

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Verbraucherpolitischer Bericht 2012

#### Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>I. Grundsätze der Verbraucherpolitik</b> .....	4
Verbraucherpolitik in der Konsumgesellschaft .....	4
Verbraucherbedürfnisse im Fokus .....	4
Instrumente der Verbraucherpolitik .....	5
<b>II. Gesundheit und Sicherheit der Verbraucherinnen und Verbraucher</b> .....	5
1. Gesunde Ernährung .....	5
Nationaler Aktionsplan IN FORM – Ernährungsinformation .....	5
Schulobst .....	6
Schulmilch .....	6
2. Lebensmittelsicherheit und -hygiene .....	7
Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches .....	8
Schutz vor Rückständen von Pflanzenschutzmitteln .....	9
Schutz vor Kontaminanten .....	9
Tierarzneimittel .....	10
Schutz vor übertragbaren Tierkrankheiten und Antibiotika resistenten Bakterien .....	10
Sichere Lebensmittelbedarfsgegenstände .....	11
3. Lebensmittelkontrolle und -überwachung .....	12
4. Lebensmittelkennzeichnung .....	12
Allgemeines Lebensmittelkennzeichnungsrecht .....	12
Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben („Health Claims“) ..	13
Initiative „Klarheit und Wahrheit bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln“ .....	13
5. Spezielle Lebensmittel .....	14
6. Produkte des Nichtlebensmittelbereichs .....	15

	Seite
<b>III. Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher in Recht und Wirtschaft</b> .....	17
1. Verbraucherrechte und ihre Durchsetzung .....	17
Verbraucherrechte-Richtlinie .....	17
Konsultationsprozess zum kollektiven Rechtsschutz .....	18
Alternative Streitbeilegung .....	18
2. Verbraucherpolitik auf liberalisierten Märkten .....	18
Telekommunikation .....	18
Energie und Treibstoff .....	19
Reisen .....	21
Gesundheit und Pflege .....	22
3. Verbraucherpolitik bei Finanzdienstleistungen .....	23
Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen .....	23
Anlegerschutz .....	24
Verbraucherkredite .....	26
Geldautomatenentgelte .....	26
Girokonten und Teilhabe am Zahlungsverkehr .....	26
4. Verbraucherpolitik in der digitalen Welt .....	27
Vertragsabschlüsse im Internet – Internetkostenfallen .....	27
Datenschutz und Datensicherheit im Internet .....	27
<b>IV. Transparenz stärken – Wissen erweitern</b> .....	28
1. Verbraucherinformationsgesetz .....	28
2. Bürgerkontaktstelle .....	28
3. Stiftungen und Verbraucherorganisationen .....	29
4. Initiativen und Projekte .....	29
Verbraucher in der digitalen Welt .....	29
Angebote für Senioren und ihre Angehörigen .....	30
Finanzwissen ausbauen .....	30
Nachhaltig konsumieren .....	31
Verantwortung für das Gemeinwesen übernehmen .....	31
5. Verbraucherinformation durch Siegel und Gütezeichen .....	32
Zertifizierungssysteme und Label vergleichen und einordnen .....	32
Über Energieverbrauch und Energieeffizienz informieren .....	32
Tierschutzlabel .....	33
Regionalkennzeichnung .....	33
6. Verbraucherbildung und Kompetenzerweiterung .....	33
Initiative „Verbraucherbildung – Konsumkompetenz stärken“ .....	33
Medienkompetenz steigern .....	34
7. Verbraucherbildung .....	34
Gutachten zur „Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“ .....	35
Netzwerk und Expertenpool Verbraucherbildung .....	35

	Seite
Stiftungsprofessur Verbraucherrecht .....	35
Wissenschaftliche Gutachten zu Einzelthemen .....	35
Verbraucherbarometer der Europäischen Kommission .....	36
<b>V. Rechtsvorschriften auf nationaler und europäischer Ebene, Berichte und Empfehlungen .....</b>	<b>37</b>
<b>Verzeichnis der Infokästen</b>	
Kasten 1: Aktionsplan „Verbraucherschutz in der Futtermittelkette“ ...	7
Kasten 2: Nationaler Rückstandskontrollplan für Lebensmittel tierischen Ursprungs .....	10
Kasten 3: Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen des Bundes- verbraucherministeriums – Thesenpapier des Bundes- verbraucherministeriums zur Qualität der Finanz- beratung und Qualifikation der Finanzvermittler vom 1. Juli 2009 .....	24
Kasten 4: Zertifizierungssysteme für nachhaltige Produktion .....	32

## I. Grundsätze der Verbraucherpolitik

Die Verbraucherpolitik der Bundesregierung gewährleistet Sicherheit und Selbstbestimmung, damit Verbraucherinnen und Verbraucher in unserer komplexen Wirtschaftswelt ihr Konsumverhalten eigenverantwortlich gestalten können. Entscheidend für selbstbestimmten Konsum ist es, dass Verbraucher die Angebote an Waren und Dienstleistungen verstehen und objektiv vergleichen können. Die Voraussetzung dafür ist ein Rechtsrahmen, der die Marktposition der Verbraucher stärkt, Irreführung und Täuschung verbietet sowie ihre Gesundheit und Sicherheit gewährleistet.

Daher verfolgt die Bundesregierung einen umfassenden Ansatz der Verbraucherpolitik, die als Querschnittsaufgabe den Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher auf dem Markt angemessene Geltung verschafft. Die Bundesregierung macht es sich einerseits zur Aufgabe, mit ihrer Verbraucherpolitik für Verbraucher Sicherheit zu gewährleisten. Zur Sicherheit gehört sowohl die Wahrung von berechtigten wirtschaftlichen Interessen als auch der vorsorgende Schutz der Gesundheit. Sichere und gesundheitlich unbedenkliche Produkte und Lebensmittel sind Kernanliegen der Verbraucherpolitik, die hierfür auf nationaler und europäischer Ebene den rechtlichen Rahmen weiter entwickelt.

Darüber hinaus fördert die Verbraucherpolitik selbstbestimmtes Verbraucherhandeln, indem sie Alltagskompetenzen durch Verbraucherinformation und -bildung stärkt, auf eine bessere Angebotstransparenz hinarbeitet, ergänzend zur Wettbewerbspolitik den Leistungswettbewerb zugunsten der Verbraucher stärkt sowie die Verbraucher durch Regelungen für Märkte unterstützt, in denen kein ausreichender Wettbewerb herrscht, etwa durch Informationen über alternative Anbieter.

Wissenschaftlicher Erkenntnisgewinn, technische Innovationen, gesellschaftliche, soziale und ökologische Verantwortung sowie Aspekte nachhaltigen Konsums angesichts weltweit begrenzter Ressourcen erfordern ebenso eine stetige Anpassung der verbraucherpolitischen Instrumente wie neue Produkte, Märkte und Auswahlmöglichkeiten. Die Bundesregierung unterstützt daher selbstbestimmtes und verantwortungsbewusstes Konsumverhalten.

### Verbraucherpolitik in der Konsumgesellschaft

Die heutige Konsum- und Mediengesellschaft bietet viele Möglichkeiten bei der Auswahl von Produkten und Dienstleistungen. Damit ändern sich auch die Anforderungen an die Verbraucher, die ihrerseits höhere Ansprüche hinsichtlich Qualität, Service und Nachhaltigkeit stellen. Angesichts neuer und vielfältiger Produkte und Dienstleistungen fällt es ihnen nicht immer leicht, einen Überblick zu gewinnen, die Leistungen der Anbieter zu vergleichen und bedarfsgerechte Angebote zu finden. Verständliche Verbraucherinformationen sind

daher genauso unerlässlich wie ein hohes Schutzniveau.

Auf liberalisierten Märkten, zum Beispiel im Energie- oder im Telekommunikationssektor, können Verbraucher heute eine Auswahl unter konkurrierenden Angeboten treffen. In vielen Konsumbereichen ergänzen und ersetzen teilweise Vertragsabschlüsse im Internet das Einkaufen in Geschäften und Supermärkten. Dabei können die Kunden im Netz selbst und unmittelbar auf Angebote aus aller Welt zugreifen. Das Medium Internet bildet zunehmend auch eine Plattform zum Austausch von Informationen und Bewertungen zu Produkten und Dienstleistungen. Es trägt zur Transparenz ebenso bei wie zur Informations- und Angebotsfülle. Medienkompetenz, auch im Sinne eines kritischen Umgangs mit Informationen und Informationsquellen, wird für Verbraucher somit immer wichtiger.

Die Gesellschaft verändert sich auch in anderen Bereichen: Auf die Bereiche Reisen, Kommunikation und Freizeit entfällt mittlerweile ein beträchtlicher Teil der Ausgaben privater Haushalte. Eigenverantwortung und private Vorsorge bei Themen wie Alter, Pflege und Gesundheit werden vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung immer wichtiger.

### Verbraucherbedürfnisse im Fokus

Verbraucherinnen und Verbraucher orientieren sich auf der Basis der ihnen vorliegenden Informationen und der eigenen Urteilskraft eigenverantwortlich und selbstbestimmt im Angebot an Waren und Dienstleistungen. Dabei verhalten sie sich sowohl rational als auch emotional, denn Meinungen, Verhalten und Konsumentscheidungen werden durch wirtschaftliche, soziale, zeitliche und örtliche Aspekte sowie zwischenmenschliche Beziehungen, Gewohnheiten, Lebensalter und die individuelle Lebenssituation bestimmt.

Angesichts der rasanten Entwicklung in Wirtschaft und Technik ist der Zugang zu glaubwürdigen, leicht verständlichen und gut zugänglichen Informationen über Produkte und Dienstleistungen notwendiger denn je. Allerdings kann ein Übermaß an Informationen dazu führen, dass wichtige Angaben nicht wahrgenommen werden und Verbraucher für sie ungünstige Entscheidungen treffen.

Die Verbraucher in ihrer Gesamtheit bilden indessen keine geschlossene Interessengemeinschaft. Aber alle Verbraucher gleichermaßen benötigen vor allem Kerninformationen zu den gewünschten Waren, Dienstleistungen und Vertragsinhalten, um möglichst schnell angemessene Entscheidungen treffen zu können. Aufgrund persönlicher Bedürfnisse und Interessen suchen einzelne Verbraucherinnen und Verbraucher darüber hinaus nach spezifischen Informationen, beispielsweise über das Allergiepotenzial eines Lebensmittels, über technische Eigenschaften eines Geräts oder auch über die Umweltwirkungen des Herstellungsprozesses. Ältere Verbrauche-

rinnen und Verbraucher stellen teilweise andere Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen als junge Menschen.

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse und Interessen sollen Verbraucherinnen und Verbraucher ohne Bevormundung am Marktgeschehen teilnehmen. Wenn die Verbraucher sich auf ihren Schutz verlassen können und glaubwürdige Informationen erhalten, entwickeln sie Vertrauen in Produkte und Märkte. Durch dieses Vertrauen werden Kaufentscheidungen angeregt und beeinflusst. Die Kaufentscheidungen tragen wiederum zur Marktsteuerung bei. Das heißt, gut informierte Verbraucher fördern den Wettbewerb und stärken die Volkswirtschaft. Verbraucherpolitik ist so Wirtschaftspolitik von der Nachfrageseite.

### **Instrumente der Verbraucherpolitik**

Die Verbraucherpolitik stellt sich dem doppelten Anspruch, Sicherheit für Verbraucher zu gewährleisten und gleichzeitig selbstbestimmtes Verbraucherhandeln zu ermöglichen. Bei der Wahl geeigneter verbraucherpolitischer Instrumente prüft die Bundesregierung, ob zur Lösung der Probleme staatliche Eingriffe erforderlich sind oder ob andere Möglichkeiten zur Verfügung stehen.

Das Instrumentarium der Verbraucherpolitik reicht von Rechtsetzung, einschließlich effektiver Rechtsdurchsetzung, über Modelle zur außergerichtlichen Streitschlichtung bis hin zu privatrechtlicher Standardisierung und Normung sowie freiwilligen Selbstverpflichtungen.

Weitere Instrumente sind Dialogprozesse zwischen den organisierten Interessen der Wirtschaft, der Verbraucher und der Wissenschaft, die Unterstützung der Selbstorganisationen der Verbraucher, die Förderung der Verbraucherinformation sowie der Ernährungs- und Verbraucherbildung.

In Deutschland erfolgt die Gesetzgebung im Rahmen der verfassungsmäßigen Kompetenzen im Bereich des Verbraucherschutzes in aller Regel durch den Bund. Für den Vollzug der Gesetze sind die Länder zuständig.

Verbraucherpolitik kann aber nicht mehr effektiv allein auf nationaler Ebene betrieben werden. Die Vollendung des europäischen Binnenmarkts verleiht der Verbraucherpolitik eine europäische Dimension, die sich beispielsweise auch in der EU-Rechtsetzung zur Lebensmittelsicherheit oder zu Verbraucherrechten niederschlägt. Globale Handelsströme, weltweiter Datenfluss, liberalisierte Märkte und Kontinente übergreifende soziale Netzwerke fordern darüber hinaus Lösungen auf internationaler Ebene. Die Verbraucherpolitik der Bundesregierung agiert daher in einem internationalen Kontext durch Mitgliedschaft in internationalen Organisationen oder bilaterale Kontakte. Erkenntnisse daraus fließen in die nationale Verbraucherpolitik ein.

## **II. Gesundheit und Sicherheit der Verbraucherinnen und Verbraucher**

### **1. Gesunde Ernährung**

Deutschland bietet gute Voraussetzungen für ein gesundes Leben. Für jede Bürgerin und jeden Bürger in Deutschland ist es grundsätzlich möglich, gesund zu leben, sich eigenverantwortlich gesund zu ernähren und sich ausreichend zu bewegen. Dennoch nehmen in Deutschland – wie in den anderen Industrienationen auch – Krankheiten zu, die durch eine unausgewogene Ernährung und zu wenig Bewegung begünstigt werden. In Deutschland sind mittlerweile rund 66 Prozent der Männer, rund 51 Prozent der Frauen und etwa 15 Prozent der Kinder übergewichtig oder adipös. Dies stellt für die kommenden Jahre eine der größten gesundheits- und ernährungspolitischen Herausforderungen dar.

### **Nationaler Aktionsplan IN FORM – Ernährungsinformation**

Am 25. Juni 2008 wurde der Nationale Aktionsplan „IN FORM – Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung“ zur Prävention von Fehlernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten verabschiedet. Zur Umsetzung der Initiative hat die Bundesregierung in den ersten drei Jahren über 30 Mio. Euro bereitgestellt.

Ziel von IN FORM ist es, das Ernährungs- und Bewegungsverhalten der gesamten Bevölkerung bis zum Jahr 2020 wesentlich zu verbessern. Unter anderem sollen hierzu die Bedeutung von gesunder Ernährung und ausreichender Bewegung für die eigene Gesundheit vermittelt, Empfehlungen zum Ernährungs- und Bewegungsverhalten im Hinblick auf die Zielgruppen und Möglichkeiten der Umsetzung zur Verfügung gestellt, gute und bewährte Projekte bekannt gemacht, Strukturen zur Erleichterung eines gesunden Lebensstils geschaffen bzw. verbessert sowie die Transparenz der Angebote von IN FORM hinsichtlich Qualität, Umfang, Finanzierung und Erfolgsmessung gefördert werden. Hierfür hat die Bundesregierung seit dem Start von IN FORM bereits erfolgreich vielfältige Anstöße gegeben.

Dabei agiert IN FORM auf zwei Ebenen: Zum einen wird das Bewusstsein in der Öffentlichkeit für die Bedeutung eines gesünderen Lebensstils weiter gestärkt, um auf diese Weise zielgruppenspezifisch die notwendigen individuellen Verhaltensänderungen anzustoßen (Verhaltensprävention). Zum anderen wird darauf hingewirkt, die entsprechenden Rahmenbedingungen zu verändern bzw. Anreize zu schaffen, damit ein solches gesundheitsförderliches Verhalten auch im Alltag umgesetzt werden kann (Verhältnisprävention).

Hierzu wurden in den ersten drei Jahren rund 100 Projekte und Maßnahmen angestoßen. Außerdem wurde eine neue Internetplattform [www.in-form.de](http://www.in-form.de) aufgebaut, die kontinuierlich erweitert wird. Zukünftig liegt ein Schwer-

punkt darin, Ergebnisse abgeschlossener Projekte in geeigneter Weise praxistauglich aufzubereiten, öffentlich zu kommunizieren und damit insgesamt die Arbeit zu verstetigen.

Immer mehr Menschen essen heutzutage aufgrund veränderter Lebensgewohnheiten nicht mehr nur zu Hause. Im Rahmen von IN FORM hat daher die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V. (DGE) im Auftrag des Bundesverbraucherministeriums in Zusammenarbeit mit weiteren Experten erstmalig bundeseinheitliche Qualitätsstandards für die Außer-Haus-Verpflegung in Kindertageseinrichtungen, in Schulen, in Betrieben, in stationären Senioreneinrichtungen, für „Essen auf Rädern“ sowie in Kliniken und Reha-Einrichtungen erarbeitet und veröffentlicht. Verbunden mit entsprechenden Informationsangeboten geben die Standards Empfehlungen für ein ausgewogenes Verpflegungsangebot und zeigen Verbraucherinnen und Verbrauchern, wie man sich in jedem Alter auch außer Haus gesund und mit Genuss ernähren kann. Jetzt werden diese Standards in die Breite getragen und ihre Umsetzung gefördert und unterstützt.

In allen Bundesländern wurden Vernetzungsstellen Schulverpflegung eingerichtet, um Schulen – und in einigen Ländern auch Kindertageseinrichtungen – bei der Einführung eines gesunden Verpflegungsangebotes zu unterstützen. Zudem wurde mit den Zentren für Bewegungsförderung der Aufbau von Strukturen vor Ort und zur Entwicklung geeigneter Maßnahmen der Bewegungsförderung für ältere Menschen gefördert. Ziel der Aktionsbündnisse gesunde Lebensstile und Lebenswelten war es, modellhaft aufzuzeigen, wie flächendeckende Strukturen insbesondere zur Schaffung eines bewegungsfreundlichen Umfeldes in den Kommunen erreicht werden können. Der inhaltliche Schwerpunkt der Aktivitäten lag dabei auf Kindertageseinrichtungen, Schulen, Vereinen und Stadtteilen.

Um so früh wie möglich in der Prävention anzusetzen, wurde im Jahr 2009 das „Netzwerk Junge Familie – Gesund ins Leben“ initiiert. Einschlägige Fachgesellschaften, Verbände und Institutionen in Deutschland erarbeiten und verbreiten hier gemeinsam erstmalig bundeseinheitliche praxisnahe Handlungsempfehlungen „rund um die Geburt“. Mittlerweile liegen Handlungsempfehlungen für eine gesunde Ernährung und die Allergieprävention in der Schwangerschaft und während der Stillzeit vor, deren Verbreitung und Umsetzung gefördert wird. Ergänzend begann 2011 hierzu ein Modellprojekt der Plattform Ernährung und Bewegung (peb), das die konkrete Umsetzung – erweitert um Bewegungsempfehlungen – in einer Modellregion erprobt.

Wenn Kinder von klein auf gesunde Ernährung als ganz selbstverständlich erleben und die entsprechenden Kenntnisse und Fertigkeiten immer wieder üben, ist das die beste Basis für einen gesunden Lebensstil. Deshalb fördert die Bundesregierung im Rahmen von IN FORM verschiedene Bausteine zur Ernährungsbildung in Schulen, die u. a. gemeinsam mit den Verbraucherzentralen, dem

aid infodienst oder dem Deutschen LandFrauenverband e. V. umgesetzt werden.

Darüber hinaus fördert die Bundesregierung weitere Angebote zur Verbesserung der Ernährungsinformation, wie beispielsweise der Stiftung Warentest, der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung oder der Deutschen Gesellschaft für Ernährung.

### **Schulobst**

Die Europäische Kommission hat 2008 ein Schulobstprogramm der Europäischen Union beschlossen, um Kinder möglichst früh auf den Geschmack von Obst und Gemüse zu bringen, und zwar dort, wo sie leicht erreicht werden können, in der Schule. Das Ziel ist dabei auch eine dauerhafte Änderung der Verzehrgewohnheiten.

In Deutschland liegt die Zuständigkeit für die Durchführung des Programms bei den Ländern.<sup>1</sup> Das Bundesverbraucherministerium hat in diesem Kontext eine koordinierende Funktion und vertritt die Interessen der Länder gegenüber der Kommission. 90 Mio. Euro an Gemeinschaftsbeihilfe stehen mit diesem Programm europaweit jedes Jahr für Schulobst und -gemüse zur Verfügung, die von den Mitgliedstaaten kofinanziert werden müssen.

Derzeit nehmen in Deutschland sieben Länder am EU-Schulobstprogramm teil (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen). In der Regel erhalten Kinder in Grund- und Förderschulen regelmäßig ein- bis fünfmal pro Woche Obst und Gemüse.

Das Schulobstprogramm kommt bei allen Beteiligten sehr gut an. Ein Ausdruck dieser positiven Resonanz ist der hohe Ausschöpfungsgrad der Mittel: Für das Schuljahr 2011/2012 beantragten die sieben Länder 94 Prozent der Deutschland insgesamt zustehenden Gemeinschaftsbeihilfe.

### **Schulmilch**

Das Schulmilchprogramm der Europäischen Union bietet die Möglichkeit, Milch und Milcherzeugnisse an Kinder in Kindergärten und Schulen begünstigt abzugeben. Die Europäische Kommission hat dabei mehrfach auf Veränderungen der Verbrauchsgewohnheiten der Schülerinnen und Schüler reagiert und den bezuschussten Produktbereich in den vergangenen Jahren deutlich ausgeweitet. Außerdem wurden die Teilnahmebedingungen erheblich erleichtert.

Die Schulmilch-Beihilfe wird nicht unmittelbar an die Schüler ausgezahlt, sondern an Lieferanten (Molkereien, Händler, Direktvermarkter) oder Einrichtungen bzw. deren Träger.<sup>2</sup> Hierzu müssen diese nach EU-Recht vom Land zugelassen werden. Die konkrete Umsetzung des EU-Schulmilchprogramms übernehmen die Bundesländer. Informationen über die zur Verfügung stehenden Fördermittel, das Anmeldeverfahren sowie die im Rahmen

des Programms angebotenen Milchprodukte erteilen die zuständigen Behörden in den Bundesländern. Diese Stellen verfügen auch über ein aktuelles Verzeichnis der zugelassenen Schulmilchlieferanten aus jedem Bundesland.

Die Akzeptanz des Schulmilchprogramms in Deutschland wurde durch das Johann Heinrich von Thünen-Institut Braunschweig und das Max Rubner-Institut Karlsruhe untersucht. Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Wissenschaftler werden derzeit durch die Bundesregierung bewertet. Ziel ist es, den Schulmilchverbrauch im Rahmen eines Gesamtkonzeptes der Schulverpflegung zu erhöhen.

## 2. Lebensmittelsicherheit und -hygiene

Verbraucherinnen und Verbraucher haben einen Anspruch auf sichere und hygienisch einwandfreie Lebensmittel. Lebensmittelsicherheit und -hygiene beginnen nicht im Schlachthof oder der Molkerei, sondern bereits in den Tierbeständen und auf dem Feld. Die gesamte Lebensmittelkette wird nach dem Motto „von Stall und Acker bis auf den Tisch“ einbezogen.

Die Verantwortung für sichere Lebensmittel und Futtermittel liegt in der Europäischen Union bei den Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen. Sie müssen dafür Sorge tragen, dass die von ihnen gelieferten Lebensmittel und Futtermittel sicher sind. Zur Erfüllung dieser Sorgfaltspflicht gehört auch, die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln und Futtermitteln sicherzustellen. Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen müssen den zuständigen Behörden Auskunft darüber geben können, von wem sie ein Erzeugnis oder eine Zutat erhalten und an wen sie ein Produkt weitergegeben haben.

Die Lebensmittelunternehmen müssen im Rahmen ihrer Sorgfaltspflicht Eigenkontrollen zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit durchführen. An die Überwachungsbehörden richtet sich dabei der Anspruch, die amt-

lichen Kontrollen optimal mit den Eigenkontrollsystemen der Wirtschaft zu verzahnen, um den Verbraucherschutz möglichst effektiv und umfassend zu gewährleisten.

Die Einhaltung der Vorschriften wird durch amtliche Kontrollen überwacht, für die in der Europäischen Union einheitliche Grundsätze gelten. Ein Grundsatz ist, dass amtliche Kontrollen risikobasiert zu erfolgen haben. Das bedeutet, die zuständigen Behörden führen in erster Linie dort Kontrollen durch, wo das größte Risiko der Verletzung einschlägiger Rechtsvorschriften besteht oder zu erwarten ist. In Deutschland liegt die Zuständigkeit für die Durchführung der amtlichen Kontrollen verfassungsgemäß bei den Ländern.

Entsprechend den Anforderungen durch das EU-Recht bestehen auch auf nationaler Ebene wichtige institutionelle Strukturen sowie gesetzgeberische Aktivitäten. Das Bundesinstitut für Risikobewertung und das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit nehmen bedeutende Aufgaben im Bereich der Risikobewertung und Risikokommunikation bzw. des Risikomanagements wahr. Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit ist zudem die deutsche Kontaktstelle für das europäische Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel.

Mit diesem System aus Eigenverantwortung des Unternehmers und der risikobasierten amtlichen Kontrolle sind EU-weit die Voraussetzungen geschaffen worden, Verbraucherinnen und Verbraucher wirksam vor gesundheitlichen, von Lebensmitteln ausgehenden Gefahren sowie vor Täuschung zu schützen. Aus der Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendung des EU-Lebensmittelhygienerechts vom Juli 2009 geht hervor, dass sich diese Prinzipien in der Praxis bewährt haben.<sup>3</sup>

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung und ist der Meinung, dass sich die mit dem EU-Lebensmittelhygienerecht seit 2006 eingeführten Grundsätze und Anforderungen insgesamt positiv ausgewirkt haben und eine grundlegende Revision daher nicht erforderlich ist.

Kasten 1

### Aktionsplan „Verbraucherschutz in der Futtermittelkette“

Das Dioxin-Geschehen Anfang 2011 hat gezeigt, dass die bisher verfügbaren Instrumente nicht ausreichen, um solche Ereignisse zu verhindern. Die Bundesregierung hat daher den Aktionsplan „Verbraucherschutz in der Futtermittelkette“ erarbeitet, der das Prinzip einer in sich geschlossenen und für die Überwachungsbehörden und den Verbraucher transparenten Futtermittel- und Lebensmittelkette betonen soll. Die Umsetzung des Aktionsplans wird konsequent vorangetrieben und konkrete Maßnahmen sind in allen Punkten weit fortgeschritten:

#### 1. Zulassungspflicht für Futtermittelbetriebe

Stand: Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten haben sich darauf geeinigt, die Zulassungspflicht für Futtermittelbetriebe gemeinschaftsweit rechtlich zu verankern.

#### 2. Trennung der Produktionsströme

Stand: Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten haben sich darauf geeinigt, die Trennung der Produktionsströme gemeinschaftsweit rechtlich zu verankern.

**3. Ausweitung rechtlicher Vorgaben für die Futtermittelkontrolle**

Stand: Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten haben sich auf eine Ausweitung der rechtlichen Vorgaben für Futtermittelkontrollen geeinigt.

**4. Meldepflicht für private Laboratorien**

Stand: Die Meldepflicht für private Labore trat mit einer Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches am 4. August 2011 in Deutschland in Kraft.

**5. Verbindlichkeit der Futtermittel-Positivliste**

Stand: Die Europäische Kommission hat in Gesprächen mit Deutschland zwar Zurückhaltung bei der Einführung einer abschließenden und verbindlichen Positivliste auf EU-Ebene signalisiert. Sie ist jedoch offen für sachgerechte Ergänzungen des EU-Katalogs für Einzelfuttermittel.

**6. Absicherung des Haftungsrisikos**

Stand: Zur Vorbereitung einer rechtlichen Regelung zur Absicherung von Haftungsrisiken wird das Bundesverbraucherministerium in einer Studie prüfen lassen, ob es bereits wirtschaftsgetragene oder rechtlich verankerte Modelle für eine Absicherung von Haftungsrisiken, wie sie durch die Dioxin-Ereignisse von Anfang des Jahres 2011 deutlich geworden sind, in anderen EU-Mitgliedstaaten gibt.

**7. Überprüfung des Strafrahmens**

Stand: Der Strafrahmen wurde mit der am 4. August 2011 in Kraft getretenen Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften deutlich verschärft. Wer Lebensmittel in den Handel bringt, die für den Verkehr nicht geeignet sind, und hierdurch u. a. aus grobem Eigennutz für sich oder andere große Vermögensvorteile erlangt, kann mit einer Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren bestraft werden.

**8. Ausbau des Dioxin-Monitorings/Aufbau eines Frühwarnsystems**

Stand: Mit einer Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches wurden am 4. August 2011 Mitteilungspflichten über Gehalte an Dioxinen und ähnlichen Stoffen in Lebensmitteln oder Futtermitteln geregelt. Die weitere Ausfüllung erfolgt mit der Mitteilungs- und Übermittlungsverordnung, die im Januar 2012 verkündet wurde.

**9. Verbesserung der Qualität der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung**

Stand: Eine verfassungsrechtliche Prüfung hat ergeben, dass eine rechtliche Regelung zur gegenseitigen Auditierung der Länder nicht möglich ist. Die Länder prüfen derzeit eine gemeinsame Verwaltungsvereinbarung, die auf der Grundlage eines Eckpunktepapiers des Bundesverbraucherministeriums beraten wird.

**10. Transparenz für die Verbraucher**

Stand: Das Bundeskabinett hat am 20. Juli 2011 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation (VIGÄndG) beschlossen. Nach der Verabschiedung des Gesetzes im Deutschen Bundestag am 2. Dezember 2011 und dem Beschluss des Bundesrates vom 10. Februar 2012 kann das Gesetz im Herbst 2012 in Kraft treten.

**Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches**

Am 4. August 2011 ist das Zweite Gesetz zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften in Kraft getreten.<sup>4</sup> Mit dem Gesetz werden Teile des Aktionsplans „Verbraucherschutz in der Futtermittelkette“ umgesetzt.

Das Gesetz verpflichtet Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer, die Ergebnisse über Eigenkontrollen hinsichtlich Dioxine und Furane sowie dioxinähnlicher und nicht-dioxinähnlicher polychlorierter Biphenyle an die zuständigen Behörden zu melden. Dioxin-Probleme können früher erkannt und Gegenmaßnahmen schneller ein-

geleitet werden, wenn auch die Ergebnisse aus den Eigenkontrollen der Wirtschaft in den Datenpool beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit einfließen.

Ferner werden nunmehr auch private Laboratorien verpflichtet, bedenkliche Mengen an gesundheitlich nicht erwünschten Stoffen, die sie in untersuchten Lebensmitteln oder Futtermitteln festgestellt haben, an die zuständigen Behörden zu melden. Die bisherige Meldepflicht erfasste nur Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer.

Das Gesetz verschärft außerdem den Strafrahmen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches.

Daneben sieht das Gesetz Regelungen vor, die die Zusammenarbeit der für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Behörden der Länder mit den Dienststellen des Zolls in Fällen der risikoorientierten Einfuhrkontrolle von Lebensmitteln und Futtermitteln aus Drittländern weiter verbessern und mit dem Bundeszentralamt für Steuern in Fällen der Kontrolle des Internethandels auf eine tragfähige Grundlage stellen.

### **Schutz vor Rückständen von Pflanzenschutzmitteln**

Rückstände von Pflanzenschutzmitteln in Lebensmitteln lassen sich selbst bei bestimmungsgemäßer und sachgerechter Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nicht völlig vermeiden. Im Vorfeld der nationalen Zulassung eines Pflanzenschutzmittels wird aus Rückstandsversuchen ein Vorschlag für einen Höchstgehalt abgeleitet, der im Rahmen einer Risikobewertung durch das Bundesinstitut für Risikobewertung geprüft wird. Erlaubte Rückstandshöchstgehalte dürfen niemals die entsprechenden toxikologischen Grenzwerte überschreiten, in der Regel liegen sie weit unterhalb. Nach der Bewertung der nationalen Rückstandshöchstgehalts-Anträge durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit legt die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen europäischen Höchstgehalt vor.<sup>5</sup>

Obleich die Einhaltung von gesetzlichen Grenzwerten selbstverständlich sein sollte, hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass – trotz zu beobachtender Verbesserung seit der abschließenden Harmonisierung in der Europäischen Union – Überschreitungen nicht völlig ausgeschlossen werden können. Die Überschreitung der Rückstandshöchstgehalte von Pflanzenschutzmitteln ist jedoch nicht generell mit einem gesundheitlichen Risiko verbunden.

Der Deutsche Bundestag hat im Jahr 2008 gefordert, dass die Quote der Rückstandshöchstgehaltsüberschreitungen in einheimischen Agrarprodukten und Importen kleiner als ein Prozent in jeder Produktgruppe sein sollte. Der „Nationale Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (NAP)“ greift dieses Ziel auf und trägt mit seinen Maßnahmen zur Verringerung von Risiken und Auswirkungen der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auf die menschliche Gesundheit bei.

Die aktuellen deutschen Überwachungsdaten von Pflanzenschutzmittelrückständen zeigen, dass die Höchstgehaltsüberschreitungen jeweils für Ware aus heimischer Erzeugung und aus anderen EU-Mitgliedstaaten insgesamt auf unter ein Prozent gefallen sind. Der höhere Anteil an Proben mit Höchstgehaltsüberschreitungen bei importierten Proben aus Drittstaaten resultiert teilweise aus der im Vergleich zur EU unterschiedlichen Gesetzeslage sowie aus klimatischen Besonderheiten der Herkunftstaaten. Auf Initiative des Bundesverbraucherministeriums nimmt seit Mitte 2009 das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit eine zeitnahe bundesweite quartalsweise Veröffentlichung der Meldungen zu Pflanzenschutzmittelrückständen vor, u. a. auch damit Pflanzenschutzdienste, Handel und Verbraucher besser reagieren können.

### **Schutz vor Kontaminanten**

Die durch EU-Verordnung<sup>6</sup> festgelegten Höchstgehalte für gesundheitsgefährdende Stoffe in Lebensmitteln werden immer wieder an die neuesten Erkenntnisse angepasst. Im Berichtszeitraum geschah dies beispielsweise

- bei polychlorierten aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK), die beim Räuchern und Grillen entstehen,
- bei Ochratoxin A in Süßholz und Lakritze sowie in Gewürzen,
- bei Aflatoxinen in Schalenfrüchten,
- bei Dioxinen und dioxinähnlichen PCB in Lebensmitteln tierischen Ursprungs, pflanzlichen Fetten und Säuglingsnahrung sowie
- bei Nitrat in Salat und frischem Spinat.

Für Nitrat in Rucola wird 2012 erstmalig ein Höchstgehalt in Kraft treten. Für Blei, Cadmium und Quecksilber in verschiedenen Lebensmitteln wurden 2009 Höchstgehalte in Nahrungsergänzungsmitteln eingeführt. Zum 1. Januar 2012 wurde das EU-Kontaminantenrecht durch Höchstgehalte für nicht dioxinähnliche polychlorierte Biphenyle (PCB) in Lebensmitteln tierischen Ursprungs, pflanzlichen Fetten und Säuglingsnahrung erweitert.

Auf nationaler Ebene wurden in der am 27. März 2010 in Kraft getretenen so genannten Kontaminanten-Verordnung<sup>7</sup> die bislang auf verschiedene Rechtsvorschriften verteilten nationalen Regelungen zur Begrenzung der Verunreinigung von Lebensmitteln zusammengeführt.

Derzeit wird das deutsche Frühwarnsystem zum gesundheitlichen Verbraucherschutz vor Dioxinen und PCB in der Lebensmittelkette ausgebaut. Die Unternehmer und die Länder werden verpflichtet, alle ihnen vorliegenden Untersuchungsdaten zu Dioxinen und PCB in Futtermitteln und in Lebensmitteln an das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zu melden, das dazu vierteljährlich berichtet.

Durch die Weiterleitung an die Dioxin-Datenbank des Bundes und der Länder beim Umweltbundesamt kann ein zeitnahe Abgleich mit den vorhandenen Kongenerenprofilen wichtige Hinweise auf mögliche Ursachen oder Herkunftsbereiche geben.

Das bestehende deutsche Minimierungskonzept für Acrylamid, welches beim Grillen, Backen und Braten von Lebensmitteln entsteht, konnte auch auf EU-Ebene etabliert werden. Die Europäische Kommission hat ein dreijähriges Überwachungsprogramm durch die Mitgliedstaaten für die Absenkungsbemühungen der Lebensmittelindustrie empfohlen und europäische Acrylamid-Richtwerte festgelegt.<sup>8</sup>

Im Sommer 2009 wurden Behörden und Verbraucher durch den Fund von Gemeinem Greiskraut in abgepacktem Rucola alarmiert. Greiskräuter enthalten – wie ca. 6 000 weitere Pflanzenarten – eine große Gruppe an Substanzen, von denen einige irreversible Gesundheitsschäden bei Mensch und Tier verursachen können (Pyrrolizidinalkaloide). Aufgrund der schnellen Reaktion der

Lebensmittelüberwachung stand nach kurzer Zeit fest, dass es sich nur um einzelne Funde handelte. Das Bundesverbraucherministerium unterstützt die Anstrengungen, die mit erheblichem Forschungsaufwand zu einer belastbaren Risikoeinschätzung von Pyrrolizidinalkaloiden in verschiedenen Lebensmitteln führen sollen.

Zu trans-Fettsäuren, die unter anderem in teilhydrierten Fetten vorkommen und die bei erhöhtem Verzehr das Risiko für Herz-Kreislauf-Erkrankungen erhöhen, hat das Bundesverbraucherministerium gemeinsam mit Wirtschaftsverbänden eine neue Minimierungsstrategie für besonders betroffene Lebensmittelgruppen – wie beispielsweise feine Backwaren und frittierte Lebensmittel – entwickelt. Durch den gezielten Einsatz trans-Fettsäurearmer Zutaten und Optimierungen der Herstellungsprozesse können gute Ergebnisse erzielt werden. Leitlinien für Unternehmen als Hilfestellung bei der Minimierung von trans-Fettsäuren werden unter Koordination des Bundes momentan durch verschiedene Verbände erarbeitet und sollen in Kürze veröffentlicht werden.

Aufgrund des zunehmenden globalen Handels ergeben sich neue Herausforderungen für die Sicherheit von Lebensmitteln und Futtermitteln. Das größte Aufsehen erregte im Jahr 2008 die in China vorgenommene Verfälschung von Milch mit der Industriechemikalie Melamin. Hier hat sich gezeigt, dass das strenge lebensmittelrechtliche Regime der Europäischen Union funktioniert. Um die Einfuhr von weiteren möglicherweise verfälschten proteinhaltigen Erzeugnissen zu unterbinden, hat die Europäische Kommission in Absprache mit den Mitgliedstaaten zusätzliche Verbote erlassen.<sup>9</sup> Auch mit Pentachlorphenol und Dioxinen verunreinigtes Guarkernmehl aus Indien wird seit 2008 bei der Einfuhr mit strengen Restriktionen belegt.<sup>10</sup>

Nachdem durch japanische Behörden als Folge des Reaktorunglücks im Kernkraftwerk Fukushima am 17. März 2011 erstmalig Lebensmittel mit radioaktiven Kontaminationen gefunden worden waren, hat die Europäische Kommission – unterstützt von der Bundesregierung – auch Sonder-Import-Maßnahmen für japanische Lebensmittel und Futtermittel erlassen, um die europäischen Verbraucher vor möglicherweise belasteten Erzeugnissen aus Japan umfassend zu schützen.<sup>11</sup>

Die Einhaltung von Rechtsvorschriften muss kontrollierbar sein, um Wirkung zu zeigen. Damit die Lebensmittelüberwachung EU-weit einheitlich funktionieren kann, wurden die bestehenden Regelungen zu Analyseverfahren und Probenahme um weitere Verfahren und Lebensmittel ergänzt.<sup>12</sup>

Für eine praxisnahe Umsetzung wurde die EU-Leitlinie zur Mykotoxinuntersuchung für die Lebensmittelüberwachung aktualisiert und eine neue Leitlinie zur Beprobung großer Sendungen von Getreide, zum Beispiel in Schiffscontainern, Silos oder Lagerhäusern entwickelt.

### **Tierarzneimittel**

Tierarzneimittel werden in der Landwirtschaft für die Behandlung erkrankter Tiere unter strengen rechtlichen An-

forderungen eingesetzt: Tierarzneimittel müssen zugelassen sein. Bei der Zulassung wird das Mittel auf Qualität, Wirksamkeit und Unbedenklichkeit geprüft. Ein Arzneimittel für Lebensmittel liefernde Tiere darf nur zugelassen werden, wenn die zuvor genannten Höchstmengen festgelegt sind. Von den behandelten Tieren dürfen für einen jeweils festgelegten Zeitraum (Wartezeit) keine Lebensmittel gewonnen werden, damit in den Lebensmitteln keine für den Menschen bedenklichen Rückstände der Tierarzneimittel mehr vorhanden sind.

### **Kasten 2**

#### **Nationaler Rückstandskontrollplan für Lebensmittel tierischen Ursprungs**

Der Nationale Rückstandskontrollplan für Lebensmittel tierischen Ursprungs ist ein seit 1989 durchgeführtes Programm, in dessen Rahmen u. a. lebende Nutztiere, Fleisch, Aquakulturerzeugnisse, Milch, Eier und Honig auf Rückstände unerwünschter Stoffe untersucht werden. Das Programm wird in der Europäischen Union nach einheitlichen Maßstäben durchgeführt und in Deutschland vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) koordiniert. Ziel ist es, die illegale Anwendung verbotener oder nicht zugelassener Stoffe aufzudecken und den vorschriftsmäßigen Einsatz zugelassener Tierarzneimittel zu kontrollieren, um Verbraucherinnen und Verbraucher auch weiterhin auf hohem Niveau vor bedenklichen Rückständen pharmakologisch wirksamer Stoffe in Lebensmitteln zu schützen. Die Pläne für die Kontrollen werden jährlich vom BVL in Abstimmung mit den Ländern erstellt. Sie enthalten für jedes Land konkrete Vorgaben für die Anzahl der zu untersuchenden Tiere oder tierischen Erzeugnisse, die zu untersuchenden Stoffe, die anzuwendende Methodik und die Probenahme. Die Überwachung erfolgt bereits beim Landwirt und im Schlachthof bzw. auf der ersten Produktionsstufe und umfasst die Probenahme und nachfolgende Analyse auf Rückstände. Die Labore der Länder analysieren die Proben, erfassen die Daten und senden diese an das BVL. Das BVL sammelt die Untersuchungsergebnisse der Länder und wertet sie aus. Das Bundesamt für Risikobewertung (BfR) bewertet die Ergebnisse aus der Sicht der Risikobewertung. Die zusammengefassten Daten werden an die Europäische Kommission weitergegeben und im Internet veröffentlicht. In den vergangenen Jahren wurden nur in geringem Umfang Belastungen mit Rückständen von pharmakologisch wirksamen Stoffen festgestellt.

#### **Schutz vor übertragbaren Tierkrankheiten und Antibiotika resistenten Bakterien**

Für die Tiergesundheit sind Infektionskrankheiten von ähnlich großer Bedeutung wie für die Humanmedizin. Die Anwendung von Antibiotika dient nicht alleine der Gesundung von Tieren, sondern auch der Verhinderung

der Übertragung krankmachender Bakterien von Tieren auf Menschen (Zoonosen). Jedoch beinhaltet jede Antibiotikaaanwendung die Möglichkeit, dass sich Resistenzeigenschaften bei Bakterien bilden.

Seit Jahren unterliegt der Einsatz von Antibiotika in Deutschland einem strengen fachlichen Maßstab, der von dem Grundgedanken geleitet wird, dass Antibiotika bei Tieren nur dann eingesetzt werden sollen, wenn dies aus therapeutischen Gründen geboten ist. In der Deutschen Antibiotika-Resistenzstrategie DART, die am 18. November 2008 veröffentlicht wurde, ist eine Vielzahl von Maßnahmen zusammengefasst, die die Ausbreitung von Antibiotikaresistenzen minimieren sollen.<sup>13</sup> Zwischenzeitlich wurden weitere Erkenntnisse aus den Maßnahmen, aus Analysen und hieraus abgeleiteten Empfehlungen der Europäischen Lebensmittelsicherheitsbehörde (EFSA) oder der Europäischen Zulassungsbehörde (EMA) sowie aus der Arzneimittelüberwachung der Länder gewonnen. Darauf aufbauend sind die Maßnahmen der DART angepasst und weiterentwickelt worden. In diesem Rahmen bereitet das Bundesverbraucherministerium zusätzliche rechtliche Beschränkungen für die Anwendung von Antibiotika bei Tieren vor. Diese sollen dazu beitragen, den unsachgemäßen Einsatz von Antibiotika sowie die Gesamtmengen der eingesetzten Antibiotika weiter zu minimieren. Darüber hinaus sollen die Rechtsänderungen eine Verbesserung der Überwachung ermöglichen.

Zu den Zoonoseerregern zählt auch das EHEC-Bakterium, das im Mai und Juni 2011 eine Erkrankungswelle verursachte. Als Auslöser der Epidemie wurden Sprossen identifiziert, die mit hoher Wahrscheinlichkeit aus kontaminierten ägyptischen Bockshornklee Samen gezüchtet worden waren. Nach einer entsprechenden Verzehrsempfehlung, der Sperre des Sprossenherstellungsbetriebs und dem Erlass einer Einfuhrsperre für Bockshornklee- und Sprossensamen aus Ägypten konnte die Epidemie Anfang Juli 2011 für beendet erklärt werden. Der gesundheitliche Verbraucherschutz hatte Priorität vor wirtschaftlichen Erwägungen: Verzehrsempfehlungen wurden bei Verdacht auf eine ursächliche Beteiligung des entsprechenden Lebensmittels an der Epidemie ausgesprochen.

Dieser Ausbruch hat einmal mehr deutlich gemacht, dass weitere Informationen zum Vorkommen und der Verbreitung von Erregern lebensmittelbedingter Zoonosen gesammelt werden müssen, um Schutzmaßnahmen möglichst präventiv und zielgerichtet ergreifen zu können. Dem dient das im Jahr 2009 erstmals von den Ländern durchgeführte, bundesweit koordinierte Zoonosen-Monitoring<sup>14</sup>. Die erhobenen Untersuchungsergebnisse liefern für Deutschland wichtige Erkenntnisse über die Belastung von Lebensmitteln und Tierbeständen mit ausgewählten Zoonoseerregern. Die Daten werden vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit gesammelt, ausgewertet, zusammengefasst und jährlich veröffentlicht. Das Monitoring ist die Voraussetzung, um zielgerichtet Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern treffen zu können. Daher wird das Zoonosen-Monitoring für die Jahre 2012 bis 2014 fortgeführt.<sup>15</sup> Zielvorstellung im Bereich der Le-

bensmittel tierischen Ursprungs ist insbesondere eine risikobasierte amtliche Fleischuntersuchung, die auf der Grundlage von Bestands- und Untersuchungsdaten exakt auf den Gesundheitsstatus des jeweiligen Tierbestandes eingeht.

### **Sichere Lebensmittelbedarfsgegenstände**

Als Lebensmittelbedarfsgegenstände werden Materialien und Gegenstände bezeichnet, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen. Hierzu zählen beispielsweise Lebensmittelverpackungen, Produktionsanlagen für Lebensmittel oder Artikel für den Tisch- oder Küchengebrauch.

Lebensmittelbedarfsgegenstände werden häufig bedruckt. Druckfarben können Stoffe enthalten, deren Übergang auf Lebensmittel und anschließende Aufnahme durch die Verbraucherinnen und Verbraucher gesundheitlich bedenklich sein kann. Außerdem können Lebensmittelbedarfsgegenstände aus Recycling-Papier Mineralöle enthalten und Bestandteile davon auf Lebensmittel übergehen. Das Bundesverbraucherministerium hat Verordnungsvorschläge zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung vorgelegt, die Vorsorge gegen die Aufnahme entsprechender Stoffe durch die Verbraucherinnen und Verbraucher treffen sollen.

Die betreffenden nationalen Regelungsvorschläge werden derzeit mit den Ressorts, Ländern und Verbänden abgestimmt.

Das Bundesverbraucherministerium hat im Jahr 2010 Triclosan zur Verwendung in Lebensmittelbedarfsgegenständen aus Kunststoff national verboten<sup>16</sup>. Bei Triclosan handelt es sich um eine Substanz mit bioziden Eigenschaften, die gesundheitliche Probleme beim Menschen verursachen kann.

Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) hat in den Jahren 2010 und 2011 das Gesundheitsrisiko für den Menschen durch Bisphenol A neu bewertet. Bisphenol A ist eine Substanz, die u. a. für die Herstellung bestimmter Lebensmittelbedarfsgegenstände aus Kunststoff verwendet wird. In ihren Stellungnahmen hatte die EFSA die Unbedenklichkeit der bislang geltenden tolerierbaren täglichen Aufnahmemenge von bis zu 0,05 mg/kg Körpergewicht für alle Altersgruppen (einschließlich Schwangere, stillende Mütter, Säuglinge und Kleinkinder) bestätigt. Gleichzeitig weist die EFSA auf weiterhin bestehende Unsicherheiten hin, inwiefern einige Auswirkungen im Zusammenhang mit Bisphenol A, die im Tierversuch beobachtet wurden, für die menschliche Gesundheit relevant sind. Deshalb wurde im Jahr 2011 aus Gründen des vorsorgenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes von der Europäischen Kommission mit der Unterstützung der Bundesregierung die Verwendung von Bisphenol A bei der Herstellung von Säuglingstrinkflaschen aus Polycarbonat sowie deren Einfuhr und Inverkehrbringen verboten<sup>17</sup>. Das Verfahren der Risikobewertung wird fortgeführt.

Da bei Inspektionsbesuchen der Europäischen Kommission in China und Hongkong Mängel im dortigen Kontrollsystem von Lebensmittelbedarfsgegenständen aus

Kunststoff festgestellt worden sind, wurden im Jahr 2011 in der Europäischen Union zudem Sondermaßnahmen für die Einfuhrkontrolle bestimmter Polyamid- und Melamin-Kunststoffküchenartikel mit Ursprung oder Herkunft aus China oder Hongkong verhängt<sup>18</sup>. Von zehn Prozent der Sendungen sind durch die zuständige Überwachungsbehörde Proben zu ziehen und durch eine Laboranalyse zu überprüfen, ob die geltenden Grenzwerte eingehalten sind.

Im Jahr 2011 wurden auch die EU-rechtlichen Vorschriften für Lebensmittelbedarfsgegenstände aus Kunststoff novelliert. Die Vorschriften waren bisher auf eine Reihe unterschiedlicher Richtlinien verteilt und sind nunmehr in einer EU-Verordnung zusammengeführt<sup>19</sup>. Dabei wurden auch die Listen zugelassener Substanzen zur Verwendung in Kunststoffen unter Berücksichtigung von Bewertungen der EFSA aktualisiert sowie die Vorschriften über Testbedingungen zur Prüfung von Kunststoffen an den Stand von Wissenschaft und Technik angepasst.

Schließlich wurde eine europäische Verordnung über aktive und intelligente Lebensmittelbedarfsgegenstände erlassen<sup>20</sup>. Aktive Lebensmittelbedarfsgegenstände sind Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, die Haltbarkeit eines verpackten Lebensmittels zu verlängern oder dessen Zustand zu erhalten bzw. zu verbessern. Intelligente Lebensmittelbedarfsgegenstände dienen dazu, den Zustand eines verpackten Lebensmittels oder die das Lebensmittel umgebende Umwelt zu überwachen – zum Beispiel durch Farbänderung der Verpackung, wenn ein Lebensmittel verdorben ist. Mit der Verordnung wurden ein Zulassungsverfahren eingeführt, Kennzeichnungsvorschriften erlassen sowie Anforderungen an Konformitätserklärungen gestellt, die der Weitergabe sicherheitsrelevanter Informationen in der Lebensmittelkette dienen.

### 3. Lebensmittelkontrolle und -überwachung

Die Bundesländer haben ihre Kontrollen auf gemeinschaftsrechtlicher Grundlage<sup>21</sup> regelmäßig auf Risikobasis und mit angemessener Häufigkeit durchzuführen. Die Bundesregierung hat mit der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung (AVV-RÜb) vom 3. Juni 2008 Konkretisierungen zur risikoorientierten Kontrolle von Lebensmittelbetrieben vorgenommen.<sup>22</sup>

Mit einer derzeit in Vorbereitung befindlichen Änderung der AVV-RÜb sollen die Einfuhrkontrollen für Lebensmittel nicht tierischen Ursprungs systematisiert und der hierzu notwendige Informationsfluss zwischen Lebensmittelüberwachungs- und Zollbehörden verankert werden. Bisher existieren für diese Arten von Lebensmitteln nur in Einzelfällen Sonderkontroll-Vorschriften. Mit diesem Regelungsvorhaben soll diese verbraucherschutzrelevante Kontroll-Lücke geschlossen werden.

Aus Anlass des Dioxin-Geschehens Anfang 2011 hat der Präsident des Bundesrechnungshofs in seiner Eigenschaft als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung die Strukturen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Deutschland grundlegend überprüft. Das als Ergebnis der Prüfung vorgelegte „Gutachten über die

Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes“ hat sich auch eingehend mit der EHEC-Epidemie befasst. Ziel der Untersuchung war es, das umfangreiche und sehr komplexe Überwachungssystem für Lebensmittel und Futtermittel systematisch auf Schwachstellen zu überprüfen und Lücken zu identifizieren, um so die Sicherheit der Lebensmittel und Futtermittel weiter zu verbessern. In dem Gutachten empfiehlt der Bundesbeauftragte unter anderem eine Optimierung der Eigenkontrollen der Unternehmen, eine personelle und organisatorische Stärkung der amtlichen Überwachung in den Ländern, eine Stärkung der Kompetenzen des Bundes sowie eine Neuausrichtung des nationalen Krisenmanagements. Bundesverbraucherministerin Aigner und die Vorsitzende der Verbraucherschutzministerkonferenz 2011, Frau Senatorin Jürgens-Pieper, haben vereinbart, das Gutachten im Rahmen der nächsten Verbraucherschutzministerkonferenz zu erörtern. Zur Vorbereitung soll eine von Bund und Ländern eingesetzte Arbeitsgruppe das Gutachten auswerten und nötige Schlussfolgerungen prüfen.

Die Verbraucherschutzministerkonferenz hat sich mit dem einstimmigen Beschluss vom 15. September 2011 erneut für die Einführung eines Transparenzsystems bei Gaststätten und anderen Lebensmittelbetrieben ausgesprochen. Damit sollen die Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelüberwachung im Rahmen von Betriebskontrollen als Verbraucherinformation nach außen hin sichtbar gemacht werden. Die zur Umsetzung des vorgeschlagenen Transparenzsystems notwendigen Rechtsgrundlagen werden derzeit von der Bundesregierung geprüft. In jedem Fall muss jedoch zunächst die Meinungsbildung innerhalb der Länder zu diesem Thema abgeschlossen werden. Die Wirtschaftsministerkonferenz hatte ein entsprechendes System mit Beschluss vom 7. Juni 2011 mehrheitlich abgelehnt.

### 4. Lebensmittelkennzeichnung

#### Allgemeines Lebensmittelkennzeichnungsrecht

Nach über dreijährigen Beratungen seit 2008 ist die neue EU-Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (Lebensmittel-Informationsverordnung) verabschiedet worden.<sup>23</sup>

Damit ist das allgemeine („horizontale“) Lebensmittelkennzeichnungsrecht mit dem Nährwertkennzeichnungsrecht zusammengeführt und der Rechtsbereich insgesamt modernisiert worden. Die Verordnung gilt unmittelbar und schafft weiter harmonisierte Regelungen im Binnenmarkt. Dies dient sowohl der einheitlichen Information der Verbraucherinnen und Verbraucher als auch einem fairen Wettbewerb. Nach einer Übergangsfrist von drei Jahren werden die meisten Vorschriften ab 13. Dezember 2014 zur Anwendung kommen. Für die verbindliche Nährwertkennzeichnung gilt eine Übergangsfrist bis Dezember 2016.

Die neuen Vorschriften ermöglichen den Verbraucherinnen und Verbrauchern insbesondere bei vorverpackter Ware eine fundierte Wahl der Lebensmittel für eine ausgewogene Ernährung. Eine transparente Nährwertkenn-

zeichnung mit den Angaben zum Brennwert und zu den Gehalten an Fett, gesättigten Fettsäuren, Kohlenhydraten, Zucker, Eiweiß und Salz wird für vorverpackte Lebensmittel grundsätzlich verbindlich.

Zusätzlich dürfen auch freiwillige Darstellungsformen, wie das von der Bundesregierung gemeinsam mit der Lebensmittelwirtschaft entwickelte „1-plus-4-Modell“, verwendet werden, um den Verbraucherinnen und Verbrauchern die wichtigsten Nährwertinformationen möglichst anschaulich auf den ersten Blick zu geben. Die Nährwertinformationen sind in einer Tabelle, bezogen auf 100 Gramm beziehungsweise 100 Milliliter, anzugeben und dürfen sich zusätzlich auch auf Portionen beziehen. Die Europäische Kommission ist befugt, einheitliche Vorgaben für Portionsgrößen für bestimmte Lebensmittel festzulegen.

Die Verordnung sorgt zudem für eine deutliche Verbesserung der Lesbarkeit der Angaben auf den Lebensmittelverpackungen. So wird insbesondere eine Mindestschriftgröße für die Pflichtangaben vorgegeben.

Darüber hinaus sorgt die Lebensmittel-Informationsverordnung für mehr Rechtssicherheit und einen größeren Schutz vor Täuschung. Das allgemeine Irreführungsverbot wird konkretisiert. Lebensmittel-Imitate müssen bereits beim Produktnamen mit einem Hinweis auf den verwendeten Ersatzstoff versehen werden und sind damit besser erkennbar. So genanntes Klebefleisch muss einen entsprechenden Zusatz zur Bezeichnung tragen, ebenso aus Stücken zusammengefügteter Fisch und zusammengefügte Fischprodukte.

Bestimmte koffeinhaltige Lebensmittel – insbesondere so genannte Energy Drinks – müssen künftig einen Warnhinweis für Kinder, Schwangere und Stillende tragen. Auch das Einfrierdatum für gefrorenes Fleisch, Fleischzubereitungen und unverarbeitete Fischerzeugnisse muss angegeben werden. Dies geht auf die verbraucherpolitische Diskussion nach dem Gammelfleisch-Geschehen zurück und trägt dem Informationsbedürfnis der Verbraucherinnen und Verbraucher Rechnung.

Darüber hinaus wird die Allergenkennzeichnung auch unverpackter Lebensmittel („loser Ware“), wie sie in Bäckereien, Fleischereien und der Gastronomie angeboten werden, in der Europäischen Union verbindlich. Die Art und Weise dieser Kennzeichnung fällt in die Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten.

Neben der Herkunftskennzeichnung von Rindfleisch als Folge aus der BSE-Krise muss künftig auch die Herkunft von Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch angegeben werden.

#### **Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben („Health Claims“)**

Nach der EU-Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel von 2006 dürfen gesundheitsbezogene Angaben nur verwendet werden, wenn sie in einer Liste der zugelassenen Angaben aufgeführt sind. Im April 2008 wurden erstmals Durch-

führungsbestimmungen für die Zulassung gesundheitsbezogener Angaben erlassen.<sup>24</sup> Diese präzisierten insbesondere die Anforderungen an die wissenschaftlichen Nachweise, die mit dem Antrag auf eine gesundheitsbezogene Angabe vorgelegt werden müssen. Die Europäische Lebensmittelsicherheitsbehörde (EFSA) hat zwischen Juli 2008 und Juli 2011 insgesamt 2 758 Angaben bewertet, die sich auf die Bedeutung eines Nährstoffs oder einer anderen Substanz für Körperfunktionen, Wachstum und Entwicklung beziehen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben der von der Europäischen Kommission vorgelegten Gemeinschaftsliste der gesundheitsbezogenen Angaben Anfang Dezember 2011 mehrheitlich zugestimmt; eine Verabschiedung durch Europäischen Rat und Europäisches Parlament steht allerdings noch aus.

Nährwertbezogene Angaben sind nur zulässig, wenn sie im Anhang der Verordnung aufgeführt sind und den dortigen Bedingungen entsprechen. Die Liste nährwertbezogener Angaben wurde im Februar 2010 um fünf weitere über Omega-3-Fettsäuren und andere ungesättigte Fettsäuren ergänzt. Nun können auch Angaben über den Gehalt dieser Fettsäuren in Lebensmitteln gemacht werden, da sie bei der Ernährung eine wichtige Rolle spielen.

Um nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben tragen zu dürfen, müssen Lebensmittel zukünftig spezifischen Nährwertprofilen entsprechen. Damit soll verhindert werden, dass Lebensmitteln der Anschein gegeben wird, sie hätten aufgrund des Gehalts an bestimmten Nährstoffen (zum Beispiel zugesetzten Vitaminen) besondere gesundheitliche Vorteile, obwohl sie aufgrund ihrer Gesamtzusammensetzung im Rahmen der täglichen Ernährung eher nur in Maßen empfohlen werden. Verbraucherinnen und Verbraucher, die durch ausgewogene Ernährung eine gesunde Lebensweise anstreben, sollen so vor Irreführung geschützt werden. Die Bundesregierung setzt sich nachdrücklich für sachgerechte und praktikable Nährwertprofile ein, die vor Irreführung schützen, aber auch die Verschiedenartigkeit der Ernährungsgewohnheiten und -traditionen in Europa sowie die Rolle und Bedeutung der betreffenden Lebensmittel für die Ernährung berücksichtigen.

#### **Initiative „Klarheit und Wahrheit bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln“**

Mit der Initiative „Klarheit und Wahrheit bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln“ will das Bundesverbraucherministerium die Verbraucherinnen und Verbraucher besser vor Täuschung schützen sowie Unternehmen im Wettbewerb stärken, die ihre Produkte verbraucherfreundlich kennzeichnen.

Die Initiative wird begleitet durch eine Beraterrunde, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Verbraucher, der Wirtschaft, der Länder und der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission besteht und diesen einen regelmäßigen Austausch ermöglicht. Das Gremium hat eine beratende, keine steuernde Funktion.

Das Internetportal [www.lebensmittelklarheit.de](http://www.lebensmittelklarheit.de) des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V. ist der wichtigste Bestandteil der Initiative und wird vom 1. September 2010 bis zum 31. Dezember 2012 mit rund 975 000 Euro durch das Bundesverbraucherministerium gefördert. Das Portal ging am 20. Juli 2011 ans Netz. Es bietet eine zentrale Anlaufstelle für Verbraucherinnen und Verbraucher, die sich über die Kennzeichnung von Lebensmitteln informieren wollen oder sich subjektiv durch ein Produkt in ihrer Erwartung getäuscht fühlen. Das Portal wird von der Bevölkerung gut angenommen.

Durch die Diskussion über konkrete Produkte erhalten Verbraucherinnen und Verbraucher einen Einblick in die rechtlichen Anforderungen an die Kennzeichnung sowie in Aufmachung und Darstellung von Lebensmitteln. Zudem werden aktuelle Entwicklungen und Trends in diesen Bereichen dargestellt und erläutert. Den Unternehmen bietet das Portal die Gelegenheit, zusätzliche Einblicke in die Erwartungen von Verbrauchern zu gewinnen. Bestandteil des Projekts ist eine wissenschaftliche Begleitforschung, mit der insbesondere die Repräsentativität der im Portal geäußerten Verbrauchermeinungen ermittelt werden soll. Hiervon verspricht sich das Bundesverbraucherministerium unter anderem Hinweise darauf, ob und wo Handlungsbedarf beim Kennzeichnungsrecht oder den Leitsätzen des Deutschen Lebensmittelbuchs besteht.

Weiterer Baustein der Initiative ist die Initiierung eines Verhaltenskodex der Wirtschaft. Analog zu bereits existierenden Selbstverpflichtungen der Wirtschaft könnte durch solche Leitlinien die Transparenz im Bereich der Kennzeichnung, Aufmachung und Darstellung von Lebensmitteln über die Anforderungen des Kennzeichnungsrechts hinaus erhöht werden. Eine weitere wichtige Grundlage für einen solchen Kodex dürften die Ergebnisse des Portals bieten.

Außerdem sollen die Leitsätze des Deutschen Lebensmittelbuchs sukzessive auf Klarheit und Verständlichkeit überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission hat einen entsprechenden Vorschlag des Bundesverbraucherministeriums aufgegriffen. Sie hat zudem den Auftrag angenommen, in den Fachausschüssen bei künftigen Arbeiten an Leitsätzen verstärkt auf Klarheit und Verständlichkeit zu achten und dort, wo dies notwendig ist, weitere Aussagen zur Aufmachung der Lebensmittel zu treffen.

## 5. Spezielle Lebensmittel

Die Bundesregierung beabsichtigt, die aus gesundheitlichen Gründen erforderlichen Höchstmengen für den Zusatz bestimmter Stoffe zu koffeinhaltigen Erfrischungsgetränken – insbesondere so genannten Energydrinks – durch Rechtsverordnung zu regeln. Außerdem sollen zur besseren Verbraucherinformation auch bei lose abgegebenen koffeinhaltigen Getränken mit Koffeingehalten von mehr als 150 Milligramm pro Liter zukünftig Hinweise vorgesehen werden, wie sie bereits bei verpackten Getränken vorgeschrieben sind.

Lebensmittel und Lebensmittelzutaten, die vor dem 15. Mai 1997 in der Europäischen Union noch nicht in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet worden sind (Neuartige Lebensmittel), unterliegen aus Verbraucherschutzgründen einer Zulassungspflicht. Am 14. Januar 2008 hat die Europäische Kommission einen Verordnungsvorschlag zur Revision der so genannten Novel Food-Verordnung<sup>25</sup> vorgelegt. Das Rechtssetzungsverfahren ist Ende März 2011 jedoch im Vermittlungsverfahren gescheitert, da sich das Europäische Parlament und der Rat nicht auf einen Kompromiss zu Übergangsregelungen für den Einsatz der Klontechnik im Lebensmittelbereich verständigen konnten.

Insbesondere auf Initiative der Bundesregierung soll dieser Bereich jedoch zukünftig in einer eigenständigen Vorschrift geregelt werden. Die Europäische Kommission hat angekündigt, baldmöglichst zwei separate Regelungsvorschläge zur Revision der Novel Food-Verordnung sowie zum Einsatz des Klonens von Tieren zur Lebensmittelherzeugung vorlegen zu wollen. In diesem Kontext werden auch die für Verbraucherinnen und Verbraucher wesentlichen Fragen zu diskutieren sein, wie die Rückverfolgbarkeit, Kennzeichnung oder das Verbot des Klonens.

Am 21. September 2010 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Fruchtsafttrichtlinie<sup>26</sup> vorgelegt. Ziel der Überarbeitung war insbesondere die stärkere Einbeziehung der internationalen Bestimmungen des Codex Alimentarius über Fruchtsaft und Fruchtnektar. Die Bundesregierung hat zwar grundsätzlich eine Überarbeitung der Fruchtsafttrichtlinie begrüßt. Die nunmehr verabschiedenden Regelungen stoßen zum Teil jedoch auf Bedenken, da diese dem Verbraucherschutz und der Gewährleistung eines hohen Qualitätsniveaus nicht gerecht werden. Die Bundesregierung hatte sich bei den Beratungen nachdrücklich für Regelungen eingesetzt, die der Einhaltung dieser Ziele entsprechen, zum Beispiel in Bezug auf die Beibehaltung der bisherigen restriktiven Regelungen zur Wiederherstellung des natürlichen Fruchtsaftaromas.

Die Verordnung über diätetische Lebensmittel wurde 2010 geändert und dem aktuellen wissenschaftlichen Kenntnisstand angepasst.<sup>27</sup> Demnach gelten für Diabetiker die gleichen Empfehlungen für eine gesunde Ernährung wie für die Allgemeinbevölkerung. Spezielle diätetische Lebensmittel für Diabetiker werden nicht mehr für erforderlich gehalten.

Im Juni 2011 hat die Europäische Kommission einen Verordnungsvorschlag zur Novellierung des europäischen Rechts für diätetische Lebensmittel vorgelegt. Das Konzept der diätetischen Lebensmittel soll abgeschafft und ein neuer allgemeiner Rechtsrahmen für eine begrenzte Anzahl genau definierter Lebensmittelkategorien für besonders schützenswerte Verbrauchergruppen geschaffen werden. Danach soll es darüber hinaus zukünftig nur noch spezifische Vorschriften für Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder sowie für Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke geben. Der Verordnungsvorschlag wird derzeit von der Bundesregierung dahingehend geprüft, ob das bisher gesetzlich verankerte hohe Sicher-

heitsniveau für alle betroffenen Verbrauchergruppen auch zukünftig sichergestellt ist.

Im Jahre 2008 wurden EU-Verordnungen über Lebensmittelzusatzstoffe, Lebensmittelaromen, Lebensmittelenzyme sowie ein einheitliches Zulassungsverfahren für diese Stoffe erlassen. Auf Basis der Verordnungen werden Positivlisten der zugelassenen Lebensmittelzusatzstoffe sowie der chemisch definierten Aromastoffe erstellt und Reinheitskriterien für Lebensmittelzusatzstoffe festgelegt. Ferner werden Anträge auf Zulassung neuer Zusatzstoffe beraten. Zu den genannten Regelungsbereichen werden derzeit Vorschläge der Europäischen Kommission beraten. Bereits 2011 wurden durch mehrere Verordnungen der Europäischen Kommission die Positivlisten der zugelassenen Lebensmittelzusatzstoffe erstellt. In diesem Zusammenhang wurden Steviolglycoside als Süßstoffe für die Herstellung einer Reihe von Lebensmitteln erstmals zugelassen. Die einschlägigen nationalen Vorschriften werden entsprechend angepasst.

## 6. Produkte des Nichtlebensmittelbereichs

Vor dem Hintergrund von Produktrückrufen und zahlreicher Medienberichte zu den Themen Produktsicherheit und Marktüberwachung haben Vertreter des Bundes und der Länder im Jahr 2008 in einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe die Situation der Marktüberwachung im Bereich des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes analysiert und Vorschläge zur Verbesserung erarbeitet. Daraus ist ein programmatisches Eckpunktepapier für eine „Gemeinsame Strategie des Bundes und der Länder zur Stärkung der Marktüberwachung“ entstanden, das im Juni 2009 veröffentlicht wurde.<sup>28</sup> Die Umsetzung der darin vereinbarten Eckpunkte hat in Bund und Ländern begonnen und wird kontinuierlich fortgeführt.

Das Produktsicherheitsportal der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) ist seit August 2009 unter der Adresse [www.produktsicherheitsportal.de](http://www.produktsicherheitsportal.de) im Internet zu finden. Seine Einrichtung ist Bestandteil des Eckpunktepapiers. Zentrales Modul des Produktsicherheitsportals ist eine Produktrückruf-Plattform. Diese Plattform ermöglicht es Verbrauchern, an einer zentralen Stelle aktuell und werbefrei von offizieller Seite geprüfte Produktrückrufe einzusehen. Darüber hinaus stellt die BAuA im Produktsicherheitsportal kurz und verständlich Informationen zu den Themen Produktsicherheit und Marktüberwachung zur Verfügung. Das Angebot des Produktsicherheitsportals wird kontinuierlich ausgebaut.

Seit dem 1. Januar 2010 ist die EU-Verordnung über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten anzuwenden.<sup>29</sup> Sie gilt für alle Produkte des Nichtlebensmittelbereichs, für die die Europäische Union harmonisierte Sicherheitsanforderungen erlassen hat. Die Verordnung stellt sicher, dass nur solche Produkte auf dem gemeinsamen europäischen Binnenmarkt bereitgestellt werden, die allen Produktsicherheitsvorschriften der Europäischen Union entsprechen. Der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssen auch Erreichbarkeit und Zuständigkeiten der verschiedenen Marktüberwa-

chungsbehörden. Das Funktionieren der Marktüberwachungsstrukturen wird regelmäßig bewertet. Außerdem sieht die Verordnung einheitliche Regelungen zur Anbringung der CE-Kennzeichnung vor.

Am 1. Dezember 2011 ist das Gesetz zur Neuordnung des Geräte- und Produktsicherheitsrechts in Kraft getreten.<sup>30</sup> Dem Produktsicherheitsgesetz (ProdSG) als Kernstück kommt die Schlüsselrolle für die Vermarktung von Produkten des Nichtlebensmittelbereichs zu. Neuerungen und Verbesserungen enthalten insbesondere seine Marktüberwachungsbestimmungen. Durch die Anpassung des Produktsicherheitsgesetzes an EU-Recht gelten heute für alle Produkte, europäisch harmonisiert oder nicht, die gleichen Marktüberwachungsbestimmungen. Erstmals enthält das Produktsicherheitsgesetz einen verbindlichen Richtwert für die Anzahl zu untersuchender Produktproben.

Das Produktsicherheitsgesetz bringt außerdem eine weitere Stärkung des deutschen GS-Zeichens mit sich. Das – freiwillige – GS-Zeichen bietet mit seiner verpflichtend vorgesehenen Produktprüfung durch unabhängige Dritte und der laufenden Produktionskontrolle eine bewährte und verlässliche Orientierung für die Verbraucherinnen und Verbraucher. Bei den Neuregelungen hervorzuheben sind insbesondere Pflichten für Einführer von Produkten sowie die Verpflichtung der GS-Stellen, gegen gefälschte GS-Zeichen vorzugehen.

Laboratorien und andere Stellen gewährleisten als so genannte Konformitätsprüfer, dass die überprüften Produkte, aber auch Verfahren, Dienstleistungen oder Systeme, den Vorgaben der entsprechenden Normen, Richtlinien und Gesetze genügen. Das Vertrauen der Verbraucher in diese Zertifikate oder Prüfberichte steht und fällt mit der Kompetenz der Prüfer. Seit dem 1. Januar 2010 ist die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS) tätig. Mit der Akkreditierung durch die DAkkS wird die objektive Bewertung von Lebensmitteln und Produkten durch Laboratorien, Inspektions- und Zertifizierungsstellen auf ihre Übereinstimmung mit den vielfältigen Anforderungen an die Qualität überprüft. Mit ihrer Akkreditierung bei der DAkkS, die in vielen gesetzlich festgelegten Fällen vorgeschrieben ist, weisen Laboratorien und Zertifizierungsstellen nach, dass ihre Bewertungen technisch kompetent, unter Beachtung gesetzlicher sowie normativer Anforderungen und auf international vergleichbarem Niveau erfolgen.

Mit einer EU-weit gültigen Verordnung, deren Vorschriften überwiegend ab 2013 anzuwenden sind, wird die Sicherheitsbewertung bei kosmetischen Mitteln strenger gefasst und die Marktüberwachung weiter gestärkt.<sup>31</sup> Zudem enthält diese Verordnung erstmals Regelungen zu Nanomaterialien bei kosmetischen Mitteln. So sind kosmetische Mittel, die Nanomaterialien enthalten, vor dem Inverkehrbringen der Europäischen Kommission, verbunden mit einer Reihe von zusätzlichen Informationen, zu melden. Diese Produkte sind zu kennzeichnen.

Die so genannte Haarfarbstrategie der Europäischen Kommission zum Schutz der Verbraucherinnen und Ver-

braucher wurde fortgeführt. Ziel dieser Strategie ist es, nur solche Stoffe für Haarfarben zu verwenden, die vom Wissenschaftlichen Ausschuss der Europäischen Kommission als sicher bewertet wurden. In diesem Sinne wurden im Berichtszeitraum zahlreiche Stoffe für diesen Verwendungszweck entsprechend bewertet und als Haarfärbemittel zugelassen bzw. verboten.

Um den gesundheitlichen Verbraucherschutz bei Schmuck- und Schminktätowierungen (auch Tattoos und Permanent Make-up) zu verbessern, hat die Bundesregierung 2008 die Tätowiermittel-Verordnung erlassen<sup>32</sup>. Dabei wurden die Verwendung von zahlreichen problematischen Stoffen (wie bestimmte Azofarbstoffe oder Stoffe, die als krebserregend, erbgutverändernd oder fortpflanzungsgefährdend eingestuft sind) für das Herstellen von Tätowiermitteln verboten und Mitteilungs- und Kennzeichnungsvorschriften festgelegt.

Chromat bzw. Chrom (VI) zählt, gemessen an der Häufigkeit des Auftretens von Sensibilisierungen, zu den fünf häufigsten Allergenen. Mit der Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung wurde deshalb 2010 vorgeschrieben, dass in Bedarfsgegenständen aus Leder, die nicht nur vorübergehend mit dem menschlichen Körper in Berührung kommen (zum Beispiel Bekleidungsgegenstände, Uhrarmbänder, Taschen) und in Lederspielwaren kein Chrom (VI) mehr nachweisbar sein darf.<sup>33</sup>

Mit der neuen EU-Spielzeug-Richtlinie<sup>34</sup> wurden wichtige Fortschritte für die Sicherheit von Kindern erzielt. So darf beispielsweise Spielzeug nicht mehr fest mit Lebensmitteln verbunden sein, um die Gefahr des versehentlichen Verschluckens zu verringern. Auch sind für einzelne Spielzeugkategorien künftig jeweils spezifische Warnhinweise vorgeschrieben. Die Bundesregierung hält es für erforderlich, bis zum Anwendungsbeginn dieser Vorschriften insbesondere die Grenzwerte bestimmter Schwermetalle wie Cadmium, Blei und Arsen weiter abzusenken, den Schutz vor Allergie auslösenden Stoffen zu erhöhen und zusätzliche Verbesserungen des Schutzniveaus bei krebserregenden, erbgutverändernden oder die Fortpflanzung gefährdender Stoffen zu erreichen.<sup>35</sup>

Die Bundesregierung beabsichtigt, im Wege eines Schutzklauselverfahrens nach Artikel 114 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die niedrigeren Grenzwerte des deutschen Rechts für Blei, Arsen, Quecksilber, Barium und Antimon sowie für Nitrosamine und nitrosierbare Stoffe in Spielzeug zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher beizubehalten.

Ferner wurde im Juni 2008 auf nationaler Ebene eine Regelung zu Nitrosaminen und nitrosierbaren Stoffen in Luftballons und Spielzeug aus Natur- oder Synthetikgummi erlassen, um den Kontakt von Kindern mit diesen Stoffen so gering wie möglich zu halten.<sup>36</sup>

Die Verwendung von Zusatzstoffen in Tabakerzeugnissen ist in Deutschland national in der Tabakverordnung geregelt. Im Jahre 2010 wurde die befristete Zulassung von zwei Tabakzusatzstoffen um drei Jahre verlängert sowie

die Verwendung von drei gesundheitlich bedenklichen Stoffen verboten.<sup>37</sup>

Die Bundesregierung setzt sich bei der Europäischen Kommission mit Nachdruck für eine Regelung zur Beschränkung von polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) in Produkten ein. In diesem Sinne hat die Bundesregierung ein umfangreiches Dossier erarbeitet und im Juni 2010 an die Europäische Kommission übermittelt, das darauf abzielt, den Gehalt an krebserzeugenden PAK in Produkten einschließlich Spielzeug zu minimieren.

In den letzten Jahren ereignete sich eine Vielzahl von Vergiftungsunfällen mit dem farb- und geruchlosen Gas Kohlenmonoxid durch die unsachgemäße Verwendung von Holzkohlegrills in Innenräumen. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung verschiedene Maßnahmen initiiert. Neben Verbraucherinformationen strebt die Bundesregierung insbesondere eine bessere Kennzeichnung dieser Produkte an. Der Bund ist hierzu im Dialog mit den Ländern und den für die technische Normung von Grillgeräten zuständigen Gremien.

In den letzten Jahren wurden Büromaschinen – und hier besonders Laserdrucker – in Verbindung mit Emissionen gebracht, die an die Raumluft abgegeben werden. Die Bundesregierung strebt aus Vorsorgegründen an, dass Drucker möglichst emissionsarm werden. Durch ein neu entwickeltes Messverfahren ist es jetzt möglich, zuverlässig Emissionen von feinen und ultrafeinen Partikeln anzahlmäßig zu quantifizieren. Das Verfahren soll in eine weltweit gültige Norm (ISO/IEC-Standard) überführt werden. Das Verfahren findet auch Verwendung in der Weiterentwicklung der Prüfkriterien für die Vergabe des bekannten Umweltzeichens „Blauer Engel“ an Laserdrucker, die besonders emissionsarm sind.

Am 1. September 2009 hat die schrittweise Umstellung auf energieeffiziente Beleuchtungsmittel begonnen. Energiesparlampen verbrauchen während ihrer Nutzung sehr viel weniger Strom als herkömmliche Glühbirnen, wodurch der Kohlenstoffdioxid-Ausstoß gesenkt werden kann und weniger Treibhausgas in die Atmosphäre emittiert wird. Mit den immer wieder vorgebrachten Bedenken zu Strahlenemission und Lichtspektrum der Lampen, zu Emissionen von so genannten flüchtigen organischen Verbindungen oder zu der noch nicht verzichtbaren Verwendung von Quecksilber in den Lampen hat sich die Bundesregierung ausführlich beschäftigt. Alle Untersuchungen zeigten, dass der normale Gebrauch selbst bei häufiger Verwendung solcher Beleuchtungsmittel kein Risiko für die Gesundheit der Verbraucher darstellt und sich keine Überschreitung der international empfohlenen Grenzwerte ergab. Zum richtigen Verhalten beim Zerschneiden von quecksilberhaltigen Energiesparlampen hat das Umweltbundesamt Hinweise erarbeitet, die beachtet werden sollten, um mögliche Gesundheitsrisiken zu minimieren.<sup>38</sup>

Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen der Verhandlungen zu Ökodesign-Anforderungen an Haushaltslampen mit gebündeltem Licht dafür ein, die Verbraucher-

information zum Thema Lampenbruch auch auf EU-Ebene weiter zu verbessern.

Energiesparlampen dürfen nicht im normalen Hausmüll entsorgt werden. Die Entsorgung unterliegt den Anforderungen des 2005 verabschiedeten Elektro- und Elektronikgerätegesetzes, welches die kostenlose Rücknahme an kommunalen Sammelstellen garantiert. Die Bundesregierung tritt dafür ein, dass gleichzeitig das bestehende freiwillige Rücknahmenetz in Handel und Handwerk stetig weiter ausgebaut wird. Um eine umweltgerechte Entsorgung sicherzustellen, haben die deutschen Lampenhersteller das nicht gewinnorientierte Unternehmen Lightcycle gegründet, das auf seiner Internetseite [www.lightcycle.de](http://www.lightcycle.de) Informationen über Rücknahmestellen anbietet. Die Anzahl der Rücknahmestellen hat sich im Vergleich zum Vorjahr auf insgesamt weit über 6 000 verdoppelt.

Seit August 2009 ist Minderjährigen die Benutzung von Solarien in Sonnenstudios nicht mehr gestattet. Die Betreiber von Solarien sind für die Einhaltung dieses Nutzungsverbots verantwortlich. Ein Zuwiderhandeln kann als Ordnungswidrigkeit mit Geldbußen bis zu 50 000 Euro geahndet werden. Die Kontrolle der Einhaltung der Gesetzesvorgaben liegt bei den Ländern.<sup>39</sup> Die am 1. Januar 2012 in Kraft getretene UV-Schutz-Verordnung gilt für den Betrieb von UV-Bestrahlungsgeräten, die zu kosmetischen Zwecken oder für sonstige Anwendungen am Menschen außerhalb der Heil- oder Zahnheilkunde gewerblich eingesetzt werden. Die Verordnung enthält u. a. Regelungen zu den Anforderungen an den Betrieb der Geräte, zu Einsatz, Aufgaben, Qualifikation und Schulung des Fachpersonals sowie Informationspflichten gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern.<sup>40</sup>

### III. Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher in Recht und Wirtschaft

In den vergangenen Jahren hat die Bedeutung der Verbraucherpolitik zugenommen. Das Angebot an Produkten und Dienstleistungen ist vielfältiger als jemals zuvor. Durch moderne Kommunikationstechnologien haben sich neue Märkte und neue Formen der Geschäftstätigkeit entwickelt, so dass die Anforderungen an die Verbraucher gestiegen sind.

Wenn den Verbraucherinnen und Verbrauchern die notwendigen Informationen fehlen, können sie vorhandene Qualitäts- oder Leistungsunterschiede nicht oder nur unzureichend erkennen. Auswahlkriterien sind in diesen Fällen oftmals nur der Preis oder der Bekanntheitsgrad einer Marke. Damit wird die Marktstellung der Verbraucher geschwächt und die Steuerungsfunktion der Märkte zugunsten qualitativ hochwertiger Produkte sowie an den Bedürfnissen der Konsumenten orientierter Dienstleistungen kann nicht wirksam werden. Dies schadet den Verbraucherinnen und Verbrauchern, wenn sie nicht die gewünschten Leistungen erhalten, aber auch den Anbietern, wenn innovative Produkte und Dienstleistungen keine Chance haben, und damit der wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt.

Die Bundesregierung zieht in ihrer Verbraucherpolitik die notwendigen Konsequenzen, indem sie zum Beispiel durch Rechtsetzung den erforderlichen Schutz gewährleistet, Informationsangebote über Produkte, Produktionsverfahren und Dienstleistungen fördert und damit die Selbstbestimmung der Verbraucherinnen und Verbraucher stärkt.

#### 1. Verbraucherrechte und ihre Durchsetzung

Die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Rechte von Verbraucherinnen und Verbrauchern bildet einen Schwerpunkt der Verbraucherpolitik. Über einen langen Zeitraum hinweg geschah dies vornehmlich auf nationaler Ebene. Mit dem sich entwickelnden Binnenmarkt spielt die Rechtsetzung der Europäischen Union eine immer wichtigere Rolle.

#### Verbraucherrechte-Richtlinie

Die Richtlinie über Rechte der Verbraucher<sup>41</sup> wurde auf europäischer Ebene im Oktober 2011 verabschiedet. Sie enthält im Wesentlichen Regelungen für außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge und Fernabsatzgeschäfte. Diese werden ergänzt um einen Katalog vorvertraglicher Informationspflichten für Verträge im stationären Handel sowie einzelne Regelungen zum Verbrauchsgüterkauf. Damit ist das Verbraucherrecht in wesentlichen Bereichen in der Europäischen Union einheitlich geregelt. Durch Einschränkungen des Anwendungsbereichs und durch Öffnungsklauseln sind den Mitgliedstaaten jedoch zahlreiche Bereiche verblieben, in denen innerstaatlich ein höheres Verbraucherschutzniveau vorgesehen werden kann.

Die Bundesregierung hat es in schwierigen Verhandlungen erreicht, dass die Richtlinie eine „Buttonlösung“ zum Schutz des Verbrauchers vor Kostenfallen im Internet enthält (Ausführungen zur „Button-Lösung“ siehe Kapitel III.4). Die Richtlinie beinhaltet einige weitere Verbesserungen gegenüber der geltenden Rechtslage. Kosten für Zusatzleistungen bei Internetbestellungen müssen vom Verbraucher zukünftig nicht getragen werden, wenn der Unternehmer dessen Einwilligung durch Voreinstellungen herbeigeführt hat. Telefon-Kundendienste dürfen nur zum Grundtarif angeboten werden.

In anderen Punkten musste die Bundesregierung Kompromisse eingehen. So sieht die Richtlinie in Abweichung von der geltenden deutschen Rechtslage die grundsätzliche Verpflichtung des Verbrauchers vor, die Rücksendekosten im Fall des Widerrufs zu tragen. Dies gilt nicht, wenn der Verbraucher nicht ordnungsgemäß über die Pflicht zur Tragung der Kosten informiert wurde oder der Gewerbetreibende sich bereit erklärt hat, diese Kosten zu übernehmen.

Insgesamt ist ein Ausgleich zwischen den Unternehmer- und den Verbraucherinteressen gelungen. Die Bundesregierung stimmte der Richtlinie im Rat daher zu. Sie ist innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umzusetzen. Ab dem 13. Juni 2014 sind die neuen Vorschriften anzuwenden.

### Konsultationsprozess zum kollektiven Rechtsschutz

Erfolgreicher Verbraucherschutz erfordert neben materiellen Rechten der Verbraucher auch die Möglichkeit, diese Rechte effektiv durchsetzen zu können. Rechte, die nicht effektiv durchgesetzt werden können, sind nutzlos.

Deutschland besitzt bereits eine Reihe kollektiver Rechtsschutzinstrumente. Beispiele sind das Verbandsklagerecht für Verbraucherverbände im Bereich des Wettbewerbsrechts und insbesondere des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) sowie die prozessuale Vertretungsbefugnis der Verbraucherzentralen für Verbraucherverforderungen nach § 79 der Zivilprozessordnung (ZPO).

Diese und weitere Instrumente wurden im Auftrag des Bundesverbraucherministeriums evaluiert. Die Ergebnisse zeigen funktionierende Instrumente, aber auch an einigen Stellen Verbesserungsbedarf auf. Die Bundesregierung prüft auf dieser Basis die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung.

Die Aktivitäten der Europäischen Kommission hinsichtlich möglicher europäischer Instrumente werden durch die Bundesregierung aufmerksam verfolgt. Der effektive Schutz der Verbraucherinteressen mit seiner positiven Auswirkung auf das Verbrauchervertrauen ist für eine Fortentwicklung des Binnenmarktes unverzichtbar. Vor der Entwicklung europäischer Instrumente sind jedoch die nationalen Rechtssysteme eingehend zu analysieren und zu berücksichtigen. Neue kollektive Rechtsschutzmechanismen auf Gemeinschaftsebene können nur dann einen Mehrwert für die Durchsetzung des Unionsrechts haben, wenn die bestehenden innerstaatlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung in Form individueller oder kollektiver Rechtsschutzinstrumente oder durch Behörden der Mitgliedstaaten nicht hinreichend wirksam sind. Hierauf hat die Bundesregierung 2011 im Rahmen ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission „Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz“ ausdrücklich hingewiesen.

### Alternative Streitbeilegung

Sowohl für Verbraucher als auch für Unternehmer können alternative Formen der Streitbeilegung attraktive Instrumente der Konfliktbeilegung darstellen, insbesondere wenn derartige Systeme die Möglichkeit bieten, einen bestehenden Streit mit der Gegenseite schnell, unbürokratisch, kostengünstig und für alle Beteiligten in einer den Rechtsfrieden stiftenden Art und Weise zu beenden. Aus Sicht der Bundesregierung ist es deshalb sinnvoll, alternative Streitlösungsmechanismen zu fördern und weiterzuentwickeln.

Ein wichtiges Instrument zur Steigerung der Akzeptanz und Nutzung von Systemen der Alternativen Streitbeilegung ist eine leicht zugängliche, umfassende und vor allem verständliche Information der Verbraucher über die Existenz und die Vorzüge solcher Systeme. Dies kann beispielsweise durch Internetangebote oder durch Broschüren, möglichst in der Muttersprache der Verbraucher, geschehen.

Um eine möglichst große Aufmerksamkeit zu erreichen und die Aufgeschlossenheit für Streitbeilegungssysteme in der Bevölkerung weiter zu steigern, können auch das Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren (ECC-Net) sowie sonstige Nichtregierungsorganisationen einen wichtigen Beitrag bei der Informationsvermittlung leisten. Entsprechendes gilt für staatliche Stellen im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit. Insbesondere bei grenzüberschreitenden Fällen kann zentralen Anlaufstellen, die für die Verbraucher eine Lotsenfunktion wahrnehmen, eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für eine verstärkte Akzeptanz von Schlichtung, Mediation und Schiedsverfahren zukommen. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass auch bei der Wirtschaft für einen verstärkten Einsatz von Streitbeilegungssystemen geworben werden muss. Ausweislich des letzten Verbraucherbarometers (veröffentlicht am 11. März 2011) kennen in Deutschland zwar 87 Prozent der Händler entsprechende Systeme; jedoch werden sie nur von 16 Prozent der Anbieter genutzt.

Neben dem Informationsaspekt erscheint für den Erfolg von Streitbeilegungssystemen zudem entscheidend, dass ein solches System sowohl von den Verbrauchern als auch von der Wirtschaft akzeptiert wird. Es sollte vorrangig darauf gesetzt werden, dass die Wirtschaft die Vorzüge der alternativen Streitbeilegung erkennt und auf freiwilliger Basis derartige Systeme etabliert und ausbaut.

## 2. Verbraucherpolitik auf liberalisierten Märkten

### Telekommunikation

Der Entwurf des Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen wurde nach dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 27. Oktober 2011 dem Bundesrat zur Zustimmung zugeleitet. Der vom Bundesrat am 25. November 2011 angerufene Vermittlungsausschuss hat am 8. Februar 2012 eine Einigung erzielt. Darauf hat der Bundesrat dem Gesetzesentwurf am 10. Februar zugestimmt. Das Gesetz kann damit nach Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft treten. Mit diesem Gesetz werden die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher im Telekommunikationsmarkt an zahlreichen Stellen verbessert.

Insbesondere sollen Warteschleifen künftig nur noch bei Ortsnetzziffernummern, herkömmlichen Mobilfunknummern und entgeltfreien Rufnummern uneingeschränkt eingesetzt werden dürfen. In allen anderen Fällen – insbesondere bei allen Sonderrufnummern – sind Warteschleifen grundsätzlich nur noch dann zulässig, wenn entweder der Anruf einem Festpreis unterliegt oder der Anruf für die Dauer der Warteschleife für den Anrufer kostenfrei ist.

Darüber hinaus sollen die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher beim Umzug gestärkt werden. In der Vergangenheit war es teilweise üblich, dass Anbieter Verbrauchern im Falle des Wohnsitzwechsels die Mitnahme der bisherigen Telekommunikationsdienstleistungen nur bei Neubeginn der Vertragslaufzeit ermöglichen. Künftig sollen die Anbieter verpflichtet werden, die Leistung

ohne Änderung der vereinbarten Vertragslaufzeit am neuen Wohnort fortzuführen, soweit diese dort angeboten wird. In dem Fall ist der Anbieter berechtigt, ein „angemessenes Entgelt für den durch den Umzug entstandenen Aufwand“ zu verlangen. Wird die Leistung am neuen Wohnort nicht angeboten, soll der Kunde ein Sonderkündigungsrecht mit einer Frist von drei Monaten erhalten. Das Gesetz enthält zudem eine Verpflichtung für Anbieter, auch einen Telekommunikationsvertrag mit einer Höchstlaufzeit von zwölf Monaten anzubieten.

Das Gesetz verbessert außerdem die Position der Verbraucherinnen und Verbraucher beim Anbieterwechsel. Die Unterbrechung soll dabei höchstens einen Kalendertag dauern und die Möglichkeit der Rufnummernübertragung muss sichergestellt sein. Bei der Rufnummernübertragung hat die technische Aktivierung (Freischaltung) der Rufnummer innerhalb eines Kalendertages zu erfolgen. Im Bereich des Mobilfunks soll die Übertragung der Rufnummer jederzeit, also auch schon vor Ablauf der Vertragslaufzeit, verlangt werden können.

Es ist zudem eine Pflicht der Anbieter zur Angabe des angebotenen Mindestniveaus der Dienstqualität (wie zum Beispiel der Mindestgeschwindigkeit bei DSL-Verträgen) vorgesehen. Derzeit wird meist nur die Höchstgeschwindigkeit angegeben, die oftmals faktisch nicht erreicht wird.

Insbesondere im Hinblick auf Forderungen von Drittanbietern werden die Vorgaben für die Transparenz der Teilnehmerrechnung deutlich erhöht. Zudem wurde die Möglichkeit, vom Anbieter die kostenlose Sperrung des Netzzugangs für bestimmte Dienste zu verlangen, erheblich ausgeweitet: Während bislang nur im Festnetz die Sperrung bestimmter Rufnummernbereiche (z. B. 0900-Rufnummern) verlangt werden konnte, gilt diese Regelung nun auch für den Mobilfunk. Darüber hinaus können Verbraucherinnen und Verbraucher die Identifizierung ihres Mobilfunkanschlusses zur Inanspruchnahme und Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung unentgeltlich sperren lassen.

Gestärkt wurde auch der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor einer Sperre des Anschlusses wegen Zahlungsverzuges. Beanstandete und streitige Rechnungsposten bleiben nunmehr auch im Mobilfunk unberücksichtigt, so dass – wie schon bislang im Festnetz – keine Anschlusssperre wegen streitiger Einzelforderungen befürchtet werden muss.

### **Energie und Treibstoff**

Deutschlands Bürger vertrauen darauf, dass Strom und Gas zu jeder Tages- und Nachtzeit, in jeder Menge und zu bezahlbaren Preisen zur Verfügung stehen. Private Haushalte in Deutschland geben ca. 70 Mrd. Euro jährlich für Haushaltsenergie aus (Strom, Gas, Heizöl, feste Brennstoffe wie Kohle, Fernwärme; ohne Kraftstoffe). Der Anteil der Energieausgaben an den privaten Konsumausgaben ist damit auf 6,5 Prozent (2009) angestiegen.

Die Bundesregierung hat mit ihren Beschlüssen zur Energiepolitik der Zukunft Leitlinien für eine umweltscho-

nende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung formuliert. Ziel ist der Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung (Strom, Wärme, Treibstoff), die sich in zunehmendem Maße auf die Nutzung erneuerbarer Energien stützt. Die Energiewende kann aber nur gelingen, wenn sie auch von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird. Voraussetzung für die Implementierung neuer Technologien ist, dass sie an die Bedürfnisse und Erwartungen der Gesellschaft angepasst und am Markt nachgefragt werden. Zudem ist das Verhalten der Konsumenten auch bei der Energienutzung entscheidend für die Nachhaltigkeit des Energiesystems. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat im Dezember 2011 mit der Bekanntmachung im Rahmen der Sozial-ökologischen Forschung zum Thema „Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems“ dieses aktuelle gesellschaftliche Problemfeld aufgegriffen.

Zudem hat das Bundesforschungsministerium im Jahr 2011 den Bürgerdialog „Energietechnologien für die Zukunft“ initiiert. Hier waren Bürgerinnen und Bürger eingeladen, ihre Fragen, Erwartungen und Bedenken zu technologischen und gesellschaftlichen Aspekten der Energieversorgung mit Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik zu diskutieren und als Ergebnis den politisch Verantwortlichen einen Bürger-Report zu überreichen. Die zuvor genannte Forschungsbekanntmachung ist ein Beitrag zur Umsetzung der Ergebnisse des Bürgerdialogs.

Im Rahmen der Sozial-ökologischen Forschung hat das Bundesforschungsministerium außerdem in den Jahren 2008 bis 2011 sechs Forschungsprojekte mit insgesamt etwa 5,5 Mio. Euro gefördert, die Blockaden und Chancen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Energiekonsum analysierten. Untersucht wurde beispielweise, wie Verbraucher ihren Stromverbrauch senken können, zu einer energieeffizienten Modernisierung ihres Eigenheimes zu motivieren sind oder unter welchen Voraussetzungen sie erneuerbare Energieträger nutzen.

Energiesparen dient nicht nur dem Erreichen der Klimaschutzziele, sondern senkt auch die Kosten für Verbraucherinnen und Verbraucher. Ein Schwerpunkt der Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz liegt im Gebäudesektor. Rund ein Drittel des Gesamtenergieverbrauchs in Deutschland entfällt auf die Beheizung von Gebäuden und die Warmwasserbereitung. Von 2006 bis Ende September 2009 wurden mehr als 1,3 Millionen Wohnungen energieeffizient saniert oder neu errichtet. Bau und Sanierung nach energetischen Gesichtspunkten entlasten die Haushalte von hohen Energiekosten.

Mit dem Gesetz über Energiedienstleistungen und anderer Energieeffizienzmaßnahmen wurden 2010 die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung und Förderung eines Marktes für Energiedienstleistungen geschaffen.<sup>42</sup> Verträge über Maßnahmen zur Energieeinsparung (Energiecontracting), Analysen des Energieverbrauchs (Energieaudits), Mess- und Zählerdienstleistungen oder Energieberatungen unterschiedlicher Art werden mittlerweile von zahlreichen

Stellen angeboten. Die mit dem Gesetz neu geschaffene Bundesstelle für Energieeffizienz beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle hat dazu eine öffentlich geführte Anbieterliste geschaffen. Ziel der Anbieterliste ist insbesondere die Erhöhung der Markttransparenz für die Endverbraucher und die transparente Förderung und Weiterentwicklung des Marktes für Energiedienstleistungen.

Im Erneuerbaren Energien-Gesetz (EEG) wurden neue Mechanismen eingeführt, um eine bessere Abstimmung des Stromangebots auf die vorhandene Nachfrage zu erreichen. Außerdem wurde das Vergütungssystem einfacher und transparenter gestaltet.<sup>43</sup>

Die Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) schafft rechtliche Rahmenbedingungen für den Aus- und Umbau der Stromnetze zu einem „intelligenten Netz“ der Zukunft.<sup>44</sup> Mit der Einführung intelligenter Messsysteme sollen Verbraucher ihren Stromverbrauch gezielter steuern und sparen können. Es werden die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen, dass Netzbetreiber, Energieanbieter, Gewerbe und Industrie sowie private Verbraucher künftig lastvariable oder zeitabhängige Tarife anbieten bzw. nutzen können. Intelligente Messsysteme (so genannte Smart Meter) müssen künftig in Neubauten, bei größeren Renovierungen, bei Verbrauchern mit einem Jahresverbrauch von mehr als 6 000 Kilowattstunden sowie bei neuen Anlagen nach EEG und Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz mit mehr als 7 Kilowatt installierter Leistung eingebaut werden. Die konkreten technischen Anforderungen an die Funktionalität intelligenter Messsysteme und zum Datenschutz wird die Bundesregierung zügig erarbeiten. Für 2012 ist eine Kosten-Nutzen-Abwägung dazu vorgesehen, ob und unter welchen Bedingungen bei weiteren Nutzergruppen die neuen Messgeräte eingebaut werden sollten. Die konkreten Anforderungen an die Funktionalität und Nutzung der Geräte sowie an die Bedingungen für Verträge zwischen Netzbetreibern, Lieferanten und Verbrauchern oder Informationspflichten werden derzeit beraten.

Mit zunehmendem Wettbewerb steigen die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher, so dass Transparenz und faire Regeln immer wichtiger werden sowie Streitigkeiten zwischen Unternehmen und Verbrauchern schnell und unbürokratisch gelöst werden müssen. Deshalb wurden mit der Novelle des EnWG weitere Regelungen des Dritten Binnenmarktpaketes Strom/Gas und anderer EU-Richtlinien für mehr Transparenz und Wettbewerb sowie verbesserte Verbraucherrechte auf den Strom- und Gasmärkten umgesetzt. Wesentliche Ziele sind die Stärkung der Netzneutralität durch eine stärkere Trennung des Netzes von Erzeugung und Vertrieb.

Der Lieferantenwechsel soll künftig innerhalb von drei Wochen abgewickelt werden, wobei diese Frist beginnt, sobald der neue Anbieter den Wechsel beim Netzbetreiber anmeldet. Der neue Lieferant muss die Kundin oder den Kunden unverzüglich darüber unterrichten, ob der gewünschte Wechseltermin realisierbar ist oder ob ein neuer Termin gewählt werden muss. Der alte Anbieter kann den Wechsel nicht mehr aufhalten und Verbraucher

haben die Möglichkeit zu reagieren. Die Durchsetzung von Ansprüchen der Verbraucher wird verbessert, weil der Lieferant gegebenenfalls beweisen muss, dass er die Nichteinhaltung der 3-Wochen-Wechselfrist nicht zu vertreten hat. Bei Tarifen mit Vorauszahlungen dürfen diese erst bei Lieferbeginn verlangt werden.

In Verträgen oder Rechnungen müssen die Energielieferanten die Verbraucherinnen und Verbraucher in verständlicher Weise über ihre Rechte sowie über ihren Stromverbrauch informieren, beispielsweise durch klare Angaben zu den Kündigungsrechten sowie zur Möglichkeit eines kostenlosen Anbieterwechsels im Falle einer Preiserhöhung. Verbraucher haben künftig Anspruch auf eine Abschlussrechnung innerhalb von sechs Wochen. Die Energielieferanten müssen die Verbraucher auch auf den Verbraucherservice der Bundesnetzagentur hinweisen, wo weitere Informationen zu den Verbraucherrechten im Bereich Energie zu erhalten sind. Außerdem müssen die Lieferanten gegenüber den Verbrauchern angeben, wohin sie sich wenden können, wenn sie sich beschweren wollen und auf die Schlichtungsstelle Energie hinweisen.

Beschwerden von Verbraucherinnen und Verbrauchern müssen durch die Energieunternehmen und Messstellenbetreiber innerhalb von vier Wochen beantwortet werden.

Wird der Beschwerde nicht abgeholfen, können sich die Verbraucher künftig an eine privatrechtlich organisierte Schlichtungsstelle Energie wenden, die für Verbraucher kostenlos Streitigkeiten über den Anschluss an das Versorgungsnetz, die Belieferung mit Energie sowie die Messung der Energie beilegen wird.

Verbraucherinnen und Verbraucher, die Strom für Heizzwecke (insbesondere Nachtspeicherheizungen, Wärmepumpen) benötigen, beziehen diesen Strom in der Regel beim regionalen Grundversorger meist zu günstigeren Konditionen als normale Haushaltsstromkunden. Ein Wechsel des Versorgers ist grundsätzlich möglich, oft aber aus Mangel an entsprechenden Angeboten nicht realisierbar. Das Bundeskartellamt hat im Herbst 2010 seine Missbrauchsverfahren gegen eine Reihe von Versorgern abgeschlossen und einige von ihnen zu Rückzahlungen an ihre Kunden verpflichtet. Die Unternehmen haben überdies marktöffnende Maßnahmen zugesagt. So sollen die Heizstromtarife im Internet veröffentlicht werden. Die Netzbetreiber müssen temperaturabhängige Lastprofile ermitteln und diese im Internet veröffentlichen.

Fernwärmekunden haben überwiegend keine Möglichkeit, den Anbieter zu wechseln oder auf ein anderes Heizsystem umzustellen. Das Bundeskartellamt hat daher eine Untersuchung des Fernwärmesektors eingeleitet.

Um den Wettbewerb auf dem deutschen Gasmarkt zu intensivieren, trat im September 2010 die neue Gasnetz-Zugangsverordnung<sup>45</sup> in Kraft. Mit der Verordnung wird der Marktzugang neuer Anbieter erleichtert und der Wettbewerb gestärkt. Die Verordnung reduziert die Zahl der Marktgebiete bis 2013 von sechs auf höchstens zwei. Ein Marktgebiet besteht aus miteinander verbundenen Netzen verschiedener Netzbetreiber. Innerhalb eines Marktgebiets ist eine Gasbelieferung für die Anbieter relativ leicht zu organisieren, da sie für die Belieferung von Verbrau-

chern nur zwei Verträge (Einspeisevertrag ins Marktgebiet und Ausspeisevertrag beim Kunden) abschließen müssen. Marktgebietsüberschreitende Gaslieferungen bedeuten für Lieferanten zusätzlichen Vertragsaufwand und zusätzliche Abwicklungskosten. Insbesondere neuen Anbietern mit wenigen Kunden war daher bis zum Inkrafttreten der neuen Gasnetzzugangsverordnung im September 2010 die Abgabe von Wettbewerbsangeboten erschwert.

In dem im Mai 2011 vorgestellten Abschlussbericht „Sektoruntersuchung Kraftstoffe“ hat das Bundeskartellamt festgestellt, dass fünf große Mineralölkonzerne ein marktbeherrschendes Oligopol auf den regionalen Tankstellenmärkten bilden. Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass die Preise an der Mehrheit der Straßentankstellen höher sind, als es bei einem funktionierenden Wettbewerb der Fall wäre.

Das Bundeskartellamt hat angekündigt, Vorhaben der Oligopolisten zum Erwerb weiterer Tankstellen zu untersagen oder nur mit Auflagen zu genehmigen sowie bei Behinderungen von kleinen und mittleren Mineralölunternehmen durch Oligopolisten Maßnahmen zu ergreifen.

Seit Ende 2010 ist Ottokraftstoff mit einem Bioethanol-Gehalt von bis zu zehn Prozent (E10) in der Bundesrepublik Deutschland verkehrsfähig. Die Mineralölwirtschaft ist nicht verpflichtet, E10 in Verkehr zu bringen; sie muss aber zur Erfüllung der Biokraftstoffquote nachweisen, dass 6,25 Prozent der abgesetzten Kraftstoffe Biokraftstoffe sind. Falls an Tankstellen ein E10-Kraftstoff angeboten wird, muss auch eine Zapfsäule mit einer E5-Schutzsorte für die Kunden bereitstehen, deren PKW einen Kraftstoff mit mehr als fünf Prozent Bioethanol nicht vertragen. Für mehr als 90 Prozent der aktuellen Benzin-PKW in Deutschland ist die Betankung mit E10 nach Angaben der Hersteller mit keinen technischen Problemen verbunden. Bei der Einführung des neuen Kraftstoffs im Frühjahr 2011 gab es dennoch erhebliche Verunsicherung bei den Tankstellenkunden, die zu einer massiven Kaufzurückhaltung bei E10, verstärkter Nachfrage nach den herkömmlichen Treibstoffen und erheblichen Preisverwerfungen geführt hatte. Die Mineralölwirtschaft hatte daraufhin die flächendeckende Einführung des neuen Kraftstoffs gestoppt, die Belieferung der Tankstellen mit herkömmlichen Super 95 wieder aufgenommen und zusammen mit der Bundesregierung, Werkstätten, Autoherstellern und Automobilverbänden verstärkt über den neuen Treibstoff informiert. Die deutschen Autohersteller gaben auf Drängen der Bundesregierung eine verbindliche Verträglichkeitsgarantie ab. Inzwischen ist die Umrüstung der Tankstellen mit E10 nahezu abgeschlossen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass mit der Einführung von E10-Kraftstoffen ein wichtiger Beitrag für weniger Kohlendioxid-Ausstoß und für mehr Nachhaltigkeit im Straßenverkehr geleistet werden kann, ohne dass Schäden an den Kraftfahrzeugen befürchtet werden müssen. Die Wahlfreiheit der Verbraucher darf damit aber nicht eingeschränkt werden, und die Umstellung darf nicht zu einem ungerechtfertigten Preisschub führen. Mittlerweile ist zu beobachten, dass E10-Kraftstoff regelmäßig günstiger als die jeweilige Schutzsorte angeboten wird.

## Reisen

Mit Inkrafttreten des Fahrgastrechtesgesetzes am 29. Juli 2009 gelten für Bahnreisende in Deutschland gesetzlich verankerte Fahrgastrechte.<sup>46</sup> Seither werden Ansprüche auf Entschädigungen bei Ausfällen und Verspätungen von Zügen gewährt. Ab einer Stunde Verspätung am Zielort besteht ein Anspruch auf Erstattung von 25 Prozent des Fahrpreises, ab zwei Stunden Verspätung ein Anspruch auf Erstattung von 50 Prozent des Fahrpreises. Daneben wurden Regelungen über die von den Eisenbahnen für die Fahrgäste bereitzustellenden Informationen, über Hilfeleistungen bei Verspätungen über 60 Minuten (z. B. Erfrischungen, alternative Beförderungsdienste, ggf. kostenfreie Übernachtung in einem Hotel) sowie über besondere Rechte von Personen mit eingeschränkter Mobilität getroffen. Ein Anspruch auf Entschädigung ist ausgeschlossen, wenn der Ausfall oder die Verspätung auf höherer Gewalt beruht, d. h. auf außerhalb des Eisenbahnbetriebs liegenden Umständen, die der Beförderer trotz der nach Lage des Falles gebotenen Sorgfalt nicht vermeiden und deren Folgen er nicht abwenden konnte.

Im Nahverkehr können Fahrgäste bei einer absehbaren Verspätung von mindestens 20 Minuten am Ziel jeden beliebigen anderen Zug nutzen, auch einen Zug des Fernverkehrs. Ausgenommen sind nur Sonderfahrten sowie Züge mit umfassender Reservierungspflicht, wie zum Beispiel „ICE Sprinter“ oder Nachtreisezüge.

Bei einer fahrplanmäßigen Ankunft zwischen 0.00 und 5.00 Uhr kann der Fahrgast bei absehbaren Verspätungen von mindestens 60 Minuten jedes andere Verkehrsmittel, also auch ein Taxi, nehmen. Letzteres gilt allerdings nur, wenn es überhaupt keine oder keine preisgünstigeren Verkehrsmittel mehr gibt, um den Zielbahnhof zu erreichen. Die Erstattung beträgt maximal 80 Euro.

Seit dem 1. Dezember 2009 hat die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V. (söp) die Aufgabe der Schlichtung im öffentlichen Personenverkehr übernommen. Diese Schlichtungsstelle arbeitet sachlich unabhängig und neutral mit bundesweiter Zuständigkeit für alle Reisenden, die sich zuvor erfolglos mit ihrer Beschwerde an ein Bahn-, Bus-, Flug- oder Schiffsunternehmen gewandt haben. Voraussetzung für die Einleitung eines Schlichtungsverfahrens ist jedoch grundsätzlich, dass das betroffene Verkehrsunternehmen Mitglied des Trägervereins ist. Die söp steht Unternehmen aller Verkehrsträger offen. Luftfahrtunternehmen nehmen bislang nicht an der von der söp angebotenen Schlichtung teil.

Die Fluggastrechte sind überwiegend durch internationale Übereinkommen (Montrealer Übereinkommen) und gemeinschaftsrechtliche Regelungen (Fluggastrechte-Verordnung) bestimmt.<sup>47</sup> Bei Nichtbeförderung wegen Überbuchung haben Verbraucher die Wahl zwischen der Flugpreiserstattung, dem Rückflug zum ersten Abflugort und vergleichbarer Ersatzbeförderung zum frühestmöglichen oder, vorbehaltlich verfügbarer Plätze, zu einem späteren Zeitpunkt. Es besteht ein Anspruch auf Betreuungsleistungen, wie zum Beispiel Mahlzeiten und Getränke, zwei kostenlose Telefonate, Faxe oder E-Mails

und – wenn notwendig – Hotelunterkunft. Daneben ist betroffenen Fluggästen je nach Entfernung eine Entschädigung von 250 bis 600 Euro zu zahlen. Bei der Annullierung des Fluges gelten entsprechende Regelungen. Ein Anspruch auf Entschädigung entfällt aber, wenn die Annullierung fristgerecht (in der Regel bis spätestens 14 Tage vor dem geplanten Abflug) mitgeteilt wurde oder auf höhere Gewalt zurückgeht. Bei Verspätung gilt entfernungsabhängig ab zwei bis vier Stunden ebenfalls ein Anspruch auf Betreuungsleistungen. Der Europäische Gerichtshof hat in einer Entscheidung vom 19. November 2009 die Verordnung dahingehend ausgelegt, dass ab einer Verspätung von drei Stunden ein Anspruch auf Entschädigung bestehe. Ab fünf Stunden Verspätung besteht zusätzlich die Wahl zwischen Flugpreiserstattung und Rückflug zum ersten Abflugort zum frühestmöglichen Zeitpunkt.

Auch Flugpassagiere sollen sich in Zukunft bei Streitigkeiten mit ihrer Fluggesellschaft an eine unabhängige Schlichtungsstelle wenden können. Die besten Erfolgsaussichten hat eine Schlichtung, an der sich die Fluggesellschaften freiwillig beteiligen. Die Bundesregierung führt dazu intensive Gespräche mit den Fluggesellschaften. Eine gesetzliche Verankerung der Schlichtung würde auch Unternehmen in die Verantwortung nehmen, die sich nicht auf freiwilliger Basis an der Schlichtung beteiligen wollen.

Entsprechend den Rechten der Bahn- und Flugreisenden sollen auch die Rechte der Schiffsreisenden im See- und Binnenschiffsverkehr gestärkt werden. Im März 2009 hat das Europäische Parlament den Entwurf einer Verordnung über die Unfallhaftung von Beförderern von Reisenden auf See angenommen.<sup>48</sup> Diese Verordnung gilt ab dem 31. Dezember 2012. Eine im Juli 2010 vom Europäischen Parlament beschlossene Verordnung über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr ist am 6. Januar 2011 in Kraft getreten und wird ab dem 18. Dezember 2012 unmittelbar gelten.<sup>49</sup> In Anlehnung an vergleichbare Regelungen im Luft- und Eisenbahnverkehr wird damit Fahrgästen von bestimmten Seeschiffen EU-weit ein – durch eine Versicherung gedeckter – Anspruch auf Ersatz von Schäden gewährt, die im Zusammenhang mit einer Schiffsbeförderung entstehen.

Darüber hinaus erhalten Fahrgäste von Seeschiffen und bestimmten Binnenschiffen bei Verspätung und Ausfall eine nach Verspätungsdauer gestaffelte Entschädigung.

Den EU-Mitgliedstaaten wird u. a. aufgegeben, für die Durchsetzung der Verordnung über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr in Bezug auf Personenverkehrsdienste und Kreuzfahrten entsprechende Stellen einzurichten und Sanktionen für Verstöße gegen die Verordnung festzulegen. Die Bundesregierung schafft derzeit die rechtlichen Grundlagen für die notwendigen Ausführungsbestimmungen. In diesem Zusammenhang wird auch geprüft, ob es einer Regelung bedarf, um Fahrgästen zu ermöglichen, eine geeignete Schlichtungsstelle zur Beilegung von Streitigkeiten aus der Beförderung durch Unternehmen im Bereich des See- und Binnenschiffsverkehrs anzurufen, z. B. die verkehrsträgerübergrei-

fende Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V.

Angepasst an die Verhältnisse im Kraftomnibusverkehr sollen außerdem die Rechte von Busreisenden gestärkt werden. Im Februar 2011 hat das Europäische Parlament dem Vorschlag für eine entsprechende Verordnung zugestimmt, deren Bestimmungen ab dem 1. März 2013 gelten sollen.<sup>50</sup>

### Gesundheit und Pflege

Die Verbesserung der Transparenz im Gesundheits- und Pflegemarkt ist für Verbraucherinnen und Verbraucher von zentralem Interesse. Die Bundesregierung unterstützt Maßnahmen, die die Orientierung der Patientinnen und Patienten, der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen aus Verbrauchersicht erleichtern können und eine eigenständige und selbstbestimmte Lebensführung im vertrauten Wohnumfeld auch im hohen Alter, bei Krankheit, oder körperlicher Beeinträchtigung ermöglicht.

Eine unabhängige Patientenberatung mit Lotsenfunktion ist aus Sicht der Bundesregierung ein wichtiges Instrument zur Information und Beratung über die vielfältigen Leistungsangebote in unserem Gesundheitssystem. Ferner stärkt sie die Versicherten und Patienten bei der Durchsetzung von berechtigten Ansprüchen gegenüber Ärzten und Krankenkassen. Zwischen 2001 und 2010 haben die Spitzenverbände der Krankenkassen Modellvorhaben zur unabhängigen Verbraucher- und Patientenberatung gefördert, um Angebote zur Information, Beratung und Aufklärung von Verbrauchern und Patienten zu erproben und einen Beitrag zur Verbesserung der Qualität, Wirtschaftlichkeit und Effizienz in der gesundheitlichen Versorgung zu leisten. Mit dem Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz, das am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, wurde die unabhängige Patientenberatung von der Modell- in eine Regelförderung überführt.<sup>51</sup> Mit dem Regelbetrieb bis 2015 beauftragt wurde die Unabhängige Patientenberatung Deutschland (UPD), eine gemeinnützige GmbH, die von Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., Verbund unabhängige Patientenberatung e. V. und Sozialverband VdK Deutschland e. V. getragen wird. Das Bundesgesundheits- und das Bundesverbraucherministerium sind im Beirat der UPD vertreten.

Beim Arztbesuch werden Patientinnen und Patienten zunehmend Zusatzuntersuchungen oder -therapien angeboten, die nicht Teil des Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sind und deshalb als so genannte Individuelle Gesundheitsleistungen (IGeL) selbst zu finanzieren sind. Das Bundesverbraucherministerium bietet hierzu Verbraucherinformationen an und hat im Jahr 2011 eine wissenschaftliche Untersuchung des derzeit bestehenden Informationsangebots zu IGeL in Auftrag gegeben.

CDU, CSU und FDP haben im Koalitionsvertrag vereinbart, die Rechte der Patientinnen und Patienten in einem eigenen Gesetz zu regeln. Durch dieses Gesetz soll nicht nur Transparenz über die bereits heute bestehenden

Rechte der Patientinnen und Patienten hergestellt werden. Es sollen vielmehr auch Verbesserungen erreicht werden, z. B. im Falle von Behandlungsfehlern sowie bei der Durchsetzung von Patientenrechten. Die Bundesministerien der Justiz und für Gesundheit haben gemeinsam mit dem Patientenbeauftragten der Bundesregierung im März 2011 die Eckpunkte eines Patientenrechtegesetzes veröffentlicht. Auf der Basis dieser Eckpunkte haben die Bundesministerien der Justiz und für Gesundheit einen Referentenentwurf erarbeitet, der am 16. Januar 2012 an Länder und Verbände versandt wurde. Folgende Regelungen sind vorgesehen: Kodifizierung des Behandlungs- und Arzthaftungsrechts im Bürgerlichen Gesetzbuch, Förderung der Fehlervermeidungskultur, Stärkung der Verfahrensrechte bei Behandlungsfehlern, Stärkung der Rechte gegenüber Leistungsträgern, Stärkung der Patientenbeteiligung und der Patienteninformation. Das Gesetz soll zum 1. Januar 2013 in Kraft treten.

Am 1. Oktober 2009 ist mit dem Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz (W BVG) ein modernes Verbraucherschutzgesetz in Kraft getreten, welches die zivilrechtlichen Vorschriften des Heimgesetzes ablöst.<sup>52</sup> Das Gesetz stärkt die Rechte älterer, pflegebedürftiger und behinderter Menschen, wenn sie Verträge abschließen, in denen die Überlassung von Wohnraum mit der Erbringung von Pflege- oder Betreuungsleistungen verknüpft ist. Es dient der Verwirklichung des in Artikel 1 der „Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen“ beschriebenen Anspruchs auf Selbstbestimmung und Hilfe zur Selbsthilfe.

Zur Umsetzung der Ziele des Gesetzes fördert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend das Projekt „Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz – stärkerer Verbraucherschutz für mehr Selbstbestimmung“, das vom Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. und 14 Verbraucherzentralen einzelner Länder durchgeführt wird. In dem Projekt werden Vortragsveranstaltungen für Pflegebedürftige und ihre Angehörige angeboten sowie Informationsmaterialien entwickelt. Weiterhin erfolgt eine rechtliche Überprüfung von Wohn- und Betreuungsverträgen durch den Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., der die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher auch im Wege eines Abmahn- oder Klageverfahrens geltend machen kann. Bis zum Ende des Projekts im März 2013 ist überdies eine bundesweite Beratungshotline für Fragen zu den Wohn- und Betreuungsverträgen geschaltet. Ratsuchende Verbraucher können zudem in Pflegestützpunkten der Pilotregionen Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein persönliche Beratung zu den Verträgen in Anspruch nehmen.

In dem zum 1. Juli 2008 in Kraft getretenen Pflege-Weiterentwicklungsgesetz<sup>53</sup> lag ein Schwerpunkt auf Maßnahmen, die die Qualität der von den Pflegeheimen und Pflegediensten zu erbringenden Pflegeleistungen anheben und für alle Beteiligten eine größere Transparenz der Ergebnisse herstellen. Die Häufigkeit von Qualitätsprüfungen in zugelassenen Pflegeeinrichtungen im ambulanten und stationären Bereich wurde regelhaft erhöht. Seit Jahresbeginn 2011 werden alle zugelassenen Pflege-

einrichtungen unangemeldet einmal im Jahr geprüft. Die Ergebnisse der sich aus diesen Qualitätsprüfungen ergebenden Prüfberichte sind nach bestimmten Kriterien verständlich und verbraucherfreundlich unter anderem im Internet und als Aushang in der Pflegeeinrichtung zu veröffentlichen. Damit ist es Pflegebedürftigen und Angehörigen zukünftig möglich, sich ein differenziertes Bild von der Qualität einer Einrichtung zu machen. Die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben in Transparenzvereinbarungen ist Aufgabe der Vereinbarungspartner (Spitzenverband Bund der Pflegekassen, Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und die Vereinigungen der Träger der Pflegeeinrichtungen auf Bundesebene). Mit Stand vom 5. Dezember 2011 wurden über 31 000 Berichte veröffentlicht.

Zur Unterstützung der pflegenden Angehörigen hat der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf beschlossen, mit dem zum 1. Januar 2012 die Familienpflegezeit eingeführt wird<sup>54</sup>. Hierbei handelt es sich um eine zeitlich befristete Teilzeit-Option mit einer staatlich geförderten Aufstockung des pflegebedingt verminderten Arbeitsentgelts. Basis ist eine vertragliche Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Mit diesem Instrument kann auch für diejenigen Beschäftigten, die über die Höchstdauer der derzeitigen Pflegezeit hinaus ihre pflegebedürftigen Angehörigen betreuen, das Risiko einer dauerhaften Reduzierung der Arbeitszeit oder gar eines gänzlichen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben deutlich reduziert werden.

### **3. Verbraucherpolitik bei Finanzdienstleistungen**

#### **Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen**

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel des Koalitionsvertrages, ein konsistentes Finanzdienstleistungsrecht zu schaffen, damit Verbraucher in Zukunft besser vor vermeidbaren Verlusten und falscher Finanzberatung geschützt werden. Das Vertrauen in eine verlässliche und nachvollziehbare Finanzberatung wurde durch die Finanzmarktkrise im Herbst 2008 erheblich erschüttert.

Die „Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen“ des Bundesverbraucherministeriums bildet einen politischen Rahmen, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Produkte und Akteure des Finanzmarktes wiederzugewinnen. Im Sommer 2009 wurden durch das Bundesverbraucherministerium 10 Thesen zur Qualität der Finanzberatung und Qualifikation der Finanzvermittler entwickelt und in zwei Fachgesprächen mit den maßgeblichen Verbänden der Finanzwirtschaft, den Gewerkschaften und Verbraucherorganisationen abgestimmt. Aus dem Thesenpapier wurden verschiedene Maßnahmen abgeleitet, die von der Bundesregierung geprüft und entsprechend umgesetzt wurden. Die „Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen“ des Bundesverbraucherministeriums wird konsequent fortgeführt, um weitere Schutzlücken im Finanzdienstleistungsbereich zu schließen.

## Kasten 3

**Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen des Bundesverbraucherministeriums – Thesenpapier des Bundesverbraucherministeriums zur Qualität der Finanzberatung und Qualifikation der Finanzvermittler vom 1. Juli 2009**

1. Ziel der Finanzberatung muss es sein, dem Verbraucher diejenigen Finanzprodukte zu empfehlen, die seinen Bedürfnissen am besten entsprechen. Vertriebsanreize müssen demgegenüber in den Hintergrund treten.
2. Die Überlegungen, wie dieses Ziel erreicht werden kann, gehen vom durchschnittlich informierten „Normalverbraucher“ aus. Eine höhere Finanzkompetenz der Verbraucher ist anzustreben, kann gegenwärtig aber nicht vorausgesetzt werden.
3. Die Finanzberatung soll grundsätzlich in einem strukturierten Beratungsprozess erfolgen, der die finanzielle Situation des Verbrauchers und seine finanziellen Ziele berücksichtigt. Der Umfang der Ermittlung richtet sich danach, ob eine umfassende Finanzplanung erfolgt oder nur bestimmte Segmente (Versicherungen, Kredite, Geldanlage) nachgefragt werden. Der Umfang hängt davon ab, was der Kunde will und ob es sich um eine Erstberatung oder um eine Folgeberatung im Rahmen einer kontinuierlichen Betreuung handelt.
4. Die Empfehlung soll sich daran orientieren, zunächst die existenziellen Bedürfnisse abzudecken, bevor es um eine Erhöhung des Lebensstandards oder um die Vermögensmehrung geht.
5. Im Anlagebereich sollen die Produkttypen im Hinblick auf den Anlagezweck und die Risikotragfähigkeit des Verbrauchers kategorisiert werden. Dem Verbraucher sollen Produkte aus derjenigen Kategorie empfohlen werden, die seinem Anlagezweck und seiner Risikotragfähigkeit entspricht.
6. Ein übersichtliches, verständliches und prägnantes Produktinformationsblatt soll es dem Verbraucher ermöglichen, die wesentlichen Eigenschaften des Finanzprodukts schnell zu erfassen und verschiedene Finanzprodukte miteinander zu vergleichen. Die Kostentransparenz spielt hierbei eine entscheidende Rolle. Soweit möglich sollen die Kosten und der Einfluss auf die Rendite mit einer aussagekräftigen Kennziffer (Gesamtkostenquote, Effektivzins) ausgewiesen werden. Daneben sind Aussagen zum Risiko (Anlagerisiko, Emittentenrisiko) und zur Flexibilität des Finanzprodukts zu treffen. Auf diese Weise wird ein fairer Wettbewerb gefördert, in dem geeignete Produkte von ungeeigneten Produkten besser unterschieden werden können.
7. Dem Verbraucher muss im Beratungsgespräch klar sein, ob er es mit einem Vermittler zu tun hat, der vom Verkauf von Finanzprodukten profitiert und für den die Beratung eine notwendige Vorstufe darstellt, oder mit einem unabhängigen Berater, der von der Beratungsleistung lebt (Honorar) und der Finanzprodukte entweder überhaupt nicht verkauft oder hieran nichts verdient. Der Verbraucher ist hierauf zu Beginn des Beratungsgesprächs unzweifelhaft hinzuweisen, damit mögliche Interessenkonflikte aufgedeckt werden.
8. Zur besseren Unterscheidbarkeit und Verlässlichkeit soll ein Berufsbild des Honorarberaters/unabhängigen Finanzberaters geschaffen und rechtlich verankert werden.
9. Eine kompetente Beratung setzt eine angemessene Berufsqualifikation der beratenden Person voraus. Umfang und Tiefe der Ausbildung haben sich an der abgedeckten Produktpalette zu orientieren. Dies umfasst auch die Weiterbildung. Die Kontrolle der erforderlichen Qualifikation ist nicht nur Aufgabe der Wirtschaft, sondern auch des Staates. Daher sollen von allen Vermittlern und Beratern, also auch von den gebundenen Vertretern und angestellten Mitarbeitern, entsprechende Nachweise verlangt werden.
10. Die Vermittler und Berater müssen die Haftungsverantwortung für ihre Empfehlungen übernehmen. Die schwierige Beweissituation für die Verbraucher muss verbessert werden.

**Anlegerschutz**

Seit Januar 2010 sind Banken nach dem Gesetz zur Neuregelung des Schuldverschreibungsrechts<sup>55</sup> dazu verpflichtet, über jedes Beratungsgespräch ein Protokoll zu erstellen und der Kundin bzw. dem Kunden auszuhändigen. Erfolgt die Beratung telefonisch, ist den Kunden ein vertragliches Rücktrittsrecht einzuräumen, falls der Wertpapierauftrag bereits vor Übergabe des Protokolls erfolgen soll. Die Kunden können das Protokoll dann binnen einer Woche prüfen und das Rücktrittsrecht ausüben,

wenn das Protokoll fehlerhaft ist. Im Beratungsprotokoll sind der Anlass und die Dauer der Beratung, die persönliche Situation und die wesentlichen Anliegen der Kunden, die erteilten Empfehlungen und die dafür maßgeblichen Gründe anzugeben.

Im Falle einer Falschberatung können sich Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gericht nun auf das Beratungsprotokoll berufen. Hierdurch wurde die Position der Privatanleger bei der Durchsetzung von Ansprüchen im Falle einer Falschberatung deutlich verbessert.

Ergänzend zu dieser Maßnahme hat das Bundesverbraucherministerium durch die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen eine Checkliste für Geldanlagen entwickeln lassen. Mit Hilfe dieser Checkliste können Privatanleger im Beratungsgespräch die richtigen Fragen stellen und so die gewünschten individuellen Auskünfte erhalten.

Weitere Schutzlücken im Anlegerbereich hat die Bundesregierung mit dem im Frühjahr 2011 in Kraft getretenen Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz<sup>56</sup> geschlossen. Kunden dürfen nur noch solche Anlageprodukte empfohlen werden, die für sie auch geeignet sind. Außerdem sind Bankkunden darüber zu informieren, wenn bei der Beratung die Auswahl der Anlageprodukte von der Bank eingeschränkt wird oder bestimmte Anlageprodukte bevorzugt angeboten werden. Zudem sollen Banken die Vorgaben an ihren Vertrieb so gestalten, dass die Interessen der Kunden nicht beeinträchtigt werden. Um rechtzeitig Probleme einer Bank bei der Anlageberatung erkennen zu können, sind die Kundenbeschwerden mit dem Namen des betreffenden Mitarbeiters an die Bundesfinanzaufsicht weiterzuleiten, die rechtzeitig gegen Fehlverhalten einschreiten kann.

Ein weiterer wichtiger Baustein des Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetzes ist die seit Juli 2011 bestehende Pflicht der Banken, Verbrauchern zu jedem Anlageprodukt, zu dem sie beraten, ein kurzes und leicht verständliches Informationsblatt auszuhändigen. Das Produktinformationsblatt muss klare Aussagen über die für eine Anlageentscheidung wesentlichen Beurteilungskriterien, wie Erträge, Risiko und Kosten der Anlageempfehlung, enthalten. Verbraucher werden dadurch besser in die Lage versetzt, sich auf einen Blick über die Chancen und Risiken einer Geldanlage zu informieren und verschiedene Produkte miteinander zu vergleichen, um so die für sie geeignete Anlage zu finden. Zudem ergänzt es sinnvoll die seit Januar 2010 bestehende Beratungsdokumentation.

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2009/65/EG über bestimmte Investmentfonds sind seit Juli 2011 auch die Anbieter von offenen Investmentfonds dazu verpflichtet, den Anlegern und den Anlageinteressierten die wesentlichen Informationen über das Produkt in Form eines Kurzinformativblattes zur Verfügung zu stellen. Außerdem sind diese Informationen zu veröffentlichen.<sup>57</sup>

Des Weiteren hat die Bundesregierung mit dem Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz als Reaktion auf die Liquiditätsprobleme einiger offener Immobilienfonds eine zwingende Mindesthaltedauer und eine Rückgabefrist bei offenen Immobilienfonds eingeführt. Privatanleger dürften von diesen Einschränkungen jedoch kaum betroffen sein, da sie nur für Anteilrückgaben gelten, die 30 000 Euro im Kalenderhalbjahr übersteigen.

Mit dem Gesetz zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts<sup>58</sup> vom 6. Dezember 2011 wird der so genannte Graue Kapitalmarkt (zum Beispiel geschlossene Fonds) strenger reguliert. Graumarktprodukte („Vermögensanlagen“) werden als Finanzinstru-

mente im Sinne des Kreditwesengesetzes und des Wertpapierhandelsgesetzes qualifiziert, so dass ihr Vertrieb durch Wertpapierdienstleistungsunternehmen unmittelbar den anlegerschützenden Vorschriften des Wertpapierhandelsgesetzes und der Aufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht unterfällt.

Die ca. 80 000 so genannten „freien“ (gewerblichen) Vermittler, die Investmentfonds und Vermögensanlagen vertreiben, unterfallen wie bislang der Aufsicht der Gewerbebehörden der Länder. Sie müssen künftig vergleichbare Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten erfüllen wie Bankberater bei der Anlageberatung. Hinzu kommt als neue Erlaubnisvoraussetzung ein Nachweis ihrer Sachkunde. Außerdem müssen Finanzanlagenvermittler über eine Berufshaftpflichtversicherung verfügen und sich in ein öffentliches Vermittlerregister eintragen lassen.

Eine weitere Maßnahme ist die strengere Regulierung des öffentlichen Angebots von Vermögensanlagen. So prüft die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht künftig Verkaufsprospekte auf Kohärenz und Widerspruchsfreiheit statt wie bislang lediglich auf Vollständigkeit. Zudem haben die Verkaufsprospekte zusätzliche Angaben zu enthalten, die es den Anlegern ermöglichen, sich ein klares Bild darüber zu machen, ob die auf der Seite der Emittenten beteiligten Personen auch zuverlässig sind, inwiefern sie an dem Unternehmen beteiligt sind und von Zahlungen durch das Unternehmen profitieren. Darüber hinaus werden Emittenten von Vermögensanlagen Rechnungslegungspflichten unterworfen.

Die haftungsrechtliche Position der Verbraucherinnen und Verbraucher wurde durch das Gesetz zur Neuregelung des Schuldverschreibungsrechts und das Gesetz zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts erheblich verbessert. Die Verjährungsfrist für Haftungsansprüche wegen Falschberatung zu Wertpapieren wurde von höchstens drei Jahren auf maximal zehn Jahre angehoben. Darüber hinaus wurden die Sonderverjährungsvorschriften bei fehlerhaften oder fehlenden Prospekten abgeschafft, so dass auch hier die allgemeine BGB-Verjährung von bis zu zehn Jahren gilt. Der Zeitraum, in dem ein Prospekthaftungsanspruch für Vermögensanlagen entstehen kann, wurde von sechs Monaten auf zwei Jahre ab dem erstmaligen öffentlichen Angebot ausgedehnt.

Darüber hinaus prüft die Bundesregierung die gesetzliche Verankerung der Honorarberatung. Das Bundesverbraucherministerium hat hierzu Eckpunkte vorgelegt. Das Berufsbild soll dadurch gekennzeichnet sein, dass der Berater seine Kunden unabhängig über Finanzprodukte berät und hierfür ausschließlich vom Kunden vergütet wird. In keinem Fall darf er Provisionen oder sonstige wirtschaftliche Vorteile von Produktanbietern erhalten bzw. für sich behalten. Verbraucherinnen und Verbraucher können dann frei entscheiden, ob sie Finanzprodukte bei einem Vermittler, der über Provisionen des Produktanbieters vergütet wird, oder bei einem Honorarberater, der seine

Vergütung unmittelbar und ausschließlich von den Verbraucherinnen und Verbraucher erhält, erwerben wollen.

### **Verbraucherkredite**

Mit Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie, des zivilrechtlichen Teils der Zahlungsdiensterichtlinie sowie zur Neuordnung der Vorschriften über das Widerrufs- und Rückgaberecht gelten seit dem 11. Juni 2010 für Verbraucher kredite neue Schutzvorschriften.<sup>59</sup> Dazu gehört die Aushändigung eines Informationsblattes, mit dessen Hilfe Verbraucher verschiedene Kreditangebote miteinander vergleichen und den für sie günstigsten Kredit auswählen können. Des Weiteren wurde die Werbung deutlich strengeren Regeln unterworfen. Wirbt zum Beispiel eine Bank oder Sparkasse mit einem bestimmten effektiven Jahreszins, wird verlangt, dass mindestens zwei Drittel der zustande gekommenen Verträge tatsächlich den in der Werbung versprochenen oder besseren Konditionen entsprechen. Unrealistische Lockvogelangebote werden damit verhindert.

Bei Kreditvertragsabschlüssen, bei denen auch eine Restschuldversicherung abgeschlossen wird, erfolgte eine Beweislastumkehr. Die Bank hat nun zu beweisen, dass der Abschluss einer solchen Versicherung keine Voraussetzung für die Kreditvergabe ist. Andernfalls muss sie die Versicherungskosten in den effektiven Jahreszins einrechnen, so dass Verbraucher vor Vertragsunterzeichnung erkennen können, um wie viel teurer der Vertrag durch den Abschluss einer Restschuldversicherung ist.

Des Weiteren können unbefristete Verbraucherdarlehensverträge künftig ohne Einhaltung einer Frist jederzeit vorzeitig gekündigt werden, sofern keine Kündigungsfrist vereinbart wurde. Eine Kündigungsfrist darf dann jedoch einen Monat nicht überschreiten. Die Vorfälligkeitsentschädigung für die vorzeitige Rückzahlung des Verbraucherdarlehens kann nur bei Festzinsdarlehen verlangt werden; sie ist auf ein Prozent des vorzeitig zurückgezählten Betrags (beziehungsweise auf 0,5 Prozent bei einer Restlaufzeit von weniger als einem Jahr) beschränkt.

### **Geldautomatenentgelte**

Die Entgelte für Bargeldabhebungen an Geldautomaten fremder Banken und Sparkassen werden in Deutschland seit Januar 2011 direkt durch den Geldautomatenbetreiber und nicht mehr durch das kartenausgebende Institut erhoben. Der Kunde ist seit spätestens 1. Juli 2011 über die Höhe des Entgelts in der Menüführung am Geldautomaten zu informieren. Er kann dann selbst entscheiden, ob er bereit ist, den für die Transaktion verlangten Preis zu zahlen oder die Abhebung kostenfrei abrechnen.

### **Girokonten und Teilhabe am Zahlungsverkehr**

Für die Teilnahme am modernen Wirtschaftsleben ist die Nutzung von Girokonten im bargeldlosen Zahlungsverkehr von grundlegender Bedeutung. Die Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses (heute Deutsche Kreditwirtschaft – DK) aus dem Jahr 1995 zum „Girokonto für jedermann“ hat es nicht vermocht, die Problematik konto-

loser Bürgerinnen und Bürger zu entschärfen. Nach dieser Empfehlung sollen alle Kreditinstitute, die Girokonten für alle Bevölkerungsgruppen führen, für jede Bürgerin und jeden Bürger in ihrem jeweiligen Geschäftsgebiet auf Wunsch ein Girokonto bereithalten. Jedoch hat noch immer eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürger kein Girokonto. Vielfach wurde auch eine bestehende Kontoverbindung in der Vergangenheit – etwa wegen bestehender Mehrfachpfändungen – von den kontoführenden Instituten beendet oder gekündigt.

Im Juli 2011 hat die Europäische Kommission zudem eine Empfehlung zum Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen („Basiskonto“) abgegeben. Darin empfiehlt sie den Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass jeder Bürger in der Europäischen Union unabhängig von seiner Finanzlage ein Girokonto auf Guthabenbasis erhält.

Die Bundesregierung kommt in ihrem Bericht zur Umsetzung der Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses zum „Girokonto für jedermann“ vom Dezember 2011 unter anderem zum Ergebnis, dass Kontolosigkeit in Deutschland noch immer ein ernstzunehmendes Problem ist. Menschen ohne Girokonto sind stärker als früher vom Wirtschaftsleben ausgeschlossen, da die Zahl der alltäglichen Geschäfte, die über Girokonten abgewickelt werden, stetig steigt. Zudem wurde von der Kreditwirtschaft bislang keine der in den Berichten der Bundesregierung von 2006 und 2008 vorgeschlagenen Empfehlungen aus dem gemeinsamen Maßnahmenpaket von Staat und Wirtschaft umgesetzt.

Sie hat weder die Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses von 1995 gegenüber seinen Mitgliedsinstituten in eine Selbstverpflichtung der einzelnen Kreditinstitute gegenüber dem Kunden umgewandelt, noch hat sie die Schlichtungssprüche ihrer Schlichtungsstellen für die Mitgliedsinstitute für verbindlich erklärt. Die Bundesregierung ist ihrem Handlungsauftrag hingegen mit dem Gesetz zur Reform des Pfändungsschutzes nachgekommen.

Seit Juli 2010 kann jeder Verbraucher von seiner Bank oder Sparkasse verlangen, dass sein Girokonto als Pfändungsschutzkonto (P-Konto) geführt wird.<sup>60</sup> Ein Schuldner erhält auf diesem Konto für sein Guthaben einen automatischen Basispfändungsschutz in Höhe seines Pfändungsfreibetrages. Mit der Schaffung eines gesetzlichen Anspruchs auf Umwandlung eines Girokontos in ein P-Konto sollte Kontokündigungen aufgrund von Kontopfändungen entgegnet werden und damit die Teilnahme von Kontopfändungen betroffener Schuldner am bargeldlosen Zahlungsverkehr verbessert werden. Die Bundesregierung hat hierzu in ihrem Bericht vom Dezember 2011 ausgeführt, dass erfreulicherweise nach übereinstimmenden Feststellungen der Deutschen Kreditwirtschaft einerseits und des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V. andererseits die Kontokündigungen aufgrund von Kontopfändungen seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform des Kontopfändungsschutzes zum 1. Juli 2010 signifikant zurückgegangen sind.

#### 4. Verbraucherpolitik in der digitalen Welt

Das Internet erleichtert nicht nur das tägliche Leben in Beruf und Freizeit, sondern ermöglicht auch neue Formen der Kommunikation und des Austauschs. Verbraucherinnen und Verbraucher können zum Beispiel Bankgeschäfte von zu Hause erledigen, sich informieren und Produkte vergleichen oder auch ohne großen Aufwand mit vielen Menschen über weite Entfernung in Kontakt bleiben. Damit sich die Chancen des Internet voll entfalten können, gehört es zu den Zielen der Verbraucherpolitik, das Vertrauen der Nutzer zu stärken, indem der Schutz vor Straftaten, insbesondere betrügerischen Machenschaften, verbessert wird sowie Datenschutz und Datensicherheit gestärkt werden.

##### Vertragsabschlüsse im Internet – Internetkostenfallen

Internetkostenfallen sind trickreich gestaltete Internetangebote, deren Kostenpflicht für Verbraucher nicht ohne Weiteres erkennbar ist. Oftmals wird dabei im Rahmen einer scheinbar harmlosen Registrierung mit Name und Anschrift durch den Internetnutzer ein angeblich kostenpflichtiger Vertrag geschlossen, ohne dass der Internetnutzer dies wollte oder bemerkte.

Um die Verbraucherinnen und Verbraucher künftig wirksam vor Internetkostenfallen zu schützen, hat sich die Bundesregierung innerhalb der Europäischen Union, wie auch national, erfolgreich für die so genannte „Button-Lösung“ gegen Kostenfallen im Internet eingesetzt. Die Verbraucherrechte-Richtlinie (vgl. Kapitel III.1) sieht ebenso eine „Button-Lösung“ vor, wie das am 2. März 2012 vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs zum besseren Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Kostenfallen im elektronischen Geschäftsverkehr. Mit der „Button-Lösung“ sollen einem Verbraucher unmittelbar vor Abgabe einer ihn bindenden Vertragserklärung im Internet die Kostenfolgen komprimiert und deutlich vor Augen geführt werden. Wenn der Bestellvorgang durch die Aktivierung einer Schaltfläche erfolgt, ist diese Schaltfläche gut lesbar ausschließlich mit den Worten „zahlungspflichtig bestellen“ oder einer entsprechenden eindeutigen Formulierung zu kennzeichnen. Ist dies nicht der Fall, kommt ein Vertrag nicht zustande und der Verbraucher oder die Verbraucherin ist nicht zu einer Zahlung verpflichtet.

##### Datenschutz und Datensicherheit im Internet

Die rasante technische Entwicklung stellt große Herausforderungen an den Datenschutz und die Datensicherheit. So haben sich in den letzten Jahren die Möglichkeiten, Informationen über Nutzer zusammenzutragen oder sich über Personen zu informieren, vervielfältigt. Viele Menschen nutzen das Internet mittlerweile ständig. Über Gesichtserkennungssoftware lassen sich Fotos mit Bildern im Internet abgleichen. Bereits über herkömmliche Mobiltelefone konnte der Standort des Benutzers jederzeit ermittelt werden. Über Smartphones kann gleichzeitig auch ermittelt werden, was jemand an dem jeweiligen Ort

gerade im Internet sucht oder mit wem er oder sie von dort aus über soziale Netzwerke Nachrichten austauscht. Auf diese Weise entstehen bei Unternehmen riesige Datenagglomerationen. Hierdurch kann es zu Sicherheitslücken kommen, wenn diese Daten in falsche Hände gelangen und zum Beispiel für unberechtigte Kontoabbuchungen genutzt werden. Auch die Nutzung der Daten durch Unternehmen (z. B. die Anbieter sozialer Netzwerke) wirft Fragen auf.

Da das Internet ein globales Medium ist und die größten Spieler auf dem Markt aus den USA kommen, kommt der europäischen und internationalen Ebene große Bedeutung zu. Auf europäischer Ebene setzt sich die Bundesregierung für eine Stärkung des Datenschutzes und eine Harmonisierung auf hohem Niveau ein. Hierzu hat sie bereits frühzeitig im Rahmen der Konsultation der Europäischen Kommission zur Vorbereitung der Novellierung des europäischen Datenschutzrechtes Stellung genommen. Die Bundesregierung unterstützt das Ziel der Kommission, die internationale Rechtsdurchsetzung zu verbessern. Des Weiteren setzt sich die Bundesregierung bei der Überarbeitung des europäischen Datenschutzrechtes u. a. dafür ein, eine Verpflichtung zu datenschutzfreundlichen Voreinstellungen („privacy by default“) und zu Datenschutz durch Technik („privacy by design“) zu verankern.

Die Bundesregierung setzt aber nicht nur auf Gesetze. Auch Selbstverpflichtungen können – sofern sie durchsetzbar sind – gerade im internationalen Kontext den Schutz der Nutzer verbessern. Voraussetzung dafür ist, dass sich die größten Anbieter anschließen, auch wenn sie ihren Sitz im Ausland haben. So haben sich die Anbieter von Geodatendiensten aufgrund einer Initiative der Bundesregierung auf eine Selbstverpflichtung verständigt. Damit Selbstverpflichtungen die Interessen der Verbraucher angemessen berücksichtigen, sollten auch Verbraucherverbände und Datenschutzbehörden bei der Ausarbeitung von Anfang an mit am Tisch sitzen.

Die von der Bundesregierung angestoßene öffentliche Debatte über den Schutz der Privatsphäre im Internet hat nicht unwesentlich dazu beigetragen, dass mehrfach Unternehmen geplante oder eingeführte Verschlechterungen beim Schutz der Privatsphäre wieder rückgängig gemacht haben. Die Begehrlichkeiten auf einen immer weitergehenden Zugriff auf private Daten sind jedoch noch lange nicht beendet. Hier wird auch in Zukunft die öffentliche Diskussion von wesentlicher Bedeutung sein, da der Protest vieler Nutzer das effektivste Mittel ist, Anbieter zum Umdenken zu bewegen.

Daneben fördert die Bundesregierung praktische Verbesserungen der Sicherheit im Internet. Beispiele sind hier der neue Personalausweis und die Einführung der De-Mail. Der neue Personalausweis ermöglicht nicht nur eine sichere Authentifizierung bei Internetgeschäften, sondern auch eine datenschutzfreundliche Altersverifikation, indem zum Beispiel nur die Information „über 16 Jahre alt“ übertragen werden kann.

De-Mail soll grundlegende Sicherheitsfunktionen für den elektronischen Nachrichtenaustausch wie eine Transport-

verschlüsselung, sichere Identität der Kommunikationspartner und Nachweisbarkeit (elektronisches Einschreiben) – die der heute genutzten E-Mail fehlen – einfach nutzbar und damit breit verfügbar machen.

Zur Stärkung des Datenschutzes als Wettbewerbsfaktor und zur Förderung des Selbst Datenschutzes soll eine „Stiftung Datenschutz“ mit dem Auftrag gegründet werden, Produkte und Dienstleistungen auf ihre Datenschutzfreundlichkeit zu prüfen, Bildung im Bereich des Datenschutzes zu stärken, den Selbstschutz durch Aufklärung zu verbessern und einen Datenschutzaudit zu entwickeln. In den Bundeshaushalt 2011 ist ein Zuschuss in Höhe von 10 Millionen Euro an die Stiftung Datenschutz eingestellt. Bis dahin werden die Mittel von einer Treuhandstiftung verwaltet.

#### **IV. Transparenz stärken – Wissen erweitern**

##### **1. Verbraucherinformationsgesetz**

Durch das am 1. Mai 2008 vollständig in Kraft getretene Verbraucherinformationsgesetz (VIG) wurde erstmals ein bundesweit einheitliches Informationsgesetz geschaffen, mit dem Verbraucherinnen und Verbraucher bei den zuständigen Behörden freien Zugang zu Informationen über Lebensmittel, Futtermittel und Bedarfsgegenstände erhalten können. Auf Wunsch des Deutschen Bundestages sowie des Bundesrates hat die Bundesregierung mit ihrem im Mai 2010 vorgelegten, unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse erstellten Evaluationsbericht eine Bilanz der in den ersten beiden Jahren mit dem VIG gesammelten Anwendungserfahrungen gezogen. Hierbei wurde festgestellt, dass sich das VIG grundsätzlich bewährt hat, aber durchaus eine Reihe von Ansatzpunkten für eine Optimierung des Gesetzes bestehen. Diese wurden in einem breit angelegten Konsultationsprozess mit Verbänden, Politik, Wissenschaft sowie der interessierten Fachöffentlichkeit diskutiert. Mit dem am 20. Juli 2011 vom Bundeskabinett verabschiedeten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation (VIGÄndG) hat die Bundesregierung die Folgerungen aus den mit dem VIG gesammelten Anwendungserfahrungen und dem öffentlichen Diskussionsprozess gezogen und einen konkreten Vorschlag zur weiteren Optimierung des VIG unterbreitet.

Der Deutsche Bundestag hat den von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf am 2. Dezember 2011 mit wenigen Änderungen verabschiedet und damit eine Reihe wesentlicher Verbesserungen für die Bürgerinnen und Bürger auf den Weg gebracht. Dies sind insbesondere die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Gesetzes auf Verbraucherprodukte (zum Beispiel Haushaltsgeräte, Möbel und Heimwerkerartikel), eine noch schnellere und umfassendere Information der Bürgerinnen und Bürger (insbesondere durch eine effizientere Ausgestaltung der Regelungen über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, eine Straffung des Anhörungsverfahrens und schnellere Erteilung von Auskünften über Rechtsverstöße), die neu geschaffene Möglichkeit einer formlosen Antragstellung (zum Beispiel per E-Mail) sowie eine bundesweit einheitliche Kostenfreistellung einfacher Anfragen.

Durch die mit dem Gesetzentwurf gleichzeitig umgesetzte Ergänzung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches werden die Behörden nunmehr verpflichtet, die vorliegenden Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelüberwachung über alle Rechtsverstöße durch Grenzwertüberschreitungen von sich aus aktiv zu veröffentlichen.

Auch sonstige erhebliche oder wiederholte Rechtsverstöße zum Beispiel gegen Kennzeichnungs- und Hygienevorschriften sind in Zukunft zwingend zu veröffentlichen, wobei in allen Fällen grundsätzlich Anhörungen der Wirtschaftsbeteiligten vorgesehen sind.

Neben den Evaluierungsaufträgen von Bundestag und Bundesrat setzt das Gesetz zugleich auch den Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 um und ist zudem ein weiterer wesentlicher Baustein in der Umsetzung des Aktionsplans „Verbraucherschutz in der Futtermittelkette“ vom 19. Januar 2011 sowie der Gemeinsamen Erklärung der Sonderkonferenz der Verbraucherschutzminister- und Agrarministerkonferenz von Bund und Ländern am 18. Januar 2011. Das Gesetz wird es den Verbraucherinnen und Verbrauchern noch leichter machen, Informationen über für sie wichtige Themen zu bekommen. Die gesetzlichen Grundlagen für eine erhöhte Transparenz in der Verbraucherpolitik liegen mit dem Gesetz vor. Es kommt darauf an, dass alle Beteiligten – Verbraucher, Behörden und Unternehmen – die neuen gesetzlichen Möglichkeiten konsequent und entschlossen, aber auch verantwortungsbewusst nutzen. Die genannten Verbesserungen der Informationsrechte der Verbraucherinnen und Verbraucher können im Herbst 2012 in Kraft treten.

##### **2. Bürgerkontaktstelle**

Gemäß der Koalitionsvereinbarung wird im Bundesverbraucherministerium ein zentrales Verbrauchertelefon mit Lotsenfunktion (Bürgerkontaktstelle) nach der Erhebung von Bedarfsdaten auf der Grundlage einer entsprechenden Konzeption eingeführt. Diese Bürgerkontaktstelle soll schriftliche und telefonische Bürgeranfragen für den Zuständigkeitsbereich des Bundesverbraucherministeriums beantworten. Zu anderen Fragen wird sie eine Lotsenfunktion wahrnehmen und Bürgerinnen und Bürgern dabei helfen, die für ihre Frage richtigen Ansprechpartner zu identifizieren. Die Bürgerkontaktstelle wird auch die Aufgabe eines „Seismographen“ erfüllen. So können Probleme, die die Bürgerinnen und Bürger bewegen, schnell ermittelt und Hinweise geliefert werden, ob und gegebenenfalls wie von staatlicher Seite eingegriffen werden kann.

Darüber hinaus werden die Informationsmöglichkeiten der Bürger durch die einheitliche Behördenrufnummer 115 verbessert werden. Grundlage hierfür ist ein Beschluss des Bundeskabinetts von Juni 2010 zur Beteiligung der Bundesverwaltung an der einheitlichen Behördenrufnummer 115. Die für das Wissensmanagement des Informationsverbands eingestellten Informationen werden fortlaufend ergänzt und aktualisiert. Das Verbrauchertelefon der Bürgerkontaktstelle im Bundesverbraucherministerium wird mit der einheitlichen Behördennummer 115 verknüpft.

### 3. Stiftungen und Verbraucherorganisationen

Eine unabhängige Information und Beratung der Verbraucherinnen und Verbraucher erfolgt in Deutschland durch verschiedene Institutionen und privatrechtlich organisierte Verbrauchereinrichtungen. Die Verbraucherorganisationen nehmen zudem die Interessenvertretung der Verbraucher in der Öffentlichkeit und gegenüber den politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsträgern wahr. Ferner leisten sie – etwa durch die Abmahnung unlauterer Anbieter – einen Beitrag zur Rechtsdurchsetzung und für fairen Wettbewerb.

Zur Finanzierung ihrer Tätigkeit können die Verbraucherorganisationen die erforderlichen Mittel allerdings meist nicht allein aus privaten Quellen aufbringen. Vielfach erhalten sie daher finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand. Die Finanzierung der individuellen Verbraucherberatung ist grundsätzlich Aufgabe der Länder. So wird die Verbraucherberatung vor Ort durch die Verbraucherzentralen in den Ländern aus den Länderhaushalten unterstützt. Die Bundesregierung fördert dagegen aus dem Bundeshaushalt bundesweit tätige Einrichtungen und Institutionen: Es handelt sich hierbei um den Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. als Dachorganisation der 16 Verbraucherzentralen in den Ländern und von 26 verbraucherpolitisch orientierten Verbänden, die Stiftung Warentest sowie den DIN Verbraucherrat.

Trotz staatlicher Unterstützung steht die Unabhängigkeit der geförderten Verbraucherorganisationen im Vordergrund. So hat die Stiftung Warentest zusätzliches Stiftungskapital in Höhe von 50 Mio. Euro erhalten, um sie von den jährlichen Zuwendungen des Bundes unabhängiger zu machen. Gegenüber einem anfänglichen Stiftungskapital von umgerechnet rund 9 Mio. Euro zum Zeitpunkt ihrer Gründung im Jahr 1964 verfügt sie zum 1. Januar 2012 nunmehr über ein Stiftungskapital von mittlerweile 75 Mio. Euro und hat damit deutlich an Unabhängigkeit gewonnen.

Auch andere von der Bundesregierung geförderte Einrichtungen tragen zur unabhängigen Verbraucherinformation bei, wie etwa der aid Infodienst e. V., der u. a. über Ernährung, Lebensmittel und Haushaltsführung informiert oder die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V.

Neben der institutionellen Förderung von Verbraucherorganisationen trägt die Bundesregierung zudem im Wege der Projektförderung zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher bei. Informationsmaßnahmen zu verschiedenen Fachfragen werden dabei von den jeweils fachlich zuständigen Ressorts initiiert, gefördert oder unterstützt.

Neben der institutionellen Förderung durch die jeweiligen Länderhaushalte, die insbesondere die Beratungstätigkeit vor Ort gewährleistet, erhalten die Verbraucherzentralen in den Ländern ferner Projektmittel aus dem Etat des Bundesverbraucherministeriums. Seit Jahren werden nicht nur Maßnahmen zur Ernährungsaufklärung finanziert, sondern auch im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes ist die jährliche Förderung von Maßnahmen der Verbraucherzentralen verstetigt worden.

Um neben staatlichen Mitteln auch weitere Finanzierungsquellen für die Verbraucherarbeit zu erschließen, hat der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. in 2010 die Deutsche Stiftung Verbraucherschutz gegründet.

Damit wird neben der öffentlichen Hand auch Privatpersonen, der Wirtschaft und Verbänden die Möglichkeit zum sichtbaren Engagement in Sachen Verbraucherschutz gegeben. Bislang hat im Wesentlichen das Bundesverbraucherministerium die Deutsche Stiftung Verbraucherschutz durch Bereitstellung von Stiftungskapital in Höhe von 10 Mio. Euro unterstützt. Aber auch erste Unternehmen haben sich beteiligt, zum Beispiel die ING-DiBA AG mit einer Spende in Höhe von 500 000 Euro.

### 4. Initiativen und Projekte

#### Verbraucher in der digitalen Welt

Auf dem Informationsportal „www.verbraucher-sicher-online.de“ der Technischen Universität Berlin finden Verbraucherinnen und Verbraucher umfassende Informationen und praktische Hilfestellungen rund um Computer und Internet. Das Portal stellt sicherheitstechnische und andere praktische Informationen einfach und verständlich aufgearbeitet zur Verfügung, so dass die Verbraucher die nötigen Vorkehrungen treffen können, um sich sicher im Internet bewegen und ihre Daten schützen zu können. Das Portal informiert in Bezug auf Internet-Anwendungen – wie zum Beispiel Online-Banking, Online-Shopping, E-Mail, Soziale Netzwerke – und auf die Nutzung von Medienportalen praxisnah darüber, wie diese Dienste sicher genutzt werden können. Das Portal kooperiert eng mit anderen Institutionen, um die Informationen miteinander zu vernetzen, u. a. mit dem ebenfalls vom Bundesverbraucherministerium geförderten Projekt „Verbraucherrechte in der digitalen Welt“.

Das Projekt Verbraucherrechte in der digitalen Welt des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V. soll zur besseren Durchsetzung der Rechte der Verbraucher in der digitalen Welt beitragen, indem es einerseits Rechtsmissbrauch bei den einzelnen Angeboten im Internet aufspürt und rechtliche Maßnahmen dagegen einleitet sowie andererseits durch die gezielte Aufklärung Verbraucher besser über ihre Rechte informiert. So wurden u. a. mehrere soziale Netzwerke erfolgreich wegen verbraucherunfreundlicher Allgemeiner Geschäftsbedingungen abgemahnt. Auf der projektbezogenen Internetseite [www.surferhaben-rechte.de](http://www.surferhaben-rechte.de) können Verbraucher erfahren, was Datenschutz, Vertragsrecht und Urheberrecht im Online-Alltag für sie bedeuten und über die Kontaktstelle „Schwarzes Schaf“ Fehlverhalten von Anbietern melden.

Das Bundesverbraucherministerium bietet zwei Online-Anwendungen im Kampf gegen Internetkostenfallen an. Verbraucherinnen und Verbraucher können mit dem Online-Spiel „Vorsicht Falle“ spielerisch lernen, Kostenfallen im Internet zu erkennen und beim Surfen im Internet mit Hilfe des Browser-Plug-Ins „Kostenfinder“ kostenrelevante Information auf Webseiten leichter entdecken. „Kostenfinder“ und „Vorsicht Falle“ stehen kostenlos im Internetangebot des Bundesverbraucherministe-

riums zur Verfügung. Weitere Informationen bietet das Bundesjustizministerium auf seiner Internetseite.

Ein weiterer Bestandteil der Verbraucherinformation über Internetkostenfallen war die Förderung des Projektes „Vorsicht-im-Netz“ des Europäischen Verbraucherzentrums Deutschland mit einer gleichnamigen Webseite. Hier finden Verbraucherinnen und Verbraucher wichtige Informationen sowie konkrete Ratschläge für den Fall, dass man in eine Kostenfalle getappt ist. Diese Informationen werden sowohl in Textform als auch durch anschauliche Videos und eine Flash-Präsentation vermittelt. In einem Quiz können Erwachsene und Jugendliche ihr Wissen testen.

Im Rahmen dieses Aufklärungsprojektes wurde auch ein Artikel zu Kostenfallen in der freien Enzyklopädie Wikipedia erstellt. Der Artikel enthält allgemeinverständliche Beschreibungen, gibt Hinweise, wie Internetkostenfallen erkannt und vermieden werden können und wie Betroffene reagieren sollten.

### **Angebote für Senioren und ihre Angehörigen**

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend führt seit 2008 gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die Initiative „Wirtschaftsfaktor Alter“ durch. Sie verbindet Elemente der Senioren-, Wirtschafts- und Verbraucherpolitik. Ziel ist es, die Lebensqualität älterer Menschen zu verbessern und die ökonomischen Chancen des demografischen Wandels besser zu nutzen. Die Bundesregierung möchte die Potenziale des Marktes für generationengerechte Produkte und Dienstleistungen aufzeigen, Impulse geben für die Entwicklung von innovativen Ideen sowie ältere Menschen in ihrer Rolle als Verbraucherinnen und Verbraucher stärken. Zentrale Elemente sind die Informationsplattform [www.wirtschaftsfaktor-alter.de](http://www.wirtschaftsfaktor-alter.de) und Veranstaltungsreihen zum Thema „Produkte und Dienstleistungen für Ältere“.

Um besondere Wünsche und Anforderungen von Seniorinnen und Senioren bereits in der Planungs- und Entwicklungsphase berücksichtigen zu können, wurde ein Kompetenznetzwerk Universal Design am Internationalen Design Zentrum Berlin (IDZ) eingerichtet. Das IDZ zeigte bis Ende 2011 in einer bundesweiten Wanderausstellung Produkte, die die Wünsche und Bedürfnisse der älteren Generation aufgreifen, aber gleichzeitig generationenübergreifend für viele Lebensalter attraktiv sind. Die Ausstellung trägt den Titel „Universal Design: Unsere Zukunft gestalten“.

Als weiteres Element der Initiative „Wirtschaftsfaktor Alter“ wurde das Qualitätszeichen „Generationenfreundliches Einkaufen“ entwickelt, das unter der Trägerschaft des Handelsverbandes Deutschland – Der Einzelhandel (ehemals Hauptverband des Deutschen Einzelhandels) verliehen wird. Bereits mehr als 2 600 Einzelhandelsunternehmen wurden auf ihre kundenfreundliche Ausstattung und Serviceleistungen getestet und dürfen mit dem Qualitätszeichen werben ([www.generationenfreundliches-einkaufen.de](http://www.generationenfreundliches-einkaufen.de)).

Die Bundesregierung fördert den Ausbau der Internetdatenbank [www.heimverzeichnis.de](http://www.heimverzeichnis.de). Damit können sich Seniorinnen und Senioren sowie ihre Angehörigen auf der Suche nach einem Heim kostenlos, unabhängig und vergleichbar über die Lebensqualität von Alten- und Pflegeheimen in ihrer Umgebung informieren. Zusätzlich sind in dieser bundesweiten Datenbank zum Teil auch die Ausstattungsmerkmale und Leistungsangebote der Heime abrufbar.

Zur Erfassung und Bewertung für Lebensqualität wurden wissenschaftliche Kriterien entwickelt, die sich an der „Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen“ orientieren. Mit Hilfe von 121 Kriterien beurteilen geschulte, ehrenamtliche Gutachterinnen und Gutachter die Lebensqualität in Alten- und Pflegeheimen in den Bereichen Autonomie der Bewohnerinnen und Bewohner, Teilhabe am Leben im Heim und außerhalb sowie Menschenwürde. Heime, deren Verbraucherfreundlichkeit durch die nachgewiesene hohe Lebensqualität festgestellt wurde, erhalten eine Urkunde und werden mit einem „Grünen Haken“ gekennzeichnet, der für ein Jahr gültig ist.

Demenzkrankungen sind ein zunehmendes Problem in einer alternden Gesellschaft. Mit dem Wegweiser Demenz ([www.wegweiser-demenz.de](http://www.wegweiser-demenz.de)) stellt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend seit September 2010 eine Internetplattform zur Verfügung, die neben Informationen zu Demenz auch Beratung und Austausch von Erfahrungen ermöglicht. In einer bundeszentralen Datenbank finden sich wohnortnahe Hilfeangebote.

### **Finanzwissen ausbauen**

Damit Verbraucherinnen und Verbraucher das nötige Rüstzeug zur Auswahl und zum Umgang mit Geldanlagen erwerben können, hat das Bundesverbraucherministerium im Jahr 2009 das interaktive Internetangebot zu Finanzmarktthemen der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen ins Leben gerufen. Die im Rahmen dieses Projektes eingerichtete Webseite [verbraucherfinanzwissen.de](http://verbraucherfinanzwissen.de) bietet umfangreiche Informationen rund um das Thema Geldanlage und Finanzdienstleistungen und gibt Antworten auf häufig gestellte Fragen. Sie ist zudem Wegweiser für Depotinhaber, ermöglicht regelmäßige Chats mit Finanzexperten und themenspezifische Foren für einen moderierten Erfahrungsaustausch von Bankkunden untereinander.

Im Dezember 2010 ging das Online-Forum „Phishing Radar“ an den Start. Verbraucherinnen und Verbraucher können in diesem Portal so genannte Phishing-E-Mails melden, die mit dem Ziel versandt werden, an vertrauliche Verbraucherdaten – zum Beispiel Benutzernamen und Passwörter für das Online-Banking oder auch Kreditkarteninformationen – zu gelangen. Die Phishing-E-Mails werden mit der Meldung an „Phishing Radar“ sofort öffentlich und dienen anderen Nutzern als Warnung. Ergänzt wird das Angebot durch hilfreiche Informationen und Tipps zum Schutz gegen Phishing auf den Seiten von [verbraucherfinanzwissen.de](http://verbraucherfinanzwissen.de).

### Nachhaltig konsumieren

Gerade mit Blick auf eine stetig wachsende Weltbevölkerung und begrenzte Ressourcen stellt sich die Frage, wie zukünftig der Lebensbedarf von 9 Milliarden Menschen gedeckt und Partizipation sichergestellt werden kann. Eine Diskussion um unsere Lebensstile und um unsere Verantwortung auch beim Konsum ist unerlässlich. Nachhaltiger Konsum bedeutet vor allem bewusst zu konsumieren, genauer hinzuschauen und die eigene „Gesamtbilanz“ im Auge zu haben. Die Bundesregierung begrüßt und unterstützt die Entwicklung zu einem bewussten, reflektierten Verbraucher- und Kaufverhalten und greift diese aktiv in ihrer Verbraucherpolitik auf. Die Bundesregierung hat das Thema nachhaltiger Konsum zuletzt im Rahmen des am 15. Februar 2012 vom Bundeskabinett beschlossenen Fortschrittsberichts zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aufgegriffen<sup>61</sup>.

Immer mehr Verbraucherinnen und Verbraucher interessieren sich für die Auswirkungen von Produktion und Konsum auf die Gesellschaft, das Klima und die Umwelt. Sie fordern von den Anbietern der Produkte und Dienstleistungen die Einhaltung ökologischer und sozialer Standards sowie die Beachtung von Nachhaltigkeitsaspekten im gesamten Prozess von der Erzeugung und Verarbeitung über den Handel bis zum Verbrauch. Wenn den Verbrauchern die erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden, können sie mit ihrem Kaufverhalten Einfluss auf Herstellungsbedingungen, Qualität und Nachhaltigkeit der Erzeugnisse nehmen. Verlässliche Informationen bieten vor allem Siegel und Gütezeichen wie der Blaue Engel. Zusätzlich bietet die Broschüre „Der nachhaltige Warenkorb“ des von der Bundesregierung berufenen Rats für Nachhaltige Entwicklung eine Hilfestellung beim Kauf von Waren, die zumindest in Teilbereichen Nachhaltigkeitsansprüchen gerecht werden.

Eine möglichst frühzeitige Bewusstseinsbildung für einen nachhaltigen Konsum ist wichtig. Aus diesem Grund fördert die Bundesregierung unter anderem Projekte, bei denen sich bereits Jugendliche mit dem Thema nachhaltiger Konsum auseinandersetzen können.

Die an vielen Orten in Deutschland gezeigte, vom Bundesverbraucherministerium geförderte interaktive und multimediale Ausstellung des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland „Deine Konsumlandschaft“ hat gerade die Jüngeren mit Aspekten des nachhaltigen Konsums vertraut gemacht.

Über die bisherige breite Maßnahmenpalette im Bereich der Verbraucherinformation hinaus ist es sinnvoll, Trendentwicklungen in Richtung eines nachhaltigen Konsums stärker zu unterstützen. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat aus diesem Grund im Rahmen der Sozial-ökologischen Forschung von 2008 bis 2011 insgesamt 10 Projekte mit 10 Mio. Euro zum Thema „Vom Wissen zum Handeln – Neue Wege zum nachhaltigen Konsum“ gefördert. Ein Sammelband fasst die Erkenntnisse in konzentrierter Form zusammen.<sup>62</sup>

Im Jahr 2012 startet das Bundesverbraucherministerium eine breite Informationskampagne, in der Verbraucherinnen und Verbraucher sehr breit über Möglichkeiten zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen informiert werden sollen. In Deutschland werden viele Lebensmittel weggeworfen. Eine höhere Wertschätzung von Lebensmitteln ist sowohl aus ethischen und ökonomischen als auch aus ökologischen Gründen wichtig, denn die Produktion von Lebensmitteln hat nicht unerhebliche Umweltauswirkungen. Eine Ursache dafür, dass Lebensmittel unnötig auf dem Müll landen, ist offensichtlich die falsche Interpretation des Mindesthaltbarkeitsdatums. Es wird von Verbraucherinnen und Verbrauchern oft so verstanden, dass nach Ablauf dieses Datums ein Lebensmittel nicht mehr genießbar und daher wegzuwerfen ist. Dies ist jedoch eine Fehlinterpretation. Das Bundesverbraucherministerium sieht daher Informationsbedarf insbesondere zum richtigen Umgang mit dem Mindesthaltbarkeitsdatum und setzt sich für das richtige Verständnis und die richtige Handhabung in der Praxis ein.

### Verantwortung für das Gemeinwesen übernehmen

Eine steigende Anzahl von Unternehmerinnen und Unternehmern übernimmt gesellschaftliche Verantwortung und engagieren sich über die gesetzlichen Anforderungen hinaus beispielsweise für soziale und Umweltbelange. Dies kann im lokalen Umfeld des Unternehmens durch Unternehmen als Bürger (Corporate Citizenship) oder im Geschäftsfeld des Unternehmens als Unternehmerische Gesellschaftsverantwortung (Corporate Social Responsibility) geschehen. Der Begriff Corporate Social Responsibility (CSR) steht für verantwortliches Handeln im Kerngeschäft. CSR beschreibt ein integriertes Unternehmenskonzept, das alle freiwilligen sozialen, ökologischen und ökonomischen Beiträge eines Unternehmens zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung beinhaltet, die über die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen hinausgehen und die Wechselbeziehungen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Lieferanten, Mitgliedern der Zivilgesellschaft, Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie weiteren Beteiligten („Stakeholder“) einbeziehen. Die Bundesregierung hat diese, sich dynamisch entwickelnde Form gesellschaftlicher Verantwortungsübernahme von Unternehmen aufgegriffen und fördert sie im Rahmen einer im Oktober 2010 beschlossenen „Nationalen Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR) – Aktionsplan CSR“. In dieser Strategie wird auch auf die Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher verwiesen. Diese entscheiden in erheblichem Maß mit ihrem Kaufverhalten über das Gelingen von Strategien des freiwilligen gesellschaftlichen Engagements der Unternehmen. Ebenso bewerten Verbraucherinnen und Verbraucher als Wirtschaftsbürger sowie auch Verbraucherorganisationen das CSR-Engagement von Unternehmen nach Transparenz, Glaubwürdigkeit und Reputation. Dadurch übernehmen sie neue öffentliche Verantwortung.

## 5. Verbraucherinformation durch Siegel und Gütezeichen

Prüfsiegel und Gütezeichen, die auf hohen Standards beruhen, können zu effizienten und transparenten Marktverhältnissen beitragen und so eine gute Grundlage für selbstbestimmte und eigenverantwortliche Verbraucherentscheidungen bilden.

Zertifizierungen und Gütezeichen, Siegel und Label sind für die Unternehmen wichtige Kommunikations- und Marketinginstrumente, die über besondere Eigenschaften der Produkte und Dienstleistungen, besondere Standards bei der Erzeugung und beim Vertrieb oder über ethische Qualitäten informieren. Entsprechend groß ist die Fülle an Siegel- und Zertifizierungssystemen, Prüfzeichen und zeichenähnlichen Aussagen (claims). Für Verbraucherinnen und Verbraucher ist es praktisch unmöglich, die Bedeutung aller Siegel und Gütezeichen nachzuvollziehen und einzuordnen. Werbeaussagen wie „geprüft von ...“ bauen darauf, dass Verbraucher mit dieser Auslobung Verlässlichkeit und Güte assoziieren oder diese Einordnung sogar auf Eigenschaften übertragen, die gar nicht Gegenstand der Prüfung waren. Insbesondere Prozesseigenschaften können die Verbraucher in der Regel nicht selbst nachprüfen; sie sind daher auf die Angaben des Anbieters angewiesen.

### Zertifizierungssysteme und Label vergleichen und einordnen

Die Vielzahl der Label ist für Verbraucher schwer zu überschauen und es bleibt oft unklar, welche Qualitätskriterien damit tatsächlich verbunden sind. Eine Schutzvorschrift vor Irreführung und Täuschung durch Label bei Produkten, die unter das Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) fallen, ist mit § 11 LFGB gegeben.

Um einem Wildwuchs an Auslobungen und dem Risiko der Irreführung zu begegnen, sind aussagekräftige, verlässliche und aus Verbrauchersicht überschaubare Kennzeichen vonnöten. Vorzugsweise sollten ambitionierte und funktionierende Siegel genutzt, weiterentwickelt oder integriert werden, statt neue parallele Siegel zu schaffen. Die Prüfkriterien für Siegel und Gütezeichen sollten einem umfassenden Qualitätsanspruch genügen, besondere Qualitäten oder Eigenschaften erfassen und über die bloße Einhaltung von Rechtsvorschriften hinausgehen. Die Zertifizierungen und Gütezeichen sollten von einer unabhängigen, objektiven und fachlich kompetenten Stelle vergeben, Verstöße innerhalb des Zertifizierungssystems wirksam sanktioniert und die Vergabekriterien dokumentiert und veröffentlicht werden.

Die Bundesregierung fördert Informationen über Zertifizierungssysteme und Label. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Datenbank [www.label-online.de](http://www.label-online.de), bei der sich Verbraucherinnen und Verbraucher über einzelne Kennzeichen und ihre Qualität informieren können, das Forum Fairer Handel sowie die Förderung von themenspezifischen Internetplattformen (zum Beispiel „Aktiv gegen Kinderarbeit“).

Kasten 4

### Zertifizierungssysteme für nachhaltige Produktion

Das bekannte und erfolgreiche deutsche Umweltzeichen „Blauer Engel“ wird von der Bundesregierung weiter gestärkt und soll noch mehr als bisher Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigen. Vorgeesehen ist, die Akzeptanz und Verbreitung des Blauen Engels zu fördern, beispielsweise durch eine Schwerpunktsetzung auf verschiedene Umweltaspekte, eine stärkere Öffentlichkeitsarbeit, die im Dezember 2011 erfolgte Einrichtung einer „Blauer-Engel-Produktwelt“ ([blauer-engel-produktwelt.de](http://blauer-engel-produktwelt.de)) sowie eine intensivere Zusammenarbeit mit dem Handel.

Die Bundesregierung unterstützt weitere freiwillige Standardsysteme für Nachhaltigkeit, die von unabhängiger Seite überprüft werden und die in der Zuliefererkette wirken, wie zum Beispiel die Siegel Fairer Handel, Rainforest Alliance, den Common Code for the Coffee Community oder das MSC-Siegel für nachhaltige Fischerei. Die Standards, deren Einhaltung diese Systeme sicherstellen, basieren unter anderem auf den ILO-Kernarbeitsnormen.

Die Bundesregierung prüft, ob und wie ein freiwilliges übergeordnetes staatliches „Dach-“ oder „Rahmen-“ Siegel für Nachhaltigkeit ein geeignetes Instrument sein kann, um Erzeugern, Handel und Verbrauchern eine bessere Orientierung geben zu können. Ein solches „Dachsiegel“ könnte die vorhandenen privaten Siegel ergänzen. Als Voraussetzung für die Vergabe des „Dachsiegels“ müssten bestimmte Kriterien wie z. B. externe Prüfung, Unabhängigkeit und Überprüfbarkeit ihrer Kriterien im jeweiligen Vergabeprozess erfüllt werden. Zudem müsste der Anspruch der Siegel oberhalb der gesetzlichen Mindeststandards liegen. Weiterhin wären für die Vergabe des „Dachsiegels“ Verfahrens- und Entscheidungsregeln nötig, nach denen der inhaltliche Anspruch der Siegel für eine Aufnahme in das Nachhaltigkeitsdach beurteilt wird. Hier wäre ein mehrdimensionaler Qualitätsanspruch anzulegen.

### Über Energieverbrauch und Energieeffizienz informieren

Des Weiteren unterstützt die Bundesregierung die volle Ausschöpfung des europäischen Rechtsrahmens bei der Energiekennzeichnung, um Verbraucherinnen und Verbrauchern einen besseren Vergleich über den Energieverbrauch – bei Autos auch über den CO<sub>2</sub>-Ausstoß – zu ermöglichen. Auf EU-Ebene trat im Jahr 2010 eine neue Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie in Kraft, auf deren Grundlage produktgruppenspezifische Energieetiketten eingeführt werden können. Die Richtlinie reformiert das seit den 1990er Jahren für Haushaltsgeräte etablierte „A-G Label“. Schrittweise können nun bestehende Energieetiketten durch die Einführung zusätzlicher Klassen bis zu A+++ auf den aktuellen Stand der Technik an-

gepasst werden. Für Geschirrspüler, Waschmaschinen und Kühl- und Gefriergeräte ist dies schon erfolgt. Darüber hinaus können für zusätzliche energieverbrauchsrelevante Produktgruppen Energieetiketten eingeführt werden; für Fernseher wurde dies bereits umgesetzt. Das Etikett weist unter anderem den Jahresstromverbrauch der Geräte aus. Verbraucher sind in der Lage, auf einen Blick die Effizienz eines Produkts zu erkennen und mit anderen Produkten einer Klasse zu vergleichen.<sup>63</sup>

Die Verbesserung der Energieeffizienz von Produkten muss in enger Abstimmung mit den Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung (Ökodesign) energieverbrauchsrelevanter Produkte im Rahmen der EG-Ökodesign-Richtlinie erfolgen, auf deren Grundlage in so genannten Durchführungsmaßnahmen – meist EU-Verordnungen – für einzelne Produktgruppen verbindliche Mindeststandards festgesetzt und stufenweise verschärft werden. Dabei wird ein Ansatz über den gesamten Lebenszyklus des jeweiligen Produktes verfolgt. Produkte, die bei Inkrafttreten einer Anforderungsstufe den vorgeschriebenen Mindesteffizienzwert nicht einhalten, dürfen in der EU nicht mehr in Verkehr gebracht werden. Die Vorschriften richten sich nicht nur an die heimischen Hersteller, sondern auch an Importeure. Der Geltungsbereich der Richtlinie war ursprünglich auf energiebetriebene Produkte beschränkt. Er wurde nun auf alle energieverbrauchsrelevanten Produkte ausgeweitet, also auch auf solche, die selbst keine Energie verbrauchen, aber den Energieverbrauch beeinflussen (z. B. Fenster)<sup>64</sup>. Damit können weitere negative Umweltauswirkungen vermindert werden.

Bislang hat die Europäische Kommission die Ökodesign-Anforderungen für insgesamt zwölf energiebetriebene Produktgruppen in Form von Verordnungen verabschiedet. Dazu gehören beispielsweise Fernsehgeräte, Haushaltskühl- und Gefriergeräte, Waschmaschinen, Geschirrspüler, externe Netzteile und Ladegeräte oder Lampen. Weitere Produktgruppen sollen folgen, wie z. B. Warmwasserbereiter, Heizkessel, Wasserpumpen, PCs und Computermonitore, Staubsauger, Wäschetrockner, Kaffeemaschinen, Mikrowellengeräte, Klima- und Lüftungsanlagen.

Die Bundesregierung setzt sich auf EU-Ebene für eine noch wirksamere Umsetzung und ein besseres Zusammenspiel dieser Instrumente ein, um besonders umweltfreundlichen und energieeffizienten Produkten (sog. „top runner“) eine schnellere Verbreitung auf dem Markt zu ermöglichen.

### **Tierschutzlabel**

Die Bundesregierung unterstützt die Einführung eines freiwilligen, EU-weiten Tierschutzlabels. Das Bundesverbraucherministerium hat ein Forschungsprojekt „Perspektiven für ein Europäisches Tierschutzlabel“ initiiert und gefördert. Ein Tierschutzlabel bei Lebensmitteln kann die gesetzlichen Mindeststandards in der Tierhaltung ergänzen und mittelbar zu einer Verbesserung des

Tierschutzes in der Nutztierhaltung beitragen. Für Verbraucher bietet sie eine verlässliche Information und Entscheidungsgrundlage. Das Tierschutzniveau für ein derartiges Label sollte deutlich oberhalb der rechtlich gesetzten Standards liegen.

### **Regionalkennzeichnung**

Vor dem Hintergrund der Vielzahl an Regionalsiegeln prüft das Bundesverbraucherministerium die Möglichkeiten für eine bundesweite Regionalkennzeichnung auf freiwilliger Basis. Ziel ist es, Verbraucherinnen und Verbrauchern das Verständnis und die Übersicht über die vorhandenen Kennzeichen zu erleichtern und regionale Eigenschaften der Produkte wahrhaftig und nachvollziehbar zu vermitteln. Einer Studie zufolge wurden Kriterien für eine transparente und wahrhaftige Kennzeichnung erarbeitet. Das hier vorgestellte Konzept eines „Regionalfensters“ dürfte die Kriterien weitestgehend erfüllen. Die weitere Ausgestaltung des Konzeptes obliegt den Wirtschaftsbeteiligten und beinhaltet als wesentlichen Bestandteil auch ein privatrechtlich organisiertes Zertifizierungs- und Kontrollsystem. Die grundlegenden Arbeiten sollen bis Ende 2012 abgeschlossen sein.

## **6. Verbraucherbildung und Kompetenzerweiterung**

### **Initiative „Verbraucherbildung – Konsumkompetenz stärken“**

Verbraucherbildung ist das Fundament für sinnvollen Konsum und gleichberechtigte Marktteilnahme. Gerade in jungen Jahren ist es wichtig, Fähigkeiten zu erwerben, um den Konsumalltag erfolgreich zu gestalten. Gleichzeitig werden junge Menschen in der heutigen Informations- und Konsumgesellschaft in besonderem Maße gefordert. Eine ganze Reihe von Werbestrategien und Angeboten sind unter Nutzung von modernen Informationstechnologien und sozialen Netzwerken ganz auf Jugendliche abgestimmt. Diese verfügen häufig über wenig oder noch keine Erfahrungen im Umgang mit Geld oder bei der Auswahl von Produkten und Dienstleistungen.

Es ist deshalb ein verbraucherpolitisches Anliegen, die schulische Vermittlung von Alltagskompetenzen zu stärken. Dies betrifft eine ausgewogene Ernährung ebenso wie den Umgang mit Informationen und Medien, die Finanzbildung oder auch die Kenntnis der Rechte und Pflichten als Verbraucher im Allgemeinen.

Das Bundesverbraucherministerium hat im Jahr 2010 eine „Initiative Verbraucherbildung – Konsumkompetenz stärken“ ins Leben gerufen. In Zusammenarbeit mit den für die schulische Bildung zuständigen Ländern soll diese Initiative die Grundlage für ein bundesweites Netzwerk im Bereich der Verbraucherbildung schaffen. Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung, Wissenschaft und Berufspraxis erhalten die Möglichkeit, Erfahrungen auszutauschen und gute Beispiele bundesweit bekannt zu machen. Dieser Dialogprozess wurde im November 2010

mit einer Netzwerkkonferenz formell eröffnet. Die erste Netzwerkkonferenz bot Kultus- und Verbraucherschutzministerien der Länder, Verbänden sowie Wissenschaftlern, Schulbuchverlagen und Lehrkräften ein Forum. Der Austausch wird mit weiteren Tagungen zu bestimmten Fachthemen sowie zur Zwischenbilanz fortgesetzt.

Außerdem hat die „Initiative Verbraucherbildung – Konsumkompetenz stärken“ das Ziel, Lehrkräften einen besseren Zugang zu praxistauglichen Unterrichtsmaterialien im Bereich Verbraucherbildung zu ermöglichen. Im September 2011 wurde der Öffentlichkeit ein „Online-Kompass“ vorgestellt, in dem Lehrerinnen und Lehrer geeignete Materialien zur Vermittlung von Alltagskompetenzen finden können. Dieser Kompass wurde vom Bundesverbraucherministerium in Auftrag gegeben und soll dauerhaft vom Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. ausgebaut und fortgeführt werden.

Ergänzend dazu wird von Mai 2011 bis März 2012 ein „Ideenwettbewerb Verbraucherbildung – Fürs Leben lehren“ durchgeführt, der sich an Lehramtsstudierende für weiterführende Schulen der Sekundarstufen I und II aller Fächer und aller Semester richtet. Mit dem Wettbewerb sollen Lehramtsstudierende motiviert werden, praxisnahe Wege der Vermittlung von Alltagskompetenzen im Schulunterricht zu finden und eigene Unterrichtskonzepte zu entwickeln. Ziel des Wettbewerbs ist es daher, dass die angehenden Lehrerinnen und Lehrer Themen der Verbraucherbildung verstärkt in ihren Unterricht einbauen, um jungen Menschen Fähigkeiten zu vermitteln, mit denen sie Konsumententscheidungen selbstbestimmt und eigenverantwortlich treffen können. Die besten Beiträge werden von einer Fachjury ausgezeichnet.

Das Bundesumweltministerium bietet über sein Online-Angebot [www.umwelt-im-unterricht.de](http://www.umwelt-im-unterricht.de) Informationen auch im Bereich der Verbraucherbildung. Wöchentlich werden dort aktuelle Themen für Lehrkräfte aufbereitet. Thematische Beispiele sind „Nachhaltiger Konsum an Weihnachten“, „Umweltfreundliche Reisen“ oder „Regionale Produkte“. Der monatlich erscheinende BMU-Bildungsnewsletter stellt darüber hinaus verbraucherorientierte Hinweise im Bereich Umweltbildung zusammen.

### Medienkompetenz steigern

Zum sicheren Umgang mit dem Internet gehört das Wissen, wie das Internet funktioniert, aber auch der verantwortungsvolle Umgang mit den eigenen Daten und den Daten der anderen. Medienkompetenz ist daher für die Bundesregierung von hoher Bedeutung.

Bereits 2009 hat das Bundesverbraucherministerium die „Kompetenzoffensive Digitale Welt“ gestartet. Mit der Offensive setzt sich das Ministerium für einen sicheren und verantwortungsvollen Umgang mit dem Medium Internet und den persönlichen Daten im Internet ein. Das Ministerium fördert verschiedene Projekte, die zur Steigerung der Medienkompetenz der Verbraucherinnen und

Verbraucher in den unterschiedlichen Altersgruppen beitragen sollen.

Die Jugendkampagne „watch your web“, durchgeführt von IJAB – Fachstelle für internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland e. V., hat Jugendliche für einen verantwortungsvollen Umgang mit persönlichen Daten in sozialen Netzwerken sensibilisiert. Gleichzeitig wurde ihnen die Bedeutung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung vermittelt und ihre Medienkompetenz gestärkt. Der große Erfolg der Kampagne mit über einer Million unterschiedlicher Nutzerinnen und Nutzer der Webseite bestätigt, dass das Thema in der Gesellschaft auf großes Interesse stößt. Die weitreichenden Lerneffekte werden durch eine interne Onlineumfrage belegt, nach der viele der 12- bis 14-jährigen Nutzer angegeben haben, dass sie durch die Kampagne vorsichtiger bei der Veröffentlichung privater Daten im Netz geworden sind.

### 7. Verbraucherforschung

Verbraucherpolitik erstreckt sich auf viele Lebensbereiche. Daher ist es erforderlich, die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland systematisch und wissenschaftlich fundiert zu analysieren, ungleichgewichtige oder intransparente Marktsituationen zu untersuchen und die Voraussetzungen für eine souveräne Teilhabe der Verbraucher am Wirtschaftsgeschehen zu identifizieren.

Eine Forschungslandschaft, die sich interdisziplinär in voller Breite und Tiefe mit den wissenschaftlichen Fragen der Verbraucherpolitik befasst, ist in Deutschland bisher nicht ausgeprägt. Die Verbraucherforschung sollte nicht mit einer absatzorientierten Konsumforschung verwechselt werden, die eher auf die Optimierung des Marketings der Unternehmen zielt. Es geht vielmehr um Forschung, die an den Verbraucherinteressen orientiert ist. Eine Reihe von Wissenschaftlern und Forschergruppen beschäftigt sich – wenn auch nur teilweise – mit rechtlichen, volkswirtschaftlichen oder sozialwissenschaftlichen Fragen der Verbraucher.

Dabei sind die Aufgabenfelder für die Verbraucherforschung mannigfaltig. Neben der Ernährungsforschung, die in Teilen auch von der Ressortforschung abgedeckt wird, geht es zum Beispiel um Mobilität, Wohnung, Energie, Bekleidung, Freizeit, Tourismus, Finanzen, Gesundheit, Bildung, Sicherheit, Altersvorsorge, Information und Kommunikation.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung fördert im Rahmen der Sozial-ökologischen Forschung Projekte, in denen die gesellschaftlichen Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung erforscht werden. Dabei ist die Verbraucherperspektive ein wesentliches Kriterium. Themenschwerpunkte der Sozial-ökologischen Forschung waren u. a. von 2008 bis 2011 „Neue Wege zum nachhaltigen Konsum“, seit 2010 die „Sozialen Dimensionen von Klimaschutz und Klimawandel“ und ab 2012 die „Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems“.

### **Gutachten zur „Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“**

Vom Bundesverbraucherministerium wurde ein umfangreiches Gutachten zur „Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“ ausgeschrieben und an das PROGNOS-Institut vergeben. Im Rahmen dieses Projektes soll eine systematische und fundierte Analyse der Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland in wichtigen Konsumbereichen erstellt werden. Dazu gehören die Märkte für Güter des täglichen Bedarfs (einschließlich Lebensmittel), Finanzen und Versicherungen, Medien und Telekommunikation, Mobilität (privater und öffentlicher Personenverkehr, Pauschalreisen), Wohnen (insbesondere Energie, Baudienstleistungen) sowie Gesundheits- und Pflegemärkte.

Im Gutachten soll dargestellt werden, inwieweit Märkte und Angebote für Verbraucherinnen und Verbraucher transparent und zugänglich sind und ob Verbraucherinnen und Verbraucher für bestimmte Entscheidungen mehr Beratung und Hilfestellung benötigen. Das Gutachten wird voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2012 vorgelegt.

### **Netzwerk und Expertenpool Verbraucherforschung**

Das Bundesverbraucherministerium hat weitere Maßnahmen zur Stärkung der Verbraucherforschung eingeleitet. So werden die in der Forschung zu den wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher und in der Verbraucherinformation aktiven Wissenschaftler und Forschergruppen in einem „Netzwerk Verbraucherforschung“ eine Plattform für den interdisziplinären, verbraucherwissenschaftlichen Austausch und eine Anlaufstelle für Themen finden. Das Netzwerk soll als Kristallisationspunkt für die auf den Verbraucher – nicht auf den Absatz – ausgerichtete Forschung in Deutschland dienen. In einem ersten Workshop des Netzwerks Verbraucherforschung am 24. November 2011 haben sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit möglichen Forschungsschwerpunkten befasst und über die Zusammenarbeit im Netzwerk diskutiert.

Zur Deckung des entsprechenden kurzfristigen Entscheidungshilfebedarfs in Fragen der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher und der Verbraucherinformation wird ein „Expertenpool“ aufgebaut. Interessierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der rechtswissenschaftlichen, wirtschaftswissenschaftlichen oder sozialwissenschaftlichen Disziplin können hier ihre Expertise einbringen.

### **Stiftungsprofessur Verbraucherrecht**

Der rechtliche Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern spielt eine wesentliche Rolle in der Verbraucherpolitik. Allerdings existierte über lange Zeit kein Lehrstuhl für Verbraucherrecht als zentraler wissenschaftlicher Ansprechpartner. Das Bundesverbraucherministerium finanziert daher die Stiftungsprofessur Verbraucher-

recht an der Universität Bayreuth. Insbesondere beim Verbraucherrecht gilt es, sowohl nationale als auch europäische und internationale Entwicklungen genau zu beobachten und wissenschaftlich im Interesse des Verbraucherschutzes zu analysieren. Mit der Stiftungsprofessur wird erstmals in dieser Form eine ganzheitliche wissenschaftliche Betrachtung des Verbraucherrechts aus zivil- aber auch aus öffentlich-rechtlicher Sicht gewährleistet. Die Förderung beträgt rund 900 000 Euro (verteilt über drei Jahre) und umfasst neben der Professur auch mehrere Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiter. Nach Ablauf der Förderung übernimmt die Universität Bayreuth die Finanzierung des Lehrstuhls. Die Stiftungsprofessur gilt in dieser Art als einzigartig in Deutschland.

### **Wissenschaftliche Gutachten zu Einzelthemen**

Neben dem Netzwerk Verbraucherforschung und der Stiftungsprofessur Verbraucherrecht als umfassende wissenschaftliche Vorhaben werden weitere wissenschaftliche Untersuchungen zu spezifischen Fragestellungen gefördert:

Seit Juli 2011 sind Banken nach dem Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz dazu verpflichtet, ihren Kunden Produktinformationsblätter zur Verfügung zu stellen. Das Bundesverbraucherministerium lässt die Qualität und Verständlichkeit der neuen Produktinformationsblätter untersuchen, um im Falle von Defiziten die Finanzbranche zu Nachbesserungen aufzufordern und ggf. im Verordnungswege konkretere Vorgaben an Format und Inhalt zu machen. Beides dient der Verbesserung des Verbraucherschutzes im Bereich der Finanzdienstleistungen. Das Untersuchungsergebnis soll im März 2012 vorliegen.

Verschiedene Untersuchungen zur Qualität der Anlageberatung kamen im Berichtszeitraum zu dem Ergebnis, dass die Anlageberatung gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern häufig unbefriedigend ist. Auch fehlt Verbrauchern oft die Kenntnis, ob die erbrachte Beratungsleistung gut oder schlecht ist. Dies ist aber bedeutsam, um Geld möglichst gut zu investieren und finanzielle Verluste zu vermeiden. Das Bundesverbraucherministerium lässt daher in einem Projekt untersuchen, welche Methoden im Hinblick auf die Messung des Kundennutzens der Anlageberatung bestehen und wie der Kundennutzen für Verbraucher und die Öffentlichkeit transparent wird.

Das Bundesverbraucherministerium hat beobachtet, dass die Zinsen für Dispositionskredite deutlich zu hoch sind und die Kreditwirtschaft diese Zinsen nur unzureichend und zeitlich verzögert an die gesunkenen Leitzinsen der Europäischen Zentralbank angepasst hat. Es hat daher eine Studie in Auftrag gegeben, die das Zinsanpassungsverhalten der Banken bei Überziehungen des Girokontos untersucht. In die Untersuchung wurden außerdem die Zinskonditionen bei Ratenkrediten und deren Verfügbarkeit einbezogen.

**Verbraucherbarometer der Europäischen Kommission**

Die Bundesregierung unterstützt die Arbeiten der Europäischen Kommission am erstmalig im Jahr 2008 erschienenen und mittlerweile zweimal jährlich veröffentlichten EU-Verbraucherbarometer. Der Ansatz, Verbraucherpolitik und Rechtsetzung stärker an Daten und Fakten auszurichten, wird grundsätzlich geteilt. Die im Frühjahr veröffentlichten Barometer konzentrieren sich auf die In-

tegration des Gemeinsamen Marktes auf dem Gebiet des Einzelhandels sowie auf eine Untersuchung der nationalen Gegebenheiten im Verbraucherschutz. Die Herbst-Barometer untersuchen hauptsächlich nationale Märkte in verschiedenen Branchen. Ergänzt wird dies durch Untersuchungen zum Preisniveau, zu Verbraucherbeschwerden und zur Produktsicherheit.

Deutschland wurde im Frühjahrs-Barometer 2011 als eines der Länder mit den besten Bedingungen für Verbraucher in Europa genannt.

## V. Rechtsvorschriften auf nationaler und europäischer Ebene, Berichte und Empfehlungen

	Seite
<sup>1</sup> Schulobstgesetz vom 24. September 2009 (BGBl. I S. 3152), das durch Artikel 34 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1934) geändert worden ist .....	6
<sup>2</sup> Schulmilch-Beihilfen-Verordnung vom 8. November 1985 (BGBl. I S. 2099), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 491) geändert worden ist .....	6
<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Erfahrungen mit der Anwendung der Hygieneverordnungen (EG) Nr. 852/2004, (EG) Nr. 853/2004 und (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 vom 28. Juli 2009 (KOM(2009) 403 endg.) .....	7
<sup>4</sup> Zweites Gesetz zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften vom 27. Juli 2011 (BGBl. I S. 1608) ...	8
<sup>5</sup> Verordnung (EG) Nr. 396/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Februar 2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen in oder auf Lebens- und Futtermitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs und zur Änderung der Richtlinie 91/414/EWG des Rates (ABl. EU L 70 S. 1) sowie entsprechende Änderungsverordnungen .....	9
<sup>6</sup> Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 der Kommission vom 19. Dezember 2006 zur Festsetzung der Höchstgehalte für bestimmte Kontaminanten in Lebensmitteln (Abl. EU L 364 S. 5) sowie entsprechende Änderungsverordnungen .....	9
<sup>7</sup> Verordnung zur Begrenzung von Kontaminanten in Lebensmitteln (KMV) vom 19. März 2010 (BGBl. I S. 287) .....	9
<sup>8</sup> Empfehlung der Kommission 2010/307/EU vom 2. Juni 2010 zur Überwachung des Acrylamidgehalts in Lebensmitteln (Abl. EU L 137 S. 4);  Empfehlung der Kommission vom 10. Januar 2011 zur Untersuchung des Acrylamidgehalts von Lebensmitteln (nicht veröffentlicht, nur notifiziert an die Mitgliedstaaten) .....	9
<sup>9</sup> Verordnung (EG) Nr. 1135/2009 der Kommission vom 25. November 2009 mit Sondervorschriften für die Einfuhr von bestimmtem Erzeugnissen, deren Ursprung oder Herkunft China ist, und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/798/EG (Abl. EU L 311 S. 3);  Melamin-Lebensmittel-Einfuhrverbotsverordnung vom 11. März 2009 (BGBl. I S. 493), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 22. Juli 2010 (BGBl. I S. 996) geändert worden ist .....	10
<sup>10</sup> Verordnung (EG) Nr. 258/2010 der Kommission vom 25. März 2010 zum Erlass von Sondervorschriften für die Einfuhr von Guarkernmehl, dessen Ursprung oder Herkunft Indien ist, wegen des Risikos einer Kontamination mit Pentachlorphenol und Dioxinen sowie zur Aufhebung der Entscheidung 2008/352/EG (Abl. EU L 80 S. 28);  Guarkernmehl-Lebensmittel-Einfuhrverbotsverordnung vom 22. Juli 2010 (BGBl. I S. 996, 1008) .....	10
<sup>11</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr. 297/2011 der Kommission vom 25. März 2011 zum Erlass von Sondervorschriften für die Einfuhr von Lebens- und Futtermitteln, deren Ursprung oder Herkunft Japan ist, nach dem Unfall im Kernkraftwerk Fukushima (Abl. EU L 80 S. 5) sowie entsprechende Änderungsverordnungen .....	10

	Seite
12 Verordnung (EG) Nr. 401/2006 der Kommission vom 22. Februar 2006 zur Festlegung von Probenahmeverfahren und Analysemethoden für die amtliche Kontrolle des Mykotoxingehaltes von Lebensmitteln (Abl. EU L 70 S. 12) sowie entsprechende Änderungsverordnungen . . . . .	10
13 Deutsche Antibiotika-Resistenzstrategie (DART). Zwischenbericht. Bundesministerium für Gesundheit, gemeinsam mit: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bundesministerium für Bildung und Forschung. April 2011 . . . . .	11
14 Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Erfassung, Auswertung und Veröffentlichung von Daten über das Auftreten von Zoonosen und Zoonoseerregern entlang der Lebensmittelkette (AVV Zoonosen Lebensmittelkette) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Februar 2012 (BAnz. S. 623) . . . . .	11
15 vgl. Fußnote 14 . . . . .	11
16 Bedarfsgegenständeverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Dezember 1997 (BGBl. 1998 I S. 5), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 7. Februar 2011 (BGBl. I S. 226) . . . . .	11
17 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 321/2011 der Kommission vom 1. April 2011 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 10/2011 hinsichtlich der Beschränkung der Verwendung von Bisphenol A in Säuglingsflaschen aus Kunststoff (ABl. Nr. L 87 S. 1) . . . . .	11
18 Verordnung (EU) Nr. 284/2011 der Kommission vom 22. März 2011 mit besonderen Bedingungen und detaillierten Verfahren für die Einfuhr von Polyamid- und Melamin-Kunststoffküchenartikeln, deren Ursprung oder Herkunft die Volksrepublik China bzw. die Sonderverwaltungsregion Hongkong, China, ist (ABl. Nr. L 77 S. 25) . . . . .	12
19 Verordnung (EU) Nr. 10/2011 der Kommission vom 14. Januar 2011 über Materialien und Gegenstände aus Kunststoff, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen (ABl. Nr. L 12 S. 1), geändert durch die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 321/2011 der Kommission vom 1. April 2011 (ABl. Nr. L 87 S. 1) . . . . .	12
20 Verordnung (EG) Nr. 450/2009 der Kommission vom 29. Mai 2009 über aktive und intelligente Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen (ABl. Nr. L 135 S. 3) . . . . .	12
21 Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABl. EU L 165 S. 1, gesamte Vorschrift ber. ABl. EU L 191 S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVO (EU) 208/2011 vom 02.03.2011 (ABl. Nr. L 58 S. 29, geänd. mWv 23.09.2011 durch Art. 1 ÄndVO (EU) 880/2011 v. 02.09.2011, ABl. Nr. L 228 S. 8) . . . . .	12
22 Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften vom 3. Juni 2008 (AVV Rahmen-Überwachung – AVV RÜb) (GMBI. 2008 S. 426) . . . . .	12
23 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	

	Seite
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 . . . . .	12
24 Verordnung (EG) Nr. 353/2008 der Kommission vom 18. April 2008 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen für Anträge auf Zulassung gesundheitsbezogener Angaben gemäß Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. EU L 109 S. 11) . . . . .	13
25 Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten (ABl. EU L 43 S. 1-6) . . . . .	14
26 Richtlinie 2001/112/EG des Rates vom 20. Dezember 2001 über Fruchtsäfte und bestimmte gleichartige Erzeugnisse für die menschliche Ernährung (ABl. EU L 10, S. 58) . . . . .	14
27 Diätverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. April 2005 (BGBl. I S. 1161), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 1. Oktober 2010 (BGBl. I S. 1306) geändert worden ist . . . . .	14
28 Gemeinsame Strategie des Bundes und der Länder zur Stärkung der Marktüberwachung im Bereich des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes (GMBL. 2009 S. 581) . . . . .	15
29 Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. 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 (ABl. EU L 218 S. 30) . . . . .	15
30 Gesetz über die Neuordnung des Geräte- und Produktsicherheitsrechts (ProdSNG) vom 8. November 2011 (BGBl. I S. 2178) . . . . .	30
31 Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über kosmetische Mittel (ABl. EU L 342 S. 59) . . . . .	15
32 Verordnung über Mittel zum Tätowieren einschließlich bestimmter vergleichbarer Stoffe und Zubereitungen aus Stoffen (Tätowiermittel-Verordnung) vom 13. November 2008 (BGBl. I, S. 2215) . . . . .	16
33 Achtzehnte Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung vom 3. August 2010 (BGBl. I, S. 1138) . . . . .	16
34 Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Sicherheit von Spielzeug (ABl. EU L 170 S. 1) . . . . .	16
35 Zweite Verordnung zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug – 2. GPSGV) vom 7. Juli 2011 (BGBl. I, S. 1350) . . . . .	16
36 Sechzehnte Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung vom 16. Juni 2008 (BGBl. I, S. 1107) . . . . .	16
37 Sechste Verordnung zur Änderung der Tabakverordnung vom 28. Juni 2010 (BGBl. I, S. 851) . . . . .	16
38 Hinweise im Internet verfügbar als „Antworten auf häufig gestellte Fragen zum Thema ‚Licht‘“ unter: <a href="http://www.umweltbundesamt.de/energie/licht/hgf.htm">http://www.umweltbundesamt.de/energie/licht/hgf.htm</a> . . . . .	16

	Seite
39 Gesetz zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung bei der Anwendung am Menschen vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2433), das durch Artikel 7 des Gesetzes vom 11. August 2010 (BGBl. I S. 1163) geändert worden ist . . .	17
40 Verordnung zum Schutz vor schädlichen Wirkungen künstlicher ultravioletter Strahlung vom 20. Juli 2011 (UV-Schutz-Verordnung) (BGBl. I S. 1412) . . . . .	17
41 Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates 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 vom 25. Oktober 2011 (ABl. EU L 304 S. 64) . . . . .	17
42 Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen vom 4. November 2010 (BGBl. I S. 1483) . . . . .	19
43 Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2074), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1634) geändert worden ist . . . . .	20
44 Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690) geändert worden ist . . . . .	20
45 Gasnetzzugangsverordnung vom 3. September 2010 (BGBl. I S. 1261) . . . . .	20
46 Gesetz zur Anpassung eisenbahnrechtlicher Vorschriften an die Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr vom 26. Mai 2009 (BGBl. I S. 1146) . . . . .	21
47 Übereinkommen zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr vom 28. Mai 1999 (BGBl. 2004 II S. 459) („Montrealer Übereinkommen“)  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 (ABl. EU L 046 S. 1) („Fluggastrechteverordnung“) . . . . .	21
48 Verordnung (EG) Nr. 392/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Unfallhaftung von Beförderern von Reisenden auf See (ABl. EU Nr. L 131 S. 24). . . . .	22
49 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 (ABl. EU Nr. L 334 S. 1) . . . . .	22
50 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 (ABl. EU L 55 S. 1) . . . . .	22
51 Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes in der gesetzlichen Krankenversicherung vom 22. Dezember 2010 (Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz – AMNOG) (BGBl. I S. 2262) . . . . .	22
52 Gesetz zur Regelung von Verträgen über Wohnraum mit Pflege- oder Betreuungsleistungen (Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz – WBVG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2319) . . . . .	23

	Seite
<sup>53</sup> Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung (Pflege-Weiterentwicklungsgesetz – PFWG) vom 28. Mai 2008 (BGBl. I S. 874) .....	23
<sup>54</sup> Gesetz zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2564) .....	23
<sup>55</sup> Gesetz zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse bei Schuldverschreibungen aus Gesamtemissionen und zur verbesserten Durchsetzbarkeit von Ansprüchen von Anlegern aus Falschberatung vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2512) .....	24
<sup>56</sup> Gesetz zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts (Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz) vom 5. April 2011 (BGBl. I S. 538) .....	25
<sup>57</sup> Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren vom 22. Juni 2011 (BGBl. I S. 1126) .....	25
<sup>58</sup> Gesetz zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S.2481) .....	25
<sup>59</sup> Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie, des zivilrechtlichen Teils der Zahlungsdiensterichtlinie sowie zur Neuordnung der Vorschriften über das Widerrufs- und Rückgaberecht vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2355) .....	26
<sup>60</sup> Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes vom 7. Juli 2009 (BGBl. I S. 1707) .....	26
<sup>61</sup> Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012 vom 15. Februar 2012, Kapitel E. III. (Text des Fortschrittsberichts unter <a href="http://www.nationale-nachhaltigkeitsstrategie.de">www.nationale-nachhaltigkeitsstrategie.de</a> ) .....	31
<sup>62</sup> Defila R., Di Giulio, A., Kaufmann-Hayoz, R. (Hrsg.), Wesen und Wege nachhaltigen Konsums. Ergebnisse aus dem Themenschwerpunkt „Vom Wissen zum Handeln. Wege zum Nachhaltigen Konsum“, Band 13, München 2011 .....	31
<sup>63</sup> 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 (Neufassung) (ABl. EU L 153 S. 1) .....	33
<sup>64</sup> 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 (Ökodesignrichtlinie) (ABl. EU L 285, S. 10–35) ...	33





