

Grundrechte, Haushalt, Holistik

Christoph Strünck

Verbraucherpolitik als Äquivalent für fehlende soziale Grundrechte?

1. Ziele und Wirkungen sozialer Grundrechte

Soziale Grundrechte gelten als jüngere Gruppe von Grundrechten, im Vergleich zu den Grundrechten des 18. Jahrhunderts. Diese klassischen Menschen- und Freiheitsrechte, die im Zuge der Aufklärung und der französischen Revolution ihre Gestalt bekamen, bildeten in der Folge die Grundlage für liberale Demokratien. Mit den modernen Wohlfahrtsstaaten des 20. Jahrhunderts entwickelten sich zusätzlich soziale Grundrechte, wie etwa das Recht auf Bildung, auf Gesundheit, auf Wohnen oder auf Arbeit. Im 21. Jahrhundert kamen umwelt- und naturbezogene Grundrechte hinzu (Katrougalos/O'Connell 2013).

Juristisch betrachtet können soziale Grundrechte in zwei Varianten formuliert sein. Als Bestimmung von Staatszielen sind sie per se nicht individuell einklagbar, binden allerdings die staatlichen Gewalten an diese Ziele. Als subjektive Rechte hingegen sind sie individuell einklagbar, wobei es einen Unterschied macht, ob dies vor Verfassungs- oder Zivilgerichten geschieht. Außerdem existieren unbedingte und bedingte soziale Grundrechte. Die *unbedingten* sozialen Grundrechte gelten ohne weitere gesetzliche Maßnahmen, wie ein grundlegendes Recht auf Gesundheit oder Bildung. Die *bedingten* sozialen Grundrechte hingegen benötigen weitere infrastrukturelle Maßnahmen, wie zum Beispiel beim Recht auf Wohnen oder dem Recht auf Arbeit. In manchen Ländern wie etwa Italien schaffen Verfassungsgerichte mit ihrer Rechtsprechung zusätzliche soziale Grundrechte bzw. interpretieren die verfassungsrechtlich definierten Rechte breiter und differenzierter.

Die Mitgliedsstaaten der EU gehen sehr unterschiedlich mit sozialen Grundrechten in ihren Verfassungen um (Katrougalos 1996). Es gibt viele ‚sparsame‘ Verfassungen, die gar nicht (Großbritannien und Österreich) oder nur sehr schwach soziale Grundrechte normieren. Zu letzteren gehören so unterschiedliche Länder wie Belgien, Dänemark, Frankreich, Schweden oder Deutschland. Die skandinavischen Länder, die in der Regel stark ausgebaute Sozialstaaten haben, verweisen vor allem in ihren Staatszielbestimmungen auf soziale Grundrechte, ohne sie aber als subjektive Rechte zu definieren.

Je jünger eine Verfassung ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass in ihr soziale Grundrechte als moderne Form von Grundrechten genannt werden. Zu den Ländern mit ausführlichen sozialen Grundrechtskatalogen gehören Länder wie Griechenland, Italien, Spanien und Portugal. Auch die meisten osteuropäischen Länder haben aus der früheren staatssozialistischen Tradition soziale Grundrechte übernommen, allerdings meist als Staatszielbestimmungen.

Am weitesten gehen die beiden Verfassungen von Portugal und Spanien. Nach dem Ende der beiden Militärdiktaturen in den 1970er Jahren zeigten sie ein besonders breites Verständnis von Grundrechten. Zentrale soziale Grundrechte sind hier das Recht auf Gesundheit, auf Wohnen, auf Schutz besonderer Gruppen, auf Arbeit und auf Bildung.

Unabhängig von der rechtlichen Möglichkeit der Klage ist nicht gewährleistet, dass subjektive soziale Grundrechte auch faktisch umgesetzt werden. Denn die Umsetzung hängt davon ab, ob Menschen klagen wollen und können, und sie hängt ab vom politischen Willen sowie den Ressourcen der jeweiligen Regierungen. Das zeigt das Beispiel Griechenland, wo es umfangreiche soziale Grundrechte in der Verfassung gibt, die aber in der Praxis nur sehr bedingt umgesetzt werden (Europäisches Parlament 1999).

Ob soziale Grundrechte die soziale Sicherung von Bürger*innen stabiler oder besser machen, ist umstritten. Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive interessiert die Verfassungspraxis mehr als die Verfassungstheorie. Denn Rechte müssen auch effektiv umgesetzt werden. Auffällig ist auch, dass eher rudimentäre Wohlfahrtsstaaten wie die südeuropäischen auf soziale Grundrechte setzen. Kontinentale und nordeuropäische Länder, also die im Vergleich stärker ausgebauten Wohlfahrtsstaaten, verzichten hingegen auf verfassungsrechtlich normierte soziale Grundrechte.

Soziale Grundrechte zielen darauf ab, die gleichberechtigte Teilhabe am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben zu ermöglichen. Diese Rechte sollen garantieren, dass alle Menschen den gleichen Zugang zu Gütern und Dienstleistungen haben, die für diese Teilhabe elementar sind, vor allem Bildung, Gesundheit, Wohnen und Arbeit. Rechte alleine sorgen jedoch nicht dafür, dass es diesen Zugang für alle gibt. Solche Basisgüter werden allerdings häufig kommerziell auf Märkten angeboten und sind nicht unbedingt Teil der öffentlich organisierten sozialen Sicherung. Hier kommt die Verbraucherpolitik mit ihren Akteuren und Instrumenten ins Spiel.

2. Die sozialpolitische Relevanz der Verbraucherpolitik

Verfassungsrechtlich normierte soziale Grundrechte sind keine Voraussetzung dafür, Bürger*innen den Zugang zu Basisgütern zu sichern. Belgien bot beispielsweise seinen Bürger*innen bis 2013 eine kostenlose Grundmenge an Energie an. Andere Staaten deckeln Preise für Grundgüter, ohne dass es dafür Grundrechte von Verfassungsrang gibt.

Eine Grundversorgung mit Basisgütern hängt daher nicht primär von sozialen Grundrechten ab. Eher kommt es darauf an, ob gesetzlich geregelte Rechtsansprüche den Bürger*innen einen allgemeinen und bezahlbaren Zugang zu Basisgütern ermöglichen und weitere Regulierungen dafür sorgen, dass der Rechtsanspruch auch umgesetzt wird. Selbst ohne Rechtsanspruch kann es Regelungen geben, die eine Basisversorgung gewährleisten.

Solche Regelungen können verbraucherpolitisch motiviert sein, wenn es z.B. um Basistarife in der Energieversorgung oder um Mietrechte geht. Soziale Grundrechte könnten zwar theoretisch vom Staat selbst umgesetzt werden, indem er günstigen Wohnraum oder Energie anbietet oder unmittelbar öffentlich finanziert. Tut er das nicht oder kann es nicht, so übernimmt die Verbraucherpolitik die Funktion, bezahlbare Basisgüter im Markt verfügbar zu machen, etwa durch Preisbremsen oder andere Regulierungsinstrumente.

Verbraucherpolitik ist in puncto Grundversorgung relevanter als die klassische Sozialpolitik. Denn es handelt sich um Grundgüter, die in der Marktwirtschaft in erster Linie privat-gewerblich bzw. gegen Gebühren angeboten werden, wie Wohnungen, Energie, Mobilitätsangebote oder Finanzdienstleistungen. Auf solchen Märkten gibt es daher oftmals Regelungen zum Schutz der Verbraucher*innen. Das ist vor allem der Fall in früheren Feldern der Daseinsvorsorge wie Telekommunikation, Energie oder Verkehr, die in der EU vielfach privatisiert und damit in reguläre Märkte überführt worden sind. Verbraucherpolitische Regelungen entfalten hier sozialpolitische Wirkung, indem sie vor allem verletzlichen Verbraucher*innen den (bezahlbaren) Zugang zu Basisgütern garantieren und damit soziale Risiken verringern. Verbraucherpolitik konzentriert sich prinzipiell eher auf die Ausgabenseite von Haushalten, während die Sozialpolitik stärker die Einkommenseite adressiert.

Verbraucherpolitik verringert nicht nur Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern. Es geht angesichts der Debatten um Grundversorgung auch immer darum, das Angebot an Gütern und Dienstleistungen mitzugestalten. Diese Linie vertritt auch der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (2021).

Genau daraus erwächst die sozialpolitische Relevanz von Verbraucherpolitik. Denn sie kann ein effektives Äquivalent zu fehlenden oder schwer umsetzbaren sozialen Grundrechten auf Basisgüter darstellen, die insbesondere verletzte Personengruppen schützen sollen. Diese These wird im Folgenden mit Blick auf Deutschland diskutiert.

3. Starker Sozialstaat ohne soziale Grundrechte?

Angesichts vergleichbar hoher Sozialausgaben und einer ausgeprägten Sozialgesetzgebung gilt Deutschland als gut ausgebauter Wohlfahrtsstaat. Das Grundgesetz normiert die Bundesrepublik als demokratischen und sozialen Bundesstaat (Art. 20 I, 28 GG). Außer dieser sozialpolitischen Staatszielbestimmung findet sich nur ein einziges soziales Grundrecht in Art. 6 IV, wo Müttern ein Anspruch auf Schutz und Fürsorge zugestanden wird.

Andere soziale Rechte wie das Streikrecht sind im Grundgesetz nur indirekt institutionalisiert, und zwar im Recht auf Koalitionsfreiheit. Zwar nennen einzelne Landesverfassungen weitere soziale Grundrechte wie das Recht auf Wohnen. Doch die Wirksamkeit dieser Rechte ist sehr beschränkt, zumal der Bund den Großteil der sozialen Sicherung regelt.

Eine Ironie der Geschichte ist es, dass ausgerechnet die Sozialdemokratie nach 1945 davon abließ, sich für soziale Grundrechte in der Verfassung einzusetzen (Hockerts 1980). Die sozialdemokratischen Abgeordneten gingen fest davon aus, dass sie im künftigen demokratischen Staat eine solide und dauerhafte Mehrheit erringen würden. Auf dieser Basis würde man einen starken Sozialstaat errichten, der nicht auf Grundrechte angewiesen sei. Die eigene, optimistische Wahlprognose ging allerdings nicht auf, denn die ersten Jahrzehnte dominierten christdemokratisch geführte Regierungen. Soziale Grundrechte spielen bis heute keine nennenswerte Rolle im deutschen Sozialstaat.

Die Schwäche sozialer Grundrechte in Deutschland muss nicht bedeuten, dass Bürger*innen schlechter abgesichert sind gegen soziale Risiken als in Staaten, deren Verfassungen soziale Grundrechte vorsehen. Schließlich begründen Sozialversicherungen in der Regel auch individuelle Rechtsansprüche: auf Lohnersatzleistungen, auf Gesundheitsversorgung oder auf Pflege. Hinzu kommen weitere allgemeingesetzliche Rechtsansprüche auf Leistungen der Grundsicherung, auf Kinderbetreuung oder eine Ganztagesbetreuung in der Schule (Bäcker et al. 2024).

Wie auch bei sozialen Grundrechten kommt es in allgemeinen Gesetzen darauf an, wie der Gesetzgeber den jeweiligen Bedarf definiert und welche Leistungen er dafür zur Verfügung stellt. Soziale Grundrechte alleine verbürgen keine adäquate soziale Sicherung, sie definieren nur allgemeine Ansprüche. Allerdings zielen viele soziale Grundrechte darauf ab, Basisgüter bereitzustellen, wie etwa bezahlbaren Wohnraum oder ausreichende Arbeitsplätze. Es geht also nicht primär um Geld oder Einkommen, sondern eher um materielle Güter oder Dienstleistungen. Gibt es davon nicht ausreichend auf dem Markt, könnte der Staat diese Güter zur Verfügung stellen oder Dritte damit beauftragen.

Mit Ausnahme der Kranken- und Pflegeversicherung ist die soziale Sicherung in Deutschland jedoch darauf fokussiert, materielle Geldleistungen in Form von Grundsicherung oder Lohnersatz zu zahlen. Soziale Sicherung ist in erster Linie einkommensorientiert. Sie soll vor Einkommensarmut schützen oder einen erarbeiteten Lebensstandard absichern. Spätestens die ungewöhnlich starke Inflationsentwicklung in den Jahren 2022 und 2023 hat aber das Augenmerk wieder stärker auf die Ausgabenseite der Haushalte gerichtet, insbesondere der einkommensschwachen Haushalte. Es ist eine volkswirtschaftliche Binsenweisheit, dass Inflation vor allem arme Haushalte trifft, die den größten Teil ihres Einkommens für alltägliche Konsumgüter ausgeben müssen. Daher geraten die wichtigsten dieser Güter inzwischen wieder stärker in den Fokus der Sozialpolitik. Dazu gehören neben Lebensmitteln – die sich in der starken Inflationsphase im Jahr 2023 besonders verteuert haben – insbesondere das Wohnen und die Wohnkosten.

4. Wohnen als soziales Grundrecht? Ein klassisches Feld für die Verbraucherpolitik

Die soziale Frage der Gegenwart ist in den Augen vieler Bürger*innen in erster Linie die Wohnungsfrage: Vor allem in Ballungsgebieten finden einkommensschwache und kinderreiche Haushalte kaum passenden und bezahlbaren Wohnraum. Jüngere Studien haben gezeigt, dass die so genannte „Wohnkostenbelastungsquote“ bei einkommensschwachen Haushalten besonders stark und während der Corona Pandemie sogar noch gestiegen ist. Viele überschreiten die 40-Prozent-Schwelle, wodurch eine Wohnkostenüberlastung eintritt (Groß et al. 2020).

In der Wohnkostenbelastungsquote sind mehrere Kostenfaktoren zusammengefasst: die Kaltmiete sowie die Kosten für Heizung und Strom. Diese werden ins Verhältnis gesetzt zum Nettohaushaltseinkommen. Übersteigt die Quote mehr als

vierzig Prozent, gelten Haushalte als finanziell überlastet. Letzteres gilt allerdings nicht bei überproportional hohen Einkommen, da immer noch ausreichend Finanzmittel übrigbleiben.

Die Wohnkostenbelastung insbesondere für einkommensschwache Mieterhaushalte zu reduzieren, ist eine zentrale Forderung des Deutschen Mieterbundes. Aber es geht auch um grundsätzliche Fragen beim Wohnen, da es vielerorts an günstigem Wohnraum mangelt. Die Bundesregierung hat im April 2024 in ihrer Strategie zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit angekündigt, ein ‚Recht auf Wohnen‘ umzusetzen, also eines der klassischen sozialen Grundrechte, das aber in Deutschland nicht kodifiziert ist (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen 2024).

Welche Instrumente sollen aus Sicht der Regierung dazu beitragen? Es sind nicht nur sozialpolitische Instrumente wie Wohngeld oder Förderung des sozialen Wohnungsbaus oder wohnungspolitische wie die Förderung der Wohnungsgemeinnützigkeit oder kommunale Milieuschutzsatzungen (Dietz 1999). Gerade auch das Mietrecht sowie weitere verbraucherpolitische Regulierungen gehören dazu, z.B. Mietpreisbremsen oder Kappungsgrenzen. Solche verbraucherpolitischen Instrumente sorgen zwar nicht dafür, dass mehr Wohnraum entsteht. Das ist die Aufgabe einer sozialpolitisch ausgerichteten Wohnungspolitik, die Sozialwohnungen gezielt fördert. Aber verbraucherpolitische Maßnahmen dämpfen Preisentwicklungen und können somit dazu beitragen, Ausgaben zu reduzieren. Verbraucherpolitik zielt anders als die sozialen Sicherungssysteme darauf ab, die Ausgaben einkommensschwacher Haushalte zu begrenzen. Somit übernimmt die Verbraucherpolitik – die grundsätzlich im Interesse aller Verbraucher*innen Marktversagen korrigiert – auch immer wieder sozialpolitische Funktionen.

Die Wohnfrage ist seit langem eine wichtige Angelegenheit für Verbraucherorganisationen in Deutschland. Zum einen ist der Deutsche Mieterbund eine spezialisierte Verbraucherschutzvereinigung, und er ist mit seinen Untergliederungen auch Mitglied in den Verbraucherzentralen der Bundesländer. Zum anderen sind wohnbezogene Fragen, insbesondere im Energiebereich, ein zentrales Thema für die Beratung in den Verbraucherzentralen (Strünc 2023).

Ein prominentes verbraucherpolitisches Instrument, das Ausgaben reduzieren hilft, ist die Mietpreisbremse. Die Bundesregierung führte sie 2015 ein, mit Geltung für Neuverträge. Die Mieten dafür dürfen in ‚Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt‘ nicht mehr als zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Welche Gebiete das sind, legen die Bundesländer in eigenen Verordnungen fest. Es gibt allerdings zahlreiche Ausnahmefälle.

Rund 28 Prozent der Bevölkerung fallen inzwischen unter die Mietpreisbremse, vorrangig in größeren Städten. Die Effekte hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in einer Studie ermittelt, in die auch die Ergebnisse weiterer Studien eingeflossen sind (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 2018). Einen Mietenstopp im erwarteten Sinne hat es tatsächlich nicht gegeben. Allerdings hat sich die Mietpreisentwicklung in oberen Segmenten teilweise verlangsamt. Neubauaktivitäten und Renditemöglichkeiten in diesem Bereich sind durch die Mietpreisbremse im regulierten Bestand eher gefördert worden.

Aber haben die verletzlichen Haushalte wirklich profitiert? Die sozialpolitische Absicht der Mietpreisbremse ist klar, doch die erwünschten Wirkungen lassen sich wissenschaftlich bislang nicht nachweisen. Außerdem – so die Autor*innen der Studie – könnten diese Ziele nur durch Maßnahmenbündel erreicht werden, die auch den sozialen Wohnungsbau, eine kommunale Bauflächenpolitik und die Förderung der Sanierung einschließen. Hier zeigen sich offenkundig Grenzen einer sozialpolitisch ausgerichteten Verbraucherpolitik, die letztlich nicht die Struktur des Wohnungsangebots beeinflussen kann.

An diesem Punkt tritt wieder die Sozialpolitik auf den Plan. Denn sowohl die Förderung des sozialen Wohnungsbaus im Sinne der Objektförderung als auch das Wohngeld im Sinne der Subjektförderung sind sozialpolitische Instrumente. Vor allem die Mittel für den sozialen Wohnungsbau können das Angebot und die Struktur auf dem Wohnungsmarkt entscheidend beeinflussen. Da diese Mittel in der Vergangenheit jedoch radikal gekürzt und erst langsam wieder hochgefahren wurden, klaffen weiterhin große Lücken im Angebot.

Außerdem fallen selbst bei stärkeren Aktivitäten im sozialen Wohnungsbau vor allem diejenigen Haushalte durchs Raster, die mit ihrem Einkommen knapp oberhalb der Grenze zur Grundsicherung liegen. Zwar können sie Wohngeld beziehen. Doch sie konkurrieren auf dem restlichen Teil des Wohnungsmarktes mit anderen Gruppen. Daher profitieren auch sie von verbraucherpolitischen Instrumenten, die Preise dämpfen oder stabil halten. Und zu den Wohnkosten gehören die Energiekosten, die einen immer größeren Anteil einnehmen und damit vor allem einkommensschwache Haushalte belasten.

5. Energieversorgung als Basisgut? Der Blick auf Privathaushalte

Energiekosten sind ein klassisches Thema der Verbraucherpolitik in Deutschland, und sie machen einen wichtigen Teil der Beratung in den Verbraucherzentralen aus. Das verbraucherpolitische Arsenal im Bereich der Energiekosten ist umfang-

reich und wird insbesondere von den Verbraucherzentralen in den Bundesländern mit ihren Beratungsstellen getragen:

- Beratung zu Energiekosten und Energiesparmöglichkeiten
- Vergleichsportale und öffentlich zugängliche Informationen zur Wahl günstiger Energieanbieter
- Marktbeobachtung im Sektor Energie
- Abmahnverfahren bei unlauteren Geschäftspraktiken
- Vorschläge zur Vermeidung von Energiesperren und zu bezahlbarer Grundversorgung

Eine Art Basisversorgung mit Energie ist spätestens seit der Energiekrise in Folge des Ukraine-Kriegs zu einer verbraucherpolitischen Forderung geworden. Die so genannten ‚Grundversorgungstarife‘ – die gerade für einkommensschwache Haushalte mit Bonitätsproblemen in der Regel besonders teuer sind – erfüllen diesen Anspruch nicht. Sie garantieren lediglich, dass jeder Mensch einen Zugang zu Energie hat. Doch inzwischen wurden verschiedene Konzepte erprobt und umgesetzt, die auch von verbraucherpolitischen Akteuren seit längerem gefordert werden.

Dazu gehörten Energiepreisminderungen sowie eine Energiekostenpauschale, die im Jahre 2022 eingeführt wurden (Grimm/Groß 2023). Die Energiepreisminderungen sahen bei den verschiedenen Energieträgern für Privathaushalte vor, einen Preisdeckel für 80 Prozent der üblichen Energiemenge zu setzen. Innerhalb dieses Preisdeckels galt ein Höchstpreis; die Differenz wurde den Haushalten von ihren Versorgern gutgeschrieben, die ihrerseits diese Ausfälle beim Staat finanziell geltend machten und erstattet bekamen.

Die Auswirkungen auf allgemeine Inflation und Entlastung der Haushalte lassen sich nur abschätzen, zumal verlässliche Daten zum Verbrauchsvolumen der Privathaushalte nicht vorliegen. In der Regel werden in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nur die Abschlagszahlungen erfasst. Studien, die auch die Bundesregierung in ihrem ersten Bericht zu Energiepreisminderungen zitiert, berechnen eine inflationssenkende Wirkung zwischen 0,4 und 0,6 Prozent (Bundesregierung 2023).

Zu bedenken ist, dass der Deckel von z.B. 40 Cent pro Kilowattstunde Strom auch in 2023 immer noch überproportional höhere Preise bedeutete. Dennoch gab es eindeutig dämpfende Wirkungen (Hans-Böckler-Stiftung 2023). Ob diese Erfahrungen jedoch dazu führen, dass es zukünftig einen regulierten Niedrigpreis für eine Basismenge Energie gibt, ist offen. Letzteres wäre ein grundlegender ordnungspolitischer Paradigmenwechsel. Die Idee eines preisgünstigen Mindest-

kontingents an Energie – wodurch der Anreiz zum Energiesparen nicht ausgehebelt würde – war bereits eine Position der Experten*innen-Kommission Gas und Wärme, aus deren Kreis die Vorschläge zu Energiepreispbremsen hervorgingen.

Inzwischen hat auch die Europäische Union eine umfassende Strommarktreform konzipiert (www.consilium.europa.eu/de/policies/electricity-market-reform/). Sie enthält neue verbraucherpolitische Regulierungen, die insbesondere schutzbedürftige Verbraucher*innen betreffen. Zum einen soll immer ein Versorger letzter Instanz verfügbar sein, und Stromsperrern sollen verboten werden. Das garantiert allerdings keinen günstigen Preis. Diese Möglichkeit ergibt sich jedoch dadurch, dass die Mitgliedsstaaten künftig leichter Preise für Privatkunden und kleinere Unternehmen regulieren und hier insbesondere auf schutzbedürftige Haushalte eingehen können.

Eine weitere Regelung könnte ebenfalls schutzbedürftigen Haushalten zugutekommen. Mit Hilfe von langfristigen Strombezugsverträgen sollen Energiekosten planbar werden. Über so genannte ‚Differenzverträge‘ sollen außerdem die in Energiekrisen besonders hohen Preisaufschläge als Mehreinnahmen an die Mitgliedsstaaten fließen, die diese an Haushalte weitergeben können. Staatliche Einrichtungen können bei neuen Investitionen in Anlagen einen Abnahmepreis mit den Erzeugern vereinbaren. Liegt der Marktpreis darunter, bekommen die Erzeuger öffentliche Zuschüsse. Liegt er allerdings darüber, müssen diese zusätzlichen Gewinne an den Staat abgeführt werden.

Vor allem die Verbraucherzentralen haben – lange vor der Energiekrise aufgrund des russischen Angriffs auf die Ukraine – das Thema der ‚Energiearmut‘ auf die Agenda gesetzt, zusammen mit Wohlfahrts- und Sozialverbänden (Strünck 2017). Da die Einkommenssituation der Haushalte nicht das primäre Anliegen der Verbraucherorganisationen ist, fokussieren sie sich auf Energiekosten, also auf die Ausgabenseite. Denn dass Energiekosten einen überproportional hohen Anteil an den Wohnkosten einkommensschwacher Haushalte haben, hängt nicht nur mit einem (zu) niedrigen Einkommen zusammen, sondern auch mit (zu) hohen Kosten aufgrund schlechter Gebäudesubstanz und stromfressender Altgeräte. Ziel der Verbraucherzentralen ist es daher, einkommensschwache Haushalte stärker an den Vorteilen von Energieeffizienz teilhaben zu lassen. Dazu können spezifische Förderprogramme dienen, aber auch Energieberatung und Gerätetauschprogramme.

Auch beim Basisgut Energie können verbraucherpolitische Instrumente sozialpolitische Wirkung entfalten, indem sie Ausgaben dämpfen. Diese Instrumente dienen auch dazu, eine Art Mindestversorgung mit Gütern und Dienstleistungen aufrechtzuerhalten, was der Idee der Grundsicherung im Einkommensbereich

entspricht. Eine ähnliche verbraucherpolitische Logik entfaltet sich im Themenfeld Mobilität, insbesondere in Form des Deutschlandtickets.

6. Mobilität für alle? Soziale Dimensionen der Verkehrswende

Ebenso wie Wohnen oder Energieversorgung gilt auch Mobilität als ein Grundbedürfnis. Die klimapolitisch eingeforderte Verkehrswende überdeckt zuweilen, dass es nicht nur um eine Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs geht. Viel grundsätzlicher ist, dass alle Personengruppen mobil sein und bleiben können, also um Mobilität für alle. Richtig ist aber, dass Mobilität für alle nicht nur auf Autos setzen kann.

In Deutschland existiert weder ein Recht auf Mobilität noch ein einheitliches Mobilitätsgesetz. Das geltende Straßenverkehrsrecht beschränkt sich auf das wesentliche Ziel, den Verkehr flüssig und sicher zu regeln. Daher fordern immer mehr Verbände und Organisationen ein umfassendes Mobilitätsgesetz, das allen Gruppen gleichermaßen Mobilitätsrechte und -möglichkeiten einräumt. Unter diesen Organisationen sind auch viele Verbraucher- und Nutzerverbände wie der VCD, der Verein ProBahn oder auch der Verbraucherzentrale Bundesverband vzbv.

Das Deutschlandticket für Bahnen und den ÖPNV hat hier eine neue Dimension eröffnet. Zum einen stellt es eine Flatrate und damit eine zusätzliche Angebotssubvention dar. Zum anderen macht es die Nutzung des ÖPNV wesentlich einfacher und damit zugänglicher. Auch das Deutschlandticket setzt auf der Angebotsseite an und vergünstigt die Preise. Und trotz der Forderung nach einem zusätzlichen Sozialrabatt bietet der Pauschalpreis des Deutschlandtickets gerade für Geringverdiener bereits jetzt einen überproportionalen finanziellen Vorteil.

Das Bundesverkehrsministerium hatte dem Verband der Verkehrsunternehmen den Auftrag erteilt, die Verbreitung und Nutzung des Deutschlandtickets wissenschaftlich zu evaluieren. Dazu liegen bislang einige wenige Erkenntnisse vor (Siefer 2024). Neue, zusätzliche Kund*innen, die für ihre Fahrten auf das Auto verzichten, sind mit sieben Prozent bislang nur relativ wenige gewonnen worden. Aber dafür hat sich die Abo-Quote bisheriger Nutzer*innen des ÖPNV um 50 Prozent erhöht. Und für Abonent*innen haben sich damit die Preise um durchschnittlich 25 Prozent verringert.

Eine Studie der Technischen Universität München hat ergeben, dass von den neuen Abonent*innen rund 20 Prozent stärker auf das Auto verzichten als zuvor, während es von den bestehenden Abonent*innen sogar nur sieben Prozent tun

(Loder et al. 2023). Der verkehrspolitische und ökologische Erfolg des Tickets ist bislang eher beschränkt. Doch die sozialpolitische Wirkung ist bereits spürbar, und die Einführung weiterer Sozialrabatte für Studierende und andere Gruppen wird diesen Effekt verstärken. Das jahrelange verbraucherpolitische Lobbying für einfache und günstige Ticketstrukturen im ÖPNV hat einen klar erkennbaren sozialpolitischen Nutzen gestiftet, noch vor ökologischen Effekten. Dennoch ist anzunehmen, dass es auch inverse Verteilungseffekte gibt. Langzeit-Abonent*innen pendeln häufig von Speckgürteln der Städte in die Zentren und gehören nicht unbedingt zu den Geringverdienern. Aber sie sparen deutlich durch das Deutschland-Ticket, was letztlich einen Mitnahmeeffekt und damit eine ineffiziente Allokation öffentlicher Fördermittel ist. Um das Ausmaß solcher nicht-intendierten Effekte abschätzen zu können, fehlen allerdings weitere Studien.

Manche Länder gehen noch weiter als Deutschland und bieten den ÖPNV ‚kostenlos‘, d.h. ohne zusätzliche Ticketgebühren an, wie Luxemburg. Und einige deutsche Städte bieten an bestimmten Tagen ebenfalls kostenlose Fahrten mit Bussen und Bahnen an. Jedes dieser Modelle verfolgt sowohl ökologische als auch sozialpolitische Ziele. Das Deutschland-Ticket als pauschale vergünstigte Nutzungslizenz entspricht jedenfalls einem verbraucherpolitischen Instrument, das in der Lage ist, einen leichteren Zugang sowie eine Grundversorgung an Mobilität zu garantieren und damit auch Mobilitätsrechte zu unterstützen. Allerdings verbessert sich durch das Deutschlandticket nicht das Mobilitätsangebot, dass insbesondere in ländlichen Regionen häufig lückenhaft ist. Dennoch hat verbraucherpolitisches Lobbying dazu beigetragen, ein leichter nutzbares und erschwingliches Angebot für den öffentlichen Nahverkehr zu schaffen, das mit seinem einheitlichen Preis auch finanzielle Planungssicherheit für Haushalte schafft. Zu dieser Planungssicherheit gehört im Übrigen auch, dass es einen gesicherten, kostengünstigen Zugang zu Finanzdienstleistungen gibt.

7. Basiskonto als Bedingung für wirtschaftliche Teilhabe? Regulierung der finanziellen Grundversorgung

Neben Wohnen, Energie und Mobilität ist auch der Zugang zu modernen Bezahlungssystemen elementar, um am öffentlichen Leben teilhaben zu können. Daher ist der Zugang zu Konten als Finanzdienstleistung ebenfalls ein Basisgut. In Bankensystemen mit einer öffentlich-rechtlichen Säule, wie das in Deutschland durch die Sparkassen der Fall ist, sollte eigentlich ein allgemeiner Zugang gewährleistet sein. Doch übermäßige Gebühren und fehlende Inklusivleistungen können das

erschweren. Bereits 2014 hat die EU in einer Richtlinie das Recht auf ein Konto mit grundlegenden Funktionen festgeschrieben, eine von vielen verbraucherpolitischen Regulierungen auf europäischer Ebene.

Warum war diese Regulierung notwendig? Ohne ein eigenes Konto können Menschen weder ihren Haushalt organisieren, noch in der Arbeits- und Konsumwelt selbstbestimmt auftreten. Wie groß die Zahl von Personen ist, die über kein eigenes Konto verfügen, ist nach wie vor in den meisten Ländern unbekannt. In Deutschland gibt es lediglich Schätzungen auf der Datenbasis von Schuldnerberatungen. Eine Stellungnahme für den Bundestag geht davon aus, dass es unter den überschuldeten Haushalten rund 800.000 ohne Konto gab (Reifner 2006). Es sind vor allem Verbraucherverbände, die seit Jahrzehnten das Thema der Finanzdienstleistungsarmut ansprechen, damit aber nur wenig Gehör bei Regierung und Parlament finden.

Nach wie vor fehlt im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz in Deutschland der Zusatz, dass auch Finanzdienstleistungen zu den wichtigen Gütern und Dienstleistungen gehören, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Die BaFin als Regulierungsbehörde war bis vor kurzem gar nicht mit Kompetenzen und Ressourcen zum Verbraucherschutz ausgestattet (Reifner 2011).

Zum Basiskonto an sich gehört auch die Option, ggf. günstige Überbrückungskredite eingeräumt zu bekommen. Der in Deutschland existierende, erschwingliche Überziehungskredit reduziert das Armuts- und Verschuldungsrisiko deutlich. Besitzen einkommensschwache Haushalte kein reguläres Konto, sind sie in Notlagen auf teure Kreditangebote angewiesen und gleiten zum Teil in Schattenmärkte der Kreditvergabe ab, wodurch sich eine Verschuldungsspirale entwickeln kann.

Das Basiskonto ist in Deutschland allerdings auch am teuersten, wie die jüngste Marktbeobachtung des Verbraucherzentrale Bundesverbands (2024a) zeigt. Das Konto kann in Deutschland bis zu 28 Euro im Monat kosten, also deutlich über den durchschnittlichen Gebühren eines Giro-Kontos liegen. Der Grund dafür liegt darin, dass in Deutschland ‚marktübliche Entgelte‘ sowie das Nutzerverhalten als Kriterien für angemessene Kosten eines Basiskontos gelten. Die meisten anderen EU-Mitgliedsstaaten haben Preisdeckelungen oder angemessene Referenzpreise festgeschrieben. In drei Ländern sind die Konten sogar kostenlos.

Die Marktbeobachtung durch den vzbv macht sichtbar, dass Deutschland die verbraucherpolitischen Ziele der europäischen Regulierung nicht erreicht. Aus diesem Grund fordern die Verbraucherorganisationen öffentlich eine Kostengrenze für Basiskonten (Verbraucherzentrale Bundesverband 2024b). Das Monitoring der Verbraucherzentralen oder vergleichende Untersuchungen der Stiftung

Warentest helfen daher, Defizite und unerwünschte Effekte bei der Einführung von Rechten auf Grundversorgung zu beheben, sofern Regierungen sich davon beeinflussen lassen.

8. Soziale Grundrechte durch die Hintertür? Verbraucherorganisationen als Anwälte für Dritte

Die Umsetzung europäischer oder nationaler Rechte beruht darauf, dass Betroffene ihre Rechte kennen und ggf. einklagen. Das ist insbesondere bei schutzbedürftigen Personen häufig problematisch: Ihnen fehlen Informationen und Ressourcen. Gerade Verbraucherorganisationen treten häufig als Sachwalter aller Verbraucher*innen auf, zudem als Vertreter sozial schwacher Interessen, mit Kampagnen, aber auch mit Hilfe von Verbandsklagen im Namen von Verbraucher*innen (Schmidt-Kessel et al. 2015).

Im deutschen Rechtssystem ergibt sich aus der Kombination von Privatautonomie und Sozialstaatsprinzip ein spezieller Schutzauftrag an die Zivilrechtsordnung. Um diesen Auftrag zu erfüllen, sind sowohl sozialpolitisch orientierte Anwaltskanzleien als auch klagende Verbraucherverbände relevante Akteure. Betrachtet man die Implementation gesetzlicher Regeln über den Zugang zu Basisgütern als wichtigen Teil des *policy*-Prozesses, so übernehmen Verbraucherverbände in diesem Prozess eine wichtige Funktion. Denn sie unterstützen mit ihren Klagen im Namen Dritter die Rechtsdurchsetzung und kompensieren somit auch fehlende soziale Grundrechte.

Die Rechtsdurchsetzung ist normalerweise der zweite Schritt vor dem ersten, nämlich der Formulierung von Gesetzen, die den Bürger*innen eine Grundversorgung ermöglichen. Es kann jedoch Musterprozesse geben, die zu gesetzlichen Regelungen oder Verbesserungen führen, wie jüngst beim Bürgergeld, dem ein Verfassungsgerichtsurteil vorausgegangen war.

Inzwischen stehen Verbraucherverbänden vielfältige rechtliche Instrumente zur Verfügung, von Abmahnungen über Musterfeststellungsklagen bis hin zu Sammelklagen. Als Vertreter so genannter ‚allgemeiner Interessen‘ können sie ähnlich wie Sozialverbände Klagerechte im Namen der Allgemeinheit in Anspruch nehmen (Strünck 2022).

Im Unterschied zu klassischen Konsumgütern wie Lebensmitteln oder Textilien stellt sich bei Basisgütern das Problem, dass der Wettbewerb alleine hier keine Wahlfreiheit und Preisflexibilität schafft. Sind Haushalte verschuldet, oder

arbeiten sie in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten, ist die Auswahl beschränkt, was die Kosten nach oben treiben kann.

Sogar der Zugang an sich kann schwierig sein. Manche Personengruppen werden auf Wohnungsmärkten oder bei Banken und Versicherungen diskriminiert, da sie als ‚schlechte Risiken‘ gelten, oder weil sie stigmatisiert werden. Solange jedoch kein allgemeiner Kontrahierungszwang besteht, ist es schwierig, solche Diskriminierungen trotz Allgemeinem Gleichbehandlungsgesetz zu verhindern.

Verbraucherpolitische Instrumente können nur bedingt Wahlfreiheit und Zugang zu Basisgütern gewährleisten. Dennoch tragen vor allem Verbraucherorganisationen dazu bei, dafür rechtliche Regeln zu schaffen und auch durchzusetzen. Verbraucherorganisationen beeinflussen sowohl die Politikformulierung als auch die Umsetzung politischer Programme, durch Lobbying wie auch durch rechtliche Instrumente. Sie sind neben Gesetzgeber und Regierungen wichtige Träger der Verbraucherpolitik und ergänzen mit ihren Aktivitäten die einkommensorientierten sozialen Sicherungssysteme. Damit erfüllen sie auch den Anspruch an eine moderne Verbraucherpolitik, das Angebot an Gütern und Dienstleistungen mitzugestalten und die Bedarfe verletzlicher Verbraucher*innen zu berücksichtigen. Verbraucherorganisationen sind nicht per se sozialpolitische Akteure (Bala/Müller 2014). Denn die Verbraucherpolitik erfüllt allgemein wichtige Funktionen in der Marktwirtschaft, und zwar für alle Marktakteure. Darin besteht ihre eigentliche, übergreifende Aufgabe. Aber in der sozialen Marktwirtschaft entstehen soziale Risiken eben nicht nur auf der Einkommens-, sondern auch auf der Ausgabenseite. Und der Anspruch an wirtschaftliche, kulturelle sowie soziale Teilhabe erfordert, dass eine Grundversorgung mit Basisgütern gewährleistet ist. Diese These findet sich auch in modernen Gerechtigkeitstheorien wie denen von John Rawls (2021). Markt- und Staatsversagen führen jedoch dazu, dass dies nicht für alle Personen und Haushalte der Fall ist, trotz vorhandener Wettbewerbsmechanismen.

Um dieses Defizit zu kompensieren, braucht es verbraucherpolitische Instrumente. Die Sozialpolitik bietet in erster Linie Einkommensersatzleistungen und die Finanzierung sozialer Dienstleistungen an. Vor allem Personen, die knapp oberhalb der Grundsicherungsgrenze mit ihrem Einkommen liegen, sind auf verbraucherpolitische Maßnahmen wie Energieberatung oder Mietkappungen angewiesen. Denn sie müssen Grundgüter aus ihrem Haushaltseinkommen finanzieren und profitieren auch nicht von Beratungen der Sozialleistungsträger.

Verbraucherpolitik übernimmt daher in der sozialen Marktwirtschaft mit ihren komplexen Märkten zunehmend auch sozialpolitische Funktionen. Das be-

deutet mehr, als Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern zu beseitigen. Effiziente verbraucherpolitische Regulierung hilft, Ziele zu erreichen, für die soziale Grundrechte entstanden sind. Die Idee solcher Grundrechte ist ein Anlass, aber keine Voraussetzung dafür, dass dies gelingen kann.

Literatur

- Bäcker, G., J. Boeckh & E.-U. Huster (2024). *Der Sozialstaat in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Bala, C. & K. Müller (Hrsg.) (2014). *Beiträge zur Verbraucherforschung Band 2 Der verletzte Verbraucher: Die sozialpolitische Dimension der Verbraucherpolitik*. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW.
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024). *Gemeinsam für ein Zuhause – Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024*. Berlin: BMWBS.
- Bundesregierung (2023). *Bericht der Bundesregierung zur Auswirkung der Energiepreiskontrollen*. Berlin: Die Bundesregierung.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2018). *Evaluierung der Mietpreisbremse*. Berlin: DIW.
- Dietz, B. (1999). *Handbuch der kommunalen Sozialpolitik*. Opladen: Leske + Budrich.
- Europäisches Parlament (1999). *Soziale Grundrechte in Europa*. Luxemburg: EP.
- Grimm, V., & C. Groß (2023). *Die Energiepreispause: Wie zielsicher sie war und welche Schlüsse wir daraus ziehen können*. Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.
- Groß, C., K. Göbler & G.G. Wagner (2020). *Corona-Pandemie: Auch ein Stresstest für den Wohnungsmarkt*. Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.
- Hans-Böckler-Stiftung (2023). *Strompreisbremse nutzt Klima und Wirtschaft*. Böckler Impuls. Düsseldorf: Böckler-Stiftung.
- Hockerts, H.-G. (1980). *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Katrougalos, G.S. (1996). The Implementation of Social Rights in Europe. *Columbia Journal of European Law*, 277–290.
- Katrougalos, G.S. & P. O'Connell (2013). Fundamental social rights. In *Routledge Handbook of Constitutional Law*. London [u.a.]: Routledge.
- Loder, A., F. Cantner, V. Dahmen & K. Bogenberger (2023). *The Mobilität.Leben Study: a Year-Long Mobility-Tracking Panel*. München (DOI: arxiv-2308.04973).
- Rawls, J. (2021). *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, 23. Aufl. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Reifner, U. (2006). *Gleicher Zugang zum Girokonto: Schriftliche Stellungnahme zum Experten-Hearing des Deutschen Bundestags*. Hamburg.
- Reifner, U. (2011). Europäische Finanzaufsicht und Verbraucherschutz – Wie kann der Schutz der Verbraucherinteressen in die BaFin integriert werden? *Verbraucher und Recht (VuR)* 26 (11): 410–416.

- Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (2021). *Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher 2021*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.
- Schmidt-Kessel, M., C. Strünck & M. Kramme (Hrsg.) (2015). *Im Namen der Verbraucher? Kollektive Rechtsdurchsetzung in Europa*. [Jena]: JWV, Jenaer Wiss. Verl.-Ges.
- Siefer, T. (2024). *Ein wissenschaftlicher Blick auf das Deutschland-Ticket*. VDV-Die Verkehrsunternehmen. Berlin.
- Strünck, C. (2017). *Energiearmut bekämpfen – Instrumente, Maßnahmen und Erfolge in Europa*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Strünck, C. (2022). Stärkung schwacher Interessen? Gestaltungsoptionen und Organisationsdefizite des verbraucherpolitischen Lobbyismus. In D. Hohnsträter, Krankenhagen & J. Lamla (Hrsg.): *Verbrauchermacht in Bewegung. Protest, Politik und sozio-technische Infrastrukturen*. Baden-Baden: Nomos, 103–115.
- Strünck, C. (2023). Lobbyismus durch Verbraucherverbände. In A. Polk & K. Mause (Hrsg.): *Handbuch Lobbyismus*. Wiesbaden: Springer VS, 885–898.
- Verbraucherzentrale Bundesverband (2024a). *Basiskonto-Entgelte: Im europäischen Vergleich*. Berlin: vzbv.
- Verbraucherzentrale Bundesverband (2024b). *Höhe der Basiskontoentgelte gesetzlich festlegen*. Berlin: vzbv.