

Zwei Jahre Verbraucherkommission Baden-Württemberg

Empfehlungen an die Landesregierung zur weiteren Stärkung der Verbraucherpolitik im Land

4. Dezember 2007

Die Landesregierung hat in den letzten zwei Jahren viele Anstrengungen unternommen, die Verbraucherpolitik im Land voranzubringen, nicht zuletzt durch die Bündelung der Verbraucherpolitik in einem Ressort und den Vorsitz der Verbraucherschutzministerkonferenz. Die Verbraucherkommission Baden-Württemberg begrüßt dies und fordert die Landesregierung auf, in diese Richtung weiter zu verfahren. Die folgenden Empfehlungen sollen für die baden-württembergischen Verbraucherinnen und Verbraucher eine weitere Stärkung bringen.

1. Verbraucherpolitische Strategie für Baden-Württemberg

Verbraucherpolitik ist Querschnittspolitik. Für die langfristige Stärkung der Verbraucherinteressen ist es notwendig, alle Bereiche in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gemeinsam dahin zu bringen, die Perspektive der Verbraucher zu berücksichtigen. Wie auch auf EU-Ebene, sollte auf Landesebene bei allen politischen Entscheidungen "Verbraucherpolitik in allen Politikbereichen" gemacht werden - auch und gerade dort, wo das Verbraucherministerium keine Federführung hat. Dafür ist ein umfangreicher Meinungsbildungsprozess in Gang zu bringen, der durch eine stringente Verbraucherpolitische Strategie angeregt und in einem darauf fußenden Verbraucherpolitischen Aktionsplan umgesetzt werden könnte.

Die Verbraucherkommission Baden-Württemberg empfiehlt daher:

1. Es soll eine Verbraucherpolitische Strategie erstellt werden, die langfristig angelegt ist, alle wichtigen Akteure einbezieht und konkrete Ziele der Landesregierung formuliert. Zur Umsetzung der Ziele soll gemeinsam mit den relevanten verbraucherpolitischen Akteuren des Landes ein Verbraucherpolitischer Aktionsplan erstellt werden, der konkrete Ziele, Zeiträume und Budgets vorgibt.
2. Zur besseren Wahrnehmung in der Bevölkerung, wer für die Verbraucherpolitik und den Verbraucherschutz im Lande zuständig ist, sollte der Begriff "Verbraucher" in den Ministeriumsnamen aufgenommen werden.
3. Für eine bessere politische Verankerung sollte ein eigener Landtagsausschuss "Verbraucherpolitik" eingerichtet werden.

2. Ernährung

Baden-Württemberg nimmt in der Ernährungsaufklärung bundesweit eine Führungsrolle ein. Dieses Potential muss gestärkt und ausgebaut werden, insbesondere zum Wohle der Kinder und Jugendlichen sowie der älteren Bevölkerung. Frühzeitige präventive Maßnahmen sind nicht nur für das Individuum von großem Nutzen für seine langfristige Lebensqualität, sondern ersparen der Volkswirtschaft enorme Folgekosten.

Die Verbraucherkommission Baden-Württemberg empfiehlt daher:

1. Die Bündelung der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten im Bereich Ernährung muss vorangetrieben werden.

Mit dem vom Landeskabinett verabschiedeten "Aktionsplan 2018 – Ernährung für Kinder und Jugendliche" ist zwar ein erster Schritt getan; an der konkreten Umsetzung werden sich die formulierten Ziele aber messen lassen müssen. Der Aktionsplan sollte umfassend angelegt sein und mit der Nachhaltigkeitsstrategie sowie mit der vorgeschlagenen "Verbraucherpolitischen Strategie" verknüpft sein.

Landesweit werden zahlreiche Aktionen und Projekte der Verbraucherzentrale, der Ernährungszentren sowie der BeKi-Fachfrauen zur Ernährungsaufklärung durchgeführt. Auch in den Kommunen gibt es vielfältige Aktivitäten, Akteure und Initiativen. Die Ansprache der Zielgruppen wird bisher nicht projektübergreifend koordiniert, lokale Aktivitäten werden nicht vernetzt, erfolgreiche Projekte nicht multipliziert. Ein Qualitätssprung könnte durch die Zusammenführung dieser Ansätze gelingen.

2. Als zentrale Maßnahme der Gesundheitsförderung und Ernährungssicherheit soll das Land Baden-Württemberg Bestrebungen für eine qualitativ gute Schulverpflegung vorantreiben und entsprechende Maßnahmen beschließen.

Die von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) vorgelegten Qualitätsstandards wurden von der Verbraucherschutzministerkonferenz bereits positiv bewertet. Auch Kindern aus einkommensschwachen Familien soll ermöglicht werden, an einer gesundheitsförderlichen Schulverpflegung teilzuhaben.

Der Aufbau einer gesundheitsförderlichen und ökonomisch tragbaren Schulverpflegung erweist sich als neue Herausforderung. Keine Präventionsmaßnahme kann so wirksam und längerfristig so preiswert sein, wie eine gute Schulverpflegung. Hierzu muss allerdings das Bewusstsein der Verantwortlichen weiter gefördert sowie die entsprechenden Strukturen (politisch, ökonomisch, architektonisch etc.) geschaffen werden. Die Kommunen müssen die Schulverpflegung mehr als bisher zu ihrer Sache machen und zu einem positiven Imagefaktor der Gemeinde ausbauen.

3. Lebensmittelsicherheit

Dass Lebensmittel sicher sind, sollte eine Selbstverständlichkeit sein. Dennoch zeigen immer wieder auftretende Lebensmittelkrisen, dass dies in der Praxis nicht im möglichen Maße erfüllt wird. Ob verdorbene Fleischerzeugnisse oder Obst und Gemüse, die über die bestehenden Grenzwerte hinaus mit Pestiziden belastet sind – dem Verbraucher werden noch zu oft gesundheitlich bedenkliche oder gar gefährliche Lebensmittel angeboten. Die Verbraucherkommission Baden-Württemberg empfiehlt deshalb:

1. Durchsetzung der bestehenden Gesetze durch häufigere Kontrollen.

Um einen besseren Schutz des Verbrauchers zu erreichen, bedarf es einer Verstärkung der finanziellen und personellen Ausstattung der amtlichen Lebensmittelüberwachung des Landes. Die kürzlich im Landeskabinett getroffene Entscheidung, die Personalkapazitäten in der Lebensmittelüberwachung nicht zu erhöhen, ist für den Verbraucherschutz im Land und für die Wahrnehmung der baden-württembergischen Verbraucherpolitik auf Bundes- und EU-Ebene ein negatives Signal.

Im Ländervergleich des Verbraucherschutzindex 2006 des Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) lagen die Lebensmittelüberwachungsbehörden Baden-Württembergs im Mittelfeld, bezogen auf die Bevölkerungszahl sogar auf dem vorletzten Platz. Hier liegt das höchste Verbesserungspotential und bezogen auf das angestrebte Ziel, den gesundheitlichen Verbraucherschutz zu verbessern, die dringlichste Aufgabe des Landes Baden-Württemberg.

2. Durchsetzung eines bundesweit verbindlichen Maßstabs für eine professionelle Lebensmittelüberwachung. Auf Landesebene sollten die Landratsämter stärker vernetzt werden und ein einheitlicher Qualitätsmaßstab mit genauen Kontrollvorgaben zur Begutachtung der Betriebe festgelegt werden.

Lebensmittelsicherheit darf nicht davon abhängen, in welchem Bundesland oder Mitgliedsstaat Verbraucherinnen und Verbraucher leben. Die Lebensmittelüberwachung muss auch weiterhin unabhängig von wirtschaftlichen Interessen arbeiten können.

Das Qualitätsmanagementsystem der Lebensmittelkontrolle in Baden-Württemberg ist zwar fachlich anspruchsvoll und sehr praxisorientiert; allerdings kann selbst dadurch fehlendes Personal und Budget - und damit das Problem der zu geringen Kontrollfrequenz - nicht ausgeglichen werden.

3. Durchsetzung höherer Strafen, die den durch illegale Praktiken erwirtschafteten Gewinn abschöpfen und darüber hinausgehen.

Die aktuelle Verschärfung des Strafrahmens für illegales Inverkehrbringen von "Gammelfleisch" und die in diesem Zusammenhang angeordnete Meldepflicht sind zu begrüßen. Noch wirksamer wäre die Nennung des Inverkehrbringers, wie in anderen Ländern (z.B. Dänemark) der Fall.

4. Das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) muss verbraucherfreundlicher gestaltet werden. Dies bedeutet: Auskunftspflicht auch für Unternehmen, kürzere Auskunftsfristen, Gebühren moderat halten.

Das VIG ist ein erster Schritt zu mehr Transparenz für Verbraucher und wird im Grundsatz begrüßt. Allerdings müssen bei der Evaluierung in zwei Jahren und bei einer möglichen Novelle des Gesetzes die oben genannten Forderungen einfließen, um dem Informationsanspruch der Verbraucher tatsächlich gerecht zu werden. Die Behörden des Landes sind auf die mit dem VIG verbundene zusätzliche Aufgabe organisatorisch und personell auszurichten, um sicherzustellen, dass die Verbraucheranfragen auch tatsächlich zeitnah und qualifiziert beantwortet werden.

4. Lebensmittelqualität

Baden-Württemberg könnte mit der Orientierung auf qualitativ hochwertige(re) Produkte den Ruf als "Genießerland" stärken und gleichzeitig die regionale Produktion und die Vermarktung saisonaler Produkte fördern.

Beispielhaft empfiehlt die Verbraucherkommission Baden-Württemberg:

1. Die Agrarpolitik des Landes muss im Interesse der Verbraucher noch stärker auf die Erzeugung qualitativ hochwertiger und unbelasteter Lebensmittel ausgerichtet werden.

Die regionale Herkunft eines Lebensmittels sagt noch nichts über dessen Rückstandsbelastung aus. Die Bevorzugung entsprechender Produkte durch die Verbraucher ist nur dann sinnvoll, wenn diese Produkte auch tatsächlich Vorteile gegenüber vergleichbaren Produkten nicht-regionaler Herkunft besitzen. Diese Vorteile, die auch jenseits der eigentlichen Produktqualität liegen können - wie Erhalt von Kulturlandschaft, Stärkung von Wirtschaftsregionen - müssen stärker kommuniziert werden.

Die Agrarpolitik ist stärker in die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes einzubinden.

Die Förderung der Qualitätsentwicklung (auch bezogen auf hygienische und lebensmitteltechnologische Maßnahmen) ist für eine weitere Professionalisierung der Produktion wichtig, sowohl im konventionellen Bereich als auch im ökologischen Landbau.

2. Das bundesweit einmalige baden-württembergische Ökomonitoring-Programm sollte Verbrauchern und Produzenten besser bekannt gemacht werden und für eine weitere Verbesserung der Qualität der Lebensmittel stärker genutzt werden.

Das Ökomonitoring-Programm ist ein hervorragendes Instrument, Verbrauchertäuschungen besser zu erkennen und das Verbrauchervertrauen in die Qualität ökologisch erzeugter Lebensmittel zu stärken. Die Ergebnisse sollten jedoch über Fachkreise hinaus besser kommuniziert werden und Produzenten und Verarbeitern als Grundlage und Ansporn für eine weitere Verbesserung der Produktqualität dienen. Die Ausweitung des Ökomonitoring auf andere Bundesländer wäre aus Verbrauchersicht wünschenswert, da die Handelsströme nicht an Landesgrenzen Halt machen. Über die Ergebnisse des Ökomonitoring sind die Verbraucher unternehmens- und markenbezogen zu informieren.

5. Produktsicherheit, insbesondere Sicherheit von Spielzeug

Mit den aktuellen Vorkommnissen von unsicherem und zum Teil gesundheitsschädlichem Spielzeug aus China ist die Produktsicherheit in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt.

Die Verbraucherkommission Baden-Württemberg empfiehlt, eine Offensive in Fragen der Produktsicherheit zu starten. Diese sollte beinhalten:

1. Eine Stärkung des Vollzuges.

Produktsicherheit kostet. Nur wenn die Gefahr wirklich hoch ist, dass Verstöße gegen die Produktsicherheitsnormen entdeckt und beanstandet werden, ergeben sich ausreichende Anreize für Hersteller und vor allem auch Importeure, die Regeln von vornherein einzuhalten. Der Versuch, Kosten für die Sicherheit zu sparen, rechnet sich dann ökonomisch nicht mehr.

2. Mehr Transparenz.

Behörden sollten ihre Erkenntnisse über "schwarze Schafe" ungeschminkt an die Öffentlichkeit geben können. Die Möglichkeiten der Behörden, Erkenntnisse aus der Überwachung an die Öffentlichkeit zu geben, sind derzeit ausgesprochen beschränkt. Es gibt aber keine Begründung dafür, dass Behörden ihre Erkenntnisse aus der Produktüberwachung nicht an die Öffentlichkeit geben können. Eine diesbezügliche Datenbank wäre wünschenswert, benötigt aber zunächst eine entsprechende Rechtsgrundlage. Dies würde starken Druck auf die Hersteller ausüben, wirklich sichere Produkte zu entwickeln und zu produzieren.

3. Das GS-Zeichen soll Standard für das von der EU geplante CE-Zeichen sein, wobei Aspekte des vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes, das heißt des Schutzes der Kinder, verstärkt werden soll.

Die Überlegungen der EU, das deutsche GS-Zeichen (geprüfte Sicherheit) abzuschaffen und mit einem CE-Zeichen, das zum Gütezeichen ausgebaut werden soll, zu ersetzen, darf nicht zu einer Senkung des Standards in der Produktsicherheit in Deutschland führen. Das GS-Zeichen ist für die Verbraucher ein Qualität anzeigendes Signet, das bei einer Abschaffung eine Lücke in der Verbraucherinformation zur Folge hätte. Ein neues CE-Zeichen sollte genauso deutlich für geprüfte Sicherheit und für einen gewissen Qualitätsstandard europaweit stehen. Die Landesregierung sollte hier ihre Möglichkeiten über den Bundesrat nutzen.

6. Verbotene Telefonwerbung - Stärkung der Verbraucherrechte im Wettbewerbsrecht

Die unlautere Telefonwerbung ("Cold Calls") hat sich geradezu zu einer Landplage entwickelt. Nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) stellt die Werbung mit Telefonanrufen gegenüber Verbrauchern ohne deren Einwilligung eine unzumutbare Belästigung dar und ist verboten. Ein Vertrag, den der Werbende mit dem Verbraucher bei dem Telefonat abschließt, ist allerdings wirksam und bindet den Verbraucher.

Die Verbraucherkommission Baden-Württemberg empfiehlt daher:

1. Eine wirksame Bekämpfung der unerbetenen Telefonwerbung wird effektiv nur dadurch erreicht, dass der Gesetzgeber die aufgrund der verbotenen Telefonwerbung abgeschlossenen Verbraucherverträge für unwirksam erklärt. Unlautere Telefonwerbung lohnt sich für das werbende Unternehmen dann nicht, wenn die Folgeverträge von vornherein unwirksam sind.

Das nach geltendem Recht bestehende, kurzfristige Widerrufsrecht, das jedem Verbraucher zusteht, stellt keine Sanktion gegen die verbotene Telefonwerbung dar.

Wenn Verbraucherverträge als Folge unlauterer Telefonwerbung unwirksam sind, dann ist der Verbraucherschutz vor allem deshalb effizient, weil das werbende Unternehmen die vorherige Einwilligung des Verbrauchers mit dem Telefonanruf nachweisen muss, wenn sich das Unternehmen auf die Wirksamkeit des Vertrages beruft. Namentlich ältere Menschen, die das Opfer von angeblich oder auch tatsächlich am Telefon abgeschlossenen Verträgen sind, werden durch diese Verteilung der Beweislast effektiv geschützt.

2. Beim Gewinnabschöpfungsanspruch nach § 10 UWG soll das Erfordernis des Vorsatzes durch das Erfordernis der (groben) Fahrlässigkeit als Verschuldensform ersetzt werden.

Die Effizienz des Gewinnabschöpfungsanspruchs wird derzeit in der Rechtspraxis dadurch konterkariert, dass der Gewinn an den Bundeshaushalt herauszugeben ist. Unabhängig davon, dass die aktivlegitimierten Verbände und Einrichtungen ein nicht unerhebliches Prozessrisiko im Unterlegensfalle tragen ohne eine Saldierungsmöglichkeit gegenüber erfolgreichen Klageverfahren zu haben, vergibt diese Regelung ohne Not die Chance, eine Basis zur Finanzierung der Verbraucherarbeit zu schaffen - und zwar nicht nur im Interesse der Verbraucher, sondern auch im Interesse der lauterer Wettbewerber.

Eine Neutralisierung der Gewinnabschöpfung gegenüber der konkreten Klagepartei ist über ein institutionalisierendes Finanzierungsmodell (Fonds, Stiftung) erreichbar.

7. Verbraucherinformation, –bildung und –beratung als zentrale Elemente der Verbraucherpolitik in Baden-Württemberg.

Die Förderung der Konsumkompetenz von Kindern und Jugendlichen, aber auch von Erwachsenen, ist eine zentrale verbraucherpolitische Aufgabe. Der sogenannte „mündige“ und „souveräne“ Konsument muss erst zu „klugen“ Entscheidungen befähigt werden, bevor man von ihm Handlungskompetenz und Souveränität erwarten kann. Marktakteure wie Unternehmen, Medien, Werbebranche, Bildungsträger und private Akteure (Familien, Vereine u.a.) haben eine gemeinsame Verantwortung für und Interesse an einem mündigen Konsumenten, der seine Bedürfnisse kennt, sich informiert und Qualität belohnt.

Gut informierte Verbraucher sind Motor der Wirtschaft. Sie fordern qualitativ hochwertige Produkte und stärken somit Anbieter, die diese herstellen.

Die Verbraucherkommission Baden-Württemberg empfiehlt:

1. Eine grundlegende, innovative und zukunftsgerechte Verbraucherbildung an allgemein bildenden Schulen, angefangen vom Elementarbereich bis zum Gymnasium.

Das Leitbild des ‚souveränen Verbrauchers‘ setzt ein hohes Maß an Kompetenz im Umgang mit den komplexen Herausforderungen des Marktes und des eigenen Ressourcenmanagements voraus. Dies ist nur möglich, wenn eine grundlegende Aus- und Fortbildung in diesem alltäglichen Handlungsbereich gewährleistet ist.

2. Schaffung von Strukturen der regelmäßigen und kompetenten Fortbildung und Information von Multiplikatoren im schulischen, ehrenamtlichen und Medienbereich sowie der Bürger.

Die bestehenden Fortbildungsangebote für Lehrkräfte durch das Kultusministerium bieten zahlreiche Ansatzpunkte, Verbraucherbildung stärker zu verankern. Eine von der Verbraucherkommission gemeinsam mit dem Kultusministerium angeregte Fortbildungsoffensive auf Grundlage des Curriculum der *Reform der Ernährungs- und Verbraucherbildung* ist ein erster Schritt. Allerdings müssen hier die finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Initiative noch geschaffen werden.

3. Die Sicherung der Arbeit der Verbraucherzentralen sowie anderer unabhängiger Vertreter von Verbraucherinteressen und Beratungseinrichtungen.

Die Komplexität des Marktes und das Laien-Expertengefälle zwischen Verbrauchern und Anbietern machen es unmöglich, dass sich Verbraucher/-innen selbstständig und umfassend selbst vertreten und selbst informieren können. Sie benötigen professionelle ‚Advokaten‘, die ihre Interessen vertreten, insbesondere wenn es um so sensible wie komplexe Produkte wie Altersvorsorge oder Finanzberatung geht.