrangig darum, wie sie bei der Nutzung auftretende, oftmals ganz praktische Probleme lösen oder wie sie Rechte aus dem Vertrag durchsetzen können. Das Verbraucherinformationsrecht ist auf diese Bedürfnisse nur bedingt eingestellt. Das Rechtssystem geht davon aus, dass es Aufgabe der Verbraucherinnen und Verbraucher ist, sich aus den vorvertraglichen Informationen diejenigen herauszusuchen, die für die Bewältigung eines nach dem Vertrag auftretenden Problems not-

wendig sind. Rechtlich gesehen vermischen sich in der Lebenspraxis vorvertragliche Informationspflichten, in Gebrauchsanweisungen zur Verfügung gestellte Nutzerhinweise sowie Art und Umfang eventuell bestehender Kundendienstleistungen. Wie die Bedarfsfeldanalysen zeigen, sind die Verbraucherinnen und Verbraucher darauf angewiesen, dass sie die vorvertraglichen Informationen, soweit sie denn existieren, jederzeit auf einfachstem Wege abrufen können, und zwar auch dann, wenn der Vertrag längst abgewickelt ist.

Eine erste wesentliche Durchbrechung dieses Grundsatzes findet sich in der Richtlinie über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte der Bereitstellung digitaler Inhalte und digitaler Dienstleistungen (Digitale Inhalte-RL) vom 22. Mai 2019, die bis zum 01. Juli 2021 in nationales Recht umzusetzen ist. Sie formuliert Informationspflichten im Rahmen eines bestehenden Vertrages. So haften Unternehmerinnen und Unternehmer gemäß Art. 8 Abs. 3 lit. a Digitale Inhalte-RL nicht für Schäden, die Verbraucherinnen oder Verbrauchern aufgrund des unterlassenen Aufspielens eines Updates entstehen, wenn sie die Verbraucherinnen und Verbraucher über die Verfügbarkeit der Aktualisierung und die Folgen der fehlenden Installation informiert haben (Staudenmeyer, 2019, S. 683). Weiterhin müssen Verbraucherinnen und Verbraucher gem. Art. 19 Abs. 1 lit. c und lit. d Digitale Inhalte-RL i. V. m. Erwägungsgrund 76 Digitale Inhalte-RL über Änderungen des Vertragsgegenstandes auf einem digitalen Datenträger informiert werden (zur geplanten Umsetzung: BMJV, 2020c).

Für die Verbraucherinnen und Verbraucher zentral sind Kundendienstleistungen. Schon bei der Vorbereitung der ersten Verbrauchsgüterkauf-RL 1999/44⁹ hatte sich die Europäische Kommission ohne Erfolg für eine Regelung des nachvertraglichen Kundendienstes ausgesprochen. Auch die im Jahr 2019 verabschiedete Neufassung des Verbrauchergüterkaufrechts in der Richtlinie 2019/771¹⁰ hat keine Änderungen gebracht. Die in Artikel 17 geregelte gewerbliche Garantie enthält

8 Richtlinie (EU) 2019/770 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte der Bereitstellung digitaler Inhalte und digitaler Dienstleistungen.

9 Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter.

10 Richtlinie (EU) 2019/771 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Warenkaufs, zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie 2009/22/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 1999/44/EG.

zwar zwingende Mindeststandards für den Fall, dass der Verkäufer oder der Hersteller eine Garantie abgibt, die Existenz eines Kundendienstes gehört allerdings nicht dazu. Von all den Überlegungen zur rechtlichen Ausgestaltung des nachvertraglichen Kundendienstes ist allein die in der Verbraucherrechte-RL 2011/83¹¹ in Art. 5 statuierte und in Art. 246 Abs. 1 Nr. 5 EGBGB umgesetzte Verpflichtung verblieben, die Kundin oder den Kunden gegebenenfalls über die Existenz eines Kundendienstes zu informieren.

4 Gegenstand und Adressat der Information

4.1 Kategorisierung bestehender Informationspflichten

Informationspflichten sind ubiquitär, sie finden sich z.B. in öffentlich-rechtlichen Regeln, typischerweise adressiert an den Hersteller von Produkten und den Erbringer von Dienstleistungen oder auch in den vertragsbezogenen Informationsregeln. Hier ist der Adressat regelmäßig der Verkäufer oder die Verkäuferin bzw. die Vertragsgegenseite, aber nicht unbedingt nur diese. Informationspflichten haben verschiedenste Inhalte, die Mehrzahl betrifft jedoch den Vertragsgegenstand, steht mit der Leistungspflicht der Vertragspartnerin oder des Vertragspartners in Verbindung oder informiert über die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher im Falle des Vertragsschlusses (z.B. über das Widerrufsrecht im Falle eines Fernabsatzvertrages). Darüber hinaus bestehen Informationspflichten über besondere Sicherheitsanforderungen und Sicherheitslücken, die einerseits den Vertragsgegenstand betreffen können, andererseits aber auch die Produktumgebung. Sie können als Hauptleistungspflicht oder als Nebenleistungspflicht der Vertragspartnerin oder des Vertragspartners ausgestaltet sein. Das muss aber nicht der Fall sein. Sie können auch vom Vertrag abgekoppelt sein. Das ist typischerweise bei öffentlich-rechtlichen Informationspflichten der Fall, wie am Beispiel der Ernährung oder der IT-Sicherheit zu zeigen sein wird (vgl. D.II Digitale Welt). Dabei können sie auch herstellerseitig außerhalb vertraglicher Beziehungen zu gewährleisten sein, weshalb sie hier als eigenständige Kategorie aufgeführt werden. Letztlich führt dies zu der Frage, wer Adressat der Informationspflichten ist und ob bzw. wie über seine Identität und Erreichbarkeit zu informieren ist.

Um einen Eindruck der Vielzahl bestehender Informationspflichten zu vermitteln, sollen ausgewählte Informationspflichten im Folgenden beispielhaft dargestellt werden.

11 Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

4.2 Exemplifizierung bestehender Informationspflichten

4.2.1 Informationspflichten betreffend den Vertragsgegenstand

Informationspflichten über den Vertragsgegenstand sind derart vielfältig, dass sie zum Zwecke der Darstellung des Informationspflichtenüberschusses lediglich beispielhaft aufgegriffen und keinesfalls abschließend dargestellt werden können.

4.2.1.1 Energierecht

In Energielieferverträgen mit Haushaltskundinnen und Haushaltskunden müssen nach § 41 Abs. 1 EnWG Informationen über die Vertragsdauer, Kündigungstermine, Haftungsregelungen etc. enthalten sein. § 41 Abs. 2 und 3 EnWG ergänzen dies um Regelungen über die Vorauszahlung und Vertragsänderungen. § 42 EnWG enthält weitere Informationspflichten, z. B. über die Umweltauswirkungen des Stromverbrauchs in Bezug auf Kohlendioxidemissionen (CO₂-Emissionen). Die Regelungen setzen unionale Rechtsakte um und sind insofern unionsweit harmonisiert (Heinlein & Weitenberg, 2020a, Rn. 5; Tonner, 2020c, S. 641).

Auch § 2 Abs. 3 der Stromgrundversorgungsverordnung (StromGVV) enthält Informationspflichten zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher. Die Umsetzung der Richtlinie 2019/944¹² wird die Informationspflichten zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher im europäischen Binnenmarkt weiter harmonisieren. Nach § 2 Abs. 3 StromGVV muss ein Grundversorgungsvertrag oder die Bestätigung dieses Vertrages alle für einen Vertragsschluss notwendigen Angaben enthalten, insbesondere Angaben zur Kundin oder zum Kunden (Firma, Registergericht und Registernummer oder Familienname und Vorname sowie Adresse und Kundennummer), Angaben über die Anlagenadresse und die Bezeichnung des Zählers oder den

Aufstellungsort des Zählers, Angaben zum Grundversorger (Firma, Registergericht, Registernummer und Adresse), Angaben zum Netzbetreiber, in dessen Netzgebiet die Grundversorgung durchgeführt wird (Firma, Registergericht, Registernummer und Adresse) und zum Messstellenbetreiber sowie Angaben zu den Allgemeinen Preisen nach § 36 Absatz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG).

Auch besteht seit einiger Zeit gemäß § 16 der Energieeinsparverordnung (EnEV) die Pflicht zur Ausstellung eines Energieausweises für Gebäude, dessen Inhalt ein Immobilienmakler – sofern denn ein solcher beim Gebäudeverkauf involviert ist – dem Käufer mitteilen muss (Bundesgerichtshof, I ZR 232/16). Auch im Fall der Vermietung ist der Vermieter gem. § 16 EnEV verpflichtet, in Immobilienanzeigen bestimmte Pflichtangaben zu veröffentlichen, Mietinteressenten den Energieausweis spätestens bei Besichtigung vorzulegen und nach Abschluss des Mietvertrags eine Kopie des Energieausweises zu überlassen. Sogar Internetplattformbetreiber können für die mangelhafte Bereitstellung entsprechender Pflichtinformationen zum Energieverbrauch haften (Oberlandesgericht Köln, 6 U 56/13). Grundlage der nunmehr im Wesentlichen im Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) und in der Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (EnVKV) statuierten Regelungen war die Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie 2010/30¹³ des Unionsgesetzgebers, die nunmehr durch die Verordnung 2017/1369¹⁴ ersetzt wurde. Die umgesetzten Vorschriften regeln etwa, dass gemäß § 6a EnVKV bei jeder Werbung auf die Energieeffizienz eines Produktes hingewiesen werden muss und gemäß § 3 EnVKG den Verbraucherinnen und Verbrauchern alle erforderlichen Angaben über den Verbrauch an Energie und anderen wichtigen Ressourcen sowie CO₂-Emissionen mitzuteilen sind (vgl. zur Rolle der Werbung in der Phase der Anbahnung eines Vertrages Lehmann, 1981).

12 Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU.

13 Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen.

14 Verordnung (EU) 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04. Juli 2017 zur Festlegung eines Rahmens für die Energieverbrauchskennzeichnung und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/30/EU.

4.2.1.2 Reiserecht

4.2.1.2.1 Pauschalreisevertragsrecht

Das Pauschalreisevertragsrecht enthält seit Erlass der Pauschalreise-Richtlinie 90/314/EWG¹⁵ (Pauschalreise-RL) im Jahr 1990 vielzählige Informationspflichten zugunsten der Reisenden, die mit der Richtlinie 2015/2302¹⁶ noch erweitert wurden (Tonner, 2020a, Rn. 5). Seither müssen Reiseveranstalter unionsweit die Verbraucherinnen und Verbraucher gemäß Art. 3 f. Pauschalreise-RL über zahlreiche Parameter informieren, z. B. Transportmittel, Reiseroute, Visa, Unterbringung etc. Gleiches gilt seit Erlass der Fahrgastrechte-Verordnung 1371/2007¹⁷ (Fahrgastrechte-VO) durch den Unionsgesetzgeber im Jahre 2007 auch im Bahnsektor: Reisende müssen von Bahnunternehmen gemäß Art. 8 Abs. 1 Fahrgastrechte-VO z. B. über die kürzeste Fahrzeit, den günstigsten Fahrpreis und etwaige Verspätungen informiert werden.

Im Reisevertragsrecht sind außerdem die vormals richterrechtlich anerkannten Informationspflichten seit dem 01. Juli 2018 gesetzlich geregelt. Sie treffen den Reiseveranstalter, vgl. § 651d Abs. 1 BGB i. V. m. Art. 250 § 3 Nr. 6 EGBGB. Er ist insbesondere zur Übermittlung von Informationen über die jeweiligen Reiseleistungen verpflichtet, z. B. über wesentliche Eigenschaften der Reise, Reiseveranstalter, Reisepreis, Zahlungsmodalitäten, Mindestteilnehmerzahl und bestehende Rücktrittsrechte (Förster, 2018, S. 564; Tonner, 2018, S. 307 ff.).

Eine in Zeiten der COVID-19-Pandemie besonders hervorzuhebende Vorschrift ist die gesetzlich statuierte Beistandspflicht der Reiseveranstalter gemäß § 651q BGB. Aus § 651q Abs. 1 Nr. 1 BGB ergibt sich u. a. eine Informationspflicht über Gesundheitsdienste, örtli-

che Behörden und konsularische Unterstützung. Erwägungsgrund 37 der Pauschalreise-RL verdeutlicht, dass diese Aufzählung der zwingenden Informationsinhalte in § 651q Abs. 1 Nr. 1 BGB nicht abschließend ist. Vielmehr können die Informationen, die Reiseveranstalter den Reisenden übermitteln müssen, je nach Einzelfall divergieren. Denkbar ist auch die Informationserteilung über sonstige Umstände, wie z. B. die Möglichkeit einer Rückreise, weitere Ansprechpartner vor Ort oder die Unterstützung beim Auffinden anderweitiger Unterbringungsmöglichkeiten. Soweit dies zum Schutz der Rechte und Pflichten der Reisenden erforderlich ist, kann die Beistandspflicht der Reiseveranstalter auch in einer Pflicht zur praktischen Unterstützung der Reisenden münden.

4.2.1.2.2 Fahrgast- und Fluggastrechte

Gemäß Art. 8 Abs. 1 der Fahrgastrechte-Verordnung (Fahrgastrechte-VO¹⁸) sind Fahrgäste über etwaige Verspätungen zu informieren. Aus Art. 8 Abs. 2 Fahrgastrechte-VO ergeben sich darüber hinaus Informationspflichten über z. B. die nächste Haltestelle, wichtige Anschlussverbindungen und die Sicherheit im Zug hinzu. Art. 18 Fahrgastrechte-VO weitet die aktive (Tonner, 2020b, Rn. 20) Informationspflicht hinsichtlich etwaiger Verspätungen auf Bahnhöfe aus. Äquivalente Informationspflichten bestehen gemäß Art. 14 Fluggastrechte-Verordnung 261/2004 auch im Flugreise-sektor (dazu jüngst: BGH, XZR 97/19), sodass Reisende über ihre Rechte im Falle einer Annullierung, Verspätung oder Verweigerung der Beförderung informiert werden müssen. Gleichsam müssen Schiffsreisende gemäß Art. 16 der Verordnung über Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr 1177/2010¹⁹ und Busreisende gemäß Art. 20 der Verordnung über Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr 181/2011²⁰ spätestens 30 Minuten vor der fahrplanmäßigen Abfahrtszeit über

15 Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen.

16 Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates.

17 Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr.

18 Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr.

19 Verordnung (EU) Nr. 1177/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004.

20 Verordnung (EU) Nr. 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004.

Verspätungen oder Annullierungen informiert werden. Im nationalen Recht findet ergänzend der allgemeine Auskunftsanspruch gem. § 242 BGB Anwendung, so dass die Reiseveranstalter verpflichtet sind, den Reisenden generell alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die für die Reise von Bedeutung sind, wie z. B. Gefahren, Mängel etc. (Oberlandesgericht Frankfurt am Main, 16 U 164/00; Bergmann, 2020, S. 1065).

Über Flugannullierungen und Änderungen der Flugzeiten hat eine Airline gemäß Art. 5 Abs. 1 Fluggastrechte-VO die Fluggäste mindestens zwei Wochen vor der planmäßigen Abflugzeit selbst aktiv zu unterrichten. Die bloß passive Abrufbarkeit derartiger Informationen auf der Website der Fluglinie reicht nicht aus. Dies gilt selbst dann, wenn Reisende über die Website selbst Kenntnis von der Änderung erlangt haben (Amtsgericht Nürnberg, 19 C 7200/18; Staudinger & Schröder, 2019, S. 895).

Am 27. September 2017 veröffentlichte die EU-Kommission (COM (2017) 548 final) einen Verordnungsentwurf über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr, der auch und gerade die Informationsrechte der Fahrgäste erweitert. So soll es etwa bereits bei der Buchung zu umfangreicheren Informationen über Fahrgastrechte und sog. Durchgangsfahrkarten (Fahrkarten bei Eisenbahnunternehmen-übergreifendem Reiseverlauf) kommen. Zudem sollen ab einer bestimmten Bahnhofgröße Notfallpläne des Bahnhofs, der Eisenbahnunternehmen und des Infrastrukturbetreibers erstellt werden, damit Vorkehrungen bezüglich Hilfe und Informationen im Falle größerer Störungen sichergestellt sind (Habersberger, 2020, S. 8). Der letzte Fortschrittsbericht des Rates (12173/20) zum Verordnungsentwurf datiert vom 21. Oktober 2020. Der Verkehrsausschuss des Parlaments hat den Entwurf am 29. Oktober 2020 gebilligt. Enthalten sind auch Informationspflichten zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher hinsichtlich der Fahrradmitnahmekapazitäten und des Bereitstellens von Echtzeitinformationen zu Zügen (BMJV, 2020a).

4.2.1.3 Lebensmittelrecht

Zahlreiche Informationspflichten im Lebensmittelsektor sind durch die Lebensmittelinformations-Verordnung 1169/2011²¹ (Lebensmittelinformations-VO) sowie die Health-Claims-Verordnung 1924/2006²² (Health-Claims-VO) vorgegeben. Sie verpflichten Lebensmittelherstellerinnen und Lebensmittelhersteller zur grundlegenden Informationserteilung gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern: So muss gem. Art. 3 Abs. 1 Lebensmittelinformations-VO z. B. über die Zusammensetzung von Lebensmitteln, deren sicheren Gebrauch, deren Inhaltsstoffe und Haltbarkeit sowie Lagerung informiert werden. Art. 9 Abs. 1 Lebensmittelinformations-VO ergänzt die verpflichtenden Angaben um eine konkrete Bezeichnung der Lebensmittel, ein Verzeichnis der Zutaten und deren Menge, die Nettofüllmenge, ein Mindesthaltbarkeits- oder Verbrauchsdatum sowie ggf. besondere Aufbewahrungshinweise, das Ursprungsland und nähere Angaben zum Hersteller, falls notwendig eine Gebrauchsanweisung und Angaben über den Alkoholgehalt sowie eine Nährwertdeklaration. Diese Informationen sind gem. Art. 15 Abs. 1 Lebensmittelinformations-VO in einer leicht verständlichen Sprache abzufassen. Art. 17 ff. und die Anhänge der Lebensmittelinformations-VO konkretisieren diese Vorgaben.

Die Health-Claims-VO möchte schließlich einer Irreführung der Verbraucherinnen und Verbraucher vorbeugen, indem nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben gem. Art. 3 Health-Claims-VO nicht falsch, mehrdeutig oder irreführend sein dürfen, keine Zweifel über die Sicherheit oder die ernährungsphysiologische Eignung anderer Lebensmittel wecken dürfen, nicht zum übermäßigen Verzehr eines Lebensmittels ermutigen oder diesen wohlwollend darstellen sowie nicht die Geeignetheit einer ausgewogenen Ernährung in Abrede stellen dürfen. Art. 6 Health-Claims-VO ergänzt weiter, dass sich nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben auf allgemein anerkannte wissenschaftliche Nachweise stützen und durch die-

21 Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission.

22 Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel.

se abgesichert sein müssen. Art. 12 Health-Claims-VO sieht schließlich die Unzulässigkeit von Angaben vor, die den Eindruck erwecken, durch Verzicht auf ein Lebensmittel könnte die Gesundheit beeinträchtigt werden. Ebenfalls unzulässig sind Angaben über Dauer und Ausmaß der Gewichtsabnahme sowie Angaben, die auf Empfehlungen von einzelnen Ärztinnen und Ärzten oder Vertretern medizinischer Berufe und von Vereinigungen, die nicht in Artikel 11 Health-Claims-VO genannt werden, verweisen. Auf die referierende Wiedergabe der zahlreichen Gerichtsurteile in diesem Kontext soll in dieser beispielhaften Darstellung bewusst verzichtet werden.

Erhebliche Verbesserungen für die Information über die Lebensmittelkette bringt zugleich die 2019 verabschiedete EU-Lebensmittel-Verordnung 2019/1381²³ (Lebensmittel-VO), die ab dem 27. März 2021 gilt. Hervorzuheben sind Art. 8a und 8b als Ergänzungen der bereits bestehenden Lebensmittelbasis-Verordnung 178/2002²⁴ (Basis-VO), die eine bessere Risikokommunikation zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher im Falle der Gefährdung durch Lebensmittel vorsehen. Lebensmittelhersteller müssen danach eine Risikoanalyse vornehmen, über deren Ergebnis sie die Verbraucherinnen und Verbraucher zu informieren haben. Dabei stehen die Grundsätze der Transparenz, Offenheit, Nutzerfreundlichkeit, Präzision und Korrektheit im Vordergrund (vgl. Art. 8b lit. a) der Basis-VO n. F). Diese Informationen sind proaktiv zu erteilen (vgl. Erwägungsgrund 28 S. 1 der Lebensmittel-VO). ErwG 5 der Lebensmittel-VO ergänzt die Informationserteilung um folgende Modalitäten:

„Bei der Risikokommunikation sollte der Schwerpunkt insbesondere darauf gelegt werden, präzise, klar, umfassend, kohärent, angemessen und rechtzeitig nicht nur die Ergebnisse der Risikobewertung selbst zu erklären, sondern auch zu erläutern, wie diese Ergebnisse, gegebenenfalls zusammen mit anderen berücksichtigungswerten Faktoren, benutzt werden, um Risikomanagemententscheidungen zu begründen. So sollte darüber informiert werden, wie die Risikomanagemententscheidungen getroffen wurden, welche Faktoren die Risikomanager neben den Ergebnissen der Risikobewertung berücksichtigt haben und wie jene Faktoren gegeneinander abgewogen wurden.“

4.2.1.4 Abfallwirtschaftsrecht

Informationspflichten im Bereich des Abfallwirtschaftsrechts ergeben sich beispielsweise durch das Verpackungsrecht (VerpackG). Verbraucherinnen und Verbraucher entnehmen der Verpackung eines Produktes regelmäßig alle für sie relevanten Informationen. So dient z. B. die Begrenzung des Verpackungsvolumens auf ein Mindestmaß gemäß § 4 Nr. 1 VerpackG der Abschätzung der beinhalteten Produktmenge. Weiterhin können Verpackungen gemäß § 6 VerpackG zur Identifizierung des Materials, aus dem sie hergestellt sind, mit den in der Anlage 5 zum VerpackG festgelegten Nummern und Abkürzungen gekennzeichnet werden. Die Verwendung von anderen als den in der Anlage 5 festgelegten Nummern und Abkürzungen zur Kennzeichnung der gleichen Materialien ist nicht zulässig. § 32 VerpackG enthält besondere Hinweispflichten zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher für Getränkeverpackungen.

Weiterhin sind Betreiber von Abfallverwertungssystemen gem. § 14 Abs. 3 VerpackG verpflichtet, die privaten Verbraucherinnen und Verbraucher in angemessener

23 Verordnung (EU) 2019/1381 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über die Transparenz und Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 178/2002, (EG) Nr. 1829/2003, (EG) Nr. 1831/2003, (EG) Nr. 2065/2003, (EG) Nr. 1935/2004, (EG) Nr. 1331/2008, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) 2015/2283 und der Richtlinie 2001/18/EG.

24 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit.

senem Umfang über Sinn und Zweck der getrennten Sammlung von Verpackungsabfällen, die hierzu eingerichteten Sammelsysteme und die erzielten Verwertungsergebnisse zu informieren. Die Information hat in regelmäßigen Zeitabständen zu erfolgen und soll sowohl lokale als auch überregionale Maßnahmen beinhalten. Bei der Vorbereitung der Informationsmaßnahmen sind die Einrichtungen der kommunalen Abfallberatung und Verbraucherschutzorganisationen zu beteiligen. § 32 Abs. 1 und Abs. 2 VerpackG verpflichten weiterhin Letztvertreiber von mit Getränken befüllten Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen, die Verbraucherinnen und Verbraucher in der Verkaufsstelle durch deutlich sicht- und lesbare, in unmittelbarer Nähe zu den Getränkeverpackungen befindliche Informationstafeln oder -schilder mit dem Schriftzeichen „EINWEG“ bzw. „MEHRWEG“ auf die entsprechende Verwertungsform hinzuweisen.

Das VerpackG dient dem Erreichen der unional vorgeschriebenen abfallwirtschaftlichen Ziele. Die Bundesregierung muss die Öffentlichkeit über das Erreichen dieser Ziele – konkret jährlich mindestens 65 Masseprozent der Verpackungen zu verwerten und mindestens 55 Masseprozent zu recyceln – gem. § 1 Abs. 4 VerpackG informieren.

Die Verbraucherinformation hinsichtlich der Produktverpackung soll durch die Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt 2019/904²⁵ (Einwegplastik-RL) der EU verbessert werden. Die negativen Auswirkungen von Einwegplastik sind bekannt. Die Bevölkerung ist dafür sensibilisiert. Dennoch möchte die EU mit dieser Richtlinie die Bevölkerung auf die negativen Auswirkungen desselben hinweisen und diese so bei Kaufentscheidungen von Produkten unterstützen. So bestimmt Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 der Einwegplastik-RL:

„Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass jeder in Teil D des Anhangs aufgeführte und in Verkehr gebrachte Einwegkunststoffartikel auf seiner Verpackung oder auf dem Produkt selbst eine deutlich sichtbare, gut lesbare und unauslöschliche Kennzeichnung mit folgenden Verbraucherinformationen trägt:

- a) angemessene Entsorgungsmöglichkeiten für den betreffenden Artikel bzw. Hinweise über zu vermeidende Entsorgungsmethoden für diesen Artikel entsprechend der Abfallhierarchie,
- b) einen Hinweis darauf, dass der Artikel Kunststoff enthält und auf die daraus resultierenden negativen Auswirkungen der Vermüllung oder einer anderen Entsorgung des betreffenden Artikels auf unsachgemäße Art auf die Umwelt.“

Gemäß Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 der Einwegplastik-RL bestimmt die Kommission die nähere Ausgestaltung dieser Informationen. Zu den in Teil D des Anhangs der Richtlinie genannten Produkten zählen Hygieneeinlagen (Binden), Tampons und Tamponapplikatoren, Feuchttücher, Tabakprodukte mit Filtern sowie Filter, die zur Verwendung in Kombination mit Tabakprodukten vertrieben werden, und Getränkebecher. Die Vorschriften der Einwegplastik-RL werden vom deutschen Gesetzgeber in der Einwegkunststoffverbotsverordnung umgesetzt, die am 03. Juni 2021 in Kraft tritt.

4.2.1.5 Informationspflichten mit Nachhaltigkeitsbezug

4.2.1.5.1 Textilkennzeichnung

Informationspflichten mit Bezügen zu Nachhaltigkeitsaspekten sind überwiegend sektorspezifisch ausgestaltet, so z. B. national in § 4 des Textilkennzeichnungsgesetzes (TextilKennzG) und § 10a der Bedarfsgegenständeverordnung (BedGgstVO, Materialkennzeichnungspflichten bei Textilien und Schuhen) sowie §§ 3, 6a EnVKG (Kennzeichnung des Energieverbrauchs bei Elektronikgeräten), die alleamt auf unionsrechtlichen Vorgaben beruhen. Die-

25 Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt.

se Pflichten haben ihren Ursprung in der Verordnung über die Bezeichnungen von Textilfasern und der damit zusammenhängenden Etikettierung und Kennzeichnung der Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen 1007/2011²⁶ (Textilkennzeichnungs-VO) sowie der Richtlinie über Materialien und Gegenstände aus Kunststoff, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen 2002/72²⁷ (Kunststoff-RL) und der Richtlinie über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen 2010/30²⁸ (Energieverbrauchskennzeichnungs-RL). Daneben treten umfassende Informationspflichten zugunsten privater Haushalte z. B. in § 18 des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes (ElektroG) hinsichtlich Abfallvermeidungsmaßnahmen und der Modalitäten der Entsorgung von Elektronikgeräten bzw. den Folgen ihrer fehlerhaften Entsorgung sowie in § 18 des Batteriegesetzes (BattG) hinsichtlich der Entsorgung alter Batterien, ihrer Rückgabe sowie der möglichen Umweltgefahren im Falle einer falschen Entsorgung.

4.2.1.5.2 Umweltschutz und Green Deal

Im Bereich des Umweltschutzes ist ein weiterer Ausbau der Informationspflichten zu erwarten. So hat das Europaparlament im Zuge des „Green Deals“ (P9_TA-PROV(2020)0005) die Förderung des Informationsaustauschs und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für den Umweltschutz als Ziel vorgegeben (Falke, 2020, S. 249 f.). Insbesondere Verbraucherinnen und Verbraucher sollen für den Umweltschutz sensibilisiert werden und diesen in ihre Kaufentscheidung einbeziehen. Zwei Erwägungsgründe aus der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2020 zum Thema „Der europäische Green Deal“ sind hervorzuheben:

„(41) [Das Europäische Parlament] betont die Bedeutung mündiger, gut informierter Verbraucher; fordert Maßnahmen, mit denen sichergestellt wird, dass die Verbraucher transparente, vergleichbare und harmonisierte Produktinformationen, einschließlich der Kennzeichnung von Produkten, erhalten, die auf soliden Daten und der Verbraucherforschung beruhen, ihnen dabei helfen, gesündere und nachhaltigere Entscheidungen zu treffen und in deren Rahmen sie über die Haltbarkeit und Reparierbarkeit von Produkten und deren ökologischem Fußabdruck in Kenntnis gesetzt werden; [...]

(61) [Das Europäische Parlament] ist der Ansicht, dass digitale Mittel zur Bereitstellung von Informationen die Informationen auf dem Etikett ergänzen, aber nicht ersetzen können; begrüßt daher die Absicht der Kommission, neue Möglichkeiten zu sondieren, wie die Verbraucher besser informiert werden können; fordert die Kommission auf, eine verbesserte Kennzeichnung von Lebensmitteln in Erwägung zu ziehen, beispielsweise in Bezug auf die Nährwertkennzeichnung, die Angabe des Ursprungslands bestimmter Lebensmittel und die Kennzeichnung in Bezug auf Umwelt- und Tierschutz, um eine Fragmentierung des Binnenmarkts zu vermeiden und objektive, transparente und verbraucherfreundliche Informationen bereitzustellen;“

In ihrem Chemikalienbericht (COM(2019) 264 final) stellt die EU-Kommission zudem fest, dass die Weitergabe von für die Verbraucherinnen und Verbraucher bestimmten Gefahren- und Sicherheitsinformationen verbessert werden muss. Dies soll z. B. durch die Verwendung digitaler Technologien geschehen. Die EU-Kommission erkennt insofern explizit an, dass das Fehlen dieser Informationen über Konsumgüter die Fähigkeit der Verbraucherinnen und Verbraucher zum Treffen fundierter Entscheidungen unterhöhlt, da ih-

26 Verordnung (EU) Nr. 1007/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 über die Bezeichnungen von Textilfasern und die damit zusammenhängende Etikettierung und Kennzeichnung der Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 73/44/EWG des Rates und der Richtlinien 96/73/EG und 2008/121/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

27 Richtlinie 2002/72/EG der Kommission vom 06. August 2002 über Materialien und Gegenstände aus Kunststoff, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen.

28 Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen.

nen die Gefahren der entsprechenden Produkte nicht bekannt sind. Als informationsbedürftiges Feld nennt die Kommission exemplarisch die nach wie vor nicht allen Verbraucherinnen und Verbrauchern bekannten Umweltgefahren kosmetischer Mittel und Allergene.

4.2.1.5.3 Geplantes Lieferkettengesetz

Sektorübergreifende Informationspflichten könnten in Zukunft auch in einem neuen Lieferkettengesetz statuiert werden. Eine entsprechende Initiative gibt es seit langer Zeit (siehe www.lieferkettengesetz.de). Bereits im „Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ vom 16. Dezember 2016 sagte Deutschland zu, Unternehmen dazu zu verpflichten, „Informationen bereit[zu]halten und ggf. extern [zu] kommunizieren“, ob und wie „sie die tatsächlichen und potenziellen Auswirkungen ihres unternehmerischen Handelns auf die Menschenrechte kennen und diesen in geeigneter Weise begegnen“. Im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen erließ auch die EU schon 2014 die Richtlinie 2013/34²⁹ (CSR-Richtlinie), in der große Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten zur Abgabe einer „nichtfinanziellen Erklärung“ verpflichtet werden sollten. Diese Erklärung beinhaltet Informationen über die Umwelt-, Arbeitnehmer- und Sozialbelange sowie über die Achtung der Menschenrechte und die Bekämpfung von Korruption und Bestechung im Unternehmen. Die nationale Umsetzung erfolgte in § 289c Abs. 1, Abs. 2 des Handelsgesetzbuchs (HGB). Derzeit arbeitet die EU-Kommission an einer Neufassung der Richtlinie, die die Sorgfalts- und Berichtspflichten aller Voraussicht nach strenger fassen wird. Tatsächlich reicht das Anliegen eines Lieferkettengesetzes weit über die bloße Verbesserung der Information hinaus. Die Verschränkung des Verbraucherinformationsrechts mit dem Umweltinformationsrecht in einem Lieferkettengesetz ist ein wichtiger, aber auch nur erster Schritt für ein nachhaltiges Verbraucherrecht. Es kann allerdings nur der Auftakt für weiterreichende Lösungen sein, die das AGB-Recht, das Lauterkeitsrecht und nicht zuletzt das Haftungsrecht mit einbeziehen (Beckers & Micklitz,

2020, S. 324 ff.). Zur Informationsthematik im Themenfeld Nachhaltigkeit gehört auch die mögliche Einführung einer CE-Kennzeichnung zum vorbeugenden Schutz von Menschenrechten in Wertschöpfungsketten (Kutscher-Puis, 2020, S. 178 ff.; Löttsch & Fifka, 2020, S. 181 ff.). Dadurch könnten negative Aspekte innerhalb der Lieferkette, wie z. B. Kinderarbeit, Hungerlöhne, mangelhafte Arbeitssicherheit und arbeitsrechtliche Mängel gekennzeichnet werden.

4.2.1.5.4 Herkunft des Vertragsgegenstands

Über die Herkunft des Vertragsgegenstands ist insbesondere im Lebensmittelbereich zunehmend zu informieren. Bereits 2016 wurde vom Bundesrat auf Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ein Entschluss gefasst, in jedem Lebensmittel, das Eibestandteile enthält, die Haltungsform der Legehennen zu deklarieren (BR-Drs. 112/16). Dieser Entschluss wurde jedoch bisher nicht umgesetzt.

Änderungen im Bereich der Verbraucherinformationen wird es jedoch zeitnah hinsichtlich des Tierwohls bei gekauften tierischen Lebensmitteln geben. Hier soll ein Label künftig auf die Haltungsbedingungen hinweisen. Bereits im Februar 2019 wurde ein einheitliches, staatlich vorgegebenes Label vonseiten des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft angekündigt, das jedoch lediglich auf freiwilliger Basis verwendet werden können sollte (Rheinische Post, 2020). Der EU-Agrarministerrat hat sich bei seiner letzten Zusammenkunft unter deutscher Ratspräsidentschaft am 15. Dezember 2020 einstimmig für eine einheitliche Tierwohl-Kennzeichnung innerhalb der EU ausgesprochen. Die EU-Kommission wurde aufgefordert, einen entsprechenden Gesetzesvorschlag vorzulegen. In Deutschland wurde außerdem jüngst basierend auf der Öffnungsklausel des § 4a der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (LMIDV) der sog. „Nutri-Score“ eingeführt (BMEL, 2020). Er ist am 06. November 2020 in Kraft getreten und zeigt auf einer fünfstufigen Skala von A bis E komprimiert den gesamten Nährwert eines Produktes an, der sich aus einer Verrechnung von Kalorienzahl und Nährwert ergibt (Kraus, 2020, Rn. 92h; vgl. auch C.III Ernährung).

29 Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates.

Außerdem bildete sich die freiwillige Initiative „Haltungsform“ mehrerer deutscher Lebensmittelhändler. Sie ordnet die Tierwohlgegebenheiten in vier Kategorien ein und informiert die Verbraucherinnen und Verbraucher auf diesem Wege über die Modalitäten der jeweiligen Tierhaltung. Detaillierte Informationen über die einzelnen Stufen können auf der Website der Initiative (www.haltungsform.de) abgerufen werden. Derartige Labels sind in ihrer Wirkung nicht zu unterschätzen und aus Sicht des SVRV ein begrüßenswertes Verbraucherschutzinstrument, wenn klare Kriterien zur Vergabe des Labels formuliert sind, die Vergabe des Labels staatlich überwacht wird und die Labels auf eine geringe Zahl beschränkt sind. Labels steigern sowohl die Informiertheit als auch die Zufriedenheit der Verbraucherschaft und führen gleichzeitig zu höheren Marktanteilen der verwendenden Unternehmen sowie zu einem Mehr an Tierschutz (Weinreich & Spiller, 2016a; Weinreich & Spiller, 2016b).

Zudem hat die EU eine neue Durchführungsverordnung zur Lebensmittelkennzeichnung 2018/775³⁰ (Durchführungs-VO) erlassen, wonach nunmehr zu kennzeichnen ist, wenn Herkunftsort eines Lebensmittel-Endprodukts und dessen Hauptbestandteils (sog. „primäre Zutat“) divergieren. Wird also z. B. eine Salami in Deutschland hergestellt, das Schweinefleisch als Hauptbestandteil („primäre Zutat“) stammt aber aus Dänemark, so müssen nunmehr beide Herkunftsländer angegeben werden und die Herkunft der Salami darf nicht unter dem Deckmantel „Made in Germany“ verschleiert werden. Grundlage der Durchführungs-VO ist Art. 26 Abs. 3 Lebensmittelinformations-VO 1169/2011. Die Angabenpflicht gilt seit dem 01. April 2020. Art. 3 der Durchführungs-VO regelt die näheren Darstellungsformen der Kennzeichnung: So muss die Darstellung des Herkunftslandes einer „primären Zutat“ eine übliche Schriftgröße aufweisen, die mindestens 75 Prozent der Größe der Darstellung der sonstigen Inhaltsstoffe entspricht, und im räumlichen Kontext zu diesen platziert werden.

Die Lebensmittelinformations-VO gilt auch für Online-Lebensmittellieferdienste. Dies wurde für den Lieferdienst deliveroo jüngst vom Landgericht Berlin (16 O 304/17) bestätigt. Auch sie müssen bei ihrer Kommunikation mit den Kundinnen und Kunden, z. B. in Apps oder auf Online-Plattformen, die entsprechenden Informationspflichten der Lebensmittelinformations-VO erfüllen.

4.2.2 Informationspflichten betreffend Sicherheitsanforderungen und Sicherheitslücken

Neben besonderen Informationspflichten aus dem Produktsicherheitsrecht (z. B. gemäß Art. 16 Abs. 1 Produktsicherheits-RL³¹, gemäß § 31 Abs. 1 ProdSG sowie für Medizinprodukte gemäß § 3 Abs. 3 MPSV) und den Produktbeobachtungspflichten aus der deliktischen Produzentenhaftung (gemäß § 823 Abs. 1 BGB) bestehen Informationspflichten mit Produktsicherheitsbezug z. B. im Lebensmittelrecht. Danach sind Informationen zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher durch Lebensmittelhersteller dann zu erteilen, wenn ein von ihnen eingeführtes, erzeugtes, verarbeitetes, hergestelltes oder vertriebenes Lebensmittel den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht entspricht. Sie trifft dann eine sog. Unterrichts- bzw. Meldepflicht (Bertling, 2020, Rn. 74a ff.). Entsprechende Informationspflichten sind zugleich unmittelbar in Art. 19 Basis-VO vorgesehen. § 44a des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB) sieht ergänzend vor, dass eine Meldung an die zuständigen Aufsichtsbehörden erfolgt, die die Informationen weitergeben.

Auch im Bereich der IT-Sicherheit nimmt die Informationspflichtendichte zu. So trat z. B. 2019 der EU-Cybersecurity-Act 2019/881³² in Kraft, der in Art. 55 eine erweiterte Informationspflicht für Anbieter von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zugunsten der Öffentlichkeit vorsieht. Vorgeschrieben sind Informationen über folgende Parameter:

30 Durchführungsverordnung (EU) 2018/775 der Kommission vom 28. Mai 2018 mit den Einzelheiten zur Anwendung von Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel hinsichtlich der Vorschriften für die Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts der primären Zutat eines Lebensmittels.

31 Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 03. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit.

32 Verordnung (EU) 2019/881 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die ENISA (Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit) und über die Zertifizierung der Cybersicherheit von Informations- und Kommunikationstechnik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 526/2013.

- a) Leitlinien und Empfehlungen zur Unterstützung der Endnutzer bei der sicheren Konfiguration, der Installation, der Bereitstellung, dem Betrieb und der Wartung der IKT-Produkte oder -Dienste
- b) Zeitraum, während dem den Endnutzern eine Sicherheitsunterstützung angeboten wird, insbesondere in Bezug auf die Verfügbarkeit von cybersicherheitsbezogenen Aktualisierungen
- c) Kontaktangaben des Herstellers oder Anbieters und zulässige Verfahren für den Erhalt von Informationen über Sicherheitslücken von Endnutzern und im Bereich der IT-Sicherheit tätigen Wissenschaftlern
- d) Verweis auf Online-Register mit öffentlich offengelegten Sicherheitslücken in Bezug auf das IKT-Produkt, den IKT-Dienst oder den IKT-Prozess und gegebenenfalls relevante Cybersicherheitsratgeber

Neben dieser Harmonisierung auf Unionsebene statuiert auch das nationale IT-Sicherheitsrecht Informationspflichten. So hat das Bundeskabinett am 16. Dezember 2020 den Regierungsentwurf für ein sog. IT-Sicherheitsgesetz 2.0. beschlossen (BMI, 2020). Dieser strebt explizit die Erhöhung der Verbraucherinformation an (BMI, 2020, S. 23). So sieht z. B. § 9c BSIG-E vor, durch die Konzeption und Vergabe eines IT-Sicherheitskennzeichens Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lage zu versetzen, den Aspekt der IT-Sicherheit bei der Auswahl ihrer IT-Produkte in einfacher Form berücksichtigen zu können. Dies erleichtert die schnelle Prüfung, ob das jeweilige Produkt aktuelle Sicherheitsstandards in ausreichender Form berücksichtigt.

4.2.3 Adressaten der Informationspflichten

Hinsichtlich des Adressaten der Informationspflichten stellen sich im Wesentlichen zwei Fragen: erstens, wer überhaupt Adressat der Informationspflichten ist bzw. sein sollte und zweitens, ob und ggf. wie über seine Identität informiert werden muss, um ihn im Falle möglicher Pflichtverletzungen in Anspruch nehmen zu können. Die Adressatendimension der Informationspflichten hat insofern eine doppelte Funktion: Information sicherstellen und Rechtsdurchsetzung ermöglichen.

4.2.3.1 Cheapest Cost Avoider

Als Adressat der Informationspflichten kommen die Anbieterseite, d. h. Hersteller und Verkäufer bzw. Vertragspartner, ebenso wie Dritte in Betracht, beispielsweise Makler, aber auch neutrale Testinstitute wie die Stiftung Warentest oder Fachzeitschriften (Keßler, 1993, S. 575). Die durch letztere generierten Informationen sind in der Regel allein gegen Entgelt erhältlich, genießen dafür aber aufgrund ihrer Neutralität eine besondere Glaubwürdigkeit (Keßler, 1993, S. 576). Geht es aber darum, die Informationskosten der Konsumenten möglichst gering zu halten, bietet sich das Konzept des „Cheapest Cost Avoider“ an (Keßler, 1993, S. 576; van den Bergh & Lehmann, 1992, S. 595). Danach sind Informationspflichten regelmäßig der Seite aufzuerlegen, die diese mit dem geringsten Aufwand erfüllen kann. Dies wird in der Regel die Anbieterseite sein (Keßler, 1993, S. 576; Specht, 2018, S. 160). Neutrale Testinstitute treten als freiwilliger Informationsgeber aber neben die gesetzlichen Adressaten der Informationspflichten.

4.2.3.2 Informationen über den Informationspflichtadressaten

Informationspflichten über den Adressaten einer Informationspflicht ergeben sich v. a. im Themenfeld Digitale Welt, z. B. im Fernabsatzrecht, aber auch für Interaktionsplattformen wie soziale Netzwerke und Videosharingplattformen. So verpflichtet bereits der bloße Betrieb einer Website zur Angabe eines Impressums (Fries, 2019, S. 95 ff.). Ein solches muss gem. § 5 Abs. 1 des Telemediengesetzes (TMG) in jedem Fall Name, Anschrift und bei juristischen Personen den Vertretungsberechtigten (Nr. 1) sowie Kontaktinformationen in Gestalt einer E-Mail-Adresse und einer weiteren unmittelbaren und effizienten Kommunikationsmöglichkeit (Nr. 2) beinhalten. Weitergehende Angaben können

u. U. gem. § 5 Abs. 1 Nr. 3 bis Nr. 7 TMG notwendig sein, so z. B. über zuständige Aufsichtsbehörden, Registernummern, Berufsbezeichnungen, Steuernummern oder Liquidation. § 5 TMG setzt insofern Art. 5 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr 2000/31³³ (E-Commerce-RL) nahezu wortgleich um (Micklitz & Schirmbacher, 2019a, Rn. 1). Gem. § 5 Abs. 2 TMG können daneben weitere Informationspflichten nach anderen Rechtsvorschriften bestehen. Dies umfasst alle sonstigen spezialgesetzlichen Informationspflichten, etwa gemäß dem Verbraucherrecht der §§ 312 ff. BGB, dem EGBGB oder der Preisangaben-Verordnung (Micklitz & Schirmbacher, 2019, Rn. 88).

4.3 Defizite bestehender Informationsinhalte

Der Inhalt der Informationspflichten erscheint einerseits zu weitgehend, überfordert er die Verbraucherinnen und Verbraucher doch häufig in Anbetracht des schieren Überflusses bestehender Informationspflichten, wie die vorstehenden Ausführungen verdeutlichen. Andererseits legen die Untersuchungen insbesondere aus dem Themenfeld Digitale Welt nahe, dass trotz steigender Informationspflichten der Informationsbedarf der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht hinreichend befriedigt wird. Dies zeigt das Dilemma des Gesetzgebers besonders deutlich: Will er am Informationsmodell festhalten, ist er nicht nur angehalten zu überprüfen, ob die bestehenden Informationspflichten erforderlich und sinnvoll sind, sondern darüber hinaus auch zu untersuchen, wo ggf. weitergehender Informationsbedarf der Verbraucherinnen und Verbraucher besteht.

Insofern stellt sich die Frage, ob über die richtigen Inhalte informiert wird (vgl. dazu auch das Kapitel Digitale Welt mit Beispielen zu Informationspflichten zur Vorbeugung von unerwünschten Vertragsschlüssen v. a. bei Online-Käufen und Telekommunikationsverträgen). In Frankreich sind Diensteanbieter z. B. verpflichtet, Nutzer über die Möglichkeit der postmortalen Datendisposition zu informieren und ihnen diese zu ermöglichen (vgl. dazu Martini & Kienle, 2019, S. 241; Traschler,

2020, S. 177). In Deutschland herrschte bis zum Grundsurteil des BGH (III ZR 183/17) Unklarheit darüber, ob Erben einen Anspruch auf Zugang zu den Accounts sozialer Netzwerke nach dem Tod des Erblassers haben. Ob es diesbezüglich neuer Informationspflichten der Verbraucherinnen und Verbraucher bedarf, wäre gesondert zu prüfen (vgl. dazu auch BMJV 2019).

Im Datenschutzrecht unzureichend geregelt ist – als weiteres Beispiel – die Information über die Art und Weise, in der Daten – etwa mithilfe von Scoring und Profiling oder generell algorithmenbasiert – verarbeitet werden (Gerberding und Wagner, 2019). Das Scoring der (potenziellen) Verbraucherinnen und Verbraucher spielt inzwischen nicht nur bei der Prüfung der Kreditwürdigkeit eine Rolle, sondern bei vielen, insbesondere online angebotenen Waren und Dienstleistungen (z. B. beim Verkauf von Reisen) (vgl. Sachverständigenrat für Verbraucherfragen 2018, S. 13 ff. und S. 52 ff.). Im Lichte der derzeit von der Europäischen Union geplanten Neuordnung der Verpflichtungen im digitalen Bereich, insbesondere mit Blick auf die Regulierung von Algorithmen, wird der SVRV zu diesem Themenkomplex noch einmal gesondert Stellung nehmen und die Vorarbeiten aus dem Scoring-Gutachten fortschreiben.

33 Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 08. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt.

5 Art und Weise der Informationsvermittlung

Defizite bestehen aber nicht nur hinsichtlich der Informationsinhalte, sondern auch und gerade hinsichtlich der Informationsvermittlung. Denn das Mittel der Wahl ist – Stand heute – die textliche Informationsvermittlung häufig in Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder in separaten Informationsvermittlungsdokumenten. So haben beispielsweise Unternehmerinnen und Unternehmer, die eine Website unterhalten oder Allgemeine Geschäftsbedingungen verwenden, die Verbraucherinnen und Verbraucher gemäß § 36 des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG) davon in Kenntnis zu setzen, inwieweit sie bereit oder verpflichtet sind, an Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle teilzunehmen, und ggf. auf die zuständige Verbraucherschlichtungsstelle hinzuweisen. Auch Verbraucherinformationen über Datenschutzbestimmungen werden in der Regel in textlichen Datenschutzerklärungen bereitgehalten. Dabei ist längst bekannt, dass die textbasierte Informationsvermittlung der bildbasierten Informationsvermittlung weit unterlegen ist. Diese Unterlegenheit gilt gleichermaßen für komprimierte textbasierte Informationsvermittlung (z. B. durch One-Pager), die dennoch weiterhin eingesetzt wird. Dies dürfte im Wesentlichen an der Unterkomplexität liegen, an der bildbasierte Informationsvermittlung in der Regel leidet. Wo dem abgeholfen werden soll, bietet sich die Kombination von Text- und Bildinformation an. Diese Überlegungen sollen im Folgenden ausgeführt werden, wobei zunächst die Überlegenheit der visuellen Informationsvermittlung dargelegt werden, bevor die komprimierte Informationsvermittlung erläutert und letztlich ein kombinierter Ansatz vorgeschlagen wird.

5.1 Überlegenheit visueller Informationsvermittlung

Empirische Studien belegen, dass die kognitiven Fähigkeiten des Menschen deutlich besser auf Bilder als auf Texte ansprechen (Kroeber-Riel, 1996, S. 26 ff. und S. 53 ff.; Maar & Burda, 2006, S. 11). Dieser Bildüberlegenheitseffekt erklärt sich insbesondere daraus, dass Bilder erkannt werden, lange bevor ein Text erfasst werden kann. Für die Aufnahme eines Bildes in einer Form, dass es später wiedererkannt werden kann, benötigt das

menschliche Gehirn für ein Bild mittlerer Komplexität im Durchschnitt etwa eine bis zwei Sekunden, während sich in derselben Betrachtungszeit nur etwa fünf bis zehn Worte eines einfachen Textes aufnehmen lassen (Boehme-Neßler, 2010, S. 64 f.; Kroeber-Riel, 1996, S. 53, s. a. Specht, 2018, S. 419). Bilder sind außerdem in besonderer Form geeignet, Aufmerksamkeit zu erzeugen, insbesondere, wenn die Signalfarben rot, orange oder gelb verwendet werden (Kroeber-Riel, 1996, S. 102). Darüber hinaus werden Bilder auch deutlich besser erinnert als Text (Kroeber-Riel, 1996, S. 73 ff.; Madigan, 1983, S. 65 ff., s. a. Specht, 2018, S. 422). Die Chancen der Visualisierung liegen daher einerseits im Erwecken einer erhöhten Aufmerksamkeit und Neugierde des Betroffenen, andererseits sollen sie mehr Verständnis für die geplanten Datenverarbeitungen erzeugen und durch eine gesteigerte Wiedererkennbarkeit den für die Informationsaufnahme erforderlichen Aufwand reduzieren (vgl. auch Specht-Riemenschneider & Bienemann, 2019, S. 334).

5.2 Komprimierte Informationsvermittlung

Trotz dieses bekannten Bildüberlegenheitseffektes spielt die visuelle Informationsvermittlung im Recht bislang kaum eine Rolle. Lange wurde schlicht auf eine Zusammenfassung der gesetzlich erforderlichen Informationen gesetzt, beispielsweise durch die Möglichkeit der Verwendung eines Formblattes zur Erfüllung vorvertraglicher Informationspflichten, vgl. Art. 250 § 2 EGBGB.

Gem. § 1 Abs. 1 TK-Transparenz-VO besteht für Anbieter eines öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdienstes, die über einen Zugang zu einem öffentlichen Telekommunikationsnetz Internetzugangsdienste anbieten, sogar die Pflicht, für Verbraucherinnen und Verbraucher ein sog. Produktinformationsblatt bereitzustellen. Die Inhalte dieses Produktinformationsblattes konkretisiert § 1 Abs. 2 TK-Transparenz-VO (z. B. Name des Produkts, Vertragslaufzeit etc.), wobei gem. § 1 Abs. 3 TK-Transparenz-VO auch auf ein standardisiertes Musterinformationsblatt zurückgegriffen werden kann.

Eine verbesserte Informationsvermittlung sollte auch der sogenannte „One Pager“ (BMJV, 2015) mit sich bringen. Hierbei handelt es sich gewissermaßen um eine komprimierte Datenschutzerklärung, in der die

wesentlichen Aspekte einer Datenverarbeitung zusammengefasst sind, die aber dennoch die Informationspflichten (heute: Art. 13, 14 DSGVO) erfüllen sollen. One Pager werden nach wie vor von vielen Stimmen befürwortet (Auer-Reinsdorff, 2017, S. 150; Çalışkan, 2018; Conrad, 2019, S. 403f.; Hennemann, 2017, S. 551; Schmitz, 2020, S. 174; Strassemeyer, 2019, S. 41 ff.). Eine Studie des Instituts für Verbraucherpolitik „ConPolicy“ kam jedoch zu dem Ergebnis, dass One Pager nur einen sehr geringen Einfluss auf die individuelle Informiertheit der Verbraucherinnen und Verbraucher haben (dazu: Gruszczyk, 2018; Specht-Riemenschneider & Bienemann, 2019, S. 333f.). Dies ist v. a. darin begründet, dass auch bei komprimierten Texten kein Beleg dafür gefunden werden konnte, dass sie Verbraucherinnen und Verbrauchern ein ausreichendes Verständnis der zugrunde liegenden Informationen vermitteln (Studie zitiert nach: Specht-Riemenschneider & Bienemann, 2019, S. 333f.).

5.3 Informationsvermittlung im Rahmen eines Schichtenmodells

Kann die textliche Informationsvermittlung nicht gelingen, bietet es sich einerseits an, zur visuellen Informationsvermittlung überzugehen, und dies in einem Ansatz, der es einerseits erlaubt, die Komplexität der zu erteilenden Information beizubehalten, andererseits aber auch, die Komplexität zum Zwecke einer erleichterten Informationsaufnahme zu reduzieren. Erwägenswert ist ein kombinierter Ansatz aus Text- und Bildinformationen (Dehmel, 2020, S. 64; Specht-Riemenschneider & Bienemann, 2019, S. 339 ff.; Weinreich & Spiller, 2016a; Weinreich & Spiller, 2016b;). Das bedeutet, dass auf der ersten Ebene, z. B. auf der Ausgangswebsite, mithilfe standardisierter Bildsymbole die wichtigsten Informationen erteilt werden. Klickt der Nutzer auf ebendiese Symbole, weil ihn spezifische Informationen besonders interessieren, gelangt er zu einer ausführlicheren, aber immer noch zusammenfassenden Darstellung weiterer Informationsdetails. Erst wenn er weiteres mal auf die Symbole klickt, werden die Informationen in voller Ausführlichkeit bereitgestellt.

Bildsymbole zur Informationsvermittlung werden insbesondere im Datenschutzrecht diskutiert (Datenethikkommission, 2019, S. 119; Specht-Riemenschneider & Bienemann, 2019, S. 324 ff.), sie sind aber keinesfalls auf dieses Rechtsgebiet beschränkt, sondern eignen sich auch für die Informationsvermittlung insgesamt. So schlug die EU-Kommission bereits im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Verbraucherrechte-RL³⁴ zur Erfüllung der Pflichten aus Art. 6 die standardisierte Visualisierung von Informationen vor (Leier, 2014, S. 281 ff.). Abgeschichtete Informationsvermittlungsmodelle können dazu beitragen, Vollständigkeit und Verständnis bestmöglich zu kombinieren, indem den Nutzerinnen und Nutzern die Möglichkeit eingeräumt wird, nur den Teil der Informationen direkt aufzurufen, den sie gerade lesen möchten (Art.-29-Datenschutzgruppe, WP 260 rev. 01, S. 23). Ein standardisiertes Bildsymbol findet sich inzwischen z. B. auf dem Muster-Informationsformular zur Information über Videoüberwachung gemäß Art. 13 DSGVO (LfD Niedersachsen, 2020). Dieses „Kamerabild“ gemäß DIN 33460 hat sich im Alltag etabliert und spiegelt die intuitiven Vorteile standardisierter Bildsymbole sehr gut wider. Ebenso sieht Art. 8 Abs. 3 des aktuellen Entwurfs der E-Privacy-Verordnung nach dem Vorbild des Art. 12 Abs. 7, Abs. 8 DSGVO die Entwicklung standardisierter Bildsymbole vor.

5.4 Designpflichten

Geht es um die Informationsvermittlung über die Inanspruchnahmemöglichkeit gerichtlicher oder außergerichtlicher (Beschwerde-)Verfahren, bietet sich die Statuierung einer Designpflicht für digitale Plattformen an. Denn welche Mühen Nutzer auf sich nehmen, um ihre Rechte in Anspruch zu nehmen, hängt letztlich vom persönlichen Kosten-Nutzen-Kalkül des jeweiligen Nutzers ab (Kaesling & Knapp, 2020, S. 819 f.). Der zeitliche Aufwand für die Nutzer, ihre Rechte bei der Nutzung digitaler Plattformen oder mögliche Rechtswege in Erfahrung zu bringen, z. B. durch Lektüre der AGB, beeinflusst das Nutzerverhalten erheblich (Penney, 2019, S. 451). Insofern erscheint es zur verbesserten Verbraucherinformation insbesondere im Rahmen der Rechtsdurchsetzung deutlich erwägenswert, digitalen

34 Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

Plattformen sog. Designpflichten im Sinne eines Verhaltens entsprechend gekennzeichnete Schaltflächen aufzuerlegen (Specht-Riemenschneider & Hofmann, im Erscheinen, S. 88f.), die den Verbraucherinnen und Verbrauchern leicht erkennbar den Weg zu den entsprechenden Rechtsschutzmöglichkeiten weisen, ohne dass es zwingend einer Lektüre der in AGB enthaltenen Informationen bedarf. Entsprechende Schaltflächen könnten etwa mit den Worten „Hier widerrufen“, „Hier kündigen“ oder „Diese Rechte habe ich“ überschrieben sein.

5.5 Verbraucherinformatik

Ergänzend könnten sich Instrumente der sogenannten Verbraucherinformatik als sinnvoll erweisen, die die Verbraucherinnen und Verbraucher befähigen, ihre Rechte auszuüben. Derartige Instrumente sind beispielsweise die „Privacy Bots“, die die Datenschutzpolitik eines Diensteanbieters für die Verbraucherinnen und Verbraucher nach deren Präferenzen analysieren und mit derjenigen anderer Anbieter vergleichen. Mögliche Funktionen eines Privacy Bots sind z. B. Warnungen vor unerwünschten Trackingtools und Standortabfragen, die isolierte Anzeige relevanter Informationen aus einer Datenschutzerklärung, wie z. B. der Kontaktdaten des Verantwortlichen oder Datenschutzbeauftragten, die Übersetzung häufig verwendeter Textbausteine in eine einfachere Sprache oder Symbole, das Anlegen von wunschbasierten Datenschutzprofilen sowie der Vergleich von Angaben in einer Datenschutzerklärung mit dem tatsächlichen Verhalten einer App (Nüske et al., 2019, S. 29ff.) oder auch die Erklärung der datenschutzrechtlichen Einwilligung der Verbraucherinnen und Verbraucher, wenn die Datenschutzpolitik des Anbieters ihren Präferenzen entspricht.

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen hat bezüglich einer Verbraucherinformatik der Bundesregierung bereits 2018 (S. 146f.) empfohlen zu prüfen,

„wie eine Digitalagentur (siehe auch SVRV-Gutachten ‚Verbraucherrecht 2.0‘) als Kompetenzzentrum agieren kann, das den einzelnen Aufsichtsbehörden hilft, ihre Aufgaben wahrzunehmen. Hierbei wäre zum Beispiel die Form eines Bundesinstituts vorstellbar, das methodische Kompetenzen zur Qualitätssicherung bereithält, die auch für nicht-digitale Zwecke eingesetzt werden könnten“.

6 Individuelle und kollektive Durchsetzung der Informationspflichten

Die Wahrnehmung von Rechten setzt voraus, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Rechte kennen. Ginge es nach normalerweise geltenden Regeln, so müssten sie ihre Rechte selbst in Erfahrung bringen. Das Informationsmodell erstreckt sich jedoch nicht nur auf die Inhalte oder den Zeitpunkt des Vertrages, sondern auch auf die Existenz des Rechtes selbst. Nun nützt diese Information nur begrenzt, denn „Recht haben und Recht kriegen sind zweierlei“, wie der Volksmund weiß. Der Weg zur Rechtsdurchsetzung ist oft lang und steinig, er beginnt mit der Beschwerde beim Vertragspartner, führt von dort zu einer oft fakultativen Schlichtungs- oder Schiedsstelle und endet vor Gericht.

Die Entwicklung des Verbraucherrechts ist eng mit dem Ausbau des kollektiven Rechtsschutzes verbunden. In Deutschland spielen typischerweise die Verbraucherorganisationen eine zentrale Rolle, vor allem wenn das Recht auf Information durch irreführende Werbung unterminiert wird. Zur Durchsetzung der Rechte sind die Verbraucherinnen und Verbraucher immer öfter auf Informationen angewiesen, die sich bei Regulierungsbehörden befinden, wie etwa bei der Bundesnetzagentur oder beim Bundeskartellamt. Dann geht es um die Frage, unter welchen Bedingungen staatliche Institutionen den Verbraucherinnen und Verbrauchern gegenüber Informationen offenlegen müssen.

Das EU-Recht hat auch bei der Gestaltung der Rechtsdurchsetzung tiefe Spuren hinterlassen. Dies ist umso bemerkenswerter, als nach den Verträgen von Rom die Kompetenz zur Durchsetzung des EU-Rechts bei den Mitgliedstaaten verbleibt. Tatsächlich hat die EU im Wege der Annexkompetenz immer stärker in die Gestaltung des Rechtsschutzes eingegriffen. Die einschlägigen Richtlinien der EU regeln nicht nur den materiellen Inhalt der Verträge, sondern auch die Rechtsbehelfe und damit die Rechtsdurchsetzung. Der EuGH hat diese Erweiterung der Kompetenzregeln des EU-Rechts bestätigt (C-440/05; C-176/03). Von herausragender Bedeutung sind EU-Vorgaben, die die Vertragspartner der Verbraucherinnen und Verbraucher verpflichten, über die Existenz der Rechte zu informieren, sowie die sukzessive Entwicklung eines Systems der außer-

gerichtlichen Streitbeilegung. Die Richtlinie 2013/11/EU³⁵ hat die Grundlagen für eine umfassende Regelung der außergerichtlichen Streitbeilegung gelegt, die noch durch die Verordnung 524/2013/EU³⁶ über die Online-Streitbeilegung im elektronischen Geschäftsverkehr ergänzt wird. Sie sind umgesetzt im Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG). Im Hinblick auf den kollektiven Rechtsschutz sind bei Verstößen gegen das Lauterkeitsrecht mit über die Richtlinie 2005/29/EG³⁷ und gegen das AGB-Recht über die Richtlinie 93/13/EG³⁸ Unterlassungsklagen als Mindeststandard verankert. Die Richtlinie 2020/1828³⁹ über Kollektivklagen regelt grenzüberschreitende Klagen und auf Schadensersatz gerichtete Kollektivklagen. Deshalb setzt der EuGH auch in der Rechtsdurchsetzung immer stärkere Akzente, die die deutschen Gerichte binden (Koch, 2019).

6.1 Vorvertragliche Informationen über die Existenz von Verbraucherrechten

Die komplexen Regelungen in den Art. 246 ff. EGBGB unterscheiden zwischen allgemeinen gesetzlichen Verbraucherrechten, über die die Unternehmerinnen und Unternehmer zu informieren haben, soweit keine Sonderregelungen bestehen. Hierher gehören nach Art. 246 EGBGB Abs. 1 Nr. 5 die gesetzlichen Gewährleistungsrechte. Gleichfalls müssen die Unternehmerinnen und Unternehmer über vertragspezifische gesetzliche Rechte informieren, wie etwa die Bedingungen der Kündigung unbefristeter oder automatisch sich verlängernder Verträge, Nr. 6. Hinzu treten Informationen über gesetzlich eingeräumte Widerrufsrechte (z. B. nach § 510 Abs. 2 BGB) nach Maßgabe des Absatzes 3. Bei

Vorliegen besonderer Vertragsabschlussmodalitäten (Haustür- und Fernabsatzgeschäfte) oder bei besonderen Vertragstypen (Verbrauchercredit, Zahlungsdienstleistungen, Verbraucherbauverträge, Pauschalreiseverträge) gelten die Artikel 246a bis Artikel 251 EGBGB. Diese enthalten teilweise auch Informationspflichten über bestehende Widerrufsrechte und variieren je nach Vertragstyp bzw. Typ des Widerrufs, was in den einschlägigen Regeln des EGBGB ausdifferenziert ist.

Von den gesetzlichen Verbraucherrechten zu unterscheiden sind die vertraglichen Rechte, die die Unternehmerinnen und Unternehmer freiwillig gewähren, wie etwa Garantien oder Kundendienstleistungen, Artikel 246 Absatz 1 Nr. 5 EGBGB, oder die Verfahren der Unternehmerinnen und Unternehmer im Umgang mit Beschwerden, Artikel 246 Absatz 1 Nr. 4 EGBGB. § 36 Abs. 1 VSBG verpflichtet die Unternehmerinnen und Unternehmer, die eine Website unterhalten oder Allgemeine Geschäftsbedingungen verwenden, die Verbraucherinnen und Verbraucher davon in Kenntnis zu setzen, inwieweit sie bereit oder verpflichtet sind, an Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle teilzunehmen, und auf die zuständige Verbraucherschlichtungsstelle hinzuweisen.

Mit diesem eher allgemeinen Rahmen ist der Kanon der Informationspflichten nicht erschöpft. Besonders stark entwickelt sind die Informationspflichten im Reiserecht, und zwar sowohl bei Pauschalreisen als auch bei Flug-, Bahn-, Schiffs- und Busreisen. Das seit Verabschiedung der RL 2015/2302⁴⁰ vollharmonisierte Pauschalreiserecht ist in § 651a ff. BGB geregelt und wird durch die Art. 250 ff. EGBGB ergänzt. Die Fahrgastrechte sind in vier EU-Verordnungen geregelt. Getragen sind sie von dem Gedanken, dass die Verbrau-

35 Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG.

36 Verordnung (EU) Nr. 524/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG.

37 Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates.

38 Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 05. April 1993 über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen.

39 Richtlinie (EU) 2020/1828 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2020 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG.

40 Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates.

cherinnen und Verbraucher über ihre Rechte im Falle der Verspätung oder des Ausfalls der Reise informiert werden. Paradigmatisch für diesen Ansatz ist Art. 14 Abs. 1 Fluggastverordnung 261/2004/EG⁴¹, der das ausführende Luftfahrtunternehmen verpflichtet, bei der Abfertigung einen klar lesbaren Hinweis mit folgendem Wortlaut deutlich sichtbar anzubringen:

„Wenn Ihnen die Beförderung verweigert wird oder wenn Ihr Flug annulliert wird oder um mindestens zwei Stunden verspätet ist, verlangen Sie am Abfertigungsschalter oder am Flugsteig schriftliche Auskunft über Ihre Rechte, insbesondere über Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen.“

6.2 Individuelle Durchsetzung von Informationspflichten vor Gericht

Die Vielzahl der Informationspflichten, die die Unternehmer vor, während oder nach dem Vertrag zu erbringen haben, werfen komplexe Fragen auf, wenn es darum geht, wie die Verbraucherinnen und Verbraucher an die Informationen gelangen bzw. welcher Nachteil ihnen entsteht, wenn sie die Informationen nicht erhalten haben. Die Überwachung der vorvertraglichen Informationspflichten gehört zu den Kernaufgaben der Verbraucherorganisationen, die im Wege der Unterlassungsklage gegen Unternehmen vorgehen können (vgl. Abschnitt 6.3). Verletzen die Unternehmen Informationspflichten, die sie während des Vertrages und nachvertraglich zu erbringen haben, mag es im Einzelfall denkbar sein, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher das Fehlen noch rechtzeitig bemerken und vom Unternehmen die Bereitstellung der Information verlangen. Typischerweise stellen die Verbraucherinnen und Verbraucher jedoch erst im Nachhinein fest, dass die gesetzlich verlangte Information zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht übermittelt wurde.

Die für diesen Fall vorgesehenen rechtlichen Sanktionen variieren je nach dem Typus der Informations-

pflichten. Soweit die Unternehmer ihre Verpflichtungen verletzen, über die Existenz von speziellen Verbraucherrechten zu informieren, hält sowohl das EU-Recht als auch das deutsche Recht eindeutige Sanktionen parat. Haben die Unternehmerinnen und Unternehmer nicht über das Widerrufsrecht informiert, verlängert sich die Widerrufsfrist von 14 Tagen auf 1 Jahr und 14 Tage nach Vertragsschluss (oder nach Lieferung), § 356 Abs. 3 Satz 2 BGB. Eine Spezialregelung existiert im Fernabsatz: Informieren die Unternehmerinnen und Unternehmer nicht ordnungsgemäß über die Versandkosten oder sonstige Kosten, besteht keine entsprechende Zahlungsverpflichtung der Verbraucherinnen und Verbraucher bezüglich dieser Kosten, § 312 e BGB.

Derartige im Gesetz festgelegte Nachteile bei der Verletzung von Informationspflichten stellen jedoch eher die Ausnahme dar. Wichtiger ist die Verzahnung der besonderen verbraucherrechtlichen Informationspflichten mit den allgemeinen Regeln des Schuldrechts des BGB. Soweit die Informationen zum Vertragsinhalt werden, stehen den Verbraucherinnen und Verbrauchern die gesetzlichen Mängelgewährleistungsrechte zur Seite. Beispielhaft sei auf das Pauschalreiserecht verwiesen, auch wenn die Konsequenzen sich bei Fernabsatzverträgen ähnlich darstellen. Sobald es zum Vertragsschluss kommt, werden die vorvertraglichen Informationen des Reiseveranstalters gem. § 651d Abs. 3 S. 1 und 2 BGB i. V. m. Art. 250 § 6 EGBGB Teil des Vertragsinhalts. Sie bilden den Maßstab für das Vorliegen von Reismängeln i. S. d. § 651i Abs. 2 BGB und können Rechte des Reisenden aus § 651i Abs. 3 BGB i. V. m §§ 651k–651n BGB begründen (Baumgärtner, 2020, Rn. 63 f.).

Anders sieht es hingegen aus, wenn die Verbraucherinnen und Verbraucher Schadensersatz verlangen. Theoretisch ist das durchaus möglich, wie wiederum ein Beispiel aus dem Pauschalreiserecht belegt: Die Verletzung der allgemeinen vorvertraglichen Informationspflichten aus § 651d Abs. 1 BGB i. V. m. Art. 250 §§ 2 und 3 EGBGB kann einen Schadensersatzanspruch gem. § 280 Abs. 1 BGB wegen Verletzung vorvertraglicher Pflichten i. S. d. § 311 Abs. 2 Nr. 1, § 241 Abs. 2 BGB nach sich ziehen (Führich, 2019, § 45; Tonner, 2020b, Rn. 20; Sorge, 2020, Rn. 277). Die Betonung liegt auf „kann“,

41 Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91.

denn die Frage ist, worin der Schaden der Verbraucherinnen und Verbraucher liegt. Tatsächlich kann es sein, dass die Rechtsverletzung folgenlos geblieben ist, weil sich das Ausbleiben nicht nachteilig ausgewirkt hat. Der einzige „Schaden“ wäre dann, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher den Vertrag vielleicht nicht geschlossen hätten. Doch scheint es unverhältnismäßig, die Unternehmerinnen und Unternehmer etwa bei Angabe einer unvollständigen oder veralteten Adresse derart zu sanktionieren, einmal abgesehen davon, dass ein Widerruf, eine Kündigung oder ein Rücktritt rechtlich nicht ohne Weiteres als Schaden qualifiziert werden kann. Anders sieht es dagegen aus, wenn die Verbraucherinnen und Verbraucher einen Schaden erlitten haben, weil z. B. die fehlende Angabe von Zusatzstoffen die Gesundheit beeinträchtigte (Voit, 2006, S. 123).

Mit der Umsetzung der Omnibus-RL 2019/2161⁴² wird den Verbraucherinnen und Verbrauchern das Recht zuwachsen, gegen eine irreführende Werbung direkt und aus eigenem Recht vorzugehen. Relevant werden könnte diese Neuregelung in denjenigen Konstellationen, in denen es um wesentliche Informationen geht, die den Verbraucherinnen und Verbrauchern vorenthalten werden (zur Wesentlichkeit im Sinne des § 5 Abs. 3 UWG siehe Abschnitt 3.1). Der neu in die RL 2005/29/EG⁴³ eingefügte Art. 11a Abs. 1 lautet:

„Verbraucher, die durch unlautere Geschäftspraktiken geschädigt wurden, haben Zugang zu angemessenen und wirksamen Rechtsbehelfen, einschließlich Ersatz des dem Verbraucher entstandenen Schadens sowie gegebenenfalls Preisminderung oder Beendigung des Vertrags. Die Mitgliedstaaten können die Voraussetzungen für die Anwendung und die Folgen der Rechtsbehelfe festlegen. Die Mitgliedstaaten können gegebenenfalls die Schwere und Art der unlauteren Geschäftspraktik, den dem Verbraucher entstandenen Schaden sowie weitere relevante Umstände berücksichtigen.“

Nach der derzeit geltenden Rechtslage besteht die Möglichkeit, über § 280 Abs. 1 BGB Ersatz für einen in Folge der Irreführung entstandenen Schaden zu verlangen. Bislang sind jedoch, soweit ersichtlich, keine entsprechenden Gerichtsurteile bekannt geworden. Ob sich die neue Vorschrift als taugliches Mittel erweist, wird wesentlich davon abhängen, ob sich die in § 9 des Referentenentwurfs avisierte Regelung eines individuellen Schadensersatzes als tauglich erweisen wird (BMJV, 2020 d).

6.3 Kollektive Durchsetzung von Informationspflichten

Angesichts der begrenzten Möglichkeiten der individuellen gerichtlichen Verfolgung von Verstößen gegen die gesetzlich auferlegten Verbraucherinformationspflichten rückt die kollektive Rechtsdurchsetzung in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Im Mittelpunkt steht die Sanktionierung entsprechender Verletzungen der Informationspflichten gemäß § 3a UWG als Marktverhaltensregeln sowie gemäß §§ 5a Abs. 2 und Abs. 4 UWG als Vorenthalten wesentlicher Informationen (dazu schon Abschnitt 3.1 und Alexander, 2020, Rn. 93 ff.). Dies führt zur Möglichkeit der Inanspruchnahme durch Mitbewerber oder Verbraucherverbände gem. §§ 8 ff. UWG auf Unterlassung, Beseitigung, Schadensersatz und Gewinnabschöpfung. Ein klassischer Fall sind fehlende Informationen über den Preis der Leistung. So müssen Pauschalreiseanbieter den Gesamtpreis einer Reise ordnungsgemäß angeben. Diese Information stellt eine wesentliche Information i. S. d. § 5a Abs. 2 UWG dar und kann daher bei Fehlen oder Unrichtigkeit lauterkeitsrechtlich abgemahnt werden (Oberlandesgericht Celle, 13 U 108/18).

Die Umsetzung der Omnibus-RL wird zu einer Umgestaltung der Regelung über die Irreführung durch Unterlassen führen, falls der Referentenentwurf vom Parlament unverändert verabschiedet werden wird. Zwar

42 Richtlinie (EU) 2019/2161 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 zur Änderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinien 98/6/EG, 2005/29/EG und 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften der Union.

43 Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates.

bringt der vorgeschlagene § 5 b) eine gewisse Klärung, was unter „wesentlich“ zu verstehen ist, doch bleibt es dabei, dass der deutsche Gesetzgeber die im Anhang 2 der Richtlinie 2005/29/EG aufgeführten unionsrechtlichen Richtlinien und Verordnungen nicht in einer eigenen Liste übernehmen wird (BMJV, 2020d).

Soweit die Verletzung der Informationspflichten als verbraucherschutzrechtswidrige Praktiken zu bewerten sind, können die klagebefugten Einrichtungen neben § 8 UWG auch nach § 2 UKlaG gegen Rechtsverstöße vorgehen. Die beiden Unterlassungsklagen bestehen nebeneinander. Doch sie sind nicht deckungsgleich. Das UKlaG verlangt gesetzeswidrige Praktiken, das UWG Verstöße gegen die lauterkeitsrechtlichen Verbote. § 2 Abs. 1 UKlaG enthält in den Ziffern 1 bis 13 eine lange Liste der Vorschriften des BGB sowie sondergesetzlicher Regeln, die einen eindeutigen Verbraucherbezug aufweisen. Insofern kompensiert § 2 Abs. 1 UKlaG die fehlende Übernahme des Anhangs II in § 5 Abs. 4 UWG. Beispielhaft sei auf Art. 20 Warenkauf-RL 771/2019/EU verwiesen. Danach müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern Informationen über ihre Rechte nach der Warenkauf-RL und über die Mittel für die Durchsetzung dieser Rechte zur Verfügung stehen. Das BMJV (2020c) legte jüngst einen Referentenentwurf zur Umsetzung beider Richtlinien in nationales Recht vor. Dieser sieht in Art. 3 eine Sanktionierung der Umsetzungsvorschriften der Digitale Inhalte-RL und der Warenkauf-RL kollektivrechtlich mittels UKlaG vor.

6.4 Bußgelder bei unionsweiten Verstößen gegen das Lauterkeitsrecht

Bislang konnten Bußgelder gegen die Verletzung von Informationspflichten nur verhängt werden, wenn die Informationspflichten im öffentlichen Recht angesiedelt sind. Ein Paradebeispiel sind die im Ener-

gieverbraucherkennzeichnungsgesetz (EnVKG) und in der Energieverbraucherkennzeichnungsverordnung (EnVKV) statuierten Regelungen. So können etwa Verstöße gegen § 8 EnVKV und § 15 EnVKG mit einem Bußgeld sanktioniert werden. Anders sieht es bei Verstößen gegen privatrechtliche Pflichten aus. Diese können mittels einer Unterlassungsklage unterbunden werden, gegebenenfalls können die betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher Schadensersatz verlangen. Bußgelder konnten jedoch nicht verhängt werden.

Der durch die Omnibus-RL neu eingefügte Artikel 13 RL 2005/29/EG⁴⁴ schafft nun erstmals die Voraussetzungen, grenzüberschreitende Verstöße gegen Lauterkeitsrecht mit einer Geldbuße zu ahnden. Diese Neuregelung hat einen Paradigmenwechsel zur Folge. Bislang lag die kollektive Rechtsverfolgung allein in den Händen der Verbraucherorganisationen und der gewerblichen Schutzverbände, in der Praxis beim Verbraucherzentrale Bundesverband und den Verbraucherzentralen, sowie der Wettbewerbszentrale und dem Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft. Da klagebefugte Verbände keine Bußgelder verhängen können, müssen staatlichen Behörden in die Rechtsverfolgung einbezogen werden.

Art. 13 RL 2005/29/EG sieht nun vor, dass bei Durchsetzungsmaßnahmen im Rahmen von koordinierten Aktionen nach der Verordnung (EU) 2017/2394⁴⁵ über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden unionsweite Rechtsverletzungen im Sinne des Art. 3 Abs. 3 und Absatz 4 der Verordnung (EU) 2017/2394 mit einer Geldbuße geahndet werden können, um die kollektiven Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher zu schützen. Abs. 3 definiert, was unter einem weit verbreiteten Verstoß – mindestens 2 Mitgliedstaaten – bzw. nach Abs. 2 unter einem unionsweiten Verstoß – mindestens 2/3 aller Mitgliedstaaten – zu verstehen ist. Der Referentenentwurf (BMJV 2020d) schlägt vor, einen § 5 c) in das

⁴⁴ Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates.

⁴⁵ Verordnung (EU) 2017/2394 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004.

UWG einzufügen. Unter die weitverbreiteten bzw. unionsweiten Verstöße fällt auch die Irreführung durch Unterlassen, § 5c) Abs. 2 Nr. UWG-E.

Die vorgeschlagene Regelung soll nicht für rein innerdeutsche Verstöße gelten, eine wenig nachvollziehbare Differenzierung, die aber dem Umstand geschuldet ist, dass das EU-Recht, hier die RL 2005/29/EG, bislang keine Verhängung von Bußgeldern verlangt. Zuständig für die Verhängung bei grenzüberschreitenden Verstößen soll das Bundesamt der Justiz werden, § 19 Abs. 3 UWG-E.

6.5 Behörden und Informationspflichten

Für Verbraucherinnen und Verbraucher stellt sich bei der Durchsetzung ihrer Rechte oftmals das Problem, dass sie Informationen benötigen, die die Unternehmer nicht bereit sind herauszugeben, die aber bei den zuständigen Behörden vorhanden sind. Ein probates Mittel ist es deshalb, die Behörden auf Auskunft in Anspruch zu nehmen. Die Grundlagen für derartige Auskunftsansprüche sind im Verbraucherinformationsgesetz (VIG) geregelt. Dieses gilt jedoch nur für den Lebensmittelsektor und für Verbraucherprodukte i. S. d. § 2 Nr. 36. Ziel des VIG ist es, den Schutz vor gesundheitsschädlichen oder unsicheren Produkten sowie vor Täuschung zu verbessern. Hierzu haben die Verbraucherinnen und Verbraucher einen Anspruch auf Zugang zur Information, der an eine Vielzahl von Voraussetzungen geknüpft ist. Die Praxis wird durch die Gerichte geprägt und zeigt ein uneinheitliches Bild.

So entschied das Bundesverwaltungsgericht (10C 11.19) jüngst, dass tierschutzrechtliche Belange nicht von den Verbraucherinformationen des VIG erfasst sind. Insbesondere stellen sie keine „Umweltbestandteile“ gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 1 VIG dar. Gegenstand des Verfahrens vor dem Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen war die Zulässigkeit der Geltendmachung der verbraucherinformationsrechtlichen Ansprüche nach dem VIG über eine Internet-Plattform über das Portal „Topf Secret“ (Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, 15 B 814/19; ähnlich auch: Verwaltungsgericht Lüneburg, 4 B 75/19; Verwaltungsgericht Augsburg, 1 K 19.1255). Diese Plattform wurde von Foodwatch und FragDenStaat gegründet. Sie hat

zum Ziel, Verbraucherinnen und Verbrauchern die Ergebnisse von Hygienekontrollen in Restaurants, Bäckereien und anderen Lebensmittelbetrieben mit wenigen Klicks zur Verfügung zu stellen. Im konkreten Fall drangen die Antragsteller mit ihrem Informationsanliegen durch. Entsprechende regionale Initiativen (z. B. die „Pankower Liste“ oder der „NRW-Smile“) wurden bislang aus unterschiedlichen Gründen eingestellt (Schnall, 2020, Rn. 256).

Die aufgezeigten Informationsansprüche zugunsten der Verbraucherschaft sind v. a. in lebensmittelrechtlichen Sachverhalten zumindest in der Theorie sehr weit (dazu Abschnitt 4.2.1.3). In der Praxis unterliegen sie jedoch Einschränkungen. So können Informationsansprüche i. d. R. nicht im Eilverfahren geltend gemacht werden. Da die entsprechende Informationspreisgabe nicht revidierbar und für die betroffenen Lebensmittelbetriebe mit erheblichen Einschnitten verbunden ist, hat der Antragsteller nach Auffassung des Verwaltungsgerichtes Bayreuth (B 7 S 19.286) regelmäßig kein dringendes Interesse an der sofortigen Übermittlung. Sind die Erfolgsaussichten eines Informationsbegehrens unklar, überwiegen i. d. R. das Aussetzungsinteresse der betroffenen Lebensmittelbetriebe hinsichtlich streitgegenständlicher Informationsansprüche (Verwaltungsgericht Bayreuth, B 7 S 19.286). Diese müssen sodann im Zuge eines ordentlichen Gerichtsverfahrens eingeklagt werden. Der Zugang der Verbraucherinnen und Verbraucher zu behördlich verfügbaren Informationen ist ein Thema für sich, das in Deutschland anders als in anderen Staaten der EU bislang nicht wirklich umfassend und politikfeldübergreifend in Angriff genommen worden ist.

Im Energiesektor existieren besondere Durchsetzungsmechanismen: So besteht neben der Missbrauchsaufsicht des Bundeskartellamtes gem. § 29 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) eine Missbrauchsaufsicht gem. § 30 EnWG (Tonner, 2020c, S. 643). Diese könnte sich theoretisch auch auf verbraucherrechtswidrige Marktpraktiken erstrecken. Als wichtigstes (Keßler & Bonome-Dells, 2008, S. 88f.) Rechtsdurchsetzungsinstrument im Energiesektor gilt die Möglichkeit der Beantragung eines besonderen Missbrauchsverfahrens bei den Regulierungsbehörden hinsichtlich des Verhaltens eines Netzbetreibers, sofern eine Person oder Personenvereinigung in ihren Interessen berührt ist. Hierzu zählen auch Verbraucherverbände (Tonner, 2020c, S. 643).

7 Handlungsempfehlungen

Der SVRV hält prinzipiell am Informationsmodell fest, weil die Vorstellung der eigenverantwortlich handelnden Verbraucherinnen und Verbraucher als normatives Leitmotiv einen zentralen Bestandteil unserer demokratischen Ordnung darstellt. Gleichzeitig können und dürfen die Verbraucherpolitik und das Verbraucherrecht 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 Verbraucherpolitik und des Verbraucherrechts bildet. Die Untersuchungen in den Einzelgebieten zeigen auch und gerade im Zusammenhang mit den Ergebnissen der empirischen Erhebungen in den Themenfeldern Digitalisierung und Nachhaltigkeit, dass das Regulierungsmodell der Informationspflicht substanzielle 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 Feldern stellen sich im Wesentlichen vier Fragen:

Erstens: Wie ist das konkrete Informationsbedürfnis der Nutzer? Es ist eben nicht für alle Verbraucherinnen und Verbraucher gleich, sondern differiert in Abhängigkeit von vielen Faktoren, nicht zuletzt von deren persönlichen Verarbeitungskapazitäten. Der 34. Erwägungsgrund der Verbraucherrechte-RL⁴⁶ hätte dem deutschen Gesetzgeber im Zuge der Umsetzung theoretisch die Gelegenheit geboten, die Unternehmen auf eine je nach den Fähigkeiten differenzierte Informationsübermittlung zu verpflichten oder zumindest die Gelegenheit geboten, einen Prozess zu initiieren, um zu klären, wie eine solche differenzierte Behandlung in der Art und Weise der Informationsvermittlung

aussehen könnte. Der dominierende One-Size-Fits-All-Ansatz zur Informationserteilung trägt diesem differenzierten Informationsbedürfnis nicht hinreichend Rechnung. Verbraucherpolitisch gesprochen geht es um die Einbeziehung des Schutzmodells in das Informationsmodell.

Zweitens: Wird über die richtigen Dinge in der richtigen Reihenfolge und in der richtigen Gewichtung informiert? Es existiert eine Vielzahl von Informationspflichten. Die empirischen Untersuchungen in den vom SVRV untersuchten Feldern zeigen jedoch, dass die bestehenden Regeln den Verbraucherinnen und Verbrauchern kaum helfen herauszufinden, welche Dinge wirklich wichtig sind, in welcher Reihenfolge die Informationssuche erfolgen soll, geschweige denn, welchen Informationen welches Gewicht zukommt. Der vielzitierte One Pager, der auf einer Seite die wichtigsten Informationen versammelt, hat bislang in das Vertragsrecht keinen wirklichen Eingang gefunden, einmal abgesehen von den Vorbehalten, die gegen seine Tauglichkeit als effektive Form der Informationsvermittlung bestehen. Überdies fragt sich, ob das vorhandene Arsenal an Regeln das Informationsbedürfnis der Verbraucherinnen und Verbraucher insgesamt befriedigt oder ob gar einerseits zu viele Informationen und andererseits nicht die relevanten Informationen erteilt werden. Es ist unklar, welche sektorspezifischen Lücken bestehen, z. B. mit Blick auf IT-sicherheitsrelevante Informationspflichten oder mit Blick auf Informationen über die Nachhaltigkeit. Offen ist auch die Frage, ob über die vielen, teilweise miteinander konkurrierenden Labels immer eindeutig identifizierbare Botschaften transportiert werden (insbesondere im Bedarfsfeld Ernährung und im Themenfeld Digitale Welt).

Drittens: Wird zum richtigen Zeitpunkt informiert? Das Informationsmodell beruht auf der Vorstellung, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher eine informierte Entscheidung über den Abschluss eines Vertrages treffen sollen. Diese Vorstellung impliziert, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher die als notwendig identifizierten Informationen vor dem Abschluss des Vertrages erhalten. Diese Vorstellung geht zu einem erheblichen Teil an den Realitäten und den Informa-

⁴⁶ Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

tionsbedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher vorbei. Diese benötigen viele der vor Vertrag bereitgestellten Informationen, wie z. B. die Kontaktdaten der Unternehmerinnen und Unternehmer, typischerweise erst dann, wenn ein irgendwie geartetes Problem nach dem Vertragsschluss aufgetreten ist.

Viertens: Wird auf die richtige Art und Weise informiert? Diese Frage kann sicherlich nach den hier getätigten Untersuchungen verneint werden. Textbasierte Informationen verfehlen regelmäßig ihre Wirkung, weil keine Verbraucherin und kein Verbraucher in der Lage ist, die Vielzahl der nach Produkt, Dienstleistung, Vertragstyp oder nach den zur Verfügung gestellten Rechtsmitteln differierenden Informationsregeln verarbeiten zu können. Textbasierte Informationen können sich sogar negativ auf die Verbraucherinnen und Verbraucher auswirken (sog. Information Overload). Es ist daher dringend geboten, über neue Arten der Informationsvermittlung nachzudenken und mit empirischen Untersuchungen ihre Wirksamkeit zu unterlegen. Hierzu sind die Informationstechnologien zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher einzusetzen, um ihnen den jederzeitigen Zugang über diverse Zugangsmedien – von welchem Standort auch immer – zu erleichtern, nicht nur über Texte, sondern auch über andere Formen der visuellen Übermittlung. Die damit angesprochene, notwendige flexible Gestaltung der Verbraucherinformation könnte durch den systematischen Einsatz digitaler Technologien zur Unterstützung der Vermittlung von Verbraucherinformation in einem Maße möglich sein, das vor einigen Jahren noch undenkbar schien. Gleichwohl steht die Entwicklung einer solchen „Verbraucherinformatik“ noch am Anfang. Diese voranzutreiben, ist eine wichtige verbraucherpolitische Aufgabe.

Aus diesem Szenario folgen die verbraucherpolitischen Empfehlungen des SVRV im Hinblick auf die Regulierung durch die Etablierung von Informationspflichten. Sie zielen sämtlich darauf, die existierenden Informationspflichten mit den in den Bedarfs- und Themenfeldern aufgezeigten Realitäten der Verbraucherinnen und Verbraucher in Einklang zu bringen.

Die Empfehlungen lassen sich in zwei Gruppen unterteilen, die im Kontext der Empfehlungen zu den einzelnen Bedarfs- und Themenfeldern stehen. So gesehen bilden die Empfehlungen einen gemeinsamen Rahmen in Bezug auf den Stellenwert der Verbraucherinformation. Die ersten fünf Empfehlungen schreiben die Ent-

wicklungen fort, greifen Tendenzen auf und proklamieren deren systematische Untersuchung und Verallgemeinerungsfähigkeit. Doch reichen diese Empfehlungen nicht aus, um den Informationszugang zu verbessern. Deshalb empfiehlt der SVRV in den letzten beiden Empfehlungen den gezielten Einsatz und Ausbau von Informationsvisualisierung und Verbraucherinformatik.

Der SVRV spricht folgende Empfehlungen aus:

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, in welcher Reihenfolge dies geschehen muss und wie eine effektive individuelle, kollektive und behördliche Durchsetzung der Informationspflichten geleistet werden kann. Hierzu sind die Vielzahl der materiellen Regelungen aus den unterschiedlichen Bereichen 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. Für die Rechtsdurchsetzung gilt es, in der Verbrauchersforschung holistische Modelle zu entwickeln, die das Nebeneinander von individueller, kollektiver und behördlicher Kontrolle in ein Miteinander übersetzen, bei dem die unterschiedlichen Formen ineinandergreifen.

Informationslücken gezielt schließen

Auf der Basis weiterer wissenschaftlicher Untersuchungen kommt es darauf an, Informationslücken systematisch zu identifizieren und zu schließen. Insbesondere im Bereich des Scorings, des Profilings und bei der algorithmenbasierten Entscheidungsfindung über Verbraucherinnen und Verbraucher, 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, Lebensdauer etc.) gilt es, erhebliche Informationsdefizite zu beseitigen. Als Vorbild dazu, wie dies gestaltet werden kann, könnten etwa die Studien des SVRV zum Scoring (2018) und Studien zur Bewertung verschiedener Kennzeichnung der Herkunft von Bio-Labels und Regionalkennzeichnungen herangezogen werden (vgl. C.III Ernährung).

One-Size-Fits-All-Ansätze in der Ausgestaltung der Verbraucherinformationspflichten vermeiden

Wo auch immer dies möglich und praktikabel ist, ist auf One-Size-Fits-All-Ansätze in der Ausgestaltung der Verbraucherinformationspflichten zu verzichten. Die Verbraucherrechte-Richtlinie der EU⁴⁷ 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. Die Möglichkeiten einer sinnvollen Differenzierung sind vor einer Regulierung im Wege eines Praxistests auszuloten. Im Lichte dieser Erfahrungen sollten Informationen so weit wie möglich nach den individuellen Informationsbedürfnissen und individuellen Informationsverarbeitungskapazitäten abgerufen werden können, wann immer sie benötigt werden.⁴⁸

Designpflichten standardisieren

Wo dies sinnvoll und erforderlich ist, sollten Designpflichten standardisiert ausgestaltet werden, um den Zugang der Verbraucherinnen und Verbraucher zu nach Maßgabe der ersten drei Empfehlungen 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 und Rechte zur Beanstandung von Inhalten. Vor Einführung entsprechender Designpflichten ist empirisch zu untersuchen, wo und in welcher Form derartige Designpflichten Sinn machen. Auch der Offline-Bereich könnte unter dieser Maßgabe adressiert werden, z. B. wenn es um die Gestaltung von QR-Codes auf Verpackungen geht.

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. DSGVO) niedergelegten Ko-Regulierung, die Einbindung in die nationale Akkreditierungsstelle der Bundesrepublik Deutschland (DAkksS nach VO (EU) Nr. 765/2008⁴⁹) sowie das Verfahren der staatlichen Anerkennung und Überwachung von Siegeln und Zertifikaten und die Kenntlichmachung staatlich anerkannter Siegel und Zertifikate.

Alternative, nicht textliche Informationsmodelle entwickeln

Um den Zugang der Verbraucherinnen und Verbraucher zur Information zu verbessern, sollten (endlich!) systematisch alternative, nicht (allein) textliche 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 bedarfsweltübergreifend als taugliches Instrument empfohlen werden.

Die Möglichkeiten einer Verbraucherinformatik gezielt ausloten

Der SVRV regt an, die Möglichkeiten der Informationsvisualisierung und der Verbraucherinformatik in einem

47 Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

48 Der SVRV untersucht derzeit die Chancen und Risiken der Personalisierung von Informationen. Der SVRV wird sich zu dieser Thematik in einer separaten Veröffentlichung voraussichtlich im ersten Halbjahr 2021 äußern.

49 Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 09. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates.

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 sowie der zuständigen staatlichen Instanzen.

Literatur

Albers, M., & Ortler, B. (2009). Verbraucherschutz und Markttransparenz im Recht der Verbraucherinformation. *Gewerbearchiv*, 6, S. 225–230.

Alemanno, A., & Sibony, A. (2015). *Nudge and the Law*. London: Hart.

Alexander, C. (2020). § 651d BGB. In J. Harke (Hrsg.), beck-online.*GROSSKOMMENTAR BGB*. München: Beck.

Angermann J. (2010). *Die Verletzung vertragsschlussbezogener Informationspflichten des Europäischen Privatrechts*. Baden-Baden: Nomos.

Arendts, M. (1998). *Die Haftung für fehlerhafte Anlageberatung*. München: Beck.

Auer-Reinsdorff, A. (2017). Transparente Datenschutzhinweise – den inhärenten Widerspruch auflösen. *Zeitschrift für Datenschutz*, 4, S. 149–150.

Bar-Gill, O. (2014). Defending (Smart) Disclosure: A Comment on More Than You Wanted to Know. *Jerusalem Review of Legal Studies*, 11(1), S. 75–82.

Bateson, G. (1972). *Steps to an Ecology of Mind*. Chicago: University of Chicago Press.

Bauer, H., Fischer, M., & McInturff, Y. (1999). Der Bildkommunikationseffekt – eine Metaanalyse. *Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, 51(9), S. 805–831.

Baumgärtner, A. (2020). § 651d BGB. In W. Hau, & R. Poseck (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar BGB*. München: Beck.

Beckers, A., & Micklitz, H. (2020). Eine ganzheitliche Perspektive auf die Regulierung globaler Lieferketten. *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2020(6), S. 324–329.

Behrens, G. (1991). *Konsumentenverhalten*. Heidelberg: Springer.

Bergmann, S. (2020). Verbraucherschutz im Bereich Tourismus und Freizeit. In M. Tamm, K. Tonner, & T. Brönneke (Hrsg.), *Verbraucherrecht*. Baden-Baden: Nomos.

Bertling, L. (2006). Generelle Pflichten der Lebensmittelunternehmer. In R. Streinz, & M. Kraus (Hrsg.), *Lebensmittelrechts-Handbuch, Ziff. III.B*. München: Beck.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2015). „One-Pager“ – Muster für transparente Datenschutzhinweise. Abgerufen am 18. November 2020 von https://www.bmjv.de/DE/Themen/FokusThemen/OnePager/OnePager_node.html

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2019). *Der digitale Nachlass. Eine Untersuchung aus rechtlicher und technischer Sicht*. Abgerufen am 15. Januar 2021 von <https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/2019-12-Studie-digitaler-Nachlass.html>

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2020a). *Mehr Rechte für Bahnreisende in der Europäischen Union*. Abgerufen am 18. November 2020 von https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemittelungen/DE/2020/102920_Fahrgastrechte.html

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2020b). *Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarktes*. Abgerufen am 18. November 2020 von https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE_Urheberrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=7

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2020c). *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte der Bereitstellung digitaler Inhalte und digitaler Dienstleistungen*. Abgerufen am 18. November 2020 von https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE_Bereitstellung-digitalerInhalte.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2020d). *Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Wettbewerbs- und Gewerberecht*. Abgerufen am 25. November 2020 von https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Staerkung_Verbraucherschutz_Wettbewerbs-_und_Gewerberecht.html;jsessionid=8FA0DA863F997AF2B4EC-2429F1B630E6.2_cid334

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2020). *Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme*. Abgerufen am 16. März 2021 von https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/it-sicherheitsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2020). *Der Nutri-Score kommt nach Deutschland*. Abgerufen am 18. November 2020 von https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/lebensmittel-kennzeichnung/freiwillige-angaben-und-label/nutri-score/nutri-score_node.html

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2020). *Der Breitbandatlas*. Abgerufen am 18. November 2020 von <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Breitbandausbau/Breitbandatlas-Karte/start.html>

Boehme-Neßler, V. (2010). *BilderRecht*. Heidelberg: Springer.

Böhm, F. (1946). Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung: Kritische Betrachtungen zu dem Aufsatz von Ministerialrat Dr. Adolf ARNDT über das »Problem der Wirtschaftsdemokratie in den Verfassungsentwürfen«. *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, 1(6), S. 141–149.

Buck-Heeb, P., & Lang, V. (2018). § 675 BGB. In J. Köndgen (Hrsg.), *beck-online.GROSSKOMMENTAR BGB*. München: Beck.

Business, & Human Rights Resource Centre (2020). *Unsere Verantwortung in einer globalisierten Welt*. Abgerufen am 18. November 2020 von <https://www.business-humanrights.org/de/schwerpunkt-themen/mandatory-due-diligence/gesetz/>

- Çalışkan, B. (2018). Auswirkungen der DS-GVO auf Kommunikationsprozesse – Hindernisse für die Kontaktaufnahme durch die neuen Informationspflichten. *Newsdienst ZD-Aktuell*, 15, 04327.
- Calliess, C. (2007). Informationspflichten im deutschen und europäischen Vertragsrecht. In K. Riesenhuber, & Y. Nishitani (Hrsg.), *Wandlungen oder Erosion der Privatautonomie* (S. 97–114). Berlin: De Gruyter.
- Canaris, C. (2000). Wandlungen des Schuldvertragsrechts – Tendenzen zu seiner „Materialisierung“. *Archiv für die civilistische Praxis*, 200, S. 273–364.
- Conrad, C. (2019). DSGVO 2.0 – Effizienter(er) Schutz durch KI. *DSRI-Tagungsband* (2019), S. 391–409.
- Dallacker, M., Hertwig, R., & Mata, J. (2018). Parents' considerable underestimation of sugar and their child's risk of overweight. *International Journal of Obesity*, 42, S. 1097–1100.
- Datenethikkommission (2019). *Gutachten der Datenethikkommission*. Abgerufen am 18. November 2020 von <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf>
- Dauner-Lieb, B. (1983). *Verbraucherschutz durch Ausbildung eines Sonderprivatrechts für Verbraucher*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Dehmel, S. (2020). Rück- und Ausblick zur DS-GVO. *Zeitschrift für Datenschutz*, 2, S. 62–65.
- Drexl, J. (1998). *Die wirtschaftliche Selbstbestimmung des Verbrauchers*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Eidenmüller, H. (2005). Der homo oeconomicus und das Schuldrecht: Herausforderungen durch Behavioral Law and Economics. *Juristenzeitung*, 60(5), S. 216–224.
- Falke, J. (2020). Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 9, S. 246–253.
- Fiedler, K., et. al. (2019). *Übergewicht und Adipositas: Thesen und Empfehlungen zur Eindämmung der Epidemie*. Abgerufen am 18. November 2020 von https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2019_Diskussionspapier_Adipositas_web.pdf
- Fischerauer, S. (2020). § 15 EnVKG. In C. Theobald, & J. Kühling (Hrsg.), *Energierrecht*. München: Beck.
- Fleischer, H. (2000). Vertragsschlußbezogene Informationspflichten im Gemeinschaftsprivatrecht. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 4, S. 772–799.
- Förster, C. (2018). Das neue Pauschalreiserecht in Studium und Examen. *Juristische Arbeitsblätter*, S. 561–568.
- Fries, P. (2019). *Influencer-Marketing*. Heidelberg: Springer.
- Fritsch, M. (2018). *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*. München: Vahlen.
- Führich, E. (2019). Eisenbahnverkehrsrecht. In E. Führich, & A. Staudinger (Hrsg.), *Reiserecht* (S. 996–1031). München: Beck.
- Gerberding, J., & Wagner, G. G. (2019). Gesetzliche Qualitätssicherung für „Predictive Analytics“ durch digitale Algorithmen. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 52(4), S. 116–119.
- Grundmann, S. (2004). Ausbau des Informationsmodells im Europäischen Gesellschaftsrecht. *Deutsches Steuerrecht*, S. 232–236.
- Gruszczyk, M. (2018). Datenschutz-One-Pager ohne Einfluss auf Informiertheit von Verbrauchern. *MMR-Aktuell*, 403337.
- Häberle, P. (2020). § 18 ElektroG. In G. Erbs, & M. Kohlhaas (Hrsg.), *Strafrechtliche Nebengesetze*. München: Beck.
- Habersberger, J. (2020). Entwicklungen im EU-Passagierrecht 2017–2019. *Verbraucher und Recht*, 1, S. 3–9.
- Hacker, P. (2017). *Verhaltensökonomik und Normativität*. Tübingen: Mohr Siebeck.

- Heinlein, M., & Weitenberg, J. (2020a). § 41 EnWG. In C. Theobald, & J. Kühling (Hrsg.), *Energierecht*. München: Beck.
- Heinlein, M., & Weitenberg, J. (2020b). § 42 EnWG. In C. Theobald, & J. Kühling (Hrsg.), *Energierecht*. München: Beck.
- Hennemann, M. (2017). Personalisierte Medienangebote im Datenschutz- und Vertragsrecht. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, S. 544–552.
- Hertwig, R. (2017). When to consider boosting: some rules for policy-makers. *Behavioural Public Policy*, 1(2), S. 143–161.
- Herzog, S. M., & Hertwig, R. (2019). Kompetenzen mit „Boosts“ stärken: Verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse jenseits von „Nudging“. In C. Bala et al. (Hrsg.), *Verbraucherbildung: Ein weiter Weg zum mündigen Verbraucher* (S. 19–40). Düsseldorf: Kompetenzzentrum Verbraucherforschung NRW.
- Joerges, C. (1981). *Verbraucherschutz als Rechtsproblem*. Heidelberg: VRW.
- Kaesling, K., & Knapp, J. (2020). „Massenkreativität“ in sozialen Netzwerken. *Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung*, 12/2020, S. 816–821.
- Kelber, U. (2020). „Alle meine Daten“ – der Abschlussbericht der Datenethikkommission. *Zeitschrift für Datenschutz*, 2/2020, S. 73–76.
- Kenning, P., & Reisch, L. (2013). Alternativen zum Informationsparadigma der Verbraucherpolitik. *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 8, S. 227–253.
- Keßler, J. (1993). Wettbewerbsrechtliches Irreführungsverbot und Verbraucherinformation. *Wettbewerb in Recht und Praxis*, S. 571–577.
- Keßler, J., & Bonome-Dells, R. (2008). Länderbericht Deutschland. In J. Keßler, & H. Micklitz (Hrsg.), *Kundenschutz auf liberalisierten Märkten – Energie* (S. 11–140). Baden-Baden: Nomos.
- Kind, S. (1998). *Die Grenzen des Verbraucherschutzes durch Information – aufgezeigt am Teilzeitwohnrechtgesetz*. Berlin: Duncker, & Humblot.
- Klotz-Hörlin N. (2020). § 546 BGB. In K. Schach, M. Schultz, & P. Schüller (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar Mietrecht*. München: Beck.
- Koch, H. (2019). *Verbraucherprozessrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Koch, J. (2012). Grenzen des informationsbasierten Anlegerschutzes – Die Gratwanderung zwischen angemessener Aufklärung und information overload. *Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht*, 12, S. 485–493.
- Köhler, H. (2021). § 5a UWG. In H. Köhler, J. Bornkamm, & J. Feddersen (Hrsg.), *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*. München: Beck.
- Koller, I. (2006). Die Abdingbarkeit des Anlegerschutzes durch Information im europäischen Kapitalmarktrecht. In T. Baums, M. Lutter, K. Schmidt, & J. Wertenbruch (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Huber zum siebzigsten Geburtstag* (S. 821–840). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Köndgen, J. (2011). Grenzen des informationsbasierten Anlegerschutzes. *Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht*, 7, S. 283–286.
- Kraus, M. (2020). Kennzeichnungsrecht. In R. Streinz, & M. Kraus (Hrsg.), *Lebensmittelrechts-Handbuch, Ziff. II.C*. München: Beck.
- Kroeber-Riel, W. (1996). *Bildkommunikation*. München: Vahlen.
- Kühling, J., & Toros, F. (2020). Rechtliche Rahmenbedingungen für das neue Kartierungssystem beim Ausbau von TK-Infrastrukturen. *Multimedia und Recht*, 2, S. 92–96.
- Kupsch, P., & Hufschmied, P. (1979). Wahrgenommenes Risiko und Komplexität der Beurteilungssituation als Determinanten der Qualitätsbeurteilung. In H. Meffert, H. Steffenhagen, & H. Freter (Hrsg.), *Konsumentenverhalten und Information* (S. 225–257). Wiesbaden: Gabler.

- Kutscher-Puis, F. (2020). Neues zum Lieferkettengesetz? Ausblick nach Frankreich. *Zeitschrift für Vertriebsrecht*, 3, S. 174–178.
- Lehmann, M. (1981). *Vertragsanbahnung durch Werbung*. München: Beck.
- Leier, B. (2014). Ein europäisches Muster für die vorvertragliche Information bei Onlineverträgen über digitale Inhalte. *Verbraucher und Recht*, 7, S. 281–284.
- LfD Niedersachsen (2020). *Transparenzanforderungen und Hinweisbeschilderung bei einer Videoüberwachung nach der DS-GVO*. Abgerufen am 18. November 2020 von https://lfd.niedersachsen.de/startseite/themen/videoüberwachung/transparenzanforderungen_bei_einer_videoüberwachung_nach_der_ds_gvo/transparenzanforderungen-und-hinweisbeschilderung-bei-einer-videoüberwachung-nach-der-ds-gvo-158959.html
- Lieder, J., & Berneith, D. (2020). Digitaler Nachlass – Sollte der Gesetzgeber tätig werden? *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 3, S. 87–89.
- Löber, L., & Roßnagel, A. (2019). Kennzeichnung von Social Bots. *Multimedia und Recht*, 8, S. 493–498.
- Lötzsch, M., & Fifka, M. (2020). Einführung einer CE-Kennzeichnung zum vorbeugenden Schutz von Menschenrechten in Wertschöpfungsketten. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 5, S. 179–185.
- Maar, C., & Burda, H. (2006). *Iconic Worlds*. Köln: DuMont.
- Madigan, S. (1983). Picture memory. In J. Yuille (Hrsg.), *Imagery, memory and cognition* (S. 65–89). New York: Springer.
- Martinek, M. (2000). Unsystematische Überregulierung und konstraintentionale Effekte im Europäischen Verbraucherschutzrecht oder: Weniger wäre mehr. In S. Grundmann (Hrsg.), *Systembildung und Systemlücken im Kerngebiet des Europäischen Privatrechts* (S. 511–557). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Martini, M., & Kienle, T. (2019). Facebook, die Lebenden und die Toten. *Juristenzeitung*, 74(5), S. 235–241.
- Meffert, H., Burmann, Ch., Kirchgang, M., & Eisenbaß, M. (2018). *Grundlagen marktorientierter Unternehmensführung, Konzepte, Instrumente, Praxisbeispiele*. Heidelberg und Wiesbaden: Springer.
- Meier, P. (2020). Passagierrechte. In M. Tamm, K. Tonner, & T. Brönneke (Hrsg.), *Verbraucherrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Metzger, A. (2019). Digitale Mobilität – Verträge über Nutzerdaten. *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht* 121(2), S. 129–136.
- Micklitz, H.-W. (2012). *Gutachten A zum 69. Deutschen Juristentag. Brauchen Konsumenten und Unternehmen eine neue Architektur des Verbraucherrechts?* München: Beck.
- Micklitz, H.-W., & Purnhagen, K. (2015). Vorbemerkung zu §§ 13, 14 BGB. In F. Säcker (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*. München: Beck.
- Micklitz, H.-W., & Reich, N. (2013). Von der Klausel zur Marktkontrolle. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 24(12), S. 457–460.
- Micklitz, H.-W., Schiefke, N., Liedtke, C., Kenning, P., Specht-Riemenschneider, L., & Baur, N. (2020). Onlinehandel im Spannungsfeld von Verbraucherschutz und Nachhaltigkeit. *Veröffentlichungen des Sachverständigenrates für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.
- Micklitz, H.-W., & Schirnbacher, M. (2019). § 5 TMG. In G. Spindler & F. Schuster (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*. München: Beck.
- Micklitz, H.-W., Sibony, A., & Esposito, F. (2018). *Research Methods in Consumer Law*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Möllers, T., & Kernchen, E. (2011). Information Overload am Kapitalmarkt. *Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht*, 40(1), S. 1–26.
- Nüske, N., Olenberger, C., Rau, D., & Schmied, F. (2019). Privacy Bots. *Datenschutz und Datensicherheit*, 43(1), S. 28–32.

- Penney, J. (2019). Privacy and Legal Automation: The DMCA as a Case Study. *Stanford Technology Law Review*, 22(1), S. 412–486.
- Purnhagen, K., & Reisch, L. (2016). "Nudging Germany"? Herausforderungen für eine verhaltensbasierte Regulierung in Deutschland. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 3, S. 629–655.
- Reich, N. (1974). Zivilrechtstheorie, Sozialwissenschaften und Verbraucherschutz. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 7(8), S. 187–194.
- Reich, N., Tonner, K., & Wegner, H. (1976). *Verbraucher und Recht*. Göttingen: Otto Schwartz & Co.
- Reisch, L., Bietz, S., & Micklitz, H. (2020). *Algorithmen und Verbraucher*. Abgerufen am 18. November 2020 von https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3683336
- Reisch, L., Thorun, C., & Micklitz, H. (2019). *Künstliche Intelligenz und Verbraucherpolitik: Chancen der Verbraucherinformatik*. Abgerufen am 18. November 2020 von <https://www.zu.de/forschung-themen/forschungszentren/konsum/assets/pdf/Verbraucherforschungsforum-Report-2019.pdf>
- Rheinische Post (2020). *Klößner will Tierwohl-Label auch auf EU-Ebene*. Abgerufen am 18. November 2020 von https://rp-online.de/politik/deutschland/julia-kloeckner-will-tierwohl-label-auch-auf-eu-ebene_aid-48590725
- Riesenhuber, K. (2003). *System und Prinzipien des Europäischen Vertragsrechts*. Berlin: De Gruyter.
- Riesenhuber, K. (2013). *Europäisches Vertragsrecht*. Berlin: De Gruyter.
- Rohnke, C. (1988). Werbung mit Umweltschutz. *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht*, 9, S. 667–671.
- Rossi, M. (2020). § 1 VIG. In H. Gersdorf, & B. Paal (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht*. München: Beck.
- Scheibehenne, B., Greifeneder, R., & Todd, P. (2010). Can there ever be too many options? A meta-analytic review of choice overload. *Journal of Consumer Research*, 37(3), S. 409–425.
- Schierl, T. (2001). *Text und Bild in der Werbung*. Köln: Herbert von Halem.
- Schmitz, B. (2020). Viel Lärm um die DS-GVO. *Zeitschrift für Datenschutz*, 4, S. 173–174.
- Schmölke, K. (2014). *Grenzen der Selbstbindung im Vertragsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schnall, L. (2020). Staatliche Information und Warnung. In R. Streinz, & M. Kraus (Hrsg.), *Lebensmittelrechts-Handbuch, Ziff. III.D*. München: Beck.
- Schneider, C., & Ben-Shahar, O. (2016). *More Than You Wanted to Know: The Failure of Mandated Disclosure*. Princeton: University Press.
- Schoch, F. (2012). Das Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 23, S. 1497–1504.
- Schwartmann, R., & Mühlenbeck, R. (2020). NetzDG und das virtuelle Hausrecht sozialer Netzwerke. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 53(6), S. 170–172.
- Schwintowski, H. (2014). Standardisierung auf den Versicherungsmärkten – Zurück in die Zukunft? *Verbraucher und Recht*, 7, S. 251–255.
- Sedlmeier, K. (2012). *Rechtsgeschäftliche Selbstbestimmung im Verbrauchervertrag*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Seiler, W. (2006). *Verbraucherschutz auf elektronischen Märkten*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Simits, K. (1976). *Verbraucherschutz – Schlagwort oder Rechtsproblem?* Baden-Baden: Nomos.
- Sorge, C. (2020). § 651i BGB. In J. Harke (Hrsg.), *beck-online.GROSSKOMMENTAR BGB*. München: Beck.
- Specht, L. (2019). *Diktat der Technik*. Baden-Baden: Nomos.

- Specht-Riemenschneider, L., & Bienemann, L. (2019). Informationsvermittlung durch standardisierte Bildsymbole – Ein Weg aus dem Privacy Paradox? In L. Specht-Riemenschneider, N. Werry, & S. Werry (Hrsg.), *Handbuch Datenrecht in der Digitalisierung*. Berlin: Erich Schmidt.
- Specht-Riemenschneider, L., & Hofmann, F. (im Erscheinen). *Verantwortung von Online-Plattformen*.
- Specht-Riemenschneider, L., Riemenschneider, S., & Schneider, R. (2020). *Internetrecht*. Heidelberg: Springer.
- Spindler, G. (2011). Anlegererschutz im Kapitalmarkt- und Bankrecht: Neujustierung durch Behavioural Finance? In D. Joost, H. Oetker, & M. Paschke (Hrsg.), *Festschrift für Franz Jürgen Säcker zum 70. Geburtstag* (S. 469–486). München: Beck.
- Staudenmayer, D. (2019). Die Richtlinien zu den digitalen Verträgen. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, S. 663–695.
- Staudinger, A., & Schröder, P. (2019). Die Entwicklung des Reiserechts im zweiten Halbjahr 2018. *Neue Juristische Wochenschrift*, 72(13), S. 893–897.
- Strassemeyer, L. (2019). Datenschutzrechtliche Transparenz von algorithmischen Entscheidungen und Verarbeitungen mittels Gamification, Ablaufdiagramme und Piktogramme. *DSRI-Tagungsband*, S. 31–47.
- Sunstein, C., & Reisch, L. (2019). *Trusting Nudges: Towards a Bill of Rights for Nudging*. Abingdon: Routledge.
- SVRV (2017). Digitale Souveränität. *Gutachten des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.
- SVRV (2018). Verbrauchergerechtes Scoring. *Gutachten des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.
- Thaler, R., & Sunstein, C. (2003). Libertarian Paternalism. *American Economic Review*, 93(2), S. 175–179.
- Thaler, R., & Sunstein, C. (2008). *Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. München: Penguin.
- Tonner, K. (2018). Das neue Pauschalreiserecht. *Monatsschrift für Deutsches Recht*, 6, S. 305–314.
- Tonner, K. (2020a). § 651d BGB. In M. Henssler (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch* (Band 6). München: Beck.
- Tonner, K. (2020b). Anhang zu § 651y BGB. In M. Henssler (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch* (Band 6). München: Beck.
- Tonner, K. (2020c). Elektrische Energie und Gas. In M. Tamm, K. Tonner, & T. Brönneke (Hrsg.), *Verbraucherrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Tonner, K., & Brieske, V. (1996). Verbraucherschutz durch gesetzliche Kennzeichnungserfordernisse. *Betriebs-Berater*, S. 913–920.
- Traschler, T. (2020). Bundesgerichtshof: Der Wettlauf um den digitalen Nachlass aus rechts-vergleichender Perspektive. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, S. 168–184.
- Vahrenkamp, K. (1991). *Verbraucherschutz bei asymmetrischer Information*. München: utz-verlag.
- van den Bergh, R., & Lehmann, M. (1992). Informationsökonomie und Verbraucherschutz im Wettbewerbs- und Warenzeichenrecht. *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht Internationaler Teil*, S. 588–599.
- Voit, W. (2006). Haftungsrechtliche Folgen fehlerhafter Allergenkennzeichnung. *Lebensmittel, & Recht*, 5, S. 123–129.
- von Hippel, E. (1974). *Verbraucherschutz*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weinreich, R., & Spiller, A. (2016a). Can a Multi-Level Label do Better than a Binary Label for Animal Welfare? A PLS-Analysis of Consumer Satisfaction. *International Food and Agribusiness Management Review*, 19(3), S. 1–30.

Weinreich, R., & Spiller, A. (2016b). Developing food labelling strategies: Multi-level labelling. *Journal of Cleaner Production*, 137, S. 1138–1148.

Weinrich, R., et al. (2018). Mogelpackungen und fehlende Zutaten: Zur Wirkung von relativierenden Verpackungshinweisen. *Ernährungs Umschau*, 65(7), S. 120–125.

Wilhelmsson, T. (2004). Varieties of Welfarism in European Contract Law. *European Law Journal*, 10(6), S. 712–733.

Wollenschläger, F. (2011). Staatliche Verbraucherinformation als neues Instrument des Verbraucherschutzes. *Verwaltungsarchiv*, 102(1), S. 20–50.

Zamir, E., & Teichmann, D. (2018). *Behavioural Law and Economics*. Oxford: University Press.



**ZUSAMMENFASSUNG
UND EMPFEHLUNGEN**

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 Mobilitätswänge 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 Bedarfsfeldspezifische Ergebnisse

3.1 Bedarfsfeld 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 CO₂-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 CO₂-Bepreisung nicht zu unerwünschten Belastungen einzelner Gruppen kommen könnte. Diese müssen im Blick behalten und bei Bedarf zielgerichtet adressiert werden.

Im Bedarfsfeld 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 Bedarfsfelds Wohnen die folgenden Empfehlungen aus (ausführlich siehe C.I Wohnen):

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 Bedarfsfeld 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 Sachverständigenrat (vgl. auch die abschließende Empfehlung zum Ausbau der Verbraucherforschung 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-ökonomischen 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 Verbraucherforschung 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 (ausführlich siehe C.II Mobilität):

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 Wegeketten 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 (ausführlich siehe C.III Ernährung):

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 Tierwohleinstellungen 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 (ausführlich siehe Abschnitt D.I.8 auf Seite 263 ff.):

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 Rechtssetzungen 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 Weitentwicklung 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 (ausführlich siehe D.II Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt auf S. 355 ff.):

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 Informatio-

nen zu besser informierten Entscheidungen führen. Die kommenden Maßnahmen des rechtlichen Verbraucherschutzes 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 praxistauglichen, 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 Verbrauchpolitik 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 Verbraucherpolitik 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 Verbrauchpolitik 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 (ausführlich siehe E auf S. 399 ff.):

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 (vgl. C.III Ernährung).

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. 40ff.) 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.

20

21

SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR VERBRAUCHERFRAGEN

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen ist ein Beratungsgremium des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. Er wurde im November 2014 eingerichtet.

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen soll auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse und unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Praxis das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bei der Gestaltung der Verbraucherpolitik unterstützen.

Der Sachverständigenrat ist unabhängig und hat seinen Sitz in Berlin.

Vorsitzender des Sachverständigenrats ist Prof. Dr. Peter Kenning.