

Verbraucherschutz

Moderner europäischer Verbraucherschutz

vbw

Position
Stand: Mai 2024

Die bayerische Wirtschaft



Vorwort

Verbraucher bei eigenverantwortlichem Handeln unterstützen

Verbraucher und Wirtschaft haben ein gemeinsames großes Interesse an guten und sicheren Produkten und Dienstleistungen. Die Wirtschaft greift Verbraucherkritik und Konsumentenwünsche konstruktiv auf und entwickelt den Verbraucherschutz durch umfangreiche Innovationsleistungen stetig weiter.

Eine freiheitliche europäische Verbraucherpolitik geht von einem souveränen und mündigen Konsumenten aus. Wahlmöglichkeiten – und mit ihnen Produktvielfalt und Transparenz – sind für den Verbraucher wichtige Voraussetzungen, um eigenverantwortliche Entscheidungen treffen zu können. Ein Vorsorgeprinzip würde das Gegenteil bewirken, da es Produkteigenschaften und Verfahren zementiert, Entwicklungs- und Innovationsanstrengungen der Unternehmen ins Leere laufen lässt und damit notwendige Differenzierung und Wettbewerb um die kundenfreundlichste Lösung aushebelt. Damit würden zwangsläufig auch Wachstum und Beschäftigung auf der Strecke bleiben.

Die vbw setzt sich deshalb für eine europäische Verbraucherpolitik ein, die den Wettbewerb um die besten Produkte gewährleistet, die freie Entscheidung der Verbraucher sowie die Produktvielfalt fördert und damit die Attraktivität Bayerns im globalen Standortwettbewerb sicherstellt.

Unsere Broschüre bezieht Position zu Markttransparenz und Werbefreiheit. Sie thematisiert aktuelle Entwicklungen bei Finanzdienstleistungen, im Bereich der Lebensmittel und beleuchtet das Spannungsverhältnis zwischen Vertragsfreiheit und rechtlichem Verbraucherschutz.

Bertram Brossardt
23. Mai 2024

Inhalt

| | |
|--|----------|
| Position auf einen Blick | 1 |
| 1 Verbraucherinformation im Wettbewerb statt Bevormundung | 2 |
| 1.1 Informationspflichten nicht überstrapazieren | 3 |
| 1.2 Werbung muss möglich bleiben | 3 |
| 2 Verbraucherschutz im Finanzmarkt | 4 |
| 2.1 Ausgangslage | 4 |
| 2.2 Neue EU-Kleinanlegerstrategie | 4 |
| 2.3 Bewertung | 5 |
| 3 Verbraucherschutz bei Lebensmitteln | 6 |
| 3.1 Informationsvielfalt erleichtert Verbraucherentscheidung | 6 |
| 3.2 Keine weiteren Kennzeichnungspflichten | 6 |
| 4 Rechtlicher Verbraucherschutz | 8 |
| | |
| Ansprechpartner/Impressum | 9 |

Position auf einen Blick

Verbraucherschutz durch Wettbewerb und funktionsfähige Märkte

Der geltende Rechtsrahmen schützt Verbraucher bereits umfassend und wirkungsvoll beispielsweise vor dem Inverkehrbringen gefährlicher Produkte oder einer unangemessenen Benachteiligung im Bereich der Dienstleistungen. Jeder weitere Eingriff muss sorgfältig begründet sein und insbesondere im Hinblick auf die damit einhergehenden bürokratischen Lasten abgewogen werden.

Auch darüber hinaus kann jede Verbraucherentscheidung mit bestimmten Risiken einhergehen. Über diese Risiken muss transparent informiert werden. Im Bereich des „erlaubten Risikos“ darf aber keine Bevormundung des Verbrauchers erfolgen.

Die vbw setzt sich für eine Verbraucherpolitik ein, die den Wettbewerb um die besten Produkte sichert, die freie Kaufentscheidung der Verbraucher und die Produktvielfalt fördert. In Bereichen, in denen kein Wettbewerb besteht, gilt es diesen herzustellen. Moderner Verbraucherschutz bedeutet:

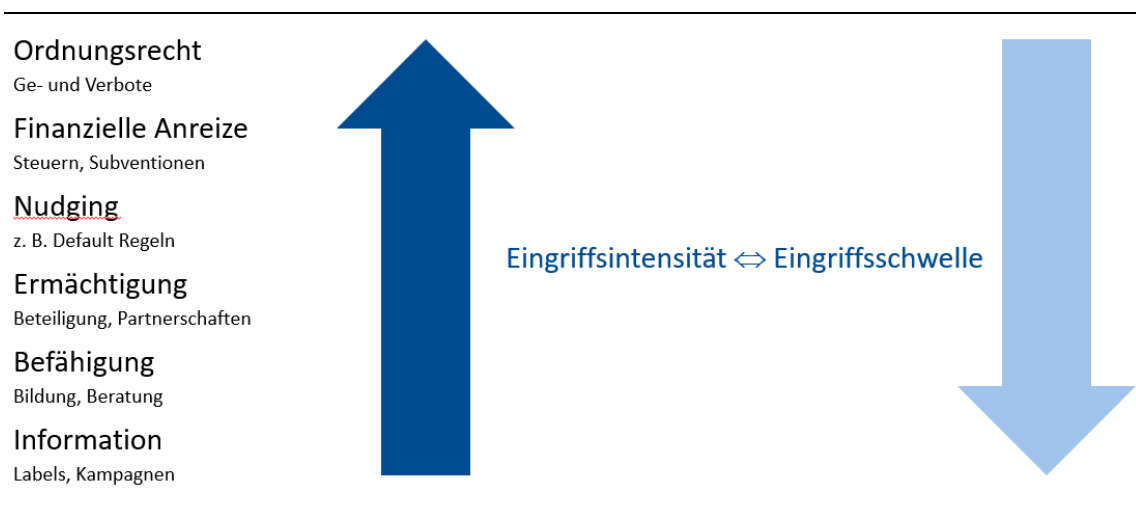
- Leitbild ist der mündige, nicht der „erziehungsbedürftige“ Verbraucher.
- Der Wettbewerb ist zu stärken, Produktvielfalt wünschenswert.
- Es darf kein Vorsorgeprinzip im Sinne von „Null-Risiko“ geben, da dies auch „Null-Chancen“ bedeutet.
- Maßnahmen sind an der Funktionsfähigkeit des Marktes auszurichten.
- Staatliche Regulierung darf und muss es nur dann geben, wenn Selbsthilfemechanismen des Marktes nicht greifen.
- Freiwillige Initiativen der Unternehmen bei der Herstellung von Transparenz, einer an Verbraucherinteressen orientierten Produktentwicklung und Standardsetzung sind zu unterstützen.

1 Verbraucherinformation im Wettbewerb statt Bevormundung

Mündigen Verbraucher informieren, nicht dirigieren

Die Verbraucherschutzpolitik sieht verschiedene Instrumente mit unterschiedlichen Eingriffsschwellen vor (vgl. Abbildung), wobei die Grenzen teilweise fließend sind. Generell gilt, dass das mildeste für die Zielerreichung geeignete Mittel zu wählen ist. Auch die vermeintlich niedrigschwelligen Maßnahmen können noch gravierende Effekte haben. Jeder einzelne staatliche Eingriff muss sorgfältig begründet sein und mit den für die Betroffenen damit verbundenen bürokratischen, finanziellen und sonstigen Lasten abgewogen werden. Dass er nur auf einer eindeutigen wissenschaftlich abgesicherten Basis erfolgen darf, sollte sich von selbst verstehen.

Abbildung 1
 Instrumente der Verbraucherschutzpolitik



Der geltende Rechtsrahmen schützt Verbraucher bereits umfassend und wirkungsvoll beispielsweise vor dem Inverkehrbringen gefährlicher Produkte oder einer unangemessenen Benachteiligung im Bereich der Dienstleistungen.

Auch darüber hinaus kann jede Verbraucherentscheidung mit bestimmten Risiken einhergehen. Über diese Risiken muss transparent informiert werden. Im Bereich des „erlaubten Risikos“ (beispielsweise der Entscheidung für ein bestimmtes Nahrungs- oder Genussmittel) darf das aber nicht zu einer Bevormundung des Verbrauchers führen; die Entscheidung muss er als mündiger Marktteilnehmer letztlich eigenverantwortlich fällen.

Der Staat steht in erster Linie in der Verantwortung, durch Bildungsangebote und Aufklärung eine solide Grundlage für eine eigenverantwortliche Lebensführung zu legen. Dies gilt

gleichermaßen für ökonomische, ökologische und soziale Zielsetzungen in der Gesellschaft. Welche diese im Sinne des Gemeinwohls sein müssen, ist grundsätzlich im Rahmen der demokratischen Prozesse zu klären.

1.1 Informationspflichten nicht überstrapazieren

Von den Unternehmen bereitgestellte Informationsquellen geben dem Verbraucher bereits weitreichende Orientierungsmöglichkeiten. Dem Verbraucher steht zu Produkten und Leistungen eine Vielzahl von Informationsquellen zur Verfügung. Viele Anbieter haben über persönliche Beratungstermine hinaus Telefon-Hotlines oder digitale Assistenzsysteme eingerichtet und stellen im Internet Informationen zu ihren Produkten und Dienstleistungen bereit. Im Netz (z. B. Vergleichsportale, Bewertungsplattformen etc.) wie über Fach- und Testzeitschriften stehen zahlreiche weitere – auch unternehmensunabhängige – Informationsquellen zur Verfügung.

Neben diesen freiwillig bereitgestellten Informationen regelt das EU-Recht eine Vielzahl von verpflichtenden Angaben. Diese gilt es fortlaufend auf ihre Sinnhaftigkeit in einem sich verändernden Umfeld zu prüfen, namentlich dann, wenn weitere Angaben hinzukommen. Sie sind auf das notwendige Maß zu beschränken, auch, um die Informationsflut und Komplexität nicht weiter zu erhöhen. Generell müssen sich neue Pflichtangaben daran orientieren, was einerseits vom Verbraucher überhaupt noch aufgenommen werden kann und welchen Mehrwert die Informationen ihm bringen, und was andererseits ohne überzogenen bürokratischen und sonstigen Aufwand zu leisten ist.

1.2 Werbung muss möglich bleiben

Die Versorgung der Verbraucher mit Informationen ist ein wichtiges Wettbewerbsinstrument, mit dem sich Hersteller von Produkten und Dienstleistungen am Markt positionieren. Hier darf der Staat nur auf sachgerechter Grundlage und maßvoll in Werbegestaltung eingreifen oder sie beschränken. Werbung ist ein wesentlicher Bestandteil für den Erfolg einer marktwirtschaftlichen Volkswirtschaft. So hat sich beispielsweise in Deutschland bei Haushaltswerbung das System bewährt, wonach Werbung eingeworfen werden darf, solange kein Widerspruch am Briefkasten angebracht ist. Werbebeschränkungen erschweren den Zugang zu neuen Märkten und fördern die Abschottung nationaler Märkte vor Produkten im internationalen Wettbewerb.

2 Verbraucherschutz im Finanzmarkt

Kapitalmarktzugang für Kleinanleger durch Bürokratieabbau erleichtern

2.1 Ausgangslage

Im Zuge der Finanzmarktregulierung der letzten 15 Jahre wurden die Vorgaben zum Verbraucherschutz immer wieder verschärft. Der damit verbundene Aufbau an Bürokratie in den Finanzinstituten hat den Zugang vor allem von Kleinanlegern zu Kapitalmarktprodukten deutlich erschwert. Ergebnis ist eine viel zu schwache Teilhabe von Kleinanlegern am Kapitalmarkt und den dort langfristig attraktiven Ertragsmöglichkeiten. Verbraucherschutz richtet sich an dieser Stelle gegen die Verbraucher.

2.2 Neue EU-Kleinanlegerstrategie

Um den Zugang von Kleinanlegern zu den Finanzmärkten wieder zu verbessern, hat die Europäische Kommission im Mai 2023 den Gesetzentwurf für eine Kleinanlegerstrategie (RIS – Retail Investment Strategy) vorgelegt. Positiv daran sind etwa straffere Informations- und Offenlegungsvorschriften, ein Abbau von Auflagen für erfahrene Anleger sowie die Verbesserung der finanziellen Bildung von Verbrauchern. Kontraproduktiv wirken dagegen mit Anlegerschutz begründete neue Verbote und Auflagen wie etwa das Verbot von Provisionen für Verkaufsgeschäfte ohne Beratung, Preis-Leistungs-Benchmarks oder ein neues Testverfahren für Anlageberater. Eine intensivere Kontrolle sogenannter „Finfluencer“ mag im Zusammenspiel mit einer besseren Verbraucherbildung sinnvoll sein; diese ist allerdings im Vorschlag noch nicht angelegt und die Zuständigkeit hierfür ungeklärt.

Der Wirtschafts- und Währungsausschuss (ECON) des Europäischen Parlaments hat wesentliche Änderungen gefordert. So will er das partielle Provisionsverbot streichen, da dafür kein Anlass gesehen wird, und Benchmarks lediglich als Hilfsmittel für nationale Aufsichtsinstanzen mit Befugnis zum Produktverbot einführen. Zudem will er die Anlageberatung weniger an bloßer Betrachtung von Kosten und dafür stärker an der Ertragsperspektive der Anleger ausrichten.

Anstatt die Impulse des ECON umfassend aufzugreifen, schlägt die belgische Ratspräsidentschaft einen Kompromiss vor, der auf Verboten und Auflagen basiert. Zumindest bei komplexen Geschäften will sie ein Provisionsverbot durchsetzen, ergänzt um einen „Inducement-Test“, also einen Test der Anreizwirkung, und ein neues Zuwendungsregister. Im Rahmen neuer Dokumentationspflichten soll festgehalten werden, warum ein Produkt für den Kunden aus Ertragsperspektive geeignet ist.

2.3 Bewertung

Die Auseinandersetzung um die EU Kleinanlegerstrategie zeigt, dass der notwendige Kurswechsel bisher nur grundsätzlich, aber noch nicht in seinen Konsequenzen erkannt wurde. Verbraucherschutz setzt auch am Finanzmarkt einen umfassenden Abbau von Bürokratie und eine stärkere Orientierung an Zukunftsperspektiven voraus. Die Vorschläge des ECON weisen in die richtige Richtung und sollten Messlatte für die Kleinanlegerstrategie der EU sein.

3 Verbraucherschutz bei Lebensmitteln

Verbraucherentscheidungen praxisgerecht unterstützen

Die Gesetzgebung, ein strenger Vollzug und zusätzliche interne Unternehmensstandards gewährleisten qualitativ hochwertige Produkte. Neben den systematischen Eigenkontrollen unterwerfen sich die Unternehmen zunehmend einer zweiten Kontrolle durch externe unabhängige Auditoren.

3.1 Informationsvielfalt erleichtert Verbraucherentscheidung

Der Verbraucher hat heutzutage eine enorme Auswahl an Lebensmitteln. Täglich trifft er mehrfach die Entscheidung, was er isst und trinkt. Die Angebotsfülle umfasst in allen Preisklassen sowohl regionale als auch internationale Lebensmittel und Speisen. Zur Orientierung und Hilfe bei seinem Konsumverhalten kann er auf eine Vielzahl von Informationen zurückgreifen. Diese findet er in erster Linie in der Kennzeichnung und Aufmachung des Produktes auf der Verpackung bzw. auf dem Etikett oder bei unverpackten Erzeugnissen vor Ort direkt bei der angebotenen Ware oder auf Speisekarten.

Ein erheblicher Teil dieser Angaben beruht auf rechtlichen Vorgaben, andere werden von den Unternehmen freiwillig deklariert. Verschiedenste Hersteller bzw. Verkäufer bieten zusätzliche Informationen in Broschüren, Internetauftritten bzw. über Kundenhotlines an. Ob und wie der Verbraucher diese Informationsangebote nutzt, hängt von seinen jeweiligen Bedürfnissen und persönlichen Schwerpunktsetzungen ab. Art und Umfang zusätzlicher freiwilliger Informationsangebote durch die Unternehmen wird damit immer mehr zum Wettbewerbsfaktor im Lebensmittelbereich. Neben den Pflichtangaben muss auch noch Raum für solche freiwillige Aussagen bleiben.

Es ist darauf zu achten, dass bei gesetzlichen Informationsansprüchen der Verbraucher vertrauliche Informationen im Zusammenhang mit Prüfberichten beachtet werden. In der Praxis sollte in erster Linie das Einsichtsrecht der Verbraucher bei den Behörden vor Ort wahrgenommen werden. Eine freiwillige Beteiligung des betroffenen Unternehmens bei der Einsichtnahme kann dabei eine zusätzliche Maßnahme darstellen.

3.2 Keine weiteren Kennzeichnungspflichten

Der klassische Verbraucherschutz im Sinne der Wahrung gesundheitlicher, sicherheitsbezogener und wirtschaftlicher Verbraucherinteressen hat bereits einen hohen Standard erreicht. Dies muss bei der Frage nach staatlichen Kennzeichnungspflichten berücksichtigt werden.

So wichtig Informationen für das Kaufverhalten sind, so kritisch ist eine Erziehung der Bürger durch den Staat zu sehen, denn eine übergreifende staatliche Reglementierungs- und Verbotspolitik wird dem Leitbild der Eigenverantwortlichkeit und freien Selbstbestimmung nicht gerecht. Dies gilt schon deshalb, da gerade im Bereich der Ernährung kaum ein allgemeingültiges richtig oder falsch für alle existiert und formuliert werden kann. Deshalb lehnen wir auch eine verpflichtende farbliche Kennzeichnung von Lebensmitteln durch eine sog. „Ampel“ ab.

Ein europäischer Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen läuft den Bestrebungen der Schaffung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes mit freiem Warenverkehr entgegen. Bei der Überlegung, ob bestimmte Angaben einer Kennzeichnungspflicht unterliegen sollen, müssen aber immer der wirtschaftliche und organisatorische Aufwand sowie die praktische Handhabung bei der Anbringung auf der Produktverpackung berücksichtigt werden. Bei jeder zusätzlich geforderten Information muss der Mehrwert für den Verbraucher kritisch hinterfragt werden, um ihn nicht im Ergebnis durch sachlich nicht gebotenen Informationen eher zu verwirren als aufzuklären.

4 Rechtlicher Verbraucherschutz

Keine weitere Regulierung

Unter rechtlichem Verbraucherschutz versteht man insbesondere Regelungen, die der Vertragsanbahnung und Vertragsgestaltung zwischen Verbrauchern und Unternehmen Grenzen setzen. Es handelt sich um Eingriffe in die geschützte Vertragsfreiheit. Solche Regelungen sind nur dort gerechtfertigt, wo es zum Schutz der Verbraucher wirklich geboten ist.

In der EU gibt es bereits einen sehr engmaschigen und bis ins Detail ausgestalteten Rahmen für den rechtlichen Verbraucherschutz. Auch in den letzten fünf Jahren sind zahlreiche neue Vorschriften hinzugekommen. Dazu gehören unter anderem die folgenden Regulierungspakete:

- Richtlinie zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften der EU
- Richtlinie Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie
- Richtlinie über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Warenkaufs
- Richtlinie über gemeinsame Vorschriften zur Förderung der Reparatur von Waren
- Verordnung über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der EU

Rechtlicher Verbraucherschutz ist in gewissen Grenzen notwendig. Er muss sich aber auf die wesentlichen Regelungen beschränken und darf nicht zu einem Dauerprozess werden, in dem ständig neue, belastende und die Entfaltung der Wirtschaft hemmende Vorschriften geschaffen werden. Die europäischen Institutionen müssen deshalb weiteren Plänen zum rechtlichen Verbraucherschutz in der kommenden Wahlperiode eine Absage erteilen. Stattdessen sollten sie ihren Fokus darauf richten, welche der bereits bestehenden Regelungen eventuell nicht mehr notwendig oder in ihrer jetzigen Ausgestaltung unverhältnismäßig sind, und diese zurücknehmen.

Ansprechpartner/Impressum

Dr. Peter Pflieger

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-253
peter.pflieger@vbw-bayern.de

Dr. Benedikt Rüchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252
benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de

Julius Jacoby

Grundsatzabteilung Recht

Telefon 089-551 78-237
julius.jacoby@baymevbm.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Mai 2024