

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Verbraucherpolitischer Bericht der Bundesregierung 2016

Inhaltsverzeichnis

	Seite
A. Einleitung	5
1. Ziele der Verbraucherpolitik; differenziertes Verbraucherbild.....	5
2. Rahmenbedingungen.....	6
3. Nachhaltigkeit und Verbraucherpolitik.....	6
B. Neue Strukturen in der Verbraucherpolitik	7
1. Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.....	7
2. Kollektive Verbraucherinteressen als Aufsichtsziel.....	7
3. Finanzmarktwächter und Marktwächter Digitale Welt.....	8
4. Streitbeilegung und kollektiver Rechtsschutz.....	9
C. Verbraucherpolitik in der digitalen Welt	10
1. Rahmenbedingungen.....	10
a) Neue Geschäftsmodelle im Internet.....	10
b) Automatisiertes und vernetztes Fahren.....	11
c) Mobile Applikationen.....	12
d) Verhältnis von Nutzern und Kreativen.....	12
2. Digitale Agenda der Bundesregierung.....	13
3. Maßnahmenprogramm des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.....	13
4. EU-Datenschutz-Grundverordnung.....	14
5. Privacy Shield.....	14
6. Schutz vor Internetkostenfallen.....	15
7. EU-Vertragsregelungen für digitale Inhalte und Online- Kaufverträge über bewegliche Sachen.....	15
8. Anpassung des Gesetzes über Unterlassungsklagen.....	16

	Seite
9. Verbraucherschutz und Urheberrecht.....	16
10. Verbraucherschutz in den Medien.....	17
11. Medienkompetenz in der digitalen Welt	17
12. Internationales Projekt Kundendatenschutz	18
D. Verbraucherschutz in Recht und Wirtschaft.....	19
1. Verbraucherschutz beim Wohnen, Mieten und Bauen.....	19
a) Mietrechtsnovellierungsgesetz	19
b) Zweite Tranche der Mietrechtsnovellierung.....	19
c) Reform des Bauvertragsrechts.....	20
2. Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen	20
a) Aktionsplan der Bundesministerien der Justiz und für Verbraucherschutz sowie der Finanzen zum Verbraucherschutz im Finanzmarkt	20
b) Kleinanlegerschutzgesetz	20
c) Verbraucherkredite.....	21
d) Honorarberatung.....	21
e) Zahlungsdiensterichtlinie II.....	22
f) Basiskonto	22
g) Vergleichbarkeit von Zahlungskontenangeboten	23
3. Verbraucherschutz im Telekommunikationsbereich	23
a) Mehr Transparenz bei Bandbreiten und vertraglichen Regeln	23
b) Beendigung des „Routerzwangs“.....	24
c) Begrenzung der Störerhaftung für WLAN-Anschlüsse.....	24
4. Verbraucherschutz im Bereich Energie.....	24
a) Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz und Aktionsprogramm Klimaschutz.....	24
b) Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen.....	25
c) Digitalisierung der Energiewende	25
d) Fernwärme.....	26
e) Verbraucherorientierte Energieanbieterinformation.....	27
5. Verbraucherschutz im Bereich Reisen und Verkehr	27
a) Fluggastrechte-Verordnung.....	27
b) Pauschalreise-Richtlinie	27
6. Verbraucherschutz im Gesundheits- und Pflegemarkt	28
7. Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie.....	29
8. Verbraucherschutz für besondere Verbrauchergruppen	30
a) Menschen in besonderen sozialen Lebenslagen	30
b) Altersgerechter Verbraucherschutz	30
c) Menschen mit Migrationshintergrund	31
9. Wissenschaftliche Grundlagen des Verbraucherschutzes in Recht und Wirtschaft.....	32
a) Netzwerk Verbraucherforschung.....	32
b) Stiftungsprofessur Verbraucherrecht.....	33
c) Überblick über wissenschaftliche Studien.....	33
d) Verbraucherbarometer der Europäischen Kommission.....	34

	Seite
E. Sicherheit bei Lebensmitteln und verbrauchernahen Produkten	35
1. Sichere Lebensmittel.....	35
a) Neuartige Lebensmittel.....	35
b) Antibiotika-Minimierungskonzept.....	35
c) Verbraucherschutz bei Energydrinks.....	35
d) Stoffliste für Pflanzen in Lebensmitteln.....	35
e) Online-Handel mit Lebensmitteln.....	36
f) Früherkennungssystem für die Lebensmittelüberwachung.....	36
g) Lebensmittelbetrug.....	36
h) MEAL-Studie.....	36
2. Transparenz bei Lebensmitteln.....	36
a) Lebensmittel-Informationsverordnung.....	37
b) Keine Täuschung durch Nährwert- und Gesundheitsversprechen.....	37
c) Portal lebensmittelklarheit.de.....	38
d) Reform der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission.....	38
3. Sicherheit im Alltag.....	38
a) Schutz bei Tätowiermitteln und Permanent Make-Up.....	38
b) Schärfere Grenzwerte für chemische Substanzen in Spielzeug.....	38
c) Begrenzungen bei polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen.....	39
d) Reform bei Tabakerzeugnissen.....	39
F. Stärkung der Selbstbestimmung von Verbrauchern	40
1. Verbesserung der Verbraucherinformation.....	40
2. Verbraucherbildung.....	40
3. Förderung der Verbraucherorganisationen.....	41
G. Europäische und internationale Verbraucherpolitik	43
1. Mitarbeit in europäischen und internationalen Gremien.....	43
a) Europäische Zusammenarbeit im Bereich der Rechtsdurchsetzung.....	43
b) Internationales Netzwerk der Verbraucherschutzbehörden.....	44
2. Absichtserklärungen zur internationalen bilateralen Zusammenarbeit im Verbraucherschutz.....	44
3. Internationale Projekte.....	44
4. Verbraucherschutz und Transatlantisches Freihandelsabkommen.....	44
H. Nationale und europäische Rechtsvorschriften, Berichte sowie sonstige Veröffentlichungen	45

A. Einleitung

1. Ziele der Verbraucherpolitik; differenziertes Verbraucherbild

Das verbraucherpolitische Ziel der Bundesregierung ist ein „verbraucherfreundlicher, transparenter Markt, auf dem sichere und gute Produkte unter fairen und nachhaltigen Bedingungen hergestellt und angeboten werden.“¹ Verbraucher sollen selbstbestimmt entscheiden können. Die Verbraucherpolitik der Bundesregierung ist geleitet von einem differenzierten Verbraucherbild. Dieses berücksichtigt, dass Bedürfnisse, Interessen, Wissen und Verhalten von Verbrauchern variieren.

Daran ausgerichtet hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die darauf abzielen, dass

- durch die systematischere Einbindung von Erkenntnissen aus Wissenschaft und Praxis eine stärker empirisch fundierte Verbraucherpolitik ermöglicht wird,
- durch die Einbeziehung der kollektiven Verbraucherinteressen in die Aufgaben staatlicher Aufsichtsbehörden die Beachtung und Durchsetzung von Verbraucherrechten gestärkt wird,
- Wettbewerb geschützt wird und Märkte transparent sowie Angebote vergleichbar sind,
- Verbraucherinnen und Verbraucher die Chancen der digitalen Welt nutzen können und vor den Risiken geschützt werden,
- Verbraucherinnen und Verbraucher vor Irreführung und Täuschung geschützt werden,
- die Lebensumstände und Bedürfnisse von besonderen Verbrauchergruppen wie Kindern und Jugendlichen, Familien, Älteren, Menschen mit Behinderungen und gesundheitlichen Einschränkungen, Menschen in besonderen sozialen Lebenslagen sowie Menschen mit Migrationshintergrund verstärkt im Fokus der Verbraucherpolitik stehen,
- Verbrauchern erforderliche, verlässliche, verständliche und leicht zugängliche Verbraucherinformationen zur Verfügung stehen sowie
- Lebensmittel, Lebensmittelbedarfsgegenstände und sonstige verbrauchernahe Produkte gesundheitlich unbedenklich und sicher sind.

Inhaltlich ist die Bundesregierung bestrebt, den bestehenden Rechtsrahmen zum Schutz von Gesundheit und berechtigten wirtschaftlichen Interessen von Verbrauchern auszubauen, Schutz- und vor allem Rechtsdurchsetzungslücken zu schließen, für eine klare und verständliche Information von Verbrauchern über ihre Rechte, die Produkte und Dienstleistungen zu sorgen sowie die angemessene Interessensvertretung von Verbrauchern zu fördern. Die Bundesregierung trägt damit zugleich dem Anliegen aus ihrer Demografiestrategie Rechnung, die Teilhabechancen von Menschen in jeder Lebensphase und unabhängig von Herkunft und sozialem Hintergrund weiter zu verbessern.

Die Bundesregierung berücksichtigt bei der Wahl geeigneter verbraucherpolitischer Instrumente Erkenntnisse über

- die reale Situation in den für Verbraucher relevanten Märkten einschließlich der Markt- und Wettbewerbsstrukturen sowie des Angebots,
- die Lebensbedingungen von Verbrauchern und deren tatsächliches Verhalten in Entscheidungssituationen,
- gesellschaftliche, demografische, ökonomische und technologische Entwicklungen und
- die eingetretenen und zu erwartenden Auswirkungen von Gesetzen und Rechtsetzungsvorhaben auf Verbraucher (Gesetzesevaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung).

Auch der Anspruch der Bundesregierung, Recht einfach, verständlich und zielgenau auszugestalten, dient rechtsbereichsübergreifend den Zielen des Verbraucherschutzes.

Die im Bericht dargestellten Maßnahmen liegen in der Verantwortung der jeweils zuständigen Ressorts und werden – vorbehaltlich verfügbarer Haushaltsmittel – im Rahmen der geltenden Haushalts- und Finanzplanungsansätze (einschließlich Stellen/Planstellen) finanziert.

2. Rahmenbedingungen

Verbraucher sehen sich gegenwärtig vor allem einer rasanten Entwicklung bei digitalen Medien, Techniken, Angeboten und Diensten gegenüber, die ihr Konsum- und Nutzungsverhalten beeinflusst. Diese Entwicklung eröffnet umfangreiche Möglichkeiten des grenzüberschreitenden Angebotszugangs, der Teilhabe, der schnellen Information und des Austausches über Preise und Qualität von Produkten und Diensten sowie auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittener Angebote. Anbieter herkömmlicher nicht-digitaler Produkte oder Dienstleistungen können sich diesem Trend und der damit verbundenen Nachfrage kaum entziehen; sie entwickeln neue bzw. zusätzliche Angebote, Vertriebswege und Kommunikationskanäle.

Mit dem Boom bei mobilen Applikationen (Apps) und der Entwicklung bei sogenannten Wearables und Smart Home-Komponenten wird das „Internet der Dinge“ und das mobile vernetzte Leben immer stärker zur Realität der Privathaushalte. Die Entwicklung in der digitalen Welt erleichtert zudem neue Formen des Teilens und gemeinsamen Nutzens von Konsumgütern oder anderen Dienstleistungen (Share Economy bzw. Ko-Konsum). Neue Geschäftsmodelle setzen hierbei herkömmliche Anbieter unter Druck.

Neben der Entwicklung hin zur digitalen Gesellschaft bestimmen weiterhin die Globalisierung, der Klimawandel, die Ressourcenknappheit, der demografische Wandel sowie individuelle und mobile Lebens- und Konsumstile die Rahmenbedingungen der Verbraucherpolitik. Aktuell und künftig wird sich die Verbraucherpolitik zudem noch stärker für die Bedürfnisse von Migranten öffnen müssen.

3. Nachhaltigkeit und Verbraucherpolitik

Konsumententscheidungen sind für eine nachhaltige Entwicklung von herausragender Bedeutung. Mit jedem Kauf eines Produktes nehmen Verbraucherinnen und Verbraucher darauf Einfluss, inwieweit Ressourcen und Energie für die Befriedigung eines Konsumwunsches benötigt werden und unter welchen Bedingungen das Produkt hergestellt wird.

In einer bereits globalen und sich immer stärker digitalisierenden Wirtschaft mit vielgliedrigen Lieferketten verlangt Nachhaltigkeit, eine globale Perspektive einzunehmen. Aus einer globalen Perspektive spielt nachhaltiger Konsum eine wichtige Rolle, um das gegenwärtig praktizierte Konsumverhalten in den Industrieländern insgesamt nachhaltiger zu gestalten. Denn derzeit entstehen bei der Produktherstellung hohe Ressourcen- und Energieverbräuche, menschenwürdige Arbeitsbedingungen und Entlohnung sind nicht überall realisiert. Zudem dient dieses Konsumverhalten häufig den entstehenden Mittelschichten in den Schwellen- und Entwicklungsländern als Vorbild.

In einer nachhaltigen Welt sollen die vorhandenen Ressourcen zur Herstellung von Produkten grundsätzlich nur im Maße ihrer Regenerationsfähigkeit genutzt werden. „Gebrauchen aber nicht verbrauchen“ ist ein wichtiger Gedanke. Nachhaltige Verbraucherpolitik wird diejenigen Verbraucherinnen und Verbraucher besonders schützen, die nachhaltig konsumieren wollen und Nachhaltigkeit zum Kriterium bei Kaufentscheidungen machen. Die Änderung des Konsums in Richtung Nachhaltigkeit kann auch Innovationen begünstigen. Im Hinblick auf die Einhaltung von Nachhaltigkeitsstandards bei der Produktherstellung und im Produktdesign, in der Unternehmensführung und im Verbraucherverhalten kann nachhaltiger Konsum Treiber von technischen, ökonomischen, sozialen und politischen Innovationen sein.

Um das Ziel eines nachhaltigen Konsums in Deutschland umfassend und konsistent aufzugreifen hat die Bundesregierung am 24. Februar 2016 ein Nationales Programm für nachhaltigen Konsum beschlossen. Darin legt die Bundesregierung dar, wie nachhaltiger Konsum auf nationaler Ebene in unterschiedlichen Bereichen systematisch gestärkt und ausgebaut werden soll. Das Programm stellt auch einen wichtigen Schritt für die Umsetzung der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung dar. Gleichzeitig soll die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen am nachhaltigen Konsum gewährleistet werden.

Das Programm adressiert sechs Konsumbereiche, namentlich Mobilität, Ernährung, Wohnen und Haushalt, Büro und Arbeit, Bekleidung sowie Tourismus und Freizeit. Darüber hinaus werden übergreifende Handlungsfelder benannt, u. a. Bildung, Verbraucherinformationen, Forschung. Das Programm stellt auch eine Plattform dar, die die Beteiligung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen ermöglichen soll. Nur mit Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen kann eine Veränderung der Konsummuster in unserer Gesellschaft hin zu mehr Nachhaltigkeit erreicht werden.

B. Neue Strukturen in der Verbraucherpolitik

1. Sachverständigenrat für Verbraucherfragen

Die Bundesregierung setzt auf eine evidenzbasierte Verbraucherpolitik und bezieht Erkenntnisse aus verbraucherbezogenen Wissenschaften ein. Verbraucherforschung ist eine wichtige Grundlage für die systematische und wissenschaftliche Analyse der Situation von Verbrauchern in verschiedenen Marktsegmenten und Entscheidungssituationen. Hierdurch können Ungleichgewichte und Bedarfe identifiziert werden. Wissenschaftlich fundierte Ergebnisse und empirisches Wissen liefern dabei wichtige Ansatzpunkte, um Verbraucherpolitik grundlegender, passgenauer und vorausschauender zu gestalten. Hierzu können verschiedene Wissenschaftsdisziplinen wichtige neue Erkenntnisse liefern; zu nennen sind u. a. Rechtswissenschaften, Betriebs- und Volkswirtschaftslehre, Informationswissenschaften, Naturwissenschaften, Ökotrophologie, (Konsum-)Soziologie, Politik-, Geschichts- und Geisteswissenschaft sowie Verhaltensökonomie und -psychologie.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat in diesem Zusammenhang im November 2014 den Sachverständigenrat für Verbraucherfragen eingesetzt. Er ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium, das aus neun Mitgliedern besteht, die jeweils für eine Amtsperiode von vier Jahren ernannt sind. Die Mitglieder verfügen über ausgewiesene wissenschaftliche und praktische Erfahrungen im Verbraucherbereich. Unterstützt wird die Arbeit der Sachverständigen durch eine Geschäftsstelle.

Der Sachverständigenrat berät auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse und unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Praxis das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bei der Gestaltung der Verbraucherpolitik. Gemäß dem Einsetzungserlass gehört es zu den Aufgaben des Sachverständigenrates, die Situation der Verbraucherinnen und Verbraucher zu erfassen, Entwicklungstendenzen darzustellen und Zukunftsthemen zu identifizieren. Dabei sollen Fehlentwicklungen und aktuelle Herausforderungen aufgezeigt und innovative Konzepte entwickelt werden.

Der Sachverständigenrat bezieht durch Gutachten und Expertisen zu wichtigen Fragen oder Problemstellungen im Verbraucherbereich Stellung. Seine ersten Expertisen hat das Gremium zum Themenfeld „digitale Welt“ erarbeitet und im Januar 2016 im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung vorgestellt. Für die Bereiche Handel, Finanzen und Gesundheit analysierten die Ratsmitglieder aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen und gaben verbraucherpolitische Handlungsempfehlungen ab. Vorgeschlagen werden u. a. die Verbesserung der Verständlichkeit von Informationen (z. B. bei AGB), eine datenschutzfreundliche Technikgestaltung (privacy by design und privacy by default), die Stärkung außergerichtlicher Streitbeilegung und die Förderung der (digitalen) Alltagskompetenzen der Verbraucherinnen und Verbraucher. Weitere Arbeitsergebnisse und Informationen sind auf der Webpräsenz des Sachverständigenrats (www.svr-verbraucherfragen.de) abrufbar.

2. Kollektive Verbraucherinteressen als Aufsichtsziel

Die Berücksichtigung kollektiver Verbraucherinteressen als gleichberechtigtes Ziel der Aufsichtstätigkeit von Behörden des Bundes ist ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung.

Bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ist der kollektive Verbraucherschutz als weiteres Aufsichtsziel mit dem Kleinanlegerschutzgesetz im Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) verankert worden. Flankiert wird diese erweiterte Aufsichtszielbestimmung durch eine allgemeine Ermächtigung der BaFin, gegen kollektive Verbraucherinteressen gefährdende oder beeinträchtigende Missstände einzuschreiten. „Kollektiv“ bedeutet dabei, dass die BaFin ausschließlich dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher in ihrer Gesamtheit verpflichtet ist. Die Bundesanstalt ist damit auch hinsichtlich des kollektiven Verbraucherschutzes ausschließlich im öffentlichen Interesse tätig. Die Durchsetzung individueller Rechte von Verbrauchern bleibt weiterhin den Gerichten sowie den Schlichtungsstellen vorbehalten. Die neuen Regelungen ergänzen die seit dem 1. Januar 2013 bestehenden Bestimmungen über das gesetzliche Beschwerdeverfahren (§ 4b FinDAG) sowie den Verbraucherbeirat (§ 8a FinDAG), die bereits einer stärkeren Berücksichtigung von kollektiven Verbraucherfragen im Finanzsektor dienen.

Im Juli 2016 hat der Bundestag das von der Bundesregierung eingebrachte Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich beschlossen und der Bundesrat diesem zugestimmt. Mit dem Gesetz soll die Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums umgesetzt werden. Das Gesetz sieht u. a. vor, dass sowohl im Allgemeinen Eisenbahngesetz als auch im neuen Eisenbahnregulierungsgesetz die kollektiven Verbraucherinteressen als ein Regulierungs- bzw. Gesetzesziel verankert werden. Außerdem soll im Eisenbahnregulierungsgesetz anerkannten Verbraucherverbänden ein Beschwerderecht gegenüber der Bundesnetzagentur eingeräumt werden. Verbraucherverbände können davon Gebrauch ma-

chen, wenn sie der Auffassung sind, dass ein Netzbetreiber oder der Betreiber einer Serviceeinrichtung (z. B. Bahnhof) Entscheidungen getroffen hat, die Rechte von Kunden im Personenverkehr verletzt haben.

Darüber hinaus prüfen das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowie das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz die Schaffung einer Digitalagentur. Das denkbare Zuständigkeits- und Aufgabenspektrum könnte u. a. die Flankierung des Digitalprozesses im Interesse von Wirtschaft und Verbrauchern sowie die Stärkung der Marktbeobachtung, der Forschung und Analyse umfassen.

Zum Schutz der Interessen von Verbrauchern stärkt die Bundesregierung das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) sowie das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) im Bereich ihrer Tätigkeiten zum gesundheitlichen Verbraucherschutz. In diesem Zusammenhang ist auf die im Haushaltsansatz für die Jahre 2015 bis 2017 vorgesehene personelle Verstärkung beider Einrichtungen hinzuweisen. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern wurde beim BVL eine gemeinsame Zentralstelle zur Kontrolle des Internethandels von Lebensmitteln, Futtermitteln und Bedarfsgegenständen eingerichtet. Das BfR wird erstmals eine „Total Diet Study“ für Deutschland durchführen. Dieses langfristig angesetzte, sehr anspruchsvolle und aufwendige Projekt wird in Zukunft eine deutlich bessere Bewertung gesundheitlicher Risiken ermöglichen und damit einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes leisten.

3. Finanzmarktwächter und Marktwächter Digitale Welt

Um aussagekräftige Erkenntnisse über die tatsächliche Lage von Verbrauchern in zwei für sie besonders relevanten Märkten – nämlich dem Finanzmarkt und dem Markt für digitale Produkte und Dienste – zu gewinnen und auch um frühzeitig Hinweise für Fehlentwicklungen zu erhalten, fördert die Bundesregierung die bestehenden Verbraucherorganisationen beim Aufbau einer Marktwächterfunktion.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat die beiden Marktwächter in Form von bis zum 31. Dezember 2017 laufenden Projekten beim Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. und den Verbraucherzentralen der Bundesländer angesiedelt. Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. ist in koordinierender Funktion tätig und arbeitet je Marktwächter mit fünf sogenannten Schwerpunkt-Verbraucherzentralen zusammen, die die Marktbeobachtung, die statistische Auswertung der gewonnenen Erkenntnisse und vertiefende Untersuchungen für die einzelnen Marktbereiche verantworten. Zudem sind alle Verbraucherzentralen in die Tätigkeit der Marktwächter eingebunden, weil die dort eingehenden Beschwerden und Anfragen von Verbrauchern die Grundlage für die verbraucherorientierte Marktbeobachtung sind.

Die Marktwächter beobachten das Marktgeschehen nach Standards der empirischen Sozialforschung aus der Verbraucherperspektive und werten es aus. Grundlage dafür sind die systematische Erfassung und Auswertung von Verbraucherbeschwerden, empirische Untersuchungen und relevante Hinweise aus dem aufzubauenden interaktiven Online-Portal.

Die beiden Marktwächter weisen die jeweils zuständigen Behörden (u. a. BaFin, Bundesnetzagentur, Bundeskartellamt, Datenschutzbehörden) auf strukturelle Fehlentwicklungen und Missstände entsprechend der zwischen den die Marktwächter tragenden Verbraucherorganisationen und der jeweiligen Behörde hierzu getroffenen Absprachen hin. Zudem informieren sie Öffentlichkeit und Politik. Verbraucherinnen und Verbraucher erhalten aus der Marktwächtertätigkeit verlässliche und nützliche Informationen.

Am 1. Februar 2015 haben der Finanzmarktwächter und der Marktwächter Digitale Welt ihre jeweilige Arbeit aufgenommen. Die Bundesregierung stellt gegenwärtig für beide Marktwächter Mittel in Höhe von 10 Mio. Euro jährlich bereit. Der Finanzmarktwächter hat seit Beginn seiner Tätigkeit eine Reihe von Untersuchungen zu ausgewählten Finanzthemen durchgeführt. So ging u. a. eine im Dezember 2015 veröffentlichte Untersuchung der Frage nach, ob Verbraucherinnen und Verbraucher bedarfsgerechte Anlageprodukte erhalten. Weiterhin wurde im Juli 2016 eine Untersuchung zu Standmitteilungen von kapitalbildenden Lebensversicherungen präsentiert. Die Finanzaufsicht wurde jeweils informiert, um Hinweise und Vorschläge gegebenenfalls aufgreifen zu können. Zu den weiteren Details und Veröffentlichungen wird auf das Online-Portal unter www.marktwaechter.de verwiesen.

Der Marktwächter Digitale Welt beschäftigt sich mit den Themen digitale Dienstleistungen, digitaler Wareneinkauf, nutzergenerierte Inhalte, digitale Güter sowie Telekommunikation. Erste Untersuchungen auf dem digitalen Markt zeigten Defizite bei Preisvergleichsportalen bei der Suche nach dem günstigsten Preis und stellten bei Streamingdiensten fest, dass jeder vierte Nutzer mit Störungen, Preisen oder der Unterscheidung von legalen und illegalen Inhalten kämpft.

4. Streitbeilegung und kollektiver Rechtsschutz

Instrumente der alternativen Streitbeilegung erlangen neben den gerichtlichen Verfahren immer mehr an Bedeutung, um Konflikte zwischen Verbrauchern und Unternehmern schnell, unbürokratisch und kostengünstig zu lösen. Um die außergerichtliche Streitbeilegung zu stärken und zu fördern, hat die Europäische Union (EU) die Richtlinie über die alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten (ADR-Richtlinie)² erlassen. Die ADR-Richtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, für ein flächendeckendes Angebot außergerichtlicher Streitbeilegungsstellen (Verbraucherschlichtungsstellen) zu sorgen.

In Deutschland gibt es bisher eine Vielzahl von in der Regel branchenspezifischen Schlichtungsstellen, deren Arbeit zum Teil spezialgesetzlich geregelt ist. Am 1. April 2016 ist das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten in Kraft getreten. Das Gesetz umfasst als neues Stammgesetz das Verbraucherstreitbeilegungsgesetz, das die Voraussetzungen für das von der Richtlinie geforderte flächendeckende Angebot an Streitbeilegungsstellen schafft. Das Gesetz bestimmt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Rechte aus einem Vertrag mit einem Unternehmen in einem außergerichtlichen Verfahren geltend machen können, das gesetzlich vorgegebenen Qualitätsanforderungen genügt und durch die Anerkennung der Streitbeilegungsstelle staatlich abgesichert wird. Soweit das Angebot privater Verbraucherschlichtungsstellen Lücken aufweist, müssen die Länder dafür sorgen, ergänzende Verbraucherschlichtungsstellen („Universalschlichtungsstellen“) einzurichten. Allerdings fördert das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Rahmen eines Pilotprojektes unter Einbindung der Länder in den Jahren 2016 bis 2019 eine privat organisierte Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle und wird in einem begleitenden Forschungsvorhaben untersuchen, wie sich die Arbeit einer solchen „allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle“ gestaltet. Durch die Förderung bis Ende 2019 wird der Bund eine arbeitsfähige Struktur der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle sichern, so dass die Länder eine Universalschlichtungsstelle bis dahin nicht vorhalten müssen.

Das Verfahren der Verbraucherschlichtungsstellen soll leicht zugänglich, und die formalen Anforderungen an die Antragsstellung sowie die Darlegung des Sachverhaltes sollen gering sein. Verbrauchern sollen allenfalls geringe Kosten entstehen. Diese Umstände sind besonders bedeutsam, weil viele Streitigkeiten aus Verbraucherverträgen geringe Streitwerte betreffen und Verbraucherinnen und Verbraucher nicht selten die Kosten und das Risiko scheuen, ihre Ansprüche vor Gericht durchzusetzen. Die außergerichtliche Streitbeilegung stellt deshalb für Verbraucher eine wichtige zusätzliche Möglichkeit zur Rechtsdurchsetzung dar. Sie ergänzt den gerichtlichen Rechtsschutz, ohne ihn zu beschränken.

Neben der alternativen Streitbeilegung können Möglichkeiten einer effektiven Rechtsdurchsetzung auch in kollektivem Rechtsschutz bestehen. In dieser Hinsicht wurde mit dem am 23. Februar 2016 verkündeten Gesetz zur Verbesserung der zivilrechtlichen Durchsetzung von verbraucherschützenden Vorschriften des Datenschutzrechts die im Unterlassungsklagengesetz geregelte Verbandsklage auf Datenschutzverstöße erweitert. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz prüft zudem auf der Grundlage der Empfehlung der EU-Kommission vom 11. Juni 2013 über gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten (2013/396/EU), ob eine Musterfeststellungsklage einen Beitrag zu Verbesserungen des kollektiven Rechtsschutzes leisten kann.

C. Verbraucherpolitik in der digitalen Welt

1. Rahmenbedingungen

Mit fortschreitender Digitalisierung sind Informationen heute nahezu unbegrenzt verfügbar; Kommunikation ist fast immer und überall möglich. Es ist selbstverständlich, Güter und Dienste online zu erwerben bzw. zu ordern oder zu tauschen. Zudem erleichtern digitale Vermittlungsplattformen das Teilen von Gütern und ermöglichen einen Ko-Konsum, bei dem das Eigentum einer Sache für deren Nutzung nicht mehr entscheidend ist. Diese Plattformen bringen nicht nur Anbieter und Nachfrager auf einfachste Weise und zumeist ohne Transaktionskosten zueinander. Über Bewertungssysteme können sie auch Vertrauen zwischen unbekanntem Nutzern schaffen. Dies eröffnet auch Privatpersonen die Möglichkeit, Dienstleistungen anzubieten und lässt so die Grenzen zwischen Anbietern und Verbrauchern fließend werden. Die flächendeckende Verbreitung von mobilen Endgeräten, die ständige Begleiter sind, schafft ebenfalls einen Markt für viele neue Dienstleistungen und Angebote. Sogenannte Wearables werden zur Grundlage der zunehmenden Selbstvermessung und -optimierung. Andere Apps dienen der Information oder Unterhaltung, bieten Hilfestellungen im Alltag oder lassen das Smartphone zum Kreditkartenersatz werden. Die Digitalisierung birgt unzweifelhaft – auch wirtschaftliche – Vorteile, sie stellt den Verbraucherschutz jedoch auch vor Herausforderungen.

Es ist politische Gestaltungsaufgabe, durch Rahmenbedingungen für verbindliche und wirkungsvolle Verbraucherschutzstandards in der digitalen Welt zu sorgen. Dabei sind die Stärkung von Selbstbestimmung, die Gewährleistung von Wahlfreiheit und Transparenz, umfassende und verständliche Verbraucherinformationen und Sicherheit im Netz entscheidend. Dies ist der Schlüssel zu mehr Verbrauchervertrauen, das für den Erfolg neuer Geschäftsmodelle sowie digitaler Innovationen erforderlich ist.

Besondere Bedeutung besitzt dabei der Verbraucherdatenschutz. Durch Big Data, Tracking, Profiling und das Internet der Dinge kann ein Spannungsverhältnis mit der Privatsphäre und dem Recht der informationellen Selbstbestimmung entstehen. Ziel ist es daher, Verbrauchern die Kontrolle über ihre Daten zu geben. Digitale Geschäftsmodelle und Innovationen, die auf der Nutzung von Daten basieren, sind dann nachhaltig, wenn sie sich mit Datenschutzinteressen vereinbaren lassen.

Um mehr Transparenz und Selbstbestimmung hinsichtlich der Datenverarbeitung zu erreichen, hat im Rahmen des Nationalen IT-Gipfels 2015 die vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und IBM geleitete Plattform „Verbraucherpolitik in der digitalen Welt“ ein Muster für verbraucherfreundliche Datenschutzhinweise auf nur einer Seite vorgestellt. Dieser „One-Pager“ ist eine einfache, konzentrierte Information über die wesentlichen Datenverarbeitungen, der zwar nicht die förmliche Datenschutzerklärung nach dem Telemediengesetz ersetzt, aber eine sinnvolle Ergänzung für Unternehmen darstellt, die ihre Datenverarbeitung gegenüber Verbrauchern auf einfache Weise im Internet transparent machen wollen.

a) Neue Geschäftsmodelle im Internet

Dienstleistungen im Rahmen von Plattformen, der Erwerb von digitalen Inhalten, die Nutzung von Streaming-Diensten, Finanztechnologie („FinTech“) oder das Internet der Dinge stellen die Verbraucherpolitik vor neue Herausforderungen. Noch weiter in die Zukunft gerichtet sind Fragen im Zusammenhang mit der Robotik und dem Einsatz künstlicher Intelligenz.

Eine wichtige Entwicklung sind digitale Vermittlungsplattformen, die das Tauschen und Teilen von Gütern – häufig auch verbunden mit Dienstleistungen – einfach und effizient ermöglichen. Das Thema Tauschen und Teilen (auch „Share Economy“ oder „Sharing Economy“ genannt) hat eine zunehmende praktische Relevanz und ist gesamtgesellschaftlich von Bedeutung, weil auch Aspekte wie das soziale Miteinander, die Art und Weise des Wirtschaftens und der Nutzung von Gütern sowie Aspekte der Nachhaltigkeit berührt werden. Die Besonderheit aus verbraucherschutzpolitischer Sicht besteht vor allem darin, dass Privatpersonen an die Stelle von gewerblich agierenden Personen bzw. Unternehmern treten und Geschäfte mit anderen Privatpersonen abschließen. Demzufolge stellen sich Fragen nach der Anwendbarkeit des klassischen Verbraucherrechts, aber auch der rechtlichen Abgrenzung „echter“ Sharing-Aktivitäten zu kommerziellen Dienstleistungsangeboten. Die Bundesregierung diskutiert mit Bürgern über mögliche Chancen und Risiken dieses Trends im Rahmen eines Bürgerdialogs (ZukunftsForum des Bundesministeriums für Bildung und Forschung) im Sommer 2016. Im September 2016 findet eine gemeinsame Veranstaltung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Thema Dienstleistungsplattformen im Internet statt. Dabei sollen mit der Plattformökonomie verbundene Querschnittsthemen der Arbeits- und Verbraucherpolitik angesprochen werden, insbesondere die Frage, inwieweit sich die Arbeitswelt und die Arbeitsbedingungen, aber auch die Dienstleistungsqualität im Zusammenhang mit dem neueren Dreiecksver-

hältnis Dienstleister-Plattform-Verbraucher bzw. Kunde verändern. Geprüft werden soll, ob und inwieweit Handlungsbedarf besteht. Neue Geschäftsmodelle im Bereich der Sharing Economy lässt die Bundesregierung zudem wissenschaftlich untersuchen, insbesondere um die Entwicklung der Sharing Economy in ihren Auswirkungen auf Verbraucher grundlegender zu erfassen und Herausforderungen zu identifizieren. So hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zwei Marktuntersuchungen zur Sharing Economy durchführen lassen (u. a. zur kurzzeitigen Wohnraumüberlassung). Die Analysen haben einige für Verbraucherinnen und Verbraucher besonders relevante Erkenntnisse herausgearbeitet, z. B. zur Information durch Plattformbetreiber, zum Datenschutz, zu Haftungsfragen und zum Versicherungsschutz. Daneben werden beispielsweise im Rahmen der Innovations- und Technikanalyse im Themenfeld Flexible Eigentumsmodelle vier Forschungsvorhaben gefördert, die sich mit den Potentialen und Herausforderungen neuer Konsum- und Eigentumsmodelle beschäftigen. In der Fördermaßnahme „Nachhaltiges Wirtschaften“ wird zusätzlich untersucht, ob und unter welchen Bedingungen die Sharing Economy tatsächlich Nachhaltigkeitswirkungen entfaltet. Die Fördermaßnahme ist Teil der Sozial-Ökologischen Forschung, in der die Verbraucherperspektive traditionell eine wichtige Rolle spielt. Allgemein ist beim Thema Sharing Economy darauf zu achten, dass digitale Vermittlungsplattformen die geltenden rechtlichen Standards einhalten und insbesondere Verbraucherrechte, Datenschutzinteressen, Sicherheitsstandards und Arbeitnehmerrechte wahren. Weitere Gesichtspunkte für die Diskussion über gesetzliche Rahmenbedingungen sind eine Überprüfung der Verantwortlichkeit der partizipativen Wirtschaft für die von ihr erbrachten Dienstleistungen und vermittelten Geschäfte, die Sicherstellung einer umfassenden Verbraucherinformation und die Ermöglichung von Datenportabilität. Auch die Frage nach dem Beitrag der partizipativen Wirtschaft zu Wachstum, Beschäftigung und Investitionen ist in diesem Zusammenhang zu stellen.

b) Automatisiertes und vernetztes Fahren

Automatisierte Fahrfunktionen werden zukünftig vermehrt zum Einsatz kommen. Zudem werden sich Fahrzeuge untereinander sowie mit der Infrastruktur vernetzen können. Das automatisierte und vernetzte Fahren (Smart Cars) hat in Verbindung mit intelligenten Verkehrssystemen das Potential, Verkehrsflüsse deutlich zu verbessern, die Entstehung kritischer Verkehrssituationen zu reduzieren, Fahrer und Umwelt zu entlasten, zusätzliche Wertschöpfung zu generieren und neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Hierbei müssen Nutzer und Öffentlichkeit darauf vertrauen können, dass Datenschutz und Datensicherheit gewährleistet sind sowie von den komplexen Systemen keine Gefahren ausgehen bzw. gegebenenfalls Notfallroutinen rechtzeitig ausgelöst werden. Die Automatisierung und Vernetzung bietet große Chancen, stellt alle Beteiligten aber auch vor große Herausforderungen in unterschiedlichen Bereichen.

Die Bundesregierung hat im Jahr 2013 den „Runden Tisch Automatisiertes Fahren“ eingerichtet. In diesem Gremium findet ein enger Austausch von Vertretern aus Politik, Verwaltung, Industrie, Wissenschaft und Verbänden zu Aspekten des automatisierten und vernetzten Fahrens statt.

Die im September 2015 vom Bundeskabinett beschlossene „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren“ sieht in fünf Handlungsfeldern vielfältige Maßnahmen vor:

- **Infrastruktur:**
Die digitale Infrastruktur ist auszubauen. Bis zum Jahr 2018 ist eine flächendeckende Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen mit Übertragungsraten von mindestens 50 Mbit/s zu erreichen. Zum Ausbau der Infrastruktur gehört auch, Echtzeitdatenübertragung bis hin zum 5G-Mobilfunkstandard zu ermöglichen. Standards für die Digitalisierung des Bundesfernstraßennetzes sind zu entwickeln und im Zuge künftiger Erhaltungs-, Ausbau- und Neubauvorhaben umzusetzen.
- **Recht:**
Der Einsatz automatisierter und vernetzter Fahrzeuge braucht Rechtssicherheit. Dies gilt sowohl für Autofahrer als auch für Automobilhersteller. Dabei muss gelten, dass die ordnungsgemäße Nutzung automatisierter und vernetzter Fahrzeuge keine Sorgfaltspflichtverletzung darstellt. Internationale Vorschriften sind zudem an die neuen Technologien anzupassen. Typgenehmigung und technische Überwachung sind so auszugestalten, dass die technische Funktionsfähigkeit automatisierter und vernetzter Fahrsysteme sichergestellt ist.
- **Innovation:**
Um Innovationen im Realbetrieb zu erproben, betreibt die Bundesregierung gemeinsam mit der Automobilindustrie und der Digitalwirtschaft das „Digitale Testfeld Autobahn“ auf einem Teilabschnitt der Bundesautobahn 9 in Bayern. Zudem fördert die Bundesregierung Forschungsvorhaben im Bereich des automatisierten und vernetzten Fahrens.

- Vernetzung:
Die Interaktion von Fahrzeugen und Infrastruktur setzt die Erhebung, Nutzung und Vernetzung von Daten voraus. Schwerpunkte sind hier die Bereitstellung verkehrsrelevanter Mobilitäts- und Geodaten und intelligenter Verkehrssysteme.
- IT-Sicherheit und Datenschutz:
Die Digitalisierung und der damit verbundene Zuwachs an Daten bedeuten neue Herausforderungen in puncto Datenschutz und IT-Sicherheit. Automatisierte und vernetzte Fahrsysteme brauchen daher klare IT-Sicherheitsstandards und Vorgaben zum Datenschutz. Datenverschlüsselung, IT- und Cybersicherheit sind international zu standardisieren. Verpflichtende sicherheitsbezogene Vorgaben für die Zulassung automatisierter und vernetzter Fahrsysteme sind zu entwickeln und umzusetzen. Innerhalb der sogenannten Datenrunde der Bundesregierung werden die Handlungsbedarfe zu Datenschutz und IT-Sicherheit koordiniert.

Der gesellschaftliche Dialog ist bei der Strategieumsetzung ein querschnittliches Handlungsfeld.

Auf europäischer Ebene wurde die Einführung des automatischen Notrufsystems „eCall“ beschlossen. Nach Schätzungen der Europäischen Kommission soll hierdurch die Zahl der Unfalltoten um 10 Prozent sinken. Ab dem 31. März 2018 müssen alle neuen Fahrzeugtypen (PKW, leichte Nutzfahrzeuge) mit der Technologie ausgestattet sein. Bei einem Unfall löst das System automatisch einen Notruf an die EU-weit gültige Notrufnummer 112 aus und übermittelt den sogenannten Mindestdatensatz an die zuständige Rettungsleitstelle. Dabei ist sichergestellt, dass das „schlafende System“ nur im Bedarfsfall auslöst und Daten nur in diesem Fall überhaupt übermittelt werden. Der Notruf kann aber auch manuell ausgelöst werden. Daneben bleiben unter bestimmten Voraussetzungen auch Systeme von Herstellern mit eigener Rufnummer zugelassen.

c) Mobile Applikationen

Als neue und einfache Zugangsmedien zu digitalen Inhalten verdrängen Apps die bisherige Browsernutzung immer mehr. Bei Apps stellen sich eine Reihe von verbraucherpolitischen Herausforderungen, so insbesondere im Bereich Datenschutz, Angebotsvielfalt, Marktdominanz, In-App-Käufe und Verbraucherinformation.

Mit mehreren Regelungen in der EU-Datenschutz-Grundverordnung, die die Bundesregierung in den Beratungen unterstützt hat, wird der Datenschutz bei Apps verbessert. Das gilt v. a. in den Bereichen Marktortprinzip, Datenschutz durch Technik und Datenschutz durch Voreinstellungen, Einwilligung sowie Verbraucherinformation.

Um den Verbraucher- und Datenschutz bei Apps zu verbessern, führt die Bundesregierung derzeit zudem Gespräche mit wichtigen Stakeholdern aus diesem Bereich (darunter App-Store-Betreiber, App-Entwickler, App-Tester, Datenschutzaufsicht sowie Vertreter von Verbraucher- und Jugendorganisationen). In diesen Gesprächen soll ein Best-Practice-Katalog für verbraucherfreundliche Apps entwickelt werden. Einige App-Store-Betreiber haben inzwischen in mehreren Bereichen ihre Bedingungen bereits verbraucherfreundlicher gestaltet, so bei Informationen, Rückgabemöglichkeiten, Zahlungsmodalitäten, In-App-Käufen und bei Kontaktmöglichkeiten sowohl zum App-Store, als auch zum App-Entwickler.

d) Verhältnis von Nutzern und Kreativen

Die zunehmende Digitalisierung hat nicht nur die Art und Weise des Konsums von Medieninhalten revolutioniert. Die digitale Technik hat auch neue – und vor allem viel kostengünstigere – Möglichkeiten der kreativen Werkschöpfung und der Produktion digitaler Inhalte geschaffen. Dies führt dazu, dass die Grenzen zwischen Produzenten einerseits und Verbrauchern andererseits zunehmend fließend sind. Das Netz ist nicht bloß der Ort passiven Medienkonsums, sondern bietet Verbrauchern ebenso wie professionellen Kreativen ein reiches Reservoir an Möglichkeiten, sich unter Beachtung des Urheberrechts mit bereits geschaffenen Inhalten aktiv auseinanderzusetzen und ihrerseits schöpferisch tätig zu werden.

Es gilt daher, moderne Konzepte zu entwickeln, die die berechtigten Interessen der Beteiligten gleichermaßen berücksichtigen. Verbraucherinnen und Verbraucher sind bereit, für den Zugang zu Inhalten zu zahlen, wenn die Angebote verfügbar und attraktiv sind. Dies ist – auch im Interesse der Kreativen – eine wesentliche Voraussetzung, um illegale Geschäftsmodelle zurückzudrängen, wie etwa die digitale Nutzung von Musik zeigt.

2. Digitale Agenda der Bundesregierung

Die am 20. August 2014 beschlossene „Digitale Agenda 2014 - 2017“ der Bundesregierung ist der zentrale und umfassende Beschluss für die Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung in den Bereichen Digital- und Netzpolitik für die 18. Legislaturperiode³.

Mit der Digitalen Agenda soll auf den tiefgreifenden Wandel infolge der Digitalisierung reagiert und ein Fahrplan für sämtliche Bereiche geschaffen werden, in denen digitale Technik eingesetzt wird. Die Umsetzung der Digitalen Agenda wird als ein offener und stetiger Prozess verstanden, der einer permanenten Weiterentwicklung und Anpassung im Dialog mit allen gesellschaftlichen Gruppen bedarf. Die Federführung für die Digitale Agenda liegt gemeinsam bei dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

In sieben Handlungsfeldern listet die Digitale Agenda geplante Maßnahmen auf:

- Schaffung digitaler Infrastrukturen
- Einsatz digitaler Technik in der Wirtschaft und Arbeiten in der digitalen Welt
- Einsatz digitaler Technik durch Staat und Verwaltung
- Digitale Lebenswelten in der Gesellschaft gestalten
- Bildung, Forschung, Wissenschaft, Kultur und Medien
- Sicherheit, Schutz und Vertrauen für Gesellschaft und Wirtschaft
- Internationale Einbettung der Digitalen Agenda

Im Handlungsfeld 6 „Sicherheit, Schutz und Vertrauen für Gesellschaft und Wirtschaft“ behandelt das Kapitel „Verbraucherschutz in der digitalen Welt“ zentrale Anliegen der Verbraucherinnen und Verbraucher in digitalen Märkten, darunter die Förderung von technikgestütztem Datenschutz, die Schaffung des Marktwächters Digitale Welt, die Einführung des Verbandsklagerechts zur besseren Durchsetzung des Verbraucherdatenschutzes und die Stärkung der Medienkompetenz von Nutzern. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat den Ko-Vorsitz der Plattform „Verbraucherpolitik in der digitalen Welt“ des nationalen IT-Gipfels übernommen. Zudem beteiligt es sich im Bereich des Urheberrechts. Es fördert außerdem zahlreiche Projekte im Bereich Verbraucherschutz und Kompetenzvermittlung in der digitalen Welt (s. unten 10. „Medienkompetenz in der digitalen Welt“).

Um auch die Folgen der schnellen und weitreichenden Digitalisierung für Verbraucherinnen und Verbraucher in vollem Umfang erkennen und verstehen zu können und daraus Schlüsse und Handlungsempfehlungen ableiten zu können, fördert das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Kontext des Rahmenprogramms zur IT-Sicherheitsforschung der Bundesregierung „Selbstbestimmt und sicher in der digitalen Welt 2015-2020“ das „Forum Privatheit und selbstbestimmtes Leben in der digitalen Welt“. Ausgehend von technischen, juristischen, ökonomischen sowie geistes- und gesellschaftswissenschaftlichen Ansätzen arbeitet das Forum Privatheit an einem interdisziplinär fundierten, zeitgemäßen Verständnis der Rolle von Privatheit. Hieran anknüpfend werden ganz konkrete Konzepte zur (Neu-)Bestimmung und Gewährleistung informationeller Selbstbestimmung und des Privaten in der digitalen Welt entwickelt. Ein Beispiel hierfür ist das Weißbuch „Datenschutz-Folgenabschätzung“, das erstmals Werkzeuge für die in der europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) in bestimmten Fällen vorgeschriebenen Datenschutz-Folgeabschätzungen entwickelt.

3. Maßnahmenprogramm des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sowie das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie haben im Oktober 2015 ein gemeinsames Maßnahmenprogramm „Mehr Sicherheit, Souveränität und Selbstbestimmung in der digitalen Wirtschaft“ beschlossen. Das Programm bündelt die derzeitigen und die geplanten Aktivitäten der beiden Ministerien zur digitalen Welt an der Schnittstelle von Wirtschaft und Verbrauchern. Ziele sind insbesondere mehr Transparenz und Wahlfreiheit für Verbraucherinnen und Verbraucher. Der Verbraucher soll vor Abschluss eines Telekommunikationsvertrages ein Produktinformationsblatt erhalten, er soll bei übermäßigem Datenverkehr gewarnt werden und er soll bei Breitbandanschlüssen die tatsächliche Datenübertragungsraten überprüfen können. Gemeinsam mit der Wirtschaft und Verbraucherorganisationen soll ein Muster für eine einfache und verständliche Verbraucherinformation über Apps entwickelt werden. Der von einigen DSL-Anbietern praktizierte Routerzwang wurde abgeschafft. Die Ministerien setzen

sich für die Datenportabilität und Interoperabilität insbesondere bei sozialen Netzwerken ein. Ein weiteres Ziel des Maßnahmenprogramms ist es, mehr Rechtssicherheit in der digitalen Welt zu schaffen. Die Haftungsprivilegierung für Access-Provider gilt nunmehr auch für Anbieter von WLAN-Internetzugängen. Verbraucherverbände haben die Möglichkeit erhalten, im Wege der Verbandsklage auch gegen Datenschutzverstöße von Unternehmen vorzugehen. Der bei den Verbraucherzentralen eingerichtete Marktwächter Digitale Welt beobachtet und analysiert den Markt, um Fehlentwicklungen frühzeitig aufzudecken. Der kollektive Verbraucherschutz soll künftig gleichberechtigtes Ziel der staatlichen Aufsicht über die digitalen Märkte werden.

4. EU-Datenschutz-Grundverordnung

Mit der Verabschiedung der EU-Datenschutz-Grundverordnung⁴ ist ein europaweit einheitlicher Rechtsrahmen für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten geschaffen worden. Sie ersetzt die Datenschutz-Richtlinie aus dem Jahr 1995 und wird ab dem 25. Mai 2018 unmittelbar Anwendung finden.

Angesichts der fortschreitenden digitalen Entwicklung war die Reform des europäischen Datenschutzrechts ein notwendiger Schritt zur Modernisierung und Vereinheitlichung des Datenschutzes in der EU. Der von der Europäischen Kommission im Jahr 2012 vorgelegte Entwurf wurde vier Jahre lang auf EU-Ebene sehr intensiv beraten. Die EU-Datenschutz-Grundverordnung setzt unmittelbar geltendes Recht und vereinheitlicht das Datenschutzrecht im nicht-öffentlichen Bereich weitgehend. Die Vereinheitlichung des europäischen Datenschutzrechts auf einem hohen Niveau wird spürbare Vorteile für Verbraucherinnen und Verbraucher haben. Durch das Marktortprinzip gelten die Regelungen nicht nur europaweit; auch Anbieter mit Sitz außerhalb der EU unterliegen künftig schon dann dem europäischen Datenschutzrecht, wenn sie Waren oder Dienstleistungen in der EU anbieten (Marktortprinzip). Daneben werden ein effektiveres Sanktionsregime – mit im Vergleich zum Bundesdatenschutzgesetz deutlich erhöhten Geldbußen von bis zu 4 Prozent des weltweiten Jahresumsatzes – sowie Instrumente zur europaweiten einheitlichen Auslegung und Durchsetzung des Datenschutzrechts durch die europäischen Datenschutzbehörden den Verbraucherinnen und Verbrauchern Vorteile bringen.

Die Regelungen stärken die Souveränität des Einzelnen, über seine persönlichen Daten grundsätzlich selbst zu entscheiden. Die Wirksamkeitsvoraussetzungen von Einwilligungen werden dadurch gestärkt, dass vorformulierte Einwilligungserklärungen klar und verständlich sein müssen und keine unangemessenen Regelungen enthalten dürfen. Die Einwilligung gilt nicht als freiwillig erteilt, wenn zu verschiedenen Verarbeitungsvorgängen von personenbezogenen Daten nicht gesondert eine Einwilligung erteilt werden kann, obwohl dies im Einzelfall angebracht ist, oder wenn die Erfüllung eines Vertrags von der Einwilligung abhängig ist, obwohl diese Einwilligung für die Erfüllung nicht erforderlich ist. Wer personenbezogene Daten verarbeiten will, muss dies verständlich und in leicht zugänglicher Form offenlegen. Auch das Recht der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Löschung ihrer Daten wird gestärkt und ein Recht auf Datenübertragbarkeit eingeführt. Daneben werden in der EU-Datenschutz-Grundverordnung erstmals auf europäischer Ebene die Grundsätze des Datenschutzes durch Technik (privacy by design) und durch datenschutzrechtliche Voreinstellungen (privacy by default) normativ verankert.

5. Privacy Shield

Am 12. Juli 2016 hat die Europäische Kommission einen Beschluss gefasst, nach dem in den USA ein angemessenes Datenschutzniveau zur Übermittlung personenbezogener Daten aus der EU durch Wirtschaftsunternehmen besteht. Dem Beschluss liegt eine Vereinbarung zwischen den USA und der EU zum Umgang mit personenbezogenen Daten zugrunde – der „EU-U.S. Privacy Shield“. Der Angemessenheitsbeschluss zum Privacy Shield der Kommission ist eine wichtige Rechtsgrundlage für die Übermittlung von personenbezogenen Daten in die USA.

Privacy Shield setzt – wie bereits der Vorgängermechanismus „Safe-Harbor“ – eine Selbstverpflichtung von US-Unternehmen zur Einhaltung bestimmter zwischen der EU und den USA vereinbarter datenschutzrechtlicher Grundsätze voraus, der ein ausreichendes Schutz-niveau für die von den teilnehmenden US-Unternehmen verarbeiteten personenbezogenen Daten europäischer Bürger gewährleisten soll. Unternehmen, die sich hierzu verpflichten, ist eine Übermittlung von personenbezogenen Daten in die USA erlaubt. Die in den Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission und den USA erreichten Vereinbarungen umfassen Zusicherungen und Erläuterungen.

Im Vergleich zum Safe-Harbor-Mechanismus enthält der Privacy Shield deutliche Verbesserungen, die u. a. die Aufsicht durch die Federal Trade Commission (FTC) sowie die Einrichtung von Beschwerde- und Streit-

schlichtungsmechanismen betreffen. EU-Bürgern werden verschiedene Rechtswege eröffnet, um gegen unrechtmäßige Datenverarbeitungen vorzugehen und ihre Rechte als Betroffene auszuüben (u. a. ein Streit-schlichtungsmechanismus zwischen Unternehmen und Betroffenen sowie eine unabhängige Ombudsperson bei Datenverarbeitungen im öffentlichen Sektor inklusive Nachrichtendiensten). Auch die Grundsätze, nach denen US-Unternehmen Daten in den USA verarbeiten dürfen, sind verbessert und konkretisiert worden.

Der Privacy Shield ist von großer wirtschaftlicher Bedeutung und bietet einen im Wesentlichen gleichwertigen Schutz der Privatheit der EU-Bürger. Seine Einhaltung durch die beteiligten US-Unternehmen wird jährlich durch Vertreter der Europäischen Kommission, der US-Regierung und der Datenschutzaufsichtsbehörden kontrolliert werden.

6. Schutz vor Internetkostenfallen

Internetkostenfallen sind trickreich gestaltete Internetangebote, deren Kostenpflicht für Verbraucherinnen und Verbraucher nicht ohne weiteres erkennbar ist. Oftmals wird dabei im Rahmen einer scheinbar harmlosen Registrierung mit Name und Anschrift dem Internetnutzer ein kostenpflichtiger Vertrag „untergeschoben“, ohne dass dies beabsichtigt ist oder bemerkt wird.

Zur Erhöhung der Transparenz im Onlinehandel sollten Verbraucherinnen und Verbraucher sicher erkennen können, wann ein „Klick“ Geld kostet. Die sogenannte Button-Lösung schafft hier Abhilfe und wurde in Deutschland bereits zum 1. August 2012 durch eine Regelung im Bürgerlichen Gesetzbuch eingeführt. Um Verbraucherinnen und Verbraucher wirksam vor Internetkostenfallen zu schützen, hat sich die Bundesregierung auch innerhalb der EU erfolgreich für die „Button-Lösung“ eingesetzt. Eine entsprechende Regelung ist in der Verbraucherrechte-Richtlinie enthalten, die mit Wirkung zum 13. Juni 2014 auch in den anderen Mitgliedstaaten der EU maßgeblich ist. Mit der Button-Lösung sollen unmittelbar vor Abgabe einer 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 weder ein Vertrag zustande noch entsteht eine Pflicht zur Zahlung.

Die Button-Lösung hat bereits kurz nach Inkrafttreten große Wirkung gezeigt. Nach einem ersten Markt-screening des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V. waren bereits vier Wochen nach Inkrafttreten der Regelung 92 Prozent der Webseiten, die zuvor wegen verschleierte Preisangaben aufgefallen waren, nicht mehr abrufbar.

Nach einem vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Auftrag gegebenen unabhängigen Gutachten⁵ aus dem Jahre 2014 stellt die Button-Lösung einen wichtigen Schritt zur Bekämpfung von Kostenfallen im Internet dar und hat ihr Ziel erreicht. Mit der Button-Lösung sei Verbraucherschutz nicht nur durch mehr, sondern durch bessere Informationen (wie durch Vorgaben zur Zulässigkeit bestimmter Button-Bezeichnungen) und durch Vorgaben zur Informationsdarstellung erfolgreich vorangetrieben worden. So habe durch die Button-Lösung ein gravierender verbraucherpolitischer Missstand effektiv beseitigt werden können. Auch sei der finanzielle und zeitliche Aufwand der Unternehmen für die Umsetzung der Anforderungen der Button-Lösung überschaubar gewesen.

7. EU-Vertragsregelungen für digitale Inhalte und Online-Kaufverträge über bewegliche Sachen

Die Europäische Kommission hat am 9. Dezember 2015 im Rahmen ihrer Strategie für einen Digitalen Binnenmarkt⁶ zwei Rechtsetzungsvorschläge vorgelegt, die Regelungen für Verträge über digitale Inhalte sowie für Online-Kaufverträge über bewegliche Sachen zum Inhalt haben.

Ziel der Europäischen Kommission ist es, den digitalen Binnenmarkt voranzutreiben und zu vollenden. Insbesondere möchte sie den Handel mit digitalen Inhalten fördern, der Verbraucherinnen und Verbrauchern und Unternehmen vielfältige Chancen bietet. Die Bundesregierung hat sich bereits im Vorfeld aktiv in den Diskussionsprozess eingebracht und beteiligt sich konstruktiv an der Prüfung und Entwicklung von Regelungen. Solche Regelungen werden daran gemessen werden, ob sie einen echten Nutzwert für den digitalen Binnenmarkt bringen, Rechtssicherheit schaffen und ein hohes Verbraucherschutzniveau gewährleisten.

8. Anpassung des Gesetzes über Unterlassungsklagen

Der technische Fortschritt und insbesondere die Digitalisierung des Alltagslebens haben dazu geführt, dass Unternehmen in immer größerem Umfang Daten von Verbraucherinnen und Verbrauchern erheben, verarbeiten und nutzen. Das geschieht vor allem auch zur Erstellung von Persönlichkeits- und Nutzungsprofilen, zur Werbung, zur Markt- und Meinungsforschung, zum Betreiben von Auskunftsteilen, des Adresshandels, des sonstigen Datenhandels oder zu vergleichbaren kommerziellen Zwecken.

Hier führt eine unzulässige Datenverarbeitung oft zu erheblichen Verletzungen der Persönlichkeitsrechte vieler Verbraucherinnen und Verbraucher. Für viele der Betroffenen ist es infolge der komplexen technischen und sonstigen Prozesse aber bereits schwer, die Rechtsverletzung als solche zu erkennen oder den Rechtsverletzer zu identifizieren. Selbst wenn der Rechtsverletzer feststeht, gestaltet sich die Rechtsdurchsetzung für Verbraucherinnen und Verbraucher insbesondere dann schwierig, wenn das Unternehmen seinen Sitz außerhalb Deutschlands und speziell außerhalb der EU hat. Sehr viele Verbraucherinnen und Verbraucher können daher ihre Rechtslage genauso wenig einschätzen wie den Ausgang, die Kosten und den Aufwand eines individuellen Rechtsstreits – zumal wenn auf der Gegenseite internationale Konzerne stehen.

Deshalb wurde mit dem am 23. Februar 2016 verkündeten Gesetz zur Verbesserung der zivilrechtlichen Durchsetzung von verbraucherschützenden Vorschriften des Datenschutzrechts im Unterlassungsklagengesetz die Möglichkeit der Verbandsklage auf Datenschutzverstöße erweitert. Zum besseren Schutz der Rechte von Verbraucherinnen und Verbrauchern können daher neben den Betroffenen und den Datenschutzaufsichtsbehörden auch Verbände und Kammern gegen die unzulässige Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung von Verbraucherdaten durch Unternehmer zu Zwecken der Werbung, der Markt- und Meinungsforschung, des Betriebes einer Auskunftsteil, des Erstellens von Persönlichkeits- und Nutzungsprofilen, des Adresshandels, des sonstigen Datenhandels oder zu vergleichbaren kommerziellen Zwecken vorgehen. Damit soll erreicht werden, dass datenschutzrechtliche Vorschriften zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern effektiver als bislang durchgesetzt werden können.

Unterlassungsansprüche nach dem Unterlassungsklagengesetz, die die anspruchsberechtigten Verbände und Kammern mit Abmahnungen und Klagen durchsetzen können, gehören zu den effektivsten Instrumenten zur Durchsetzung von Verbraucherrechten. Die neuen Regelungen wurden so gestaltet, dass sich die Arbeit der Datenschutzbehörden und der kollektive Rechtsschutz durch Verbraucherverbände sinnvoll ergänzen. Um das Wissen und den Sachverstand der Datenschutzbehörden zu nutzen, ist in gerichtlichen Verfahren wegen Ansprüchen nach dem Unterlassungsklagengesetz, die Datenschutzverstöße betreffen, eine Anhörung der Datenschutzbehörden vorgesehen.

9. Verbraucherschutz und Urheberrecht

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, das Urheberrecht den Erfordernissen und Herausforderungen des digitalen Zeitalters anzupassen. Dabei sollen digitale Nutzungspraktiken berücksichtigt und ein gerechter Ausgleich der Interessen von Urhebern, Verwertern und Nutzern erreicht werden.

In der digitalen Welt hat sich die Bedeutung des Urheberrechts grundlegend gewandelt. War es früher ein Recht für Spezialisten, die z. B. als Verleger, Produzenten oder Rundfunkbetreiber mit urheberrechtlichen Fragen befasst waren, betrifft das Urheberrecht heute auch Verbraucherinnen und Verbraucher unmittelbar. Digitalisierung und Vernetzung haben nämlich dazu geführt, dass diese – anders als beim Konsum „analoger“ Werke – urheberrechtlich relevante Handlungen vornehmen können. Nicht nur über Smartphones werden tagtäglich urheberrechtlich geschützte Inhalte genutzt (z. B. beim Herunterladen von Musik oder Video-Clips).

E-Books können ohne lokale Kopie oder Online-Zugriff nicht genutzt werden. Damit sind zwangsläufig – anders als beim Lesen eines gedruckten Buches – zentrale urheberrechtliche Verwertungsrechte betroffen, nämlich das Vervielfältigungsrecht und das Online-Recht (Recht der öffentlichen Zugänglichmachung). Um dieser Entwicklung gerecht zu werden, ist es nötig, auch die Perspektive von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu berücksichtigen. Ein zeitgemäßes Urheberrecht muss daher einerseits die faire Vergütung kreativer Arbeit und angemessene Verwertungschancen für die Unternehmen der Kreativwirtschaft sicherstellen. Zugleich muss es aber auch andererseits moderne Nutzungsformen ermöglichen und den möglichst ungehinderten Zugang zu Informationen gewährleisten.

Da das Urheberrecht heute in weiten Teilen von europäischen Vorgaben geprägt ist, kommt der Reform des europäischen Urheberrechts eine besondere Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere für die urheberrechtlichen Schrankenbestimmungen (z. B. Schranken für Bildung und Wissenschaft, die Regelungen zur Privatkopie).

Die Bundesregierung begrüßt die Ankündigung der Europäischen Kommission, im Rahmen der Strategie zum Digitalen Binnenmarkt auch das europäische Urheberrecht zu modernisieren. Hierzu hat die Europäische Kommission am 9. Dezember 2015 ein Konzept vorgestellt. Aus verbraucherpolitischer Sicht sind vor allem die beabsichtigten Erleichterungen für Verbraucherinnen und Verbraucher beim grenzüberschreitenden Zugang zu digitalen Inhalten hervorzuheben. Hier ist insbesondere der Vorschlag für eine Verordnung zur Gewährung der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhalte-Diensten von Interesse, der derzeit in Brüssel verhandelt wird. Mit diesem Vorschlag soll es beispielsweise Abonnenten eines Video- oder Musikdienstes, die sich zeitlich begrenzt im EU-Ausland aufhalten, ermöglicht werden, auf abonnierte Inhalte zuzugreifen, als ob sie sich im Heimatstaat befänden.

Im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz hat das Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb eine Studie zu „Urheberrecht und Innovation in digitalen Märkten“ erarbeitet, die moderne Geschäftsmodelle und Nutzungsgewohnheiten beleuchtet und damit eine Faktenbasis für die weitere Reformarbeit liefert.

Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung hat ein Konsortium unter der Leitung von Prof. Gerald Spindler (Georg-August-Universität Göttingen) zusammen mit Prof. Justus Haucap (Düsseldorf Institute of Competition Economics) eine Studie zu den ökonomischen Auswirkungen einer Bildungs- und Wissenschaftsschranke im Urheberrecht erstellt, die Bedürfnisse von Bildung und Wissenschaften nach Anpassungen der urheberrechtlichen Schranken untersucht und konkrete Vorschläge zur Umsetzung einer Bildungs- und Wissenschaftsschranke macht.

10. Verbraucherschutz in den Medien

Die Europäische Kommission hat am 25. Mai 2016 einen Vorschlag für die Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste⁷ vorgelegt. Schon die geltende Richtlinie enthält u. a. Regelungen zum Verbraucherschutz (z. B. Bestimmungen zur Werbung und zum Jugendschutz). Diese Regelungen sollen weiter ausgebaut werden und auch für Videoplattformen gelten. Damit folgt die Kommission der Forderung der Bundesländer-Kommission zur Medienkonvergenz, in deren Rahmen sich die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern in die europäische Diskussion eingebracht hatte. Nach einem gemeinsam erarbeiteten Positionspapier sollen grundlegende Bestimmungen der Richtlinie auf weitere audiovisuelle Dienste ausgeweitet werden. Im Interesse eines einheitlichen Schutzes von Verbraucherinnen und Verbrauchern, Kindern und Jugendlichen sollen die bisherigen qualitativen Beschränkungen auf hohem Niveau sowohl für alle kommerziellen Verbreitungs- als auch neue Werbeformen gelten. Werbung soll auch in Zukunft klar von Inhalten abgegrenzt sein.

11. Medienkompetenz in der digitalen Welt

Von zentraler Bedeutung ist ebenfalls die Stärkung der Medienkompetenz der Verbraucherinnen und Verbraucher. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz unterstützte bzw. unterstützt verschiedene Projekte in diesem Bereich, u. a.:

- „Mobilsicher.de“: Internetportal zur Förderung der Sicherheit mobiler Kommunikation über Smartphones und Tablets des iRights e. V.;
- „Migranten und Verbraucherschutz in digitalen Märkten“: Projekt zur Stärkung der Kompetenzen von russischen und türkischen Migranten in digitalen Märkten der Verbraucherzentralen Berlin, Hamburg und Bremen;
- „Digitalkompass.de“: Verbundprojekt zur Förderung der Medienkompetenz älterer Menschen des Vereins Deutschland sicher im Netz e. V. und der BAGSO Service GmbH;
- „Digitale Kompetenzen“: ein Lehrkräfteportal des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V.;
- „Watch your Web“: Informationsportal zur Vermittlung verbraucherorientierter Jugendinformation und -medienbildung in sozialen Netzwerken;
- „Verbraucherrechte in der Digitalen Welt – Surfer-haben-Rechte.de“: Informationsprojekt über Rechte in der digitalen Welt und Stärkung der Medienkompetenz.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie erhebt seit Jahren gemeinsam mit der Initiative D21 den D21-Digitalindex, der eine umfassende Datenbasis im Bereich Medienkompetenz liefert. Dieses Jahr wird – auch im Zusammenhang mit dem Nationalen IT-Gipfel, bei dem ein Schwerpunktthema in diesem Jahr das Thema „Digitale Bildung“ sein wird – eine Sonderauswertung zum Zusammenhang von digitaler Bildung und Medienkompetenz durchgeführt.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung wird vor dem Nationalen IT-Gipfel seine Strategie „Bildungsoffensive für die Digitale Wissensgesellschaft“ vorlegen. Ein Kernelement ist die Förderung Digitaler Kompetenz, mit der sich die Menschen in der digitalen Welt sicher und verantwortungsbewusst bewegen, erfolgreich in der digital geprägten Arbeitswelt agieren und gesellschaftlich und politisch teilhaben können.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien unterstützt im Bereich Medienkompetenz insbesondere folgende Projekte:

- „Ein Netz für Kinder“: die Förderung von für Kinder besonders geeigneten Angeboten, um einen attraktiven und sicheren Surfraum für 6- bis 12-jährige Internetnutzer zu schaffen;
- „Nationale Initiative Printmedien“: eine Initiative, um das Interesse gerade junger Menschen für Zeitungen und Zeitschriften zu fördern, Schüler über die Bedeutung von Medien- und Meinungsvielfalt aufzuklären und sie zu einem mündigen Umgang mit Zeitschriften und Zeitungen zu befähigen;
- „Vision Kino“: Stärkung der Filmkompetenz von Kindern und Jugendlichen mit dem Ziel, sie gleichzeitig für das Kino als Kultur- und originären Rezeptionsort des Films zu sensibilisieren.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sieht in der Stärkung der Medienkompetenz bei Kindern und Jugendlichen sowie von Eltern und Fachkräften eine wichtige Aufgabe und fördert eine Vielzahl von Projekten und Initiativen bzw. gibt eigene Broschüren heraus, u. a.:

- den „Medienratgeber Schau Hin! Was Dein Kind mit Medien macht“ (schau-hin.info);
- die Broschüre „Spiel- und Lernsoftware pädagogisch beurteilt“ der Stadt Köln;
- die Broschüre „Gutes Aufwachsen mit Medien – Ein Netz für Kinder – Praktische Hilfen für Eltern und pädagogische Fachkräfte“;
- das Informationsprojekt „Monitoring und Bewertung von kindaffinen Apps hinsichtlich Jugenddaten- und Verbraucherschutzrisiken sowie Information der Verbraucherinnen und Verbraucher“.

Außerdem verfolgt die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend herausgegebene und von der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz entwickelte Broschüre „Nie zu alt fürs Internet“ das Ziel, bestehende Vorbehalte von Senioren hinsichtlich der Nutzung des Internets abzubauen und die Zielgruppe zur Internetnutzung anzuregen.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zeichnet zusammen mit der Computerspielwirtschaft beim Deutschen Computerspielpreis qualitativ hochwertige digitale Spiele aus Deutschland aus. Ein wichtiges Bewertungskriterium der Jury ist, ob die Computerspiele pädagogisch wertvoll sind. Dies gilt besonders für die Auszeichnung „Bestes Kinderspiel“. In der Kategorie „Bestes Serious Game“ werden Computerspiele ausgezeichnet, die über Spielmechaniken Wissensvermittlung in Schule, Aus- und Weiterbildung erleichtern. Ergänzend hierzu wird bei der Stiftung digitale Spielekultur eine Fachstelle zum Ausbau der medienpädagogischen Online-Kompetenzplattform digitale-spielewelten.de unterstützt.

12. Internationales Projekt Kundendatenschutz

In der grenzenlosen digitalen Welt muss der Verbraucherdatenschutz in besonderem Maße international ansetzen. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz fördert deshalb das internationale trilaterale Projekt „Kundendatenschutz mit Schwellenländern“. Partnerländer sind Brasilien und China. Das Projekt zielt darauf ab, die fachliche und politische Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den beiden Ländern im Bereich des Kundendatenschutzes zu verbessern. Zu diesem Zweck wurde eine vergleichende Fachstudie erstellt und eine E-Learning-Plattform konzipiert, die als Fortbildungsinstrument für Behördenvertreter und Verbraucherorganisationen dient.

D. Verbraucherschutz in Recht und Wirtschaft

1. Verbraucherschutz beim Wohnen, Mieten und Bauen

a) Mietrechtsnovellierungsgesetz

Das Mietrechtsnovellierungsgesetz vom 21. April 2015⁸ stärkt die Rechte der Mieter in zwei Bereichen:

aa) Mietpreisbremse

Die Mietpreisbremse begegnet dem Problem zum Teil stark ansteigender Mieten bei der Wiedervermietung von Bestandswohnungen auf angespannten Wohnungsmärkten. Damit soll sichergestellt werden, dass auch weniger leistungsfähige Mietinteressenten und Durchschnittsverdiener die Chance auf die Anmietung von bezahlbarem Wohnraum erhalten. Gleichzeitig soll damit der Gentrifizierung von stark nachgefragten Quartieren entgegengewirkt werden. Das Gesetz sieht vor, dass auf angespannten Wohnungsmärkten die Neuvertragsmiete höchstens 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen darf.

Welche Gebiete angespannte Wohnungsmärkte sind, bestimmen die Landesregierungen durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens fünf Jahren. Die ortsübliche Vergleichsmiete wird gebildet aus den Mieten für vergleichbaren Wohnraum, die in den letzten vier Jahren bei Neuvermietung vereinbart oder in bestehenden Mietverhältnissen geändert worden sind. Sie wird häufig in Mietspiegeln abgebildet. Vereinbarungen, die eine höhere Miete zum Gegenstand haben, sind hinsichtlich des übersteigenden Anteils unwirksam. Haben Mieter die überhöhte Miete schon gezahlt, können sie diese zurückfordern, wenn sie zuvor die überhöhte Miete qualifiziert gerügt haben.

Der Wohnungsneubau soll durch die Mietpreisbremse nicht behindert werden, weil vor allem durch diesen die Anspannung auf einigen Wohnungsmärkten beseitigt werden kann. Deshalb ist die Mietpreisbremse nicht auf Wohnungen anzuwenden, die nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt und vermietet werden. Gleiches gilt für die Modernisierung des Wohnungsbestands. Das Gesetz sieht Ausnahmen von der Mietpreisbremse vor, die im Fall von Modernisierungen eine höhere Miete erlauben. Aus Gründen des Bestandsschutzes kann der Vermieter die mit dem Vormieter wirksam vereinbarte Miete auch im nachfolgenden Mietverhältnis weiter verlangen.

bb) Bestellerprinzip bei der Wohnungsvermittlung

Das Bestellerprinzip bei der Wohnungsvermittlung gilt im ganzen Bundesgebiet seit dem 1. Juni 2015. Es stellt sicher, dass diejenige Partei, die sich eines Wohnungsvermittlers bedient und in deren wirtschaftlichem Interesse er vorwiegend tätig wird, auch die Vermittlungscourtage zahlen muss. Vor allem – aber nicht nur – auf angespannten Wohnungsmärkten ist es häufig der Vermieter, der sich eines Maklers bedient, um Mieter zu finden. Wohnungssuchenden, die sich auf ein Inserat meldeten, wurde vom Makler bisher zumeist eine Wohnung nur dann vermittelt, wenn sie sich bereit erklärten, die Maklerkosten zu tragen. Diese Möglichkeit der Abwälzung von Maklerkosten auf den Wohnungssuchenden wird durch das Bestellerprinzip unterbunden. Vom Wohnungssuchenden können Makler die Zahlung nur verlangen, wenn er den Makler beauftragt und der Makler ausschließlich deswegen vom Vermieter oder von einem anderen Berechtigten die Zustimmung einholt, die Wohnung anzubieten. Verstöße des Maklers können mit Geldbußen geahndet werden. Wohnungssuchende können zu Unrecht gezahlte Entgelte zurückfordern. Zudem bedarf ein Wohnungsvermittlungsvertrag (auch mit dem Vermieter) nunmehr der Textform.

b) Zweite Tranche der Mietrechtsnovellierung

Der Koalitionsvertrag sieht weitere Maßnahmen vor, die der Sicherstellung bezahlbarer Mieten für Wohnraum dienen. Es ist vorgesehen, dass künftig nur noch höchstens 10 Prozent der Kosten einer Modernisierung – längstens bis zur Amortisation der Modernisierungskosten – auf die Miete umgelegt werden dürfen. Durch eine Anpassung der Härtefallklausel im Mietrecht (§ 559 Absatz 4 BGB) soll zudem ein wirksamer Schutz der Mieter vor finanzieller Überforderung bei Modernisierung gewährleistet werden. Zusätzlich soll im Mietspiegel die ortsübliche Vergleichsmiete auf eine breitere Basis gestellt und realitätsnäher dargestellt werden. Schließlich soll klargestellt werden, dass nur die tatsächliche Wohn- bzw. Nutzfläche Grundlage für Rechtsansprüche (z. B. für die Höhe der Miete, für Mieterhöhungen oder für umlagefähige Heiz- und Betriebskosten) ist. Ein erster Vorschlag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz für einen Gesetzentwurf wird derzeit innerhalb der Bundesregierung beraten.

c) Reform des Bauvertragsrechts

Für Verbraucherinnen und Verbraucher birgt die Durchführung eines Bauvorhabens erhebliche Risiken, weil sie für die Errichtung oder den Umbau eines Hauses häufig einen wesentlichen Teil ihrer finanziellen Mittel aufwenden. Unerwartete Mehrkosten oder eine nicht rechtzeitige Fertigstellung des Baus können daher gravierende Auswirkungen haben. Gleichwohl enthält das geltende Werkvertragsrecht – abgesehen von einigen Einzelschriften – keine besonderen Verbraucherschutzvorschriften, wie es sie in anderen für den Verbraucherinnen und Verbraucher wichtigen Rechtsbereichen gibt. Im Koalitionsvertrag ist daher vorgesehen, insbesondere im Bauvertragsrecht den Verbraucherschutz bei Bau- und Dienstleistungen für Bauherren und Immobilieneigentümer auszubauen.

Die Bundesregierung hat zur Umsetzung des Auftrags aus dem Koalitionsvertrag am 2. März 2016 einen Referentenentwurf zur Reform des Bauvertragsrechts beschlossen. Zur Verbesserung des Schutzes der Verbraucherinnen und Verbraucher bei Bauvorhaben sieht der Entwurf insbesondere die Einführung einer umfassenden Baubeschreibungspflicht, Regelungen zur Festlegung der Bauzeit, eine verbindliche Obergrenze für Abschlagszahlungen und die Einführung eines gesetzlichen Widerrufsrechts für Verbraucherbauherren vor. Darüber hinaus werden Vorschriften für Regelungsbereiche vorgeschlagen, in denen das geltende Werkvertragsrecht den komplexen, auf eine längere Erfüllungszeit angelegten Bauverträgen nicht hinreichend Rechnung trägt. Schließlich werden verschiedene Vorschriften vereinfacht oder effektiver ausgestaltet. So sollen kostenintensive Konflikte und eine Störung des Liquiditätsflusses der Bauunternehmen vermieden werden.

Nachdem die Bundesregierung den Entwurf beschlossen hat, liegt dieser nunmehr Bundestag und Bundesrat zur Beratung vor. Bei einem Abschluss der parlamentarischen Beratungen im Herbst 2016 könnten die neuen Regelungen Mitte 2017 in Kraft treten.

2. Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen

a) Aktionsplan der Bundesministerien der Justiz und für Verbraucherschutz sowie der Finanzen zum Verbraucherschutz im Finanzmarkt

Am 22. Mai 2014 haben der Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz sowie der Bundesminister der Finanzen den gemeinsamen Aktionsplan zum Verbraucherschutz im Finanzmarkt vorgestellt. Anlass für den Aktionsplan war die Entscheidung der Bundesregierung, in der 18. Legislaturperiode substanzielle Verbesserungen des finanziellen Verbraucherschutzes in Form verschiedener – schrittweise umzusetzender – Maßnahmenbündel vorzunehmen. Der Aktionsplan besteht aus einem Maßnahmenpaket zur Verbesserung des Schutzes von Kleinanlegern und zusätzlichen Maßnahmen zur Umsetzung der weiteren verbraucherpolitischen Vorhaben des Koalitionsvertrages im Bereich Finanzmarkt. Der Aktionsplan sieht legislative und organisatorische Maßnahmen vor (z. B. die Einrichtung eines Finanzmarktwächters, die Stärkung der außergerichtlichen Streitschlichtung, den Ausbau der Honorarberatung, die Einführung eines Girokontos für jedermann und einen besseren Schutz bei der Inanspruchnahme von Dispositionskrediten).

b) Kleinanlegerschutzgesetz

Die Insolvenz des Windanlagenbetreibers PROKON, der bei rund 75.000 Anlegern ca. 1,5 Mrd. Euro an Genussrechtskapital eingeworben hatte, hat die Bundesregierung Anfang 2014 veranlasst, den regulatorischen Rahmen für Anlagen des sogenannten Grauen Kapitalmarkts erneut auf den Prüfstand zu stellen.

Resultat der Prüfung ist das Kleinanlegerschutzgesetz vom 3. Juli 2015⁹. Nach gründlicher Analyse möglicher Regelungsdefizite im Grauen Kapitalmarkt hat es die identifizierten Regelungslücken und -defizite so weit wie möglich beseitigt. Insbesondere wurden noch bestehende Umgehungsmöglichkeiten im Vermögensanlagengesetz durch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des Gesetzes geschlossen, die Problematik der Fristeninkongruenz in der Unternehmensfinanzierung wurde durch die Einführung einer Mindesthaltedauer und einer Mindestkündigungsfrist adressiert und der Schutz der Anleger vor unkalkulierbaren Risiken wurde durch das Verbot von Nachschusspflichten verbessert. Durch eine Verschärfung des Prospektrechts des Vermögensanlagengesetzes wurde zudem die Transparenz der Vermögensanlagen insbesondere im Hinblick auf etwaige personelle Verflechtungen im Initiatorenkreis erhöht. Ergänzt werden diese Regelungen durch verschärfte Bestimmungen die Werbung für Vermögensanlagen betreffend. Gerade im Fall PROKON waren viele Anleger durch vielversprechende Werbung angelockt worden.

Zudem ist bei der BaFin der kollektive Verbraucherschutz als weiteres Aufsichtsziel im FinDAG verankert worden.

Hervorzuheben ist schließlich die Einführung eines Produktinterventionsrechts. Aufgrund dieser neuen Befugnis kann die BaFin sowohl bestimmte Finanzprodukte als auch eine bestimmte Finanzpraxis verbieten oder beschränken, wenn diese erhebliche Bedenken für den Anlegerschutz aufwerfen. Hierdurch wird bewusst eine Regelung vorweggenommen, die nach den europarechtlichen Vorgaben (Markets in Financial Instruments Regulation) erst im Jahr 2018 in Kraft treten müsste.

c) Verbraucher Kredite

Am 21. März 2016 ist das Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie¹⁰ in Kraft getreten. Verbraucherinnen und Verbraucher sind nunmehr vor Abschluss eines Immobiliendarlehens besser über wesentliche Angebotsinhalte zu informieren. Vor allem aber sind die Darlehensangebote an den Zielen und persönlichen Verhältnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher auszurichten. Dazu gehört insbesondere die gesetzlich vorgeschriebene, an den finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnissen der einzelnen Verbraucherinnen und Verbraucher ausgerichtete Prüfung der Kreditwürdigkeit. Dieser strenge Maßstab soll unverantwortliche Kreditvergaben vermeiden.

Die Transparenz und Vergleichbarkeit der Produkte soll erhöht werden. So wird der mit anderen Finanzprodukten gekoppelte Verkauf von Immobilier-Verbraucherdarlehen nur noch in bestimmten Fällen zulässig sein. Auch wer Beratungsleistungen bei Abschluss des Kreditvertrags erbringen will, muss Verbraucherinnen und Verbraucher transparent beraten und bestimmte Standards einhalten. Außerdem werden Verbraucherinnen und Verbraucher vor Risiken bei Fremdwährungskrediten besser geschützt.

Bei Dispositionskrediten muss ein Darlehensgeber einem Verbraucher bzw. einer Verbraucherin ein Beratungsangebot über kostengünstigere Alternativen, mögliche Konsequenzen der weiteren Überziehung sowie gegebenenfalls einen Hinweis auf weitere Beratungseinrichtungen unterbreiten, wenn der Dispositionsrahmen über sechs Monate hinweg ununterbrochen zu durchschnittlich über 75 Prozent ausgeschöpft wird. Dasselbe gilt bei einer geduldeten ununterbrochenen Überziehung von mehr als drei Monaten, wenn der durchschnittliche Überziehungsbetrag die Hälfte des durchschnittlichen monatlichen Geldeingangs innerhalb der letzten drei Monate auf dem Konto übersteigt. Ort und Zeit der Beratung sind zu dokumentieren. Darüber hinaus wird die Preistransparenz verbessert. Darlehensgeber werden verpflichtet, über die Höhe der für einen Dispositionskredit oder eine geduldete Überziehung in Rechnung gestellten Zinsen auf ihrer Webseite gut sichtbar zu informieren. Das wird einen Vergleich der unterschiedlichen Angebote durch Verbraucherinnen und Verbraucher erleichtern.

Das Gesetz regelt ferner die sogenannten Null-Prozent-Finanzierungen. Unternehmen bieten aufgrund des günstigen Zinsumfeldes zunehmend diese Form der Finanzierung an. Verbraucherschützende Regelungen, die für Null-Prozent-Finanzierungen bisher nicht galten, wie ein Widerrufsrecht, ein Einwendungsdurchgriff und verbraucherschützende Verzugsregelungen, werden nunmehr auf diese Finanzierungsform erstreckt.

d) Honorarberatung

Das Gesetz zur Förderung und Regulierung einer Honorarberatung über Finanzinstrumente (Honoraranlageberatungsgesetz), das in seinen wesentlichen Teilen am 1. August 2014 in Kraft getreten ist¹¹, definiert erstmals den Begriff des Honorar-Anlageberaters. Die Einführung dieses Bezeichnungsschutzes ist ein wichtiger erster Schritt für eine unabhängige Anlageberatung über Finanzinstrumente.

Die Verwendung des Begriffs Honorar-Anlageberater bzw. Honorar-Finanzanlagenberater wird gesetzlich geregelt. Dadurch haben Verbraucherinnen und Verbraucher eine transparente und rechtssichere Möglichkeit zu erkennen, an wen sie sich wenden können, wenn sie eine unabhängige honorargestützte Anlageberatung in Anspruch nehmen möchten. Die durch das Honoraranlageberatungsgesetz geregelte Unterscheidung macht Verbraucherinnen und Verbrauchern deutlich, wer für die Anlageberatung zahlt. Dies eröffnet die Wahlfreiheit, sich zwischen der provisionsbasierten Anlageberatung und der nicht provisionsgestützten Honorar-Anlageberatung bewusst entscheiden zu können.

Der nächste Schritt wurde mit dem Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie¹² getan. Dieses Gesetz ist ein weiterer Baustein, um die Honorarberatung nicht nur für die Geldanlage, sondern auch für Verbraucherimmobiliendarlehen als rechtssicheres Beratungsmodell zu verankern. Mit dem Gesetz wurde der Honorar-Immobiliendarlehensberater definiert. Er muss bei der Beratung einen ausreichenden Marktüberblick zugrunde legen und darf vom Darlehensgeber keine Zuwendungen annehmen und von ihm in keiner Weise abhängig sein. Die Finanzierung einer Wohnimmobilie ist für jeden Verbraucher eine sehr bedeutsame Finanzentscheidung und mit existentiellen wirtschaftlichen Risiken verbunden. Daher ist eine von Provisionsinteressen unabhängige Beratung besonders wichtig.

Um Honorarberatung als echte Alternative zur Provisionsberatung zu etablieren, werden weitere Schritte folgen. Im nächsten Schritt wird die Bundesregierung die Versicherungsberatung und -vermittlung angehen. Dabei muss geprüft werden, wie viel Spielraum dem nationalen Gesetzgeber unter Beachtung von im Versicherungsbereich schon geregelter Beratung auf Honorarbasis durch die neue EU-Versicherungsvertriebsrichtlinie¹³ (Insurance Distribution Directive – IDD) bleibt und wie dieser sinnvoll genutzt werden kann. Am 2. Februar 2016 wurde die IDD im Amtsblatt der Europäischen Union verkündet; sie ist bis zum 23. Februar 2018 umzusetzen. Am Ende sollen für Honorarberater – soweit rechtlich möglich – Regelungen aus einem Guss gelten.

e) Zahlungsdiensterichtlinie II

Mit der Zahlungsdiensterichtlinie II wird eine Neukodifikation des Europäischen Rechts der Zahlungsdienste verfolgt. Die Zahlungsdiensterichtlinie II ist auf europäischer Ebene bereits verabschiedet worden und wurde am 23. Dezember 2015 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Die Richtlinie ist bis zum 13. Januar 2018 in deutsches Recht umzusetzen¹⁴.

Wesentlicher Gegenstand der Zahlungsdiensterichtlinie II und ihrer Umsetzung ist im Hinblick auf die Stärkung des Verbraucherschutzes die Regulierung der Tätigkeit sogenannter Dritter Zahlungsdienstleister. Diese führen im Gegensatz zu herkömmlichen Zahlungsdienstleistern kein Konto für Verbraucherinnen und Verbraucher, sondern greifen online auf ein vorhandenes Zahlungskonto bei einem anderen Zahlungsdienstleister zu. Die Zahlungsdiensterichtlinie I erfasst die Tätigkeit von Dritten Zahlungsdienstleistern bisher nicht gesondert.

Insbesondere mit Zahlungsauslösungsdiensten werden Verbraucherinnen und Verbrauchern neue Möglichkeiten der Nutzung des Internet für Zahlungsdienste eröffnet. Verbraucherinnen und Verbraucher können eine Zahlung online über den Zahlungsauslösedienstleister bei seinem kontoführenden Zahlungsdienstleister einleiten. Zugleich informiert der Zahlungsauslösedienstleister den Händler darüber, dass die Zahlung veranlasst wurde. Dadurch weiß der Händler bereits vor Zahlungseingang, dass er das Geld erhalten wird. Dies gibt ihm die notwendige Sicherheit, um die Ware schneller an den Verbraucher bzw. die Verbraucherin versenden zu können. Dabei sollen hohe Aufsichts- und Sicherheitsstandards die Zuverlässigkeit von Dritten Zahlungsdienstleistern gewährleisten. Dies gilt insbesondere für den Umgang mit Daten des Verbrauchers.

Die Richtlinie zielt zudem darauf ab, Verbraucherinnen und Verbraucher besser vor nicht autorisierten Zahlungsvorgängen zu schützen. Zu diesem Zweck wird eine starke Kundenauthentifizierung eingeführt, die die Sicherheit gerade von Zahlungen im Internet verbessert. Verlangen weder der Zahlungsdienstleister des Zahlers noch der Zahlungsempfänger oder dessen Zahlungsdienstleister eine starke Kundenauthentifizierung, so haftet der Zahler nicht für einen nicht autorisierten Zahlungsvorgang. In allen anderen Fällen reduziert sich seine Haftung grundsätzlich auf einen Höchstbetrag in Höhe von 50 statt bisher 150 Euro, sofern nicht Betrug oder grobe Fahrlässigkeit vorliegt.

Weiter sollen die Rechte von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Fall der versehentlichen Fehlüberweisung unter Verwendung einer falschen Empfängerbezeichnung verbessert werden. Zukünftig ist der Zahlungsdienstleister des Zahlungsempfängers verpflichtet, durch die Mitteilung von Daten über den Zahlungsempfänger zur Rückerlangung des überwiesenen Betrags beizutragen.

Darüber hinaus sichert die Richtlinie für alle Euro-Zahlungen in der EU ein bedingungsloses Rückerstattungsrecht von Verbraucherinnen und Verbrauchern bei Zahlungen im Wege von Lastschriften. Dies ist ein Verbraucherschutzstandard, der für Zahlungsdienste in Deutschland bereits in der Vergangenheit galt.

Schließlich wird Händlern durch die Richtlinie untersagt, von Verbraucherinnen und Verbrauchern Gebühren für den Einsatz besonders gängiger Zahlungsmittel zu verlangen. Dazu zählen auf Euro lautende Überweisungen und Lastschriften innerhalb der EU sowie viele Kartenzahlungen.

f) Basiskonto

Für die Teilnahme am modernen Wirtschaftsleben ist die Nutzung eines Girokontos und des bargeldlosen Zahlungsverkehrs von grundlegender Bedeutung. Weder durch die Empfehlung der Deutschen Kreditwirtschaft zum „Girokonto für jedermann“ aus dem Jahr 1995 noch durch entsprechende Regelungen in einzelnen landesrechtlichen Sparkassenverordnungen oder durch die Selbstverpflichtung der Sparkassen auf ein „Bürgerkonto“ konnte jedoch die bislang hohe Zahl von Menschen ohne eigenes Girokonto gesenkt werden.

Jetzt wird dem Problem der Kontollosigkeit zahlreicher Personen durch die Umsetzung der Zahlungskontenrichtlinie¹⁵ in nationales Recht begegnet. Es ist ein wichtiger verbraucherpolitischer Fortschritt, dass in Deutschland ein allgemeiner Anspruch auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen (Basiskonto) geschaffen wird. Der Anspruch auf Eröffnung eines Basiskontos besteht auch für Obdachlose und Asylsuchende sowie für Personen, die zwar keinen Aufenthaltsstatus haben, aber aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht ausgewiesen werden können (Geduldete). Davon profitieren insbesondere auch Flüchtlinge. Das Angebot von Basiskonten ist auch nicht auf bestimmte Institute beschränkt, sondern es werden grundsätzlich alle Kreditinstitute, die Zahlungskonten am Markt anbieten, verpflichtet.

Die Umsetzung in deutsches Recht hat bis zum 18. September 2016 zu erfolgen. Um die beabsichtigten verbraucherrechtlichen Effekte so früh wie möglich zu realisieren, wurde das von dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sowie dem Bundesministerium der Finanzen gemeinsam entworfene Umsetzungsgesetz bereits im Oktober 2015 vom Kabinett beschlossen und am 25. Februar 2016 vom Bundestag verabschiedet. Am 18. April 2016 wurde es im Bundesgesetzblatt verkündet. Die Regelung zum Anspruch auf Eröffnung eines Basiskontos trat bereits zwei Monate nach der Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt in Kraft. Dazu flankierend wurden geldwäscherechtliche Aspekte in der Identitätsprüfungs-VO vom 7. Juli 2016 geregelt.

g) Vergleichbarkeit von Zahlungskontenangeboten

Ein weiterer Inhalt des Gesetzes zur Umsetzung der Zahlungskontenrichtlinie ist es, dass Zahlungsdienstleister verpflichtet werden sollen, Verbraucherinnen und Verbraucher über die Kosten der mit Zahlungskonten verbundenen Dienste zu informieren. Verbraucherinnen und Verbraucher sollen so das für sie am besten geeignete Zahlungskonto künftig schneller und einfacher finden. Die Vergleichbarkeit von Zahlungskontenangeboten soll durch Vergleichswebsites deutlich erhöht werden. Bei Einhaltung gesetzlich bestimmter Qualitätskriterien erhalten solche Vergleichswebsites hierfür ein spezielles Zertifikat. Zur Festlegung der an Akkreditierung und Konformitätsbewertung im Zusammenhang mit Vergleichswebsites gestellten Anforderungen wird eine entsprechende Verordnung vorbereitet.

Schließlich sieht das Gesetz Regelungen zur Kontenwechselhilfe vor. Verbraucherinnen und Verbrauchern wird der Wechsel ihrer Zahlungskonten von einem Anbieter zum anderen erleichtert. Sie erhalten einen Anspruch darauf, dass der Anbieter des bisherigen und der Anbieter des neuen Kontos zusammenwirken und Informationen – beispielsweise zu laufenden Daueraufträgen – übermittelt werden, um einen reibungslosen Wechsel zu ermöglichen.

3. Verbraucherschutz im Telekommunikationsbereich

a) Mehr Transparenz bei Bandbreiten und vertraglichen Regeln

Die Bundesnetzagentur hat in den Jahren 2012 und 2013 die Dienstqualität breitbandiger Internetzugänge messen lassen und dabei festgestellt, dass über alle Technologien, Produkte und Anbieter hinweg eine deutliche Diskrepanz zwischen der vertraglich vereinbarten Maximaldatenübertragungsrate („Bis-zu“-Übertragungsrate) und der tatsächlich realisierten Datenübertragungsrate existiert. So wurde im Festnetz bei über 200.000 Einzelmessungen die eingekaufte Bandbreite nur bei jedem fünften Endkunden erreicht. Im September 2015 hat die Bundesnetzagentur eine weitere Breitbandmessung gestartet und hierfür auf der Webseite www.breitbandmessung.de für alle Endkunden Messwerkzeuge bereitgestellt.

In Anbetracht der Messergebnisse hat die Bundesnetzagentur den Entwurf einer TK-Transparenzverordnung vorgelegt, die Verbraucherinnen und Verbrauchern nach Anschlussschaltung einen Rechtsanspruch auf Information zur aktuellen Datenübertragungsrate ihres Mobilfunk- bzw. Festnetzanschlusses gewährt. Die Anbieter müssen außerdem auf die Messwerkzeuge der Bundesnetzagentur hinweisen. Außerdem werden sie verpflichtet, Verbraucherinnen und Verbrauchern vor Vertragsschluss ein Produktinformationsblatt zur Verfügung zu stellen. Darin sind die wesentlichen Vertragsbestandteile (v.a. Vertragslaufzeiten, minimale und maximale Datenübertragungsrate, Rahmenbedingungen zu einer etwaigen Drosselung der Datenübertragungsrate) enthalten. Darüber hinaus ist auf jeder monatlichen Rechnung das aktuell gültige Ende der Mindestvertragslaufzeit auszuweisen. Um die Verordnung erlassen zu können, wurde mit dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz die Rechtsgrundlage im Telekommunikationsgesetz angepasst.

b) Beendigung des „Routerzwangs“

Verbraucherinnen und Verbraucher hatten bislang häufig keine Möglichkeit, für ihren Breitbandanschluss den Router frei zu wählen, da einige Netzbetreiber nur den Betrieb des von ihnen vorgesehenen Routers zulassen. Das Telekommunikationsendgerätegesetz¹⁶ stellt klar, dass das öffentliche Telekommunikationsnetz am passiven Netzabschlusspunkt endet (etwa dem klassischen TAE-Übergabepunkt oder Splitter). Die teilnehmerseitigen Schnittstellen sind hingegen der Funktionsherrschaft der Teilnehmer zugewiesen. Die Netzbetreiber dürfen daher den Anschluss von Routern und Modems, die sicher und elektromagnetisch verträglich sind, nicht verweigern.

c) Begrenzung der Störerhaftung für WLAN-Anschlüsse

In Deutschland stehen Verbraucherinnen und Verbrauchern im Vergleich zu anderen Ländern bislang relativ wenig öffentliche Hotspots für WLAN zur Verfügung. Grund hierfür ist u. a. das Haftungsrisiko, dem WLAN-Anbieter ausgesetzt sind, wenn Nutzer über einen Hotspot Rechtsverletzungen (z. B. Urheberrechtsverletzungen) begehen. Die Bundesregierung hat daher eine Änderung des Telemediengesetzes vorgeschlagen, um die Verbreitung von WLAN-Internetzugängen im öffentlichen Raum zu stärken. Nach der gesetzlichen Neuregelung im Zweiten Gesetz zur Änderung des Telemediengesetzes¹ können sich WLAN-Anbieter auf das Haftungsprivileg für Internetzugangsanbieter nach dem Telemediengesetz berufen, sodass sie nicht als Störer haften.

4. Verbraucherschutz im Bereich Energie

Die Energiewende ist ein wichtiger und notwendiger Schritt auf dem Weg in das 21. Jahrhundert. Es ist deshalb eine der Hauptherausforderungen der Bundesregierung, Deutschland bei bezahlbaren Energiepreisen und hohem Wohlstandsniveau zu einer der energieeffizientesten und umweltschonendsten Volkswirtschaften der Welt zu machen. Die Energiewende ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Wichtige Handlungsfelder sind neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien und deren Integration in den gesamten Energiemarkt vor allem die Ertüchtigung des Stromnetzes, um die neuen Herausforderungen bewältigen zu können, und die Stärkung der Energieeffizienz.

Die Bundesregierung unterstützt die Energiepolitik mit der Förderung von anwendungsorientierten Forschungsprojekten, die einerseits technische Lösungen andererseits auch gesellschaftswissenschaftliche Vorschläge zur Bewältigung der Herausforderungen entwickeln. In vielen Projekten der Fördermaßnahme „Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems“ steht der Bürger als wichtiger Akteur der Energiewende im Mittelpunkt. Verbraucherpolitisch relevant sind dabei Erkenntnisse über das Verbraucherverhalten und die neue Rolle von „Prosumern“ – das sind Verbraucherinnen und Verbraucher, die gleichzeitig als Produzentinnen und Produzenten von Strom auftreten – sowie Fragen der Bürgerbeteiligung bei der Umsetzung der Energiewende (z. B. in Planungs- und Genehmigungsverfahren).

a) Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz und Aktionsprogramm Klimaschutz

Energieeffizienz und Energieeinsparungen senken die Energiekosten von Verbraucherinnen und Verbrauchern und Unternehmen, sichern Arbeitsplätze und stärken Wettbewerbsfähigkeit und Technologieführerschaft. Bis zum Jahr 2020 soll der Primärenergieverbrauch gegenüber dem Jahr 2008 um 20 Prozent reduziert werden. Mit dem Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) hat die Bundesregierung eine Effizienzstrategie für die 18. Legislaturperiode vorgelegt, die auch einen zentralen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele leistet. Für Verbraucherinnen und Verbraucher bedeuten Energieeffizienzsteigerungen und Energieeinsparungen vor allem auch sinkende Kosten für Strom, Brenn- und Treibstoffe.

Ein Schwerpunkt laufender und geplanter Maßnahmen des NAPE liegt in der Förderung von Effizienzsteigerungen im Gebäudesektor. Die Bundesregierung verstärkt ihre Förderung von Energieberatungsangeboten in allen Bereichen, insbesondere zur Sanierung von Gebäuden. Entwickelt werden derzeit auch individuelle Sanierungsfahrpläne im Rahmen von Vor-Ort-Beratungen zu umfassenden gebäudebezogenen Konzepten, die vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) gefördert werden. Mit dem am 1. Januar 2016 gestarteten Nationalen Effizienzlabel für Heizungsanlagen sollen die Kenntnisse von Verbrauchern über den Zustand ihres Heizkessels verbessert werden. Mit der Labelvergabe wird nicht nur über die Effizienz des

¹ Zweites Gesetz zur Änderung des Telemediengesetzes vom 21. Juli 2016 (BGBl. I S. 1766).

Heizkessels informiert: Verbraucher werden auch auf weitergehende Energieberatungen wie z. B. Heizungschecks oder die Vor-Ort-Beratung und auf Förderungen der KfW und des BAFA hingewiesen.

Im Bereich der investiven Förderung wurden mit dem NAPE die bestehenden Angebote verstetigt, ausgebaut und ergänzt. Die im CO₂-Gebäudesanierungsprogramm des Bundes aufgelegten KfW-Förderprogramme zum energieeffizienten Bauen und Sanieren wurden fortgeführt und durch zusätzliche Fördergegenstände ergänzt. So wurden die Darlehenshöchstbeträge im Neubau und in der Sanierung angepasst. Von diesen Maßnahmen profitieren insbesondere private Eigentümer und auch Wohnungseigentümergeinschaften. Im Neubau wurde zusätzlich das Effizienzhaus-Plus eingeführt. Insgesamt stehen hier Mittel in Höhe von 2 Mrd. Euro jährlich bis zum Jahr 2018 zur Verfügung.

Die Fortentwicklung und Verstetigung des Marktanzreizprogramms für erneuerbare Energien im Wärmemarkt (MAP) ist bereits umgesetzt. Die weiterentwickelte Förderrichtlinie ist zum 1. April 2015 in Kraft getreten. Mit der Novelle wurden die Fördertatbestände erweitert, stärker gestaffelt und neue, innovative Technologien in die Förderung aufgenommen. Für das MAP stehen jährlich über 300 Mio. Euro bereit. Als Alternative zur ursprünglich geplanten steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung startete Anfang 2016 das Anreizprogramm Energieeffizienz mit 165 Mio. Euro jährlich bis zum Jahr 2018. Die Förderung wurde in die bestehende Förderung der KfW-Programme und des MAP integriert. Im Fokus steht die Förderung von sogenannten effizienten Kombinationslösungen mit den Förderkomponenten „Heizungs-“ und „Lüftungspaket“. Mit dem Heizungspaket wird der Einbau besonders effizienter Heizungen samt Maßnahmen zur Optimierung des gesamten Heizsystems gefördert. Durch den Einbau von Lüftungsanlagen in Kombination mit einer Sanierungsmaßnahme an der Gebäudehülle (z. B. Dämmung oder Fenster) werden neben der Energieeinsparung die richtigen Weichen zur Vermeidung von Bauschäden (u. a. Schimmelbefall) gestellt und das Raumklima verbessert. Die Förderung innovativer Brennstoffzellenheizungen im Rahmen des Anreizprogramms ist im August 2016 gestartet. Ebenfalls Anfang August 2016 ist das durch das BAFA administrierte Förderprogramm zur „Heizungsoptimierung durch hocheffiziente Pumpen und hydraulischen Abgleich“ in Kraft getreten. Mit der Optimierung von bestehenden Heizungsanlagen sollen schnell und kostengünstig Effizienzgewinne und damit CO₂-Einsparungen erzielt werden. So sollen bis 2020 jährlich bis zu 2 Millionen Pumpen ausgetauscht und 200.000 hydraulische Abgleiche durchgeführt werden. Die Bundesregierung unterstützt dies mit 30 Prozent Förderung der Investition und hilft damit Millionen Gebäudeeigentümern und -nutzern, ihre Heizungssysteme zu optimieren. Für das Förderprogramm sind bis zum Jahr 2020 insgesamt 1,9 Mrd. Euro vorgesehen.

Darüber hinaus adressiert die Bundesregierung mit dem Aktionsprogramm Klimaschutz eine Vielzahl weiterer Maßnahmen. Zu nennen ist z. B. der „Stromspar-Check“ der Caritas und des Bundesverbands der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands, der einkommensschwachen Haushalten konkrete Hilfe zur Energiekostensenkung bietet.

b) Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen

Zur Bewältigung der aktuellen wohnungspolitischen Herausforderungen hat die Bundesregierung das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ ins Leben gerufen. In dessen Rahmen ist in der Arbeitsgruppe soziales und klimafreundliches Wohnen und Bauen die Sicherstellung energetisch hochwertigen und gleichzeitig bezahlbaren Wohnraums besprochen worden. Daraus resultiert u. a. die Verbesserung der Förderbedingungen beim KfW-Programm Energetische Stadtsanierung. Die Neukonzeption von Energie-Einsparverordnung (EnEV) und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) ist eine von zehn Maßnahmen der aus den Bündnis-Empfehlungen abgeleiteten Wohnungsbau-Offensive.

c) Digitalisierung der Energiewende

Die Energiewende hat den Umbau der Elektrizitätsversorgung in Deutschland erheblich beschleunigt. Das Stromversorgungssystem der Zukunft wird von Dezentralität und bidirektionalen Informations- und Stromflüssen geprägt sein. Immer mehr Stromkonsumenten betätigen sich als „Prosumer“, die aktiv – z. B. durch Einspeisen von Solarstrom oder als Nutzer von E-Mobilität – an der Gestaltung des Stromversorgungssystems teilnehmen. Hierbei nehmen intelligente Messsysteme („Smart Meter“) eine wichtige Rolle ein. Sie können je nach Ausstattung die notwendigen Verbrauchsinformationen bereitstellen, zur Übermittlung von Netzzustandsdaten verwendet werden und sichere und zuverlässige Steuerungsmaßnahmen unterstützen. Generell können intelligente Messsysteme nicht nur Prosumern, sondern allen interessierten Verbraucherinnen und Verbrauchern eine Vielzahl von Anwendungsmöglichkeiten eröffnen (z. B. im Bereich „Smart Home“ oder der Nutzung lastvariabler Tarife).

Am 23. Juni 2016 hat der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende beschlossen. Das Gesetz enthält ein Rollout-Konzept, das einerseits den notwendigen Infrastrukturwandel verwirklicht, andererseits zugunsten von Verbraucherinnen und Verbrauchern aber auch einen wirksamen Kostenschutz vorsieht.

Der Aufbau einer Basis-Infrastruktur von „Smart Metern“ wird über die gesetzliche Verankerung von Pflichteinbaufällen angereizt. In dem Gesetz wird u. a. geregelt, welche Verbraucherinnen und Verbraucher mit „Smart Metern“ ausgestattet werden sollen und welche Kosten hierfür in Rechnung gestellt werden dürfen. Der Einbau von „Smart Metern“ soll ab dem Jahr 2020 für Stromkunden mit einem Jahresverbrauch von mehr als 6.000 kWh verpflichtend sein; bei Stromkunden mit einem geringeren Jahresverbrauch entscheidet ab 2020 der örtliche Verteilernetzbetreiber, ob diese verpflichtend einen „Smart Meter“ installiert bekommen.

Zur Vermeidung unangemessener Kostenbelastungen enthält das Gesetz fixe Preisobergrenzen für Einbau und Betrieb der Systeme. Diese sind am durchschnittlichen Einsparpotential der neuen Technik ausgerichtet, das für verschiedene Jahresverbrauchsgruppen durch Gutachter errechnet wurde. Die gesetzlich verankerten Preisobergrenzen dürfen beim verpflichtenden Einbau der neuen Technik nicht überschritten werden.

Bei der Auswahl des Messstellenbetreibers werden auch die Rechte von Mietern gewahrt. Hauseigentümer können künftig zwar das Wahlrecht der Mieter überstimmen; dies jedoch nur dann, wenn dadurch mehrere Sparten gebündelt werden und dies zu keinen Mehrkosten führt. Darüber hinaus erhalten Mieter durch Auskunfts- und Aufforderungsrechte eine stärkere Teilhabe.

Auch dem Datenschutz kommt in Anbetracht des erweiterten Datenaustausches beim Einsatz von intelligenten Messsystemen entscheidende Bedeutung zu. Im Energiewirtschaftsgesetz¹⁷ sind bisher nur grundlegende Anforderungen zur Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit für Verbraucherinnen und Verbraucher enthalten. Das Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende trägt der größeren Bedeutung der Datenkommunikation für das Gelingen der Energiewende Rechnung und gewährleistet gleichzeitig ein größtmögliches Maß an Datenschutz und Datensicherheit. Das Gesetz regelt daher auch sehr detailliert und abschließend, wer welche Daten bekommen und zu welchem Zweck verwenden darf. Da jede digitale Kommunikationsinfrastruktur zwangsläufig Gefahren ausgesetzt ist, gehört zum Gesetz ein umfangreiches Paket technischer Richtlinien und Schutzprofile des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI). Datenschutz und der Schutz der Privatsphäre sind von Beginn an durch Beteiligung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder in der Gesamtkonzeption der Schutzprofile und der technischen Richtlinien berücksichtigt worden. Die Verankerung der BSI-Dokumente im Gesetz setzt hohe Datenschutz- und Datensicherheitsstandards für Entwicklung, Produktion, Auslieferung und Betrieb der Kommunikationseinheit eines intelligenten Messsystems (sogenanntes Smart-Meter-Gateway). Erreicht wird ein Datenschutz-, Datensicherheits- und Interoperabilitätsstandard („security & privacy by design“), der es ermöglicht, die BSI-Smart-Meter-Gateways als Kommunikationsplattform für das intelligente Netz zu betreiben und als einen Grundbaustein für die sichere Digitalisierung der Energiewende einzusetzen.

d) Fernwärme

Während von der Liberalisierung bei Strom und Gas positive Auswirkungen auf Wettbewerb und Verbraucher(netto)preise ausgingen, sind die Strukturen im Fernwärmebereich nach wie vor unverändert. Fernwärmenetze sind in sich geschlossene Versorgungssysteme, bei denen eine Durchleitung nicht ohne weiteres möglich ist. Der etablierte lokale Wärmelieferant ist daher innerhalb des jeweiligen Netzgebietes in aller Regel der einzige Anbieter.

Die Kartellbehörden des Bundes und der Länder befassen sich seit längerem mit den Wettbewerbsbedingungen auf den Fernwärmemärkten, insbesondere mit der Frage der Angemessenheit von Fernwärmepreisen. Grundlage der Arbeit der Kartellbehörden sind die Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Es gab in den vergangenen Jahren auch zahlreiche Beschwerden von Verbraucherinnen und Verbrauchern gegenüber den Verbraucherzentralen. Solche Beschwerden hat der vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Auftrag gegebene „Praxisbericht Fernwärme“ der Verbraucherzentrale Hamburg ausgewertet und strukturelle Probleme im Fernwärmesektor aufgezeigt. Der Bericht hat neben der Höhe der Fernwärmepreise u. a. thematisiert, dass in den untersuchten Fällen die Zusammensetzung der Fernwärmepreise teilweise intransparent und Ansprüche von Mietern gegenüber Fernwärmeunternehmen gerichtlich nur schwer durchsetzbar gewesen seien. Die Bundesregierung prüft, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen angezeigt sind, um die aufgeworfenen Fragen zu adressieren.

e) Verbraucherorientierte Energieanbieterinformation

Viele Verbraucherinnen und Verbraucher scheuen aus Angst vor unseriösen Angeboten einen Anbieter- oder Tarifwechsel, obwohl der Strom günstiger und der Service besser ist. Andererseits sind viele Verbraucherinnen und Verbraucher bestrebt, durch Ökostromtarife die Energiewende zu unterstützen. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz fördert deshalb das Projekt „Verbraucherorientierte Energieanbieterinformation“ des Bundes der Energieanbieter e. V. Auf der Internetseite www.energieanbieterinformation.de werden kostenlos detaillierte und objektive Informationen über einzelne Strom- und Gasversorger und deren Allgemeine Geschäftsbedingungen als Orientierungshilfe zur Auswahl eines neuen Energieanbieters zur Verfügung gestellt. Damit ergänzt die Plattform die bestehenden Internet-Tarifrechner.

5. Verbraucherschutz im Bereich Reisen und Verkehr

a) Fluggastrechte-Verordnung

Die Europäische Kommission hat am 13. März 2013 einen Vorschlag zur Revision der Fluggastrechte-Verordnung vorgelegt¹⁸. Ziel der Revision ist insbesondere die Schaffung von mehr Rechtssicherheit durch Beseitigung unklarer Rechtsfragen und durch Kodifizierung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sowie die Sicherstellung eines gerechten Ausgleichs zwischen einem hohen Schutzniveau für die Fluggäste und den Interessen der Luftfahrtunternehmen. Das Europäische Parlament hat am 5. Februar 2014 zu dem Kommissionsvorschlag Stellung genommen.

Besonders umfassend diskutierte Themen bei den Beratungen im Rat der EU sind die Zeit- und Betragsschwellen für Ausgleichsleistungen bei Annullierungen, verweigertem Boarding und Ankunftsverspätungen sowie die Regelungen zu Anschlussflügen. Aus verbraucherpolitischer Sicht sind diese Punkte ebenso von besonderer Bedeutung wie auch die aus Verbrauchersicht abzulehnende Ausweitung der Enthaltungsmöglichkeiten bei unerwarteten Flugsicherheitsmängeln.

Bislang ist es nicht gelungen, eine allgemeine Ausrichtung des Rates zu erreichen. Die Bundesregierung bemüht sich in den Beratungen weiterhin um einen angemessenen Interessenausgleich zwischen Fluggästen und Luftfahrtunternehmen und setzt sich auch zukünftig dafür ein, das bestehende Verbraucherschutzniveau zu erhalten.

b) Pauschalreise-Richtlinie

Die neue EU-Pauschalreise-Richtlinie¹⁹ ist am 31. Dezember 2015 in Kraft getreten. Die Europäische Kommission hatte im Jahr 2013 ihren Vorschlag²⁰ vorgelegt, um die geltende Pauschalreise-Richtlinie²¹ aus dem Jahr 1990 zu modernisieren und sie dem veränderten Reisemarkt anzupassen. Nach dem Inkrafttreten der neuen Pauschalreise-Richtlinie sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, die Regelungen bis zum 1. Januar 2018 in das jeweilige nationale Recht umzusetzen und diese ab dem 1. Juli 2018 anzuwenden.

Bei der Überarbeitung ging es insbesondere darum, Regelungen für die bisher von der Richtlinie nur teilweise erfasste Online-Buchung von Reisen vorzusehen. Die Änderungen sollen sowohl den Verbraucherschutz auf europäischer Ebene verbessern als auch die Wettbewerbsbedingungen für die Anbieter einander angleichen.

Die Bundesregierung begrüßt es, dass die neue Richtlinie die Rechtsposition der Verbraucherinnen und Verbraucher insbesondere im Hinblick auf maßgeschneiderte Pakete verbessert. Hier wird es künftig mehr Rechtssicherheit geben, weil die Tatbestände, die eine Pauschalreise begründen, in der Richtlinie abschließend aufgezählt werden. Außerdem wird im Interesse des Verbraucherschutzes der Begriff der Pauschalreise ausgeweitet. Online-Verkaufsplattformen werden ausdrücklich stationären Vertriebsstellen (z. B. Reisebüros) gleichgestellt.

Darüber hinaus werden ergänzend erstmals Regelungen für Individualreisen getroffen, die Reisende selbst im Internet zusammenstellen, indem sie nacheinander verlinkte Webseiten verschiedener Reiseleistungsanbieter besuchen (sogenannte Click-Through-Buchungen). In diesen Situationen können sogenannte verbundene Reiseleistungen („linked travel arrangement“) entstehen, für die ein gegenüber der Pauschalreise eingeschränktes Schutzniveau mit Informationspflichten und gegebenenfalls einer Verpflichtung des ersten Reiseleistungsanbieters zur Insolvenzabsicherung gelten soll.

Außerdem können „Click-Through“-Buchungen nach der neuen Richtlinie sogar zu einer Pauschalreise führen. Voraussetzung hierfür ist, dass zwischen den Reiseleistungsanbietern der Name des Reisenden, seine Zahlungsdaten und die E-Mail-Adresse innerhalb von 24 Stunden nach der Bestätigung der ersten Reiseleistung übertragen werden. Ein entsprechender Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz befindet sich in der Abstimmung.

6. Verbraucherschutz im Gesundheits- und Pflegemarkt

Deutschland verfügt über ein leistungsfähiges Gesundheitssystem. Im Behandlungsalltag erleben Patientinnen und Patienten jedoch zuweilen auch, dass persönlichen Behandlungswünschen nicht (ausreichend) entsprochen oder die Einsicht in die Behandlungsdokumentation versagt wird bzw. es zu Fehlern in der Behandlung kommt. Notwendig sind Regelungen, die die Rolle von Patientinnen und Patienten stärken und sie auf Augenhöhe mit dem Behandelnden bringen. Deshalb wurden durch das am 26. Februar 2013 in Kraft getretene Patientenrechtegesetz²² die zuvor größtenteils nur durch Richterrecht geregelten Rechte von Patienten erstmals auf eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage gestellt. Dies hilft Patientinnen und Patienten, ihre Rechte zu kennen und besser durchsetzen zu können. Ferner sollen sie im Falle eines (möglichen) Behandlungsfehlers stärker unterstützt werden. Zugleich schaffen die Regelungen auch Rechtssicherheit für Arzt- und andere Gesundheitsberufe im Versorgungsprozess.

Beim Arztbesuch werden Patientinnen und Patienten zunehmend Zusatzuntersuchungen oder Therapien angeboten, die nicht Teil des Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenkassen sind und deshalb als sogenannte Individuelle Gesundheitsleistungen (IGeL) selbst finanziert werden müssen. In diesem Bereich fördert das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz das Internetportal www.igel-aerger.de der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, das mit unabhängigen und verständlichen Informationen zu kostenpflichtigen Zusatzleistungen Verbraucherinnen und Verbraucher auf ihren Arzt- oder Krankenhausbesuch vorbereitet. Das Portal bietet zudem eine Plattform, um Beschwerden über Werbemaßnahmen und das Geschäftsgebahren von Ärztinnen und Ärzten und deren Praxispersonal zu melden. Bei gravierenden systematischen Verstößen – z. B. im Arztverhalten – soll der Dialog mit den zuständigen Kammern und Aufsichtsbehörden aufgenommen oder bei bestimmten Rechtsverstößen das Verhalten abgemahnt werden.

Der Gesetzgeber hat im SGB XI die gesetzlichen Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass die Qualität der von den stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen zu erbringenden Pflegeleistungen erhalten und verbessert, das Qualitätswissen bzw. das interne Qualitätsmanagement gestärkt und für alle Beteiligten eine größere Transparenz der Ergebnisse hergestellt wird. Dazu gehören insbesondere:

- Entwicklung und Aktualisierung wissenschaftlich fundierter und fachlich abgestimmter Expertenstandards zur Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität in der Pflege;
- regelmäßige Überprüfung (mindestens einmal im Jahr) aller zugelassenen Pflegeeinrichtungen im Rahmen unangemeldeter (ambulant: Ankündigung am Tag zuvor) Qualitätsprüfungen durch die Medizinischen Dienste der Krankenversicherung (MDK) bzw. den Prüfdienst des Verbandes der Privaten Krankenversicherung e. V.;
- Veröffentlichung von Ergebnissen dieser Qualitätsprüfungen hinsichtlich der von Pflegeeinrichtungen erbrachten Leistungen und deren Qualität – insbesondere der Ergebnis- und Lebensqualität – in einer für die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen verständlichen, übersichtlichen und vergleichbaren Form.

Die vergebenen Pflegenoten und weitere Informationen (etwa zur Zusammenarbeit von Pflegeheimen mit Arztpraxen, Apotheken und – ab Juli 2016 – mit Hospiz- und Palliativnetzen) sind auf den Internetseiten der Pflegekassen abrufbar und müssen auch in den Einrichtungen an gut sichtbarer Stelle (z. B. im Eingangsbereich) mit dem Datum der letzten Prüfung ausgehängt werden.

Schon mit dem Pflege-Neuausrichtungsgesetz aus dem Jahre 2012 wurden die Vorschriften zur Sicherung und Entwicklung der Qualität in der Pflege dahingehend weiterentwickelt, dass der Ergebnisqualität eine wichtige Rolle bei Qualitätsprüfungen und der Darstellung der Qualitätsergebnisse (sogenannter Pflege-TÜV) zukommt. Mit dem Zweiten Pflegestärkungsgesetz (PSG II) – in Kraft seit dem 1. Januar 2016 – ist die Verpflichtung der Selbstverwaltungspartner, ein neues wissenschaftlich fundiertes Verfahren zur Messung und Darstellung von Qualität – unter maßgeblicher Berücksichtigung der Ergebnisqualität – zu entwickeln bzw. einzuführen, konkretisiert worden. Zudem ist eine umfassende Änderung der Entscheidungsstrukturen angelegt. Letztlich ist vorgesehen, dass die bestehenden Pflege-Transparenzvereinbarungen für den stationären Bereich im Jahr 2018 und für den ambulanten Bereich im Jahr 2019 durch einen grundlegend neuen Ansatz abgelöst werden.

Wer Leistungen der Pflegeversicherung benötigt oder bereits erhält, der hat Anspruch auf eine kostenlose und individuelle Pflegeberatung. Geschulte Pflegeberater kümmern sich um die Sorgen und Fragen der Betroffenen und beraten bei der Auswahl und Zusammenstellung der Pflegeleistungen. Mit dem PSG II ist dieser wichtige Unterstützungsanspruch seit dem 1. Januar 2016 deutlich ausgebaut worden. So haben auch pflegende Angehörige einen eigenen Anspruch auf Pflegeberatung, wenn die Pflegebedürftigen zustimmen. Wer Leistungen bei der Pflegeversicherung beantragt, der erhält zudem automatisch ein Beratungsangebot. Ganz wichtig ist dabei, dass die Gespräche professionell und qualifiziert erfolgen. Deshalb werden die Qualifikationsanforderungen an die Pflegeberater sowie die Beratungsinhalte weiterentwickelt und an die neuen Anforderungen angepasst.

Daneben sollen und können sich Pflegebedürftige und Angehörige auch weiterer Informationsquellen bedienen. So können sie sich in einem unabhängigen Internetportal über das Angebot und die Servicequalität von rund 13.000 Pflegediensten in ganz Deutschland informieren. Die „Pflegedienstsuche“ ermöglicht es Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen, einen ambulanten Pflegedienst wohnortnah online für einen Erstkontakt auszuwählen. Im interaktiven Online-Pflegeplaner der „Weissen Liste“ können Pflegebedürftige und Angehörige herausfinden, welcher Unterstützungsbedarf z. B. bei der Körperpflege oder im Haushalt besteht und welche dazu passenden Leistungen von Pflegediensten angeboten werden. Die „Weisse Liste“ ist ein gemeinsames Projekt der Bertelsmann Stiftung und der Dachverbände der größten Patienten- und Verbraucherorganisationen. Unterstützt wurde die Entwicklung des Pflegedienstvergleichs vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Die Pflegedienstsuche ist im Internet unter www.weisse-liste.de erreichbar.

Das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend betriebene Internetportal www.wegweiser-demenz.de hält eine bundesweite Datenbank „Hilfe in meiner Nähe“ vor. Insgesamt 21 Suchkategorien zu demenzspezifischen lokalen und regionalen Beratungs- und Hilfsangeboten stehen zur Auswahl. Hier finden Demenzerkrankte, deren Angehörige sowie Ärzte u. a. Adressen von demenzgerechten Selbsthilfegruppen, Pflegeeinrichtungen und Beratungsstellen in ihrer Nähe mit Kontaktdaten, Anfahrts- sowie Leistungsbeschreibung. Ferner wurden mit dem PSG II sowohl eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Beratungsangeboten vor Ort, als auch klare Qualitätsvorgaben für Beratende und das Beratungsgeschehen verbindlich eingeführt. Damit werden Dienstleistungs- und Serviceorientierung der Pflegeberatung gestärkt, um dem individuellen Unterstützungsbedarf besser gerecht werden und besondere Bedarfe einzelner Gruppen (z. B. demenziell Erkrankter, Migranten) zielgenauer berücksichtigen zu können.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz fördert ein Projekt der Hochschule Osnabrück für Verbraucher, Selbsthilfe- und Verbraucherorganisationen bzw. Pflegeberatungsstellen mit dem Ziel, Qualitätsstandards für Beratungsstellen zu entwickeln. Neben grundlegenden Anforderungen, die an Pflegeberatungsangebote zu stellen sind, soll auch die Perspektive der verschiedenen Nutzer- und Interessensgruppen Berücksichtigung finden. Für das Projekt werden Erfahrungen aus dem Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung im Sinne einer partizipativen Gesundheitsforschung für Fragen der Qualitätsentwicklung in der Pflegeberatung nutzbar gemacht. Dies erfolgt unter Einbeziehung von professionellen Akteuren sowie von Verbraucher- und Selbsthilfeorganisationen.

Weiter fördert das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ein Projekt an der Universität Bielefeld, in dem die Nutzenorientierung bei der Patientenberatung evaluiert wird. Das Projekt leistet einen Beitrag zu einer nutzerorientierten und evidenzbasierten gesundheitlichen Versorgung von schwer erreichbaren Zielgruppen, indem es die Beratungssituation für Menschen mit schwach ausgeprägter Gesundheitskompetenz verbessert.

7. Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie

Am 13. Juni 2014 ist das Gesetz zur Umsetzung der europäischen Verbraucherrechterichtlinie²³ in Kraft getreten. Das Gesetz enthält wesentliche Neuerungen für Verträge, die ein Verbraucher mit einem Unternehmen schließt. Insbesondere werden die Vorschriften über außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge (bislang Haustürgeschäfte) und für im Fernabsatz – also z. B. über das Internet oder am Telefon – geschlossene Verträge neu gefasst. Darüber hinaus werden zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern einige neue Regelungen eingeführt, die unabhängig von der Vertriebsform für alle Verbraucherverträge gelten.

Bereits bislang war das Verbraucherschutzniveau in Deutschland im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten hoch. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das im Alltag bedeutsame 14tägige Widerrufsrecht im Fernabsatz und bei außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen. In diesem Bereich gibt es zwar einige Änderungen im Detail. So hat sich der Anwendungsbereich für „außerhalb von Geschäftsräumen geschlosse-

ne Verträge“ gegenüber den bisherigen Haustürgeschäften deutlich erweitert. Im Wesentlichen bleibt es aber bei dem bekannten 14tägigen Widerrufsrecht.

Ebenfalls erweitert worden ist der Anwendungsbereich von vorvertraglichen Informationspflichten. Der Unternehmer muss den Verbraucherinnen und Verbraucher nunmehr nicht nur wie bisher bei Fernabsatzverträgen, sondern auch bei außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen und in eingeschränkter Form auch im stationären Handel im Vorfeld des Vertrags in klarer und verständlicher Weise über wichtige Punkte informieren, u. a. über die wesentlichen Eigenschaften der Ware, den Gesamtpreis, Zahlungs-, Liefer- und Leistungsbedingungen und ein gesetzliches Mängelhaftungsrecht.

Bei Verträgen im elektronischen Geschäftsverkehr (z. B. beim Einkauf im Online-Shop) sind Voreinstellungen für kostenpflichtige Zusatzleistungen künftig nicht mehr zulässig; Verbraucherinnen und Verbraucher müssen diese Zusatzleistungen nur dann bezahlen, wenn sie sie selbst aktiv ausgewählt haben. Des Weiteren können Zusatzkosten für die Verwendung eines bestimmten Zahlungsmittels (z. B. Kreditkarte) nur noch erhoben werden, wenn sie dem Unternehmer tatsächlich entstehen und wenn dem Verbraucher zudem eine gängige und zumutbare unentgeltliche Zahlungsmöglichkeit als Alternative angeboten wird. Auch überteuerte Service-Hotlines sind nicht mehr erlaubt. Für einen Anruf bei einer Kundenhotline, an die sich Verbraucherinnen und Verbraucher wegen Fragen oder Erklärungen zu einem bereits bestehenden Vertrag wenden, darf kein über den Grundtarif für die Telefonverbindung an sich hinausgehendes Entgelt mehr verlangt werden. Diese Regelungen gelten für sämtliche Verbraucherverträge unabhängig von der Vertriebsform.

8. Verbraucherschutz für besondere Verbrauchergruppen

Verbraucherinnen und Verbraucher in ihrer Gesamtheit bilden keine homogene Gruppe. Lebenslage und -alter, sozialer Status, Bildungsstand, unterschiedliche Präferenzen sowie körperliche Einschränkungen oder Sprachbarrieren üben einen starken – teils sogar ausschlaggebenden – Einfluss auf Konsumbedürfnisse und -entscheidungen aus. Um den unterschiedlichen Interessen, Kenntnissen und Bedürfnissen von Verbraucherinnen und Verbrauchern verstärkt Rechnung zu tragen und damit die Teilhabe aller am Markt zu ermöglichen, berücksichtigt die Bundesregierung gezielt die Belange von besonderen Verbrauchergruppen in der Verbraucherpolitik.

a) Menschen in besonderen sozialen Lebenslagen

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz will einkommensschwachen und bildungsfernen Verbrauchergruppen die Teilhabe am Alltag besser ermöglichen und fördert hierzu neue Formen der Zielgruppenansprache. In dem seit September 2015 und bis Dezember 2017 laufenden, von den Verbraucherzentralen Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt durchgeführten Projekt „Verbraucherinformation geht in die Quartiere“ wird ein Instrumentarium für einen aufsuchenden Verbraucherschutz in ausgewählten Quartieren entwickelt. Diese sind geprägt von hoher Arbeitslosigkeit, niedrigen Familieneinkommen sowie dadurch bedingter, geringer gesellschaftlicher Teilhabe.

b) Altersgerechter Verbraucherschutz

Ältere Menschen sollen möglichst selbstbestimmt am Wirtschaftsleben teilnehmen können. Das Ziel der Bundesregierung ist es, dass sie als Akteure in die Lage versetzt werden, sich mit Verbraucherthemen auseinanderzusetzen. Beteiligung, Information und Schutz greifen so ineinander. Eine Arbeitstagung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e. V. (BAGSO) im Februar 2015 war der Auftakt für verbraucherpolitische Maßnahmen.

Das selbständige Leben im Alter zu fördern ist ein wesentliches Ziel der Demografiestrategie der Bundesregierung. Die gleichnamige Arbeitsgruppe C1 des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend befasst sich mit dieser Thematik unter verschiedenen Facetten (z. B. die Rolle älterer Menschen bei sozialen Dienstleistungen oder beim Wohnen).

Im Rahmen der Initiative „Wirtschaftsfaktor Alter“, einer gemeinsamen Initiative des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie sowie dem Handelsverband Deutschland e. V. (HDE), wurde das Qualitätszeichen „Generationenfreundliches Einkaufen“ entwickelt und im Jahr 2013 erstmals der Öffentlichkeit vorgestellt. Es zeichnet Unternehmen aus, die sich an den Bedürfnissen, Erwartungen und Wünschen der Kunden orientieren und sich den Herausforderungen des demografischen Wandels bewusst stellen. So müssen die Unternehmen beispielsweise einen barrierearmen Zugang zum Geschäft, eine gute Ausleuchtung, gut lesbare Preise, Sitzgelegenheiten zum Ausruhen oder

Gänge vorweisen, die in ihrer Breite für Gehhilfe und Kinderwagen gleichermaßen geeignet sind. Aber auch der Service und die unterstützende, kundenfreundliche Beratung sind Prüfungskriterien.

Zur Stärkung der Medienkompetenzen Älterer in der digitalen Welt fördert das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz die Projekte „Internet-Materialkompass für Multiplikatoren“ und „Multiplikatoren-Stammtische Online“ (Förderzeitraum: 1. August 2015 bis 31. Juli 2018), die sich im Verbund dafür einsetzen, Multiplikatoren zu schulen, die ihrerseits ältere Menschen dabei unterstützen sollen, das Internet sicher und kompetent zu nutzen.

Die von der BAGSO Anfang 2016 veröffentlichte und vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz geförderte Broschüre „Zu Hause gut versorgt – Informationen und Tipps für ältere Menschen“ ist eine zielgruppenspezifische Verbraucherinformation zu bestimmten seniorenbezogenen Hilfs- und Unterstützungsdienstleistungen. Um auf diesem stark wachsenden Markt Transparenz herzustellen, werden die verwendeten Begrifflichkeiten und Qualifikationsanforderungen erklärt. Das Heft bietet Hilfe bei der Suche nach einem geeigneten Anbieter und bei der Beurteilung der Qualität der angebotenen Dienstleistungen. Neben einem Glossar sind auch Checklisten enthalten, anhand derer konkret geprüft werden kann, welches Angebot dem konkreten Bedürfnis der Verbraucherin oder des Verbrauchers entspricht.

Die Stärkung der Rechte von Pflegebedürftigen und die Verbesserung des Verbraucherschutzes sind besonders wichtige Anliegen der Seniorenpolitik. Das Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz (WVBVG), das auf Verträge zwischen Verbraucherinnen / Verbrauchern und Unternehmern im Fall einer Wohnraumüberlassung verbunden mit der Übernahme von Pflege- oder Betreuungsleistungen Anwendung findet, ist dabei ein wichtiger Baustein. Das WVBVG hat die zivilrechtlichen Vorschriften des Heimgesetzes abgelöst und soll den Anspruch auf Selbstbestimmung und Hilfe zur Selbsthilfe verwirklichen, der in der „Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen“ niedergeschrieben ist. Bewohnerinnen und Bewohner von stationären Pflegeeinrichtungen, neuen Wohnformen für ältere Menschen und von Einrichtungen der Behindertenhilfe konnten durch vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderte Projekte eine bundesweite Beratung zu ihren Verträgen nach dem WVBVG erhalten.

Nach der Richtlinie 2013/11/EU mussten die Mitgliedstaaten bis zum 9. Juli 2015 dafür sorgen, dass Verbrauchern bei Streitigkeiten mit Unternehmern außergerichtliche Streitbeilegungsstellen zur Verfügung stehen. Nach dem zur Umsetzung dieser Richtlinie geschaffenen Gesetz über die alternative Streitbeilegung in Verbrauchersachen (Verbraucherstreitbeilegungsgesetz – VSBG) haben seit dem 1. April 2016 Verbraucher die Möglichkeit, sich zur außergerichtlichen Beilegung zivilrechtlicher Streitigkeiten an eine anerkannte private oder eine eingerichtete behördliche Verbraucherschlichtungsstelle zu wenden. Für den Bereich der Pflege wird in Ermangelung einer branchengetragenen Schlichtungsstelle diese Aufgabe vorläufig von der sogenannten Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle des Zentrums für Schlichtung e. V. mit Sitz in Kehl wahrgenommen. Diese wird auf Grundlage des VSBG vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bis zum 31. Dezember 2019 als Projekt gefördert. Die Möglichkeit der außergerichtlichen Streitbeilegung erweitert die Handlungsoptionen von Verbrauchern im Falle von Streitigkeiten aus Verträgen, die dem WVBVG unterliegen. Über ein leicht zugängliches und für die Verbraucher unentgeltliches schriftliches Verfahren können diese zu einer schnellen Konfliktlösung mit Hilfe eines Streitmittlers als neutralem und unabhängigem Dritten kommen. Die Teilnahme an einer außergerichtlichen Streitbeilegung nach dem VSBG ist für den Unternehmer grundsätzlich freiwillig. Der Unternehmer muss den Verbraucher aber bei Vertragsabschlüssen nach dem WVBG ab dem 1. April 2016 im Vertrag darüber in Kenntnis setzen, inwieweit er bereit oder verpflichtet ist, an Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle teilzunehmen. Damit die neuen Regelungen für Verbraucher Wirksamkeit entfalten, ist es wichtig, dass sich die Pflegeeinrichtungen dem Verfahren jetzt öffnen.

Eine im Jahr 2015 vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Auftrag gegebene rechtstatsächliche Untersuchung zur Qualität der Betreuung kann wichtige Impulse für mögliche Strukturveränderungen im Betreuungsrecht geben.

c) Menschen mit Migrationshintergrund

Vom Jahr 2014 bis zum Jahr 2016 förderte das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz das von den Verbraucherzentralen Berlin, Hamburg und Bremen durchgeführte Projekt „Migranten und Verbraucherschutz in digitalen Märkten“. Ziel des Projekts war die Aufklärung von Verbraucherinnen und Verbrauchern mit türkischem und russischem Migrationshintergrund über ihre Verbraucherrechte. Es wurden zielgruppenorientierte Formen der Ansprache entwickelt und Marktchecks – z. B. von sogenannten Ethnotelefontarifen (Telefontarife für Auslandsgespräche in bestimmte Herkunftsländer) – durchgeführt. Abmahnungen

und – z. T. interaktive – Verbraucherinformationen konnten Transparenz herstellen und zur Marktberreinigung beitragen.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz fördert das Projekt „Verbraucherinformationen für Flüchtlinge“ des Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., das sich an Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive richtet und die Erstellung von zielgruppenadäquaten, mehrsprachigen Verbraucherinformationen zu Alltags- und Rechtsfragen, insbesondere im Zusammenhang mit Verträgen, vorsieht.

Am 10. Mai 2016 haben das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz des Landes Berlin eine Tagung mit dem Titel „Vielfältige Gesellschaft – interkultureller Verbraucherschutz?“ durchgeführt. Es wurden bundesweite Beispiele guter Praxis von Verbraucherprojekten, u. a. im Themenfeld digitale Welt und Gesundheits- und Umweltberatung, ausgewertet, die in der Vergangenheit von Bund und Ländern gefördert worden sind. Die Auswertung wird für die künftige Projektförderung genutzt und ermöglicht die Konzeption zielgruppenspezifischer Angebote.

Um den Prozess der kultursensiblen Versorgung voranzutreiben, hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend das Projekt „NASCH DOM“ (= Unser Zuhause) bis August 2015 gefördert, das in Kooperation mit der BAGSO und dem Phoenix-Köln e. V. durchgeführt wurde. Es hat sich im Kern an russischsprachige Migranten sowie deren Migrantenorganisationen gerichtet. Ziel des Projektes war die Professionalisierung und Qualifizierung der Migrantenselbstorganisationen im Bereich Seniorenarbeit und Pflege mit dem Schwerpunkt Demenz. Auch die Vernetzung mit anderen lokalen Angeboten war Teil der Projektarbeit. Dies war erforderlich, um bestehende Versorgungsstrukturen für an Demenz erkrankte Migranten besser zugänglich zu machen und kultursensible, bedarfsgerechte Angebote aufzubauen. Die Ergebnisse können – unter Beachtung religiöser kultureller Besonderheiten anderer Nationalitäten – für andere Migrationsgruppen genutzt werden.

9. Wissenschaftliche Grundlagen des Verbraucherschutzes in Recht und Wirtschaft

Die Bundesregierung stellt sofern möglich ihre Maßnahmen stärker auf eine wissenschaftliche Grundlage. Hierzu dienen z. B. die projektbezogene Forschung zu verbraucherrelevanten Entwicklungen, die Folgenabschätzung von Rechtsetzungsvorhaben oder die Evaluierung von Gesetzen. Ferner werden wissenschaftliche Erkenntnisse, u. a. durch die Beauftragung von Gutachten zur konkreten Entscheidungshilfe für die Konzeption verbraucherpoltischer Maßnahmen, herangezogen. Außerdem fördert das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zusätzlich zum Sachverständigenrat für Verbraucherfragen als Beratungsgremium die interdisziplinären Strukturen der Forschungslandschaft im Bereich der Verbraucherpolitik.

a) Netzwerk Verbraucherforschung

Das Netzwerk Verbraucherforschung bietet eine bundesweite Plattform für den interdisziplinären Austausch und die Anbahnung gemeinsamer Forschungsvorhaben. Damit bildet es eine zentrale Säule für die Stärkung und Ausweitung der Verbraucherforschung in Deutschland. Dieses Projekt wird von der Bundesregierung in Zielsetzung und Aufbau aktiv unterstützt.

Dem Netzwerk Verbraucherforschung gehören ca. 170 Wissenschaftler unterschiedlicher Fachrichtungen (z. B. der Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften) an. Gemeinsames Anliegen ist es, die weitere Entwicklung der Verbraucherwissenschaften in Deutschland zu unterstützen, um diese als eigenständiges, breites und interdisziplinäres Forschungsfeld zu etablieren. Durch die Gewinnung und Kommunikation verbraucherwissenschaftlicher Erkenntnisse kann zudem ein wesentlicher und sichtbarer Beitrag für eine realitätsnahe Verbraucherpolitik geleistet werden. Zu diesem Zweck wird u. a. eine Internet-Präsenz geschaffen, eine verbraucherwissenschaftliche Informationsstruktur (Newsletter, Rundbriefe) angeboten und die Mitarbeit in wissenschaftlichen Gremien verstärkt.

Die Netzwerkmitglieder forschen u. a. zu Wirkungen verbraucherpoltischer Instrumente, zum Verhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern, zur Effektivität und Effizienz von Organisationen im Verbraucherbereich sowie zu sozio-ökonomischen Faktoren und Zielgruppen. Forschungsleitend sind dabei die differenzierten Rollen von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Hinblick auf die wichtigsten verbraucherpoltischen Handlungs- und Bedarfssfelder. Die Forschungsergebnisse des Netzwerks setzen Impulse in der Forschungslandschaft und bieten gleichzeitig eine wissenschaftliche Basis für die Verbraucherpolitik des Bundes.

Unterstützt wird das Netzwerk von einer Geschäftsstelle, die die interdisziplinäre Plattform organisatorisch begleitet. Darüber hinaus werden Workshops und Fachforen gefördert, beispielsweise Veranstaltungen und Tagungen zu den Themen Obsoleszenz, kollektive Rechtsdurchsetzung, Grenzen rationalen Konsumierens, nachhaltiger Konsum, empirische Verbraucherforschung und Alternativen zum Informationsparadigma.

b) Stiftungsprofessur Verbraucherrecht

Seit Oktober 2010 wird die Stiftungsprofessur Verbraucherrecht in Bayreuth durch die jeweils für Verbraucherschutz zuständigen Bundesministerien gefördert. Ziel der Förderung ist es, eine ganzheitliche wissenschaftliche Betrachtung des Verbraucherrechts aus zivil- und öffentlich-rechtlicher Sicht zu erhalten und langfristig zu institutionalisieren. Mit diesem Lehrstuhl wurde erstmals ein zentraler wissenschaftlicher Ansprechpartner, der die nationale, europäische und internationale Entwicklung beobachtet und wissenschaftlich im Interesse des Verbraucherschutzes analysiert, geschaffen. Für die Weiterförderung der Stiftungsprofessur wurde seit dem Jahr 2013 über drei Jahre ein Betrag in Höhe von insgesamt 600.000 Euro für die Professur und für Stellen wissenschaftlicher Mitarbeiter aufgewandt. Nach Ablauf der Förderung übernimmt die Universität Bayreuth die Finanzierung des Lehrstuhls, so dass eine Fortführung der Tätigkeit gesichert ist.

c) Überblick über wissenschaftliche Studien

Nach dem Erscheinen des letzten Verbraucherpolitischen Berichts wurde ein vom damaligen Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Auftrag gegebenes Gutachten zur „Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“ am 13. September 2012 veröffentlicht. Das Gutachten nahm eine Analyse wichtiger Konsumbereiche vor; dazu gehörten 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 Gesundheit und Pflege.

Am 25. Juni 2014 hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ein Gutachten veröffentlicht, das die Beratungsdokumentation im Geldanlage- und Versicherungsbereich evaluiert hat²⁴. Beratungsprotokolle sollen schwarz auf weiß belegen, was im Beratungsgespräch besprochen worden ist. Sie ermöglichen es dem Kunden, die erteilten Empfehlungen noch einmal zu reflektieren und können im Streitfall Beweiszwecken dienen. Im Gutachten wurde festgestellt, dass den Kundinnen und Kunden nur in jedem vierten Fall (24,4 Prozent) eine Beratungsdokumentation bereitgestellt wurde. Der Geldanlagebereich schnitt mit einer Quote von 39,1 Prozent gegenüber dem Versicherungsbereich mit einer Quote von 15,1 Prozent besser ab (Anmerkung: Die Nichtaushändigung der Dokumentation ist im Versicherungsbereich vom Wortlaut des Gesetzes gedeckt, da es in den Testfällen zu keinem Vertragsabschluss kam. Im Bereich der Geldanlage stellt die Nichtaushändigung einen Gesetzesverstoß dar, da hier die Dokumentation unmittelbar nach dem Beratungsgespräch ausgehändigt werden muss.). Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ist über die Erkenntnisse des Gutachtens und die hieraus abzuleitenden Schlussfolgerungen in einen Dialog mit den Betroffenen eingetreten und hat am 11. November 2014 gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen ein Symposium zur Beratungsdokumentation durchgeführt.

Das damalige Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat die Wirkungen der gesetzlichen Regelungen im Bundesdatenschutzgesetz zum Scoring und die Anwendungspraxis im Rahmen einer Evaluierung umfassend wissenschaftlich untersuchen lassen²⁵. Die Ergebnisse der Studie „Scoring nach der Datenschutz-Novelle 2009 und neue Entwicklungen“ wurden im Dezember 2014 vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern veröffentlicht. Danach sind die Erfahrungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern mit Scoringverfahren gemischt. Rund ein Drittel der Befragten hat im Jahr 2013 bei Auskunfteien eine Eigenauskunft eingeholt. Die Befragten bemängelten, dass gespeicherte Daten falsch oder unvollständig, die Bonitätsauskünfte nicht verständlich oder die Score-Werte nicht gerecht gewesen seien. Am 20. Mai 2015 haben das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und das Bundesministerium des Innern die Ergebnisse der Studie, die Praxis von Auskunfteien und Möglichkeiten zu Verbesserungen für Verbraucherinnen und Verbraucher in einem „Symposium zum Scoring“ mit den betroffenen Kreisen erörtert.

Im Bereich des Bauvertragsrechts wird eine Untersuchung der Erforderlichkeit einer Verlängerung der Verjährungsfrist für Mängelansprüche bei Bauwerken und darauf bezogenen Planungs- und Überwachungsleistungen durchgeführt. Gegenstand des Forschungsvorhabens ist die Klärung der Frage, ob und in welchem Umfang eine Verlängerung der gesetzlichen Verjährungsfrist für Mängelansprüche bei Bauwerken (derzeit fünf Jahre) angezeigt ist. Dies soll insbesondere durch eine Erhebung rechtstatsächlicher Daten zur Häufigkeit

von auf einen Baumangel zurückzuführenden Schadensfällen an Bauwerken nach mehr als fünf Jahren, zu den Schadenssummen und der Entwicklung der Beweislage nach mehr als fünf Jahren geschehen. Überdies wird eine rechtstatsächliche Untersuchung zu den Möglichkeiten der Ausgestaltung einer verpflichtenden Absicherung der Ansprüche des Bestellers einer Bauleistung auf Fertigstellung und Mangelgewährleistung durchgeführt. Die Ansprüche des Bestellers auf Fertigstellung und Mangelgewährleistung sind insbesondere in der Insolvenz des Bauunternehmers gefährdet, so dass eine gesetzliche Absicherungspflicht wünschenswert wäre. Da eine Absicherung über herkömmliche Sicherungsmittel die Kreditlinie kleinerer Unternehmen überschreiten könnte, soll untersucht werden, ob eine vom Bauherrn abgeschlossene Multi-Risk-Versicherung eine Alternative darstellen kann. Die Realisierbarkeit einer solchen Versicherungslösung wird durch eine Machbarkeitsstudie nebst Folgenabschätzung untersucht.

Um die Wirksamkeit der Regelungen des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken zu überprüfen, werden die Regelungen zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten evaluiert. Hierbei sollen zunächst die Auswirkungen der Regelungen zu unzumutbaren Belästigungen durch Werbung mit elektronischen Nachrichten, die Ausweitung und Erhöhung des Bußgelds bei unerlaubter Telefonwerbung, die Textform für Gewinnspielsdienstverträge und die Regelungen zu Abmahnungen und Gerichtsstand im Urheberrecht in einem wissenschaftlichen Gutachten untersucht werden. Die Evaluierung der Regelungen zur Begrenzung unseriösen Inkassos erfolgt wegen des späteren Inkrafttretens dieser Regelungen in einer eigenen Untersuchung.

d) Verbraucherbarometer der Europäischen Kommission

Die Arbeiten der Europäischen Kommission am jährlich erscheinenden EU-Verbraucherbarometer werden weiterhin von der Bundesregierung unterstützt. Beim Verbraucherbarometer handelt es sich um einen regelmäßigen Bericht über die Integration des EU-Binnenmarktes im Einzelhandel aus Verbrauchersicht und über die Qualität des Verbraucherumfelds in den einzelnen Ländern. Das Verbraucherbarometer vom September 2015 legt den Fokus auf den sich stetig entwickelnden digitalen Binnenmarkt als wichtigen Teil der Wirtschaft in der EU.

Die Bundesregierung teilt den evidenzbasierten Ansatz der Europäischen Kommission und übermittelt seit Anfang 2016 regelmäßig die von den Verbraucherzentralen erhobenen Daten über Verbraucheranfragen an die Europäische Kommission. Insbesondere die vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz geförderten Finanzmarktwächter und Marktwächter Digitale Welt gewinnen wichtige empirische Erkenntnisse über die tatsächliche Lage von Verbraucherinnen und Verbrauchern im finanziellen und digitalen Sektor; die von ihnen erhobenen Daten sollen systematisch ausgewertet und auch der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellt werden.

Im Zusammenhang mit dem Verbraucherbarometer werden von der Europäischen Kommission weiterführende Studien durchgeführt, die einzelne Verbrauchergruppen bzw. Märkte untersuchen. Ein Beispiel ist die „Consumer Vulnerability Study“, die die Situation besonders schutzbedürftiger Verbraucherinnen und Verbraucher analysiert, um wirksame Strategien zur Stärkung des Verbraucherschutzes und Regulierung der Märkte zu entwickeln.

E. Sicherheit bei Lebensmitteln und verbrauchernahen Produkten

Sowohl gesunde und sichere Lebensmittel als auch sichere verbrauchernahe Produkte haben für die Bevölkerung einen hohen Stellenwert. Verbraucherinnen und Verbraucher müssen sich darauf verlassen können, dass dasjenige, das sie zu sich nehmen oder in anderer Weise gebrauchen, gesundheitlich unbedenklich und sicher ist. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ist zuständig für gesunde Ernährung, für sichere und gesundheitlich unbedenkliche Lebensmittel, für sichere Lebensmittelbedarfsgegenstände (Materialien und Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen) und die Sicherheit verbrauchernaher Produkte (z. B. Kosmetika oder Tätowiermittel). Es ist auch zuständig für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (z. B. elektronische Zigaretten). Der im Juni 2016 veröffentlichte Bericht „Gesunde Ernährung, sichere Produkte – Bericht der Bundesregierung zur Ernährungspolitik, Lebensmittel- und Produktsicherheit“ (Ernährungspolitische Bericht) informiert ausführlich über diese Themenfelder.

1. Sichere Lebensmittel

Eines der übergeordneten Ziele der Politik der Bundesregierung ist es, das in Deutschland und innerhalb der EU bestehende hohe Niveau der Lebensmittelsicherheit und der Sicherheit des Trinkwassers sowie dessen guter Qualität dauerhaft zu gewährleisten und stetig weiter zu verbessern. Die geschaffenen Strukturen, die Aufgabenverteilung und das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure auf nationaler und europäischer Ebene haben sich nicht nur im täglichen Routinebetrieb, sondern auch im Krisenfall bewährt. In der Folge waren die in Deutschland und den anderen EU-Mitgliedstaaten erhältlichen Lebensmittel noch nie so sicher wie heute.

a) Neuartige Lebensmittel

Am 31. Dezember 2015 ist die neue Verordnung über neuartige Lebensmittel²⁶ in Kraft getreten. Als neuartige Lebensmittel werden Erzeugnisse bezeichnet, die in der EU vor dem 15. Mai 1997 noch nicht in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden und bestimmten Lebensmittelkategorien angehören. Beispiele dafür sind Erzeugnisse mit einer bisher nicht in Lebensmitteln vorhandenen Molekularstruktur (z. B. eine neue Vitamin- oder Mineralstoffquelle), Mikroorganismen (z. B. bestimmte probiotische Bakterien), Pilze oder Isolate daraus, exotische Samen oder Früchte (z. B. Chia-Samen oder die Früchte des Noni-Baums) oder mittels neuer Verfahren hergestellte Lebensmittel (z. B. mit UV-Strahlen behandelte Bäckerhefe zur Anreicherung von Lebensmitteln mit Vitamin D). Neuartige Lebensmittel dürfen nur dann in den Verkehr gebracht werden, wenn sie gesundheitlich bewertet und zugelassen wurden.

b) Antibiotika-Minimierungskonzept

Mit der 16. Novelle des Arzneimittelgesetzes, die im Jahr 2014 in Kraft getreten ist, wurde erstmals ein Antibiotika-Minimierungskonzept für die landwirtschaftliche Tierhaltung gesetzlich verankert. Damit hat die Bundesregierung einen wichtigen Schritt vollzogen, um den Einsatz von Antibiotika auf das zur Behandlung von Tierkrankheiten notwendige Maß zu beschränken und die Befugnisse der Kontroll- und Überwachungsbehörden deutlich zu erweitern.

c) Verbraucherschutz bei Energydrinks

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat spezifische Rechtsvorschriften für Energydrinks erlassen. Durch Änderung der Fruchtsaftverordnung²⁷ wurden u. a. nationale Höchstmengen für bestimmte in Energydrinks verwendete Stoffe festgelegt – etwa für Koffein und Taurin. Für Koffein gilt seit dem 2. Juni 2013 eine Höchstmenge von 320 Milligramm pro Liter, für Taurin von 4 Gramm pro Liter. Das bedeutet, dass eine 250-Milliliter-Dose eines Energydrinks nicht mehr als 80 Milligramm Koffein enthalten darf (zum Vergleich: Eine Tasse Filterkaffe – 150 Milliliter – enthält ca. 100 Milligramm Koffein).

d) Stoffliste für Pflanzen in Lebensmitteln

Zunehmend werden Produkte mit pflanzlichen Zubereitungen angeboten, von denen sich Verbraucherinnen und Verbraucher positive gesundheitliche Wirkungen versprechen. Meist werden sie als Nahrungsergänzungsmittel oder Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke (bilanzierte Diäten) in den Verkehr gebracht. Auf Initiative des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft wurde eine umfangreiche Stoffliste der Kategorie „Pflanzen und Pflanzenteile“ erstellt. Sie enthält umfassende Informationen (z. B. zur Verwendung der Pflanzen, zu gesundheitlichen Risiken und zu kritischen Inhaltsstoffen) und soll die Einstu-

fung der aufgeführten Pflanzen und Pflanzenteile hinsichtlich einer Verwendung als Lebensmittel erleichtern. Die Liste umfasst aktuell weit über 600 Stoffe. Sie enthält u. a. Informationen über die Verwendung von Pflanzen wie Ginkgo oder Ginseng als Lebens- oder Arzneimittel, über deren mögliche Risiken und relevante Inhaltsstoffe. Die Liste steht auf der Homepage des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zum kostenlosen Download bereit.

e) Online-Handel mit Lebensmitteln

Im Auftrag der Länder startete im Januar 2011 das beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit angesiedelte und zunächst auf zwei Jahre befristete Pilotprojekt „Überwachung des Internethandels mit Lebensmitteln“. Auch im Internet muss sichergestellt sein, dass alle lebensmittelrechtlichen Vorschriften beachtet und durchgesetzt werden. Im Rahmen des Projekts wird im Internet nach Erzeugnissen im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) recherchiert, die gesundheitsgefährdend und in Deutschland nicht verkehrsfähig sind. Derartige Produkte und Anbieter werden den zuständigen Behörden gemeldet. Zudem werden Anbieter, die sich nicht pflichtgemäß registriert haben, den Überwachungsbehörden mitgeteilt. Nach Abschluss des Pilotprojekts wurde eine gemeinsame Zentralstelle der Länder „Kontrolle der im Internet gehandelten Erzeugnisse des LFGB und Tabakerzeugnisse“ – kurz G@zielt – beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit eingerichtet. So sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass das Internet ein Marktplatz für Lebensmittel sein kann, dessen Sicherheit mit dem konventionellen Handel vergleichbar ist.

f) Früherkennungssystem für die Lebensmittelüberwachung

Die Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) hat im Frühjahr 2010 beschlossen, ein „elektronisches Früherkennungs- und Informationssystem“ (eFI) entwickeln zu lassen und von mehreren Ländern und einer koordinierenden Stelle des Bundes in einem Pilotvorhaben zu testen. Ziel des Projektes ist es, sämtliche Daten der amtlichen Lebensmittelkontrolle in einer gemeinsamen Datenbank der Länder zusammenzuführen und auszuwerten, um die Lebensmittelüberwachung in Deutschland effizienter zu machen. Nach Abschluss des Projektes Ende 2015 wurden die Ergebnisse im Rahmen der VSMK 2016 vorgestellt und Wege zur bundesweiten und dauerhaften Etablierung eines eFI aufgezeigt.

g) Lebensmittelbetrug

Von versehentlichen Kennzeichnungsverstößen bis hin zur organisierten Kriminalität beim internationalen Handel hat Irreführung, Täuschung und Betrug mit Lebensmitteln viele Facetten. Als Konsequenz aus dem Pferdefleisch-Skandal Anfang 2013 wurde von der Europäischen Kommission das europäische Food-Fraud-Network gegründet, in dem sich alle 28 EU-Mitgliedstaaten über Betrugsfälle im Lebensmittelbereich austauschen und geeignete Bekämpfungsmaßnahmen erörtern. In Deutschland fungiert das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit als nationale Kontaktstelle für Lebensmittelbetrug (Food Fraud Contact Point, FFCP). Darüber hinaus haben die Länder 16 Kontaktstellen benannt. Ausgetauscht werden Informationen über aktuelle Fälle von Lebensmittelbetrug, ergriffene Maßnahmen und Ermittlungsergebnisse.

h) MEAL-Studie

Unter dem Namen „MEAL-Studie“ führt das Bundesinstitut für Risikobewertung in den Jahren 2015 bis 2021 in Deutschland die erste „Total-Diet-Studie“ durch. Die Total-Diet-Studie ist eine international anerkannte Methode um zu ermitteln, in welchen Mengen chemische Stoffe durchschnittlich in verzehrfertigen Lebensmitteln enthalten sind. MEAL steht dabei für „Mahlzeiten für die Expositionsschätzung und Analytik von Lebensmitteln“ und gilt als bedeutendes Forschungsprojekt im Bereich der Lebensmittelsicherheit. Dazu werden Lebensmittel, die das Verzehrverhalten der Bevölkerung repräsentativ charakterisieren, im Lebensmittelhandel eingekauft, in haushaltsüblicher Form zubereitet und in der Form, in der sie auch verzehrt werden würden, analysiert. Auf diese Weise werden Kontaminanten und Rückstände, die bei der Herstellung, Verarbeitung und Lagerung von Lebensmitteln auftreten, ebenso wie Stoffe berücksichtigt, die bei der Zubereitung neu gebildet werden.

2. Transparenz bei Lebensmitteln

Angesichts der stetig wachsenden Zahl von Produkten und neuen Technologien sind Verbraucherinnen und Verbraucher mehr denn je auf anbieterunabhängige und wissenschaftlich fundierte Informationen angewiesen, um vor Irreführung und Täuschung geschützt zu werden. Die verständliche und verlässliche Kennzeichnung

der wichtigen Eigenschaften eines Produktes ist dabei ein wesentliches Element für eine effektive Verbraucherinformation. Zudem ist sie eine wesentliche Voraussetzung für einen funktionierenden Preis- und Qualitätswettbewerb.

Ebenso wie im Bereich der Lebensmittelsicherheit sind die Regelungen zum Schutz vor Täuschung und Irreführung in einem hohen Maß auf EU-Ebene harmonisiert. Die beiden zentralen Verordnungen im Bereich der Kennzeichnung von Lebensmitteln sind die EU-Lebensmittel-Informationsverordnung (LMIV) sowie die EU-Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben (sogenannte Health-Claims-Verordnung). Zur Bekanntmachung des mit der LMIV weiterentwickelten europäischen Kennzeichnungsrechts hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft eine Informationskampagne durchgeführt. Neben der neu gestalteten interaktiven Website www.bmel.de/kennzeichnung gehört dazu auch die Informationsbroschüre „Kennzeichnung von Lebensmitteln – Die neuen Regelungen“.

a) Lebensmittel-Informationsverordnung

Informationen über Lebensmittel müssen nach der LMIV im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher gut sicht- und lesbar sein. Dem wird insbesondere durch die neu eingeführte Mindestschriftgröße für Pflichtkennzeichnungselemente von grundsätzlich 1,2 Millimetern bezogen auf die Höhe des Kleinbuchstaben „x“ Rechnung getragen.

Neu ist auch, dass zum Schutz vor Täuschung spezielle Kennzeichnungsvorschriften für Lebensmittel-Imitate (z. B. Pizzabelag mit Pflanzenfett anstelle von Käse) festgelegt wurden. So muss bei der Verwendung von Lebensmittel-Imitaten der ersatzweise verwendete Stoff in unmittelbarer Nähe des Produktnamens angegeben werden, der in der Regel auf der Produktvorderseite zu finden ist.

Ebenso neu ist die Kennzeichnungspflicht für zusammengesetzte Fleisch- oder Fischprodukte. Erwecken sie den Anschein eines gewachsenen Stückes Fleisch oder Fisch, bestehen sie jedoch tatsächlich aus verschiedenen Stücken, die z. B. durch Lebensmittelenzyme oder Hitze zusammengesetzt wurden, dann muss dies durch den Hinweis „aus Fleischstücken zusammengesetzt“ bzw. „aus Fischstücken zusammengesetzt“ kenntlich gemacht werden. Zudem sind in der LMIV gegenüber dem alten Kennzeichnungsrecht weitergehende Herkunftskennzeichnungspflichten angelegt.

Die LMIV legt fest, dass ab dem 13. Dezember 2016 grundsätzlich alle vorverpackten Lebensmittel mit einer einheitlichen Nährwertabelle versehen sein müssen. Sie muss Angaben zum Energiegehalt und zu den Mengen an Fett, gesättigten Fettsäuren, Kohlenhydraten, Zucker, Eiweiß und Salz enthalten. Zur besseren Vergleichbarkeit sind die Nährstoffgehalte immer bezogen auf 100 Gramm oder 100 Milliliter anzugeben. Ergänzt werden kann die Nährwertabelle durch die Angabe des Gehalts an einfach ungesättigten Fettsäuren, mehrfach ungesättigten Fettsäuren, mehrwertigen Alkoholen, Stärke, Ballaststoffen und – sofern in signifikanter Menge vorhanden – Vitaminen und Mineralstoffen. Es besteht die Möglichkeit, zusätzlich zur verpflichtenden Nährwertabelle die Angaben zum Energiegehalt und zu den Mengen an Fett, gesättigten Fettsäuren, Zucker und Salz auf der Vorderseite zu wiederholen. Die wiederholten Angaben können pro Portion erfolgen, der Energiegehalt muss jedoch zur besseren Vergleichbarkeit auch bezogen auf 100 Gramm bzw. 100 Milliliter angegeben werden.

Die LMIV schreibt vor, dass die 14 wichtigsten Stoffe oder Erzeugnisse, die Allergien oder Unverträglichkeiten auslösen, im Zutatenverzeichnis auf verpackten Lebensmitteln nunmehr hervorgehoben werden müssen, so dass sie sich von den anderen Zutaten eindeutig abheben. Eine weitere Neuerung ist die Pflicht, auch bei unverpackter Ware (z. B. an der Bedienungstheke oder im Restaurant) eine Information über Allergene bereitzustellen. Die Art und Weise der Bereitstellung wurde in Deutschland in der Vorläufigen Lebensmittelinformations-Ergänzungsverordnung geregelt.

b) Keine Täuschung durch Nährwert- und Gesundheitsversprechen

Die Health-Claims-Verordnung (HCV) über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben²⁸ legt strenge Anforderungen bei der Verwendung dieser Angaben in Bezug auf Lebensmittel, die an den Endverbraucher abgegeben werden, fest. Grundsätzlich sind nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben zu Lebensmitteln verboten, um Verbrauchertäuschungen zu vermeiden. Nährwertbezogene Angaben sind nach der HCV nur noch gestattet, wenn sie im Anhang der Verordnung aufgeführt sind. Gesundheitsbezogene Angaben (Claims) müssen von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit bewertet und zugelassen werden. Bisher wurden rund 250 Claims zugelassen. Diese sowie die nicht zugelassenen Claims können dem EU-Register auf der Homepage²⁹ der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der Europäischen Kommission eingesehen werden.

c) Portal lebensmittelklarheit.de

Vor dem Hintergrund einer öffentlichen Debatte um Irreführung und Täuschung im Lebensmittelbereich hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft die Initiative „Klarheit und Wahrheit bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln“ gestartet. Eine wesentliche Säule der Initiative bildet das Internetportal www.lebensmittel-klarheit.de. Dabei handelt es sich um ein Projekt des Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., das vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft gefördert wird. Das Portal ist eine zentrale Anlaufstelle für Verbraucherinnen und Verbraucher, die sich über die Kennzeichnung von Lebensmitteln informieren wollen oder sich durch ein Produkt in ihrer Erwartung getäuscht fühlen. Monatlich wird das Portal zwischen 60.000- und 70.000-mal aufgerufen. Bis Ende des Jahres 2015 gingen pro Woche rund 14 Produktmeldungen bei der Redaktion ein. Insgesamt wurden seit dem Start des Portals rund 9.044 Produkte gemeldet. Aufgrund von Verbraucherbeschwerden wurde eine größere Zahl von Produkten geändert. Portal und die begleitende Forschung wurden von September 2010 bis Dezember 2015 mit rund 2,4 Mio. Euro durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft gefördert.

d) Reform der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission

Das Deutsche Lebensmittelbuch (DLMB) ist eine Sammlung von Leitsätzen, in denen über 2.000 Lebensmittel beschrieben werden. Die Leitsätze informieren über die Produktbeschaffenheit, die Zusammensetzung und teilweise über die Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln. Sie werden von der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK) bei Bedarf überarbeitet und aktualisiert. Die beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft gebildete, unabhängige DLMBK setzt sich paritätisch aus Mitgliedern der Verbraucherschaft, der Lebensmittelwirtschaft, der Wissenschaft und der Lebensmittelüberwachung zusammen. Die von ihr verfassten Leitsätze sind keine verbindlichen Rechtsvorschriften, bieten aber eine wichtige Orientierung für alle Marktbeteiligten.

Das DLMB und die Struktur der DLMBK sind seit einigen Jahren Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Dabei geht es z. B. um Beschwerden über die mangelnde Transparenz der Entscheidungsbildung, den Einfluss der Wirtschaft und die Dauer der Entscheidungsfindung. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat die kritische Diskussion der letzten Jahre aufgegriffen, eine wissenschaftliche Evaluierung beauftragt und ein Reformkonzept für das DLMB und die DLMBK erarbeitet. Ziel ist es, die Effizienz, Akzeptanz und Transparenz der Arbeit der DLMBK durch Straffung und Stärkung der Strukturen deutlich zu steigern. Zudem soll die Kommunikation der Arbeit und der Ergebnisse der DLMBK verbessert werden. Die Reform soll im Jahr 2016 umgesetzt werden.

3. Sicherheit im Alltag

Nicht nur bei Lebensmitteln, sondern auch bei Lebensmittelbedarfsgegenständen (z. B. Lebensmittelverpackungen oder Artikel für den Tisch- und Küchengebrauch) und bei sonstigen verbrauchernahen Produkten des Nichtlebensmittelbereichs, zu denen etwa Textilien, Reinigungsmittel, Kosmetika und Spielzeug zählen, gilt, dass diese Produkte sicher sein müssen.

a) Schutz bei Tätowiermitteln und Permanent Make-Up

Auf Initiative der Bundesregierung hat sich die Europäische Kommission dem Thema der Stärkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes bei Tätowiermitteln und Permanent Make-up angenommen. Bei der Gemeinsamen Forschungsstelle (Joint Research Center) wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich im Rahmen eines 18-monatigen Projekts bis zum Frühjahr 2016 mit der Sicherheit von Tätowiermitteln beschäftigt hat. Im Hinblick auf Regelungen zu Bestandteilen von Tätowiermitteln hat die Europäische Kommission zwischenzeitlich die Europäische Chemikalienagentur mit Vorarbeiten für Beschränkungen unter der europäischen Chemikalienverordnung REACH beauftragt. Um Jugendliche und junge Erwachsene über mögliche Risiken besser zu informieren und ihnen eine fundierte Entscheidungsfindung im Hinblick auf eine Tätowierung zu ermöglichen, hat die Bundesregierung im Juni 2016 Informationsmaßnahmen vorgestellt.

b) Schärfere Grenzwerte für chemische Substanzen in Spielzeug

Auch bei Spielzeug setzt sich die Bundesregierung im Sinne des gesundheitlichen Verbraucherschutzes nachdrücklich für eine Erhöhung der chemischen Anforderungen an Spielzeug ein. So konnten beispielsweise die zulässigen Grenzwerte für bestimmte Schwermetalle – z. B. Cadmium und Barium – in Spielzeug durch Änderung der EU-Spielzeug-Richtlinie³⁰ gesenkt und neue Grenzwerte für einige Flammschutzmittel sowie für

Bisphenol A eingeführt werden. Um den Schutz vor allergieauslösenden Stoffen zu erhöhen, sollen künftig auch Grenzwerte für bestimmte Stoffe mit allergenen Eigenschaften in die EU-Spielzeug-Richtlinie aufgenommen werden.

c) Begrenzungen bei polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen

Die Bundesregierung hat sich auf europäischer Ebene nachdrücklich für eine Regelung eingesetzt, um den Gehalt von polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) in Produkten zu beschränken. Am 6. Dezember 2013 ergänzte die Europäische Kommission schließlich die sogenannte REACH-Verordnung um eine weitere Regelung³¹. Diese beschränkt PAK in verbrauchernahen Produkten. Es bestehen nun Grenzwerte von 0,5 mg/kg in Spielzeug und Babyartikeln und von 1,0 mg/kg in anderen verbrauchernahen Produkten (z. B. Sport- und Haushaltsgeräte oder Werkzeuge für den privaten Gebrauch). Zudem enthält die Regelung eine Revisionsklausel, die eine Überprüfung der Regelungen nach vier Jahren vorsieht. Die Vorschriften sind seit dem 27. Dezember 2015 anzuwenden.

d) Reform bei Tabakerzeugnissen

Zu den verbrauchernahen Produkten gehören auch Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (z. B. elektronische Zigaretten). Der relativ neue Markt für elektronische Zigaretten und ähnliche Produkte entwickelt sich in rasantem Tempo. Zunehmend finden elektronische Zigaretten, sogenannte E-Shishas, E-Zigarren und E-Pfeifen – jeweils als Einweg- oder nachfüllbare Produkte mit und ohne Nikotin – Verbreitung.

Am 29. April 2014 wurde die Tabakprodukt-Richtlinie³² im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Die Richtlinie reguliert neben Tabakerzeugnissen und pflanzlichen Raucherzeugnissen erstmals auch nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter. Insbesondere Jugendliche sollen davon abgehalten werden, in den Konsum von Tabak und verwandten Produkten einzusteigen. So soll z. B. durch gesundheitsbezogene Text-Bild-Warnhinweise auf Packungen von Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Wasserpfeifentabak deutlicher auf die Gefahren des Rauchens hingewiesen werden. Für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter werden Vorschriften zu Inhaltsstoffen, Produktsicherheit, Verpackungsgestaltung, Werbung und Handlungspflichten der Hersteller, Importeure und Händler festgelegt. Die Bundesregierung hat zur Umsetzung der Vorgaben der EU-Richtlinie in das nationale Recht ein neues Tabakerzeugnisgesetz und eine neue Tabakerzeugnisverordnung vorgelegt, die am 20. Mai 2016 in Kraft getreten sind.

F. Stärkung der Selbstbestimmung von Verbrauchern

1. Verbesserung der Verbraucherinformation

Verbraucherinformation kommt als Mittel zur Orientierung und als Grundlage für sachgerechte Konsumententscheidungen eine zentrale Rolle zu. Die Bundesregierung sieht sich in der Verantwortung, dass Verbraucherinnen und Verbraucher Zugang zu allgemein verständlichen, die wesentlichen Inhalte umfassenden und wahrheitsgemäßen Informationen haben. Diese sollen Verbraucherinnen und Verbraucher beim Umgang mit der Angebotsvielfalt und bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützen und sie für neue Herausforderungen – z. B. den Schutz ihrer Privatheit im Netz – sensibilisieren.

Verbraucherinformation kann unterschiedliche Formen haben (z. B. Produktkennzeichnungen, Siegel, Bedienungsanleitungen, Sicherheitshinweise). Bei der Frage, auf welche Art und Weise „gute“ Verbraucherinformation angesichts der Informationsflut gestaltet werden sollte, stellen sich zwei Herausforderungen. Zum einen ist das Zeitbudget der Menschen begrenzt und ihre Aufmerksamkeit und Informationsverarbeitungskapazität sind beschränkt. Zum anderen sollen Informationen für jedermann unabhängig von der jeweiligen Vorbildung, Erfahrung in verschiedenen Konsumbereichen und auch individuellen sozio-kulturellen Faktoren (z. B. Wertvorstellungen und Lebenseinstellung) verständlich sein.

Wie viel und welche Informationen für eine Konsumententscheidung sinnvoll und erforderlich sind, hängt auch von der Erwartung der Verbraucherinnen und Verbraucher in der jeweiligen Situation ab. Vertrauen Verbraucherinnen und Verbraucher darauf, dass Produkte und Dienstleistungen sicher sind? Sind die Produkte und Dienstleistungen besonders gefährlich und die Verbraucherinnen und Verbraucher besonders verletzlich? Wollen sie ethisch und sozial verantwortungsvoll handeln? Für Inhalt und Gestaltung der Verbraucherinformation spielt das differenzierte Verbraucherbild der Bundesregierung daher eine große Rolle.

Die Bundesregierung setzt sich auf mehreren Ebenen für die Verbesserung von Verbraucherinformationen ein. Ein herausragendes Beispiel hierfür ist die Stiftung Warentest, die im Jahr 1964 von der Bundesrepublik Deutschland als Stifterin ins Leben gerufen wurde. Im Jahr 2014 feierte die bekannteste Verbrauchereinrichtung Deutschlands ihr 50-jähriges Jubiläum. Ihre Hauptaufgabe liegt in der Verbraucherinformation auf der Grundlage von vergleichenden Waren- und Dienstleistungstests.

Die Bundesregierung trägt außerdem im Wege der Projektförderung zur Verbesserung der Information von Verbraucherinnen und Verbrauchern bei. So werden mit dem Projekt „Wirtschaftlicher Verbraucherschutz“ Informationsmaßnahmen der Verbraucherzentralen in Höhe von 2,5 Mio. Euro im Jahr durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz gefördert. Weitere Vorhaben und Maßnahmen zur Verbesserung der Verbraucherinformation zu verschiedensten Fachthemen werden von den jeweils zuständigen Ressorts gefördert.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat auf Anregung der Länder das Projekt „Gute Verbraucherinformation“ ins Leben gerufen. In Zusammenarbeit mit den Ländern und mit Verbänden wurden im Jahr 2014 mehrere Veranstaltungen unter Beteiligung von Wissenschaftlern durchgeführt, um Kriterien für die Gestaltung guter Verbraucherinformation zu ermitteln. Das Ergebnis des Projekts ist ein Leitfragenkatalog, der sowohl für die Hand des Gesetzgebers als auch für denjenigen gedacht ist, der in der Praxis Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher erstellt. Dieser Katalog soll dem Gesetz- und Verordnungsgeber helfen, wenn Informationspflichten geregelt (z. B. die notwendigen Angaben auf Verpackungen oder die Aufklärung im Rahmen von Bankgeschäften) oder Gestaltungsvorgaben gemacht werden sollen.

Mit dem Portal „Siegelklarheit.de“ bewertet die Bundesregierung den inhaltlichen Anspruch und die Glaubwürdigkeit von Umwelt- und Sozialzeichen für bestimmte Produktgruppen. Verbraucherinnen und Verbraucher können so die vertrauenswürdigen Zeichen und Standards einfacher erkennen und ihre Kaufentscheidungen besser an Nachhaltigkeitsaspekten ausrichten. Das Internetportal und die dazugehörige App sind zunächst mit der Bewertung von Zeichen für Textilien gestartet und bieten heute Informationen zu den Produktgruppen Papier, Laptop und Lebensmittel an. Schrittweise werden weitere Gruppen folgen.

2. Verbraucherbildung

Verbraucherbildung ist eine wichtige Voraussetzung, um Konsumententscheidungen verantwortungsbewusst zu gestalten. Indem Verbraucherinnen und Verbraucher Konsumententscheidungen treffen, nehmen sie Einfluss auf das Angebot an Waren und Dienstleistungen und können Marktmacht ausüben.

Verbraucherbildung soll Informationen liefern, Aufklärung betreiben und Alltagskompetenzen vermitteln. Gleichzeitig soll auch das Bewusstsein für Zusammenhänge und Hintergründe von Wirtschaft und Gesellschaft gestärkt werden. Verbraucherbildung schafft auf diese Weise ein Fundament für verantwortungsvollen Konsum.

Die Bundesregierung sieht unter Wahrung der föderalen Kompetenzordnung die Verbraucherbildung als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe an. Die Länder nehmen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Verantwortung zur Verankerung von Verbraucherbildung in Lehrplänen wahr. Der Bund möchte konstruktiv zusammen mit den für den Bildungsbereich zuständigen Ländern die Vermittlung von Verbraucher- und Alltagskompetenzen sowohl im schulischen als auch im außerschulischen Bereich verbessern. Deshalb unterstützt das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz Modellprojekte im Bereich der Verbraucherbildung.

Die „Initiative Verbraucherbildung – Konsumkompetenz stärken“ wurde als Modellprojekt erfolgreich abgeschlossen. Das Ziel, ein bundesweites Netzwerk der mit Verbraucherbildung befassten Akteure in Bund und Ländern zu schaffen, wurde erreicht. Der regelmäßige Austausch zwischen Vertretern aus Verwaltung, Wissenschaft und Berufspraxis wurde durch Netzwerkkonferenzen verstetigt. Im Rahmen der Initiative wurde der „Materialkompass Verbraucherbildung“ ins Leben gerufen und ausgebaut. Entstanden ist eine kostenlose Datenbank über öffentlich verfügbare Unterrichtsmaterialien, die fachlich durch ein Expertenteam auf Qualität und Neutralität bewertet sowie hinsichtlich der didaktisch-methodischen Umsetzbarkeit beurteilt wurden. Lehrkräften steht damit ein unabhängiges und komfortables Rechercheinstrument mit fundierten Einschätzungen über Qualität und Einsetzbarkeit des Materials im Unterricht zur Verfügung. Der Materialkompass wird seit Ablauf der Modellprojektphase im April 2014 durch den Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. fortgeführt.

Zudem fördert der Bund ein neues Projekt zur Steigerung der digitalen Kompetenzen von Lehrkräften, in dessen Rahmen auch Lehrmaterialien zur digitalen Welt bewertet werden. Der Bund hat sich darüber hinaus am Stiftungskapital für die „Deutsche Stiftung Verbraucherschutz“ beteiligt. Die Stiftung hat unter anderem das „Bündnis für Verbraucherbildung“ initiiert und fördert Modellschulen als sogenannte Verbraucherschulen. Dort werden verstärkt Konsum- und Alltagskompetenzen vermittelt. Unterstützt werden diese Schulen durch Verbraucherorganisationen vor Ort und weitere Kooperationspartner, Universitäten und Bildungsinstitute.

Im Rahmen der Nationalen Strategie der Bundesregierung zur Förderung der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR) wurde das Modellprojekt „MitVerantwortung – sozial und ökologisch handeln“ gefördert. Das von der Stiftung Jugend und Bildung durchgeführte Bildungsprojekt zum Themenfeld „Verantwortungsvoller Konsum“ richtet sich an jugendliche Verbraucherinnen und Verbraucher. Das Modellprojekt baute dabei auf dem Beziehungsgeflecht von Unternehmen (Corporate Social Responsibility) und Verbraucherinnen und Verbrauchern (Consumer Social Responsibility) auf. Zum einen wurden Lehrmaterialien für den Unterricht im schulischen und außerschulischen Kontext entwickelt und zur Verfügung gestellt. Zum anderen wurden Jugendliche direkt über soziale Medien (u. a. YouTube) sowie durch den Aufbau eines Schülerpressediensts und ein Online-Schülermagazin angesprochen. Ziel war es zudem, zur Verstetigung des Projekts über die geförderte Modellphase hinaus über XING Multiplikatoren der Verbraucherbildung zu gewinnen. Das Projekt wurde als offizielles Projekt der Weltdekade der Vereinten Nationen „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ und mehrfach mit dem „Comenius-EduMedia-Siegel“ für exemplarische Bildungsmedien der Gesellschaft für Pädagogik, Information und Medien e. V. ausgezeichnet.

3. Förderung der Verbraucherorganisationen

Neben der Stärkung der Selbstbestimmtheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern gehört eine unabhängige Interessenvertretung zu den Zielen einer modernen Verbraucherpolitik.

Die Bundesregierung verfolgt bei der Förderung der Verbraucherorganisationen das Ziel, sie finanziell zu unterstützen und ihre Unabhängigkeit zu wahren bzw. zu garantieren. Sie fördert aus dem Bundeshaushalt bundesweit tätige Einrichtungen und Institutionen sowie Maßnahmen der allgemeinen und bundesweiten Verbraucherinformation. Als bundesweit agierende Verbraucherorganisationen gelten insbesondere die Stiftung Warentest, der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. als gemeinsamer Dachverband der Verbraucherzentralen und zahlreicher verbraucherpolitischer Verbände, das Europäische Verbraucherzentrum Deutschland und der beim Deutschen Institut für Normung e. V. angesiedelte Verbraucherrat.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. nimmt neben der Aufgabe der Verbraucherinformation die Interessensvertretung der Verbraucherinnen und Verbraucher in der Öffentlichkeit und gegenüber den politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsträgern wahr. Ferner leistet er – etwa durch die Abmahnung unlauterer Anbieter – einen wichtigen Beitrag zur Rechtsdurchsetzung und für fairen Wettbewerb.

Um den gestiegenen Anforderungen an den Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. gerecht zu werden, hat die Bundesregierung den Verband im Berichtszeitraum mit 18 zusätzlichen Stellen ausgestattet und dauerhaft ein Büro zur Vertretung der deutschen Verbraucherinteressen bei den europäischen Institutionen in Brüssel eingerichtet. Aktuell erhält der Verband zur Wahrnehmung dieser Aufgaben aus dem Bundeshaushalt eine institutionelle Förderung von jährlich ca. 11 Mio. Euro. Daneben finanziert sich der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. aus Mitteln verschiedener Bundesressorts, die für einzelne Projekte gewährt werden (z. B. Förderung von Projekten im Bereich der Energieberatung und Ernährungsaufklärung sowie die Marktwächter „Finanzen“ und „Digitale Welt“).

Für grenzüberschreitende Verbraucherfragen besteht auf europäischer Ebene ein Netzwerk europäischer Verbraucherzentren. Das Europäische Verbraucherzentrum (EVZ) Deutschland wird von der Bundesregierung aktuell jährlich mit ca. 340.000 Euro gefördert, um Verbraucherinnen und Verbraucher über grenzüberschreitende Fragen und EU-Verbraucherrechte zu informieren und zu beraten. Daneben wird das EVZ Deutschland für die Beratung über Möglichkeiten und Einrichtungen der außergerichtlichen Streitbeilegung in Höhe von ca. 210.000 Euro gefördert (Verbindungsstelle für Schlichtung). Darüber hinaus erhält das Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e. V. als gemeinsame Trägerstruktur, bei der nicht nur das EVZ Deutschland, sondern als besondere deutsch-französische Kooperation auch das EVZ Frankreich angesiedelt ist, weitere Fördermittel von der Bundesregierung, um z. B. über Rechte und Pflichten beim elektronischen Handel zu informieren („eCommerce-Verbindungsstelle“). Ferner stellen verschiedene weitere Finanzpartner und einige Bundesländer Mittel zur Verfügung, um Verbrauchern eine Möglichkeit zur Schlichtung von Streitigkeiten mit Unternehmern bei Online-Geschäften anzubieten („Online-Schlichter“).

Seit dem Jahr 1974 nimmt der Verbraucherrat beim Deutschen Institut für Normung e. V. (DIN-Verbraucherrat) die Interessen der nichtgewerblichen Endverbraucher in der nationalen, europäischen und internationalen Normarbeit wahr. Der DIN-Verbraucherrat wird mit aktuell jährlich ca. 838.000 Euro gefördert.

G. Europäische und internationale Verbraucherpolitik

Verbraucherpolitik vollzieht sich schon seit langem nicht allein auf nationaler Ebene. Viele verbraucherpolitische Maßnahmen beruhen auf europäischen Rechtsakten. Im Zuge der weiter wachsenden Globalisierung und Digitalisierung muss ein effektiver Verbraucherschutz auf eine enge Zusammenarbeit mit unseren Partnern auf europäischer und internationaler Ebene setzen.

1. Mitarbeit in europäischen und internationalen Gremien

Die Vollendung des europäischen Binnenmarkts hat der Verbraucherpolitik eine europäische Dimension verliehen, die sich in einer umfassenden EU-Rechtssetzung zu Verbraucherrechten niedergeschlagen hat und niederschlägt. Zugleich ergeben sich damit im europäischen Kontext besondere Herausforderungen für die grenzüberschreitende Durchsetzung von Verbraucherrechten. Um sowohl die Rechtssetzung als auch die Durchsetzung von Verbraucherrechten in der EU mitzugestalten, wirkt die Bundesregierung aktiv in verschiedenen Gremien mit, insbesondere in der Ratsarbeitsgruppe Verbraucherschutz, dem Consumer Policy Network (CPN), dem Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC – Consumer Protection Cooperation) und der Consumer Markets Expert Group (CMEG).

Darüber hinaus arbeitet die Bundesregierung in verbraucherpolitischen Gremien internationaler Organisationen mit. Im Berichtszeitraum führte das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz gemeinsam mit Brasilien den Vorsitz in einer Arbeitsgruppe zur Revision der Richtlinien der Vereinten Nationen zum Verbraucherschutz. Die Überarbeitung der im Jahr 1985 verabschiedeten und zuletzt im Jahr 1999 überarbeiteten Richtlinien zielt darauf ab, vor allem Entwicklungs- und Schwellenländern Orientierung bei der Ausgestaltung einer modernen Verbraucherpolitik zu geben. Mit ihrer Verabschiedung während der 70. Generalversammlung der Vereinten Nationen Ende 2015 hat der Verbraucherschutz weltweit ein größeres Gewicht erhalten. Die Überarbeitung soll den gewandelten Anforderungen an eine moderne Verbraucherpolitik Rechnung tragen. Neben dem Datenschutz sind auch die Themen E-Commerce und Finanzdienstleistungen erstmals Gegenstand der Richtlinien.

Daneben beteiligt sich die Bundesregierung aktiv am Committee on Consumer Policy der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und am Internationalen Netzwerk der Verbraucherschutzbehörden. Gemeinsames Ziel dieser Initiativen ist der Austausch über und die Abstimmung von Vorgehensweisen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Hinblick auf zunehmend international agierende Unternehmen.

a) Europäische Zusammenarbeit im Bereich der Rechtsdurchsetzung

Mit der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (Consumer Protection Cooperation – CPC-Verordnung)³³ besteht eine Grundlage zum Schutz der kollektiven wirtschaftlichen Interessen der europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher. Das auf Grundlage dieser Verordnung errichtete Netzwerk von Verbraucherschutzbehörden (CPC) bietet weitreichende Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse bei grenzüberschreitenden Verbraucherschutzverstößen. Dies ist aufgrund der zunehmenden Digitalisierung, insbesondere im Bereich des Online-Handels und bei digitalen Dienstleistungen, von Bedeutung. Die Regelungen der Behördenkooperation greifen dann, wenn durch einen Verstoß gegen kollektive Verbraucherinteressen mehrere Verbraucherinnen und Verbraucher geschädigt werden oder geschädigt werden können und diese Schädigung von einem Unternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat ausgeht.

Neben dem Austausch von Amtshilfeersuchen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten setzt das Behördennetzwerk auch zusammen mit der Europäischen Kommission Verbraucherrecht in koordinierten Aktionen effektiv durch – z. B. im Jahr 2014 gegen Apple und Google. Das Netzwerk hatte sich gemeinsam mit der Europäischen Kommission an die App-Store-Betreiber gewandt, da im Zusammenhang mit dem Kauf von Apps und In-App-Käufen in Online-Spielen Verstöße festgestellt wurden. Die von den Unternehmen vorgenommenen Änderungen auf den Plattformen und der Software von Apple- und Android-Geräten führten zu einer transparenteren Information und einem besseren Schutz der Verbraucher.

Am 25. Mai 2016 wurde der Vorschlag der EU-Kommission für eine überarbeitete CPC-Verordnung veröffentlicht. Die von der Kommission angestrebte Modernisierung der derzeitigen Verordnung wird für eine effektive Rechtsdurchsetzung grundsätzlich als notwendig erachtet.

b) Internationales Netzwerk der Verbraucherschutzbehörden

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ist Mitglied des Internationalen Netzwerks der Verbraucherschutzbehörden (International Consumer Protection and Enforcement Network – ICPEN). Hierbei handelt es sich um ein informelles, internationales Netzwerk von Verbraucherschutz- und Rechtsdurchsetzungsbehörden, welches die Ziele verfolgt, die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher weltweit zu schützen, grenzüberschreitende unlautere Geschäftspraktiken zu unterbinden sowie die weltweite Kooperation von Rechtsdurchsetzungsbehörden zu fördern. Hierzu findet regelmäßig ein intensiver Erfahrungsaustausch der beteiligten Behörden statt. Es werden auch verschiedene gemeinsame Aktivitäten durchgeführt, um Verbraucherinnen und Verbraucher über unlautere Geschäftspraktiken aufzuklären.

Vom 1. Juli 2016 bis zum 30. Juni 2017 hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz die Präsidentschaft des Internationalen Netzwerks inne und wird in dem Kontext die Strategie von ICPEN weiterentwickeln, die Netzwerkaktivitäten im Einklang mit dem Strategieplan koordinieren, das Netzwerk nach innen und nach außen repräsentieren und zwei internationale Konferenzen organisieren. Dabei liegt der Fokus auf den Herausforderungen des globalen Online-Handels.

2. Absichtserklärungen zur internationalen bilateralen Zusammenarbeit im Verbraucherschutz

Effektiver Verbraucherschutz weltweit kann nur unter Einbeziehung aufstrebender Schwellenländer gelingen – zumal das Bewusstsein für die Bedeutung des Verbraucherschutzes in diesen Ländern wächst. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum gemeinsame Absichtserklärungen zur Zusammenarbeit im Verbraucherschutz sowohl mit China als auch mit Brasilien unterzeichnet. Ziel beider Erklärungen ist es, die bilaterale Zusammenarbeit auf der Ebene der für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz zuständigen Behörden durch den Austausch von Informationen zu Verbraucherschutzgesetzgebung, Verbraucheraufklärung und Beispielen guter Praxis zu vertiefen.

3. Internationale Projekte

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherforschung fördert das internationale Projekt „Kundendatenschutz mit Schwellenländern“ mit Beteiligung von China und Brasilien.

4. Verbraucherschutz und Transatlantisches Freihandelsabkommen

Die Bundesregierung tritt für offene Märkte ein. Die Förderung von sozialen, menschenrechtlichen und ökologischen Standards spielt dabei eine wichtige Rolle. Offene Märkte sind im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher. In diesem Sinne unterstützt die Bundesregierung auch den Abschluss eines ambitionierten Transatlantischen Freihandelsabkommens, das Verbraucherinnen und Verbrauchern zugutekommt. Das Verhandlungsmandat, welches die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission erteilt haben, enthält einen klaren Auftrag zur Wahrung eines hohen, sich aus dem bestehenden EU-Recht und den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ergebenden Verbraucherschutz-niveaus. Die Bundesregierung setzt sich außerdem dafür ein, dass Gestaltungsspielräume der EU und der Mitgliedstaaten, selbst über das erforderliche Schutzniveau für die Verfolgung von Gemeinwohlinteressen entscheiden zu können, erhalten bleiben. Sie dürfen nicht durch Investitionsschutzvorschriften eingeschränkt werden. In Bereichen, in denen nach Auffassung der Verhandlungspartner zu große Unterschiede in den Schutzstandards bestehen, wird eine gegenseitige Anerkennung oder Harmonisierung nicht angestrebt.

Die europäischen Datenschutzstandards müssen berücksichtigt und erhalten werden. Die EU-Datenschutz-Grundverordnung vom 27. April 2016 wird ab dem 25. Mai 2018 unmittelbar Anwendung finden. Durch das Marktortprinzip gelten die Regelungen nicht nur europaweit; auch Anbieter mit Sitz außerhalb der EU unterliegen künftig dem europäischen Datenschutzrecht, wenn sie Waren oder Dienstleistungen in der EU anbieten. Werden in einem Transatlantischen Freihandelsabkommen Regeln für den grenzüberschreitenden Datenverkehr festgelegt, so müssen die in der EU-Datenschutz-Grundverordnung enthaltenen datenschutzrechtlichen Anforderungen eingehalten werden.

H. Nationale und europäische Rechtsvorschriften, Berichte sowie sonstige Veröffentlichungen

- ¹ Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. S. 124
- ² Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (ABl. L 165 vom 18.06.2013, S. 63)
- ³ „Digitale Agenda 2014-2017“, hrsg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Stand August 2014
- ⁴ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung – ABl. L 119/1 vom 04.05.2016)
- ⁵ Evaluierung des Gesetzes zum besseren Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Kostenfallen im elektronischen Geschäftsverkehr – Button-Lösung. Abschlussbericht, veröffentlicht unter: http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/20140904_BUTTON_LOESUNG.pdf;jsessionid=5C5F4E0260E12D3239786EDA06F0B96E.1_cid289?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 6. Oktober 2015)
- ⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 6. Mai 2015, Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa, COM(2015) 192 final
- ⁷ Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste)
- ⁸ Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung vom 21. April 2015 (Mietrechtsnovellierungsgesetz – BGBI I, S. 610)
- ⁹ Kleinanlegerschutzgesetz vom 3. Juli 2015 (BGBI. I S. 1114)
- ¹⁰ Richtlinie 2014/17/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (Wohnimmobilienkreditrichtlinie – ABl. L 60 vom 28.02.2014, S. 34)
- ¹¹ Gesetz zur Förderung und Regulierung einer Honorarberatung über Finanzinstrumente (Honoraranlageberatungsgesetz) vom 15. Juli 2013 (BGBI. I S. 2390)
- ¹² Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie und zur Änderung handelsrechtlicher Vorschriften vom 11. März 2016, BGBI. I Nr. 12, 396f.
- ¹³ Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb
- ¹⁴ Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG (Zahlungsdiensterichtlinie II – ABl. L 337 vom 23.12.2015, S. 35)
- ¹⁵ Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen (ABl. L 257 vom 28.08.2014, S. 257)
- ¹⁶ Gesetz zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendeinrichtungen (Telekommunikations-Endgerätegesetz) vom 23. Januar 2016 (BGBI. I S. 106)

- 17 Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG) vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das durch Artikel 311 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist
- 18 Rechtsvorschriften:
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
Verordnung (EG) Nr. 2027/97 des Rates vom 9. Oktober 1997 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr vom 13. März 2013 (COM(2013) 130 final)
- 19 Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates (ABl. EU Nr. L 326 vom 11.12.2015, S. 1)
- 20 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Pauschal- und Bausteinreisen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates (COM(2013) 512 final)
- 21 Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen (ABl. EU Nr. L 158 vom 23.06.1990, S. 59)
- 22 Gesetz zur Verbesserung der Rechte von Patientinnen und Patienten vom 20. Februar 2013 (BGBl. I S. 277)
- 23 Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie und zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Wohnungsvermittlung vom 20. September 2013 (BGBl. I S. 3642)
- 24 Evaluierung der Beratungsdokumentation im Geldanlage- und Versicherungsbereich, veröffentlicht unter: http://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/20140625_Beratungsprotokolle_Studie.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 11. September 2015)
- 25 Scoring nach der Datenschutz-Novelle 2009 und neue Entwicklungen, veröffentlicht unter: http://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/ScoringStudie.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am: 11. September 2015)
- 26 Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über neuartige Lebensmittel, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1852/2001 der Kommission (ABl. EU L 327 S. 1)
- 27 Zweite Verordnung zur Änderung der Fruchtsaftverordnung und anderer lebensmittelrechtlicher Vorschriften vom 21. Mai 2012 (BGBl. I S. 1201)
- 28 Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (ABl. EU L 404 S. 9)
- 29 http://ec.europa.eu/food/safety/labelling_nutrition/claims/register/index_en.htm
- 30 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)

- ³¹ Verordnung (EU) Nr. 1272/2013 zur Änderung von Anhang XVII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlament und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) hinsichtlich polyzyklischer aromatischer Kohlenwasserstoffe (ABl. EU L 328 S. 69, deutsche Fassung berichtigt am 12. April 2014, ABl. EU L 109 S. 49)
- ³² Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG (ABl. EU L 127 S. 1)
- ³³ Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“ – ABl. Nr. L 364 S. 1)

