

Verbraucherschutz

Europäische Verbraucherpolitik

Position
Stand: März 2020

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Verbraucher im eigenverantwortlichen 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 setzt den souveränen und mündigen Konsumenten voraus. Wahlmöglichkeiten, und damit Produktvielfalt und Transparenz, sind für den Verbraucher wesentliche Voraussetzungen, um eigenverantwortliche Entscheidungen treffen zu können.

Das Gegenteil würde ein Vorsorgeprinzip bewirken, das Produkteigenschaften und Verfahren zementiert. Es würde Entwicklungs- und Innovationsanstrengungen der Unternehmen ins Leere laufen lassen. Und es würde die notwendige Differenzierung und einen sinnvollen Wettbewerb um die kundenfreundlichste Lösung aushebeln. Wachstum und Beschäftigung blieben so zwangsläufig auf der Strecke.

Unsere Broschüre bezieht Position zu Markttransparenz und Werbefreiheit. Sie thematisiert aktuelle Entwicklungen bei Finanzdienstleistungen, im Bereich der Lebensmittel und der Produktsicherheit. Und sie beleuchtet aktuelle Bestrebungen zur Stärkung des kollektiven Verbraucherschutzes.

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

Bertram Brossardt
26. März 2020

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Verbraucherinformation im Wettbewerb statt Bevormundung	2
1.1 Verhältnismäßige Mittel wählen	2
1.2 Informationspflichten nicht überstrapazieren	3
1.3 Werbung muss möglich bleiben	3
2 Verbraucherschutz im Finanzmarkt	4
2.1 Fatale Folgen gut gemeinter Regulierung	4
2.2 Beratungsqualität sichern, Kundenwünsche respektieren	4
2.3 Informationsangebote verbessern – Verbrauchernutzen erhöhen	4
2.4 Anleger angemessen und wunschgemäß behandeln	5
3 Verbraucherschutz bei Lebensmitteln	7
3.1 Informationsvielfalt erleichtert Verbraucherentscheidung	7
3.2 Keine weiteren Kennzeichnungspflichten	7
4 Verbraucherschutz und allgemeine Produktsicherheit	9
4.1 Verschmelzung oder zumindest bessere Verzahnung der existierenden Datenbanken zu unsicheren Produkten	9
4.2 Schnellere Entwicklung von Normen	9
4.3 Anwendungsbereich der EU-Richtlinie über allgemeine Produktsicherheit klarstellen	10
4.4 Bestimmungen zu Marktüberwachung und Produktsicherheit nicht vermischen	10
4.5 Internet of things, Cyber-Sicherheit, KI	10
5 Kollektiver Verbraucherschutz	11
5.1 Effiziente Rechtsdurchsetzung ohne Sammelklagen	11

5.2	Erforderliche Mindeststandards	11
	Ansprechpartner / Impressum	15

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 europäische 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 europäischer Verbraucherschutz bedeutet:

- Leitbild ist der mündige, nicht der „erziehungsbedürftige“ Verbraucher.
- Der Wettbewerb ist zu stärken.
- Die Information des Verbrauchers muss durch Produktvielfalt und Transparenz erfolgen.
- 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 Informationsgenerierung, Produktentwicklung und Standardsetzung sind zu unterstützen.

1 Verbraucherinformation im Wettbewerb statt Bevormundung

Mündigen Verbraucher informieren, nicht dirigieren

1.1 Verhältnismäßige Mittel wählen

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.

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.

1.2 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 ihre persönlichen Beratungstermine hinaus Telefon-Hotlines eingerichtet und stellen im Internet Informationen zu ihren Produkten und Dienstleistungen bereit, sei es als Dokument oder in Interaktion über Chat- bzw. Videochatformate. 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.

1.3 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

Verbraucherinteressen respektieren – Anlagen erleichtern

Im Zuge der Finanzmarktregulierung werden immer neue Vorgaben zum Verbraucherschutz geschaffen. Die letzten großen Neuerungen brachten Anfang 2018 die überarbeitete Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MIFID II) und die Verordnung PRIIPs über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIPs).

2.1 Fatale Folgen gut gemeinter Regulierung

Aufgrund der neuen Vorschriften sind für Kunden interessante Anlageoptionen für Finanzinstitute vielfach nicht mehr darstellbar. Kreditinstitute, Versicherungen und Honorarberater ziehen sich daraus zurück. Die Vielfalt der Angebote für die Privatkunden am deutschen Markt sinkt. Kunden nehmen die Neuregelungen vielfach nicht als Mehrwert, sondern als Störfaktor wahr. Verbraucher konzentrieren sich deshalb auf unkomplizierte, allerdings dann auch kaum rentierliche Anlageformen wie Tages- oder Festgeld. Das widerspricht Verbraucherinteressen ebenso wie dem Ziel der EU, die Beteiligung von Privatanlegern am Kapitalmarkt zu stärken. Langfristig schadet es einer ausgewogenen Altersvorsorge, die neben staatlicher und betrieblicher Rente auch auf eine private Vorsorge mit Aktien und weiteren Wertpapieren setzt. Das ist Verbraucherschutz gegen Verbraucherinteressen – eine Sackgasse. Hier muss gegengesteuert werden. Die Regulierung muss den EU-Kapitalmarkt im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit der EU, der Finanzierung von Unternehmen am Kapitalmarkt und der Interessen europäischer Anleger nachhaltig stärken.

2.2 Beratungsqualität sichern, Kundenwünsche respektieren

Regulierung muss allen Bevölkerungsgruppen gerecht werden und Regulierungskosten möglichst niedrig halten. Die mit Wertpapieranlagen verbundenen Perspektiven auf privaten Vermögensaufbau und Altersvorsorge müssen auch Kleinanlegern zugänglich bleiben. Dazu müssen Anlegerinformationen verständlicher, Kundenwünsche respektiert und Beratungsmöglichkeiten gestärkt werden. Zudem gilt es, Kaufmöglichkeiten der Kunden und die Verbraucherkompetenz in Finanzfragen nachhaltig auszubauen.

2.3 Informationsangebote verbessern – Verbrauchernutzen erhöhen

Informationsangebote vereinheitlichen

Für verschiedene Produktgruppen heute unterschiedlich ausgestaltete Vorgaben für Informationsblätter müssen so weit wie möglich vereinheitlicht werden. Das betrifft etwa die

Angabe von Vermittlungskosten oder die Berechnung von Wertentwicklungsszenarien. Redundante Informationspflichten – etwa quartalsweise Informationen, die heute nötig sind, auch wenn es keine Veränderungen gegeben hat – verwirren und müssen entfallen.

Die Zukunft in den Blick nehmen

Performance-Szenarien zu Wertpapieren müssen sich aktuell einseitig an Vergangenheitswerten orientieren. Das ist für Kunden wenig hilfreich. Sie müssen mittels eines „Was wäre wenn“-Ansatzes auf wahrscheinliche Entwicklungen, also die Zukunft, ausgerichtet werden.

Keine Informationspflicht zu sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit

Die EU will für Beratungsgespräche zusätzliche Pflichten zur Information der Kunden über die soziale und ökologische Nachhaltigkeit von Finanzprodukten und potentielle Nachhaltigkeitsrisiken schaffen. Solche Informationen weiten die schon heute geforderte Informationsüberflutung der Kunden aus und lenken von dem klaren Blick auf die Rentierlichkeit von Anlagen ab. Natürlich werden Kunden bereits heute entsprechend beraten, wenn sie es wünschen. Eine allgemeine Verpflichtung dazu ist nicht angebracht. Sollte sie kommen, müssen an anderer Stelle Erleichterungen geschaffen werden. Anlageberatung im Zusammenhang mit Sustainable Finance darf auch nicht so ausgestaltet werden, dass sie den Kunden gezielt hin zu Themen wie der ökologischen Nachhaltigkeit bzw. speziell dem Klimaschutz lenken. Rentabilitätsaspekte dürfen auch nicht in den Hintergrund gedrängt werden.

2.4 Anleger angemessen und wunschgemäß behandeln

Informationspflichten differenziert handhaben

Anlegern müssen bestimmte Basisinformationen immer wieder gegeben werden, auch wenn sie längst umfassend Bescheid wissen. Beispiele sind die ex ante-Kosteninformation, das Basisinformationsblatt, der Zielmarktvergleich und das Geeignetheitsprotokoll. Erfahrenen Privatanlegern muss es gestattet werden, auf eigenen Wunsch auf die Erteilung wiederkehrender Informationen zu verzichten.

Telefonberatung an Kundenwünsche anpassen

Telefonische Beratungsgespräche müssen heute aufgezeichnet werden. Viele Kunden lehnen das ab. Zudem müssen bei Telefonberatung Unterlagen elektronisch oder schriftlich zugestellt werden, bevor ein Geschäft abgeschlossen werden kann. Das verzögert Entscheidungsprozesse oder unterbindet sie ganz. Kunden müssen auf eigenen Wunsch auf telefonische Aufzeichnung verzichten und eine nachträgliche Zustellung von Informationsmaterialien wählen können.

Provisionsgestützte Beratung nicht diskriminieren

Die Regulierung richtet sich dezidiert gegen provisionsgestützte Beratung und bevorzugt die Honoraranlageberatung. Aber Kleinanleger können oder wollen sich ein Beratungshonorar oft nicht leisten. In England und in den Niederlanden, die die provisionsgestützte Beratung abgeschafft haben, ist die Nachfrage nach Beratung deshalb massiv

zurückgegangen. Das führt dort zu einer spürbaren Unterversorgung mit Vorsorgeprodukten und beschädigt mittel- bis langfristig die Altersabsicherung. Die Provisionsberatung muss im besten Interesse der Verbraucher eine vollwertige Alternative zur Honorarberatung bleiben.

3 Verbraucherschutz bei Lebensmitteln

Verbraucherentscheidungen praxisgerecht unterstützen

Die Gesetzgebung, ein strenger Vollzug und zusätzliche interne Unternehmensstandards gewährleisten qualitativ hochwertige Produkte. Neben den systematischen Eigenkontrollen unterstellen 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, viele 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. Es muss allerdings neben den Pflichtangaben auch noch Raum für solche Aussagen bleiben.

3.2 Keine weiteren Kennzeichnungspflichten

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

Bereits vor Einführung der verpflichtenden Nährwertkennzeichnung lag der Anteil der Lebensmittel, die über eine freiwillige Nährwertkennzeichnung verfügten, bei über 80 Prozent. Irreführende Angaben sind ohnehin verboten.

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 wird auch eine farbliche Kennzeichnung von Lebensmitteln durch eine sog. „Ampel“ abgelehnt.

Bei der Überlegung, ob bestimmte Angaben einer Kennzeichnungspflicht unterliegen sollen, muss außerdem der wirtschaftliche und organisatorische Aufwand sowie die praktische Handhabung bei der Anbringung auf der Produktverpackung berücksichtigt werden. Ansonsten läuft der Verbraucher Gefahr, Opfer von politisch motivierten und sachlich nicht gebotenen Informationen zu werden und ist im Ergebnis eher verwirrt als aufgeklärt.

Das europäische Recht der Lebensmittelkennzeichnung ist in der seit dem 13. Dezember 2014 bzw. hinsichtlich der Nährwertkennzeichnung seit dem 13. Dezember 2016 geltenden Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) umfassend neu geregelt worden. Vorverpackte Lebensmittel müssen zum Beispiel eine Nährwertkennzeichnung mit Angaben zu Kalorien und wichtigen Nährstoffen enthalten. Weitere Neuerungen haben dazu geführt, dass Lebensmittelunternehmen mit erheblichem finanziellem Aufwand die Etikettierungen überarbeiten und an die neuen Vorgaben anpassen mussten. Im Bereich der unverpackten Lebensmittel ist der Verbraucher über das Vorhandensein der 14 Hauptallergene zu informieren. Eine schriftliche Festlegung der Allergene ist in der Praxis gerade bei kleineren Betrieben nicht problemlos umsetzbar. Bei kleineren Gastronomiebetrieben wird in Einzelfällen eine mündliche Auskunft des Kochs eingeholt.

Für Gaststätten und Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung bestehen bereits umfassende Kennzeichnungspflichten unter anderem durch die Bestimmungen der Zusatzstoff-Zulassungsverordnung, durch spezielle Regelungen für Weinkennzeichnung auf Speisekarten und durch Kennzeichnungsregelungen für gentechnisch veränderte Lebensmittel oder Zutaten aus gentechnisch veränderten Lebensmitteln.

Weitere Kennzeichnungspflichten sind daher abzulehnen. Zunächst müssen Erfahrungen zur Wirksamkeit der LMIV gesammelt werden. Voraussetzung, um über die Einführung neuer Kennzeichnungspflichten genauer diskutieren zu können, ist eine Folgenabschätzung durch die zuständigen staatlichen Stellen zu wirtschaftlichem und organisatorischem Aufwand für die Unternehmen sowie Nutzen bzw. Mehrwert für den Verbraucher und dessen Bereitschaft, dafür einen zusätzlichen Mehraufwand zu leisten.

Aufgrund des erreichten hohen Verbraucherschutzstandards im Lebensmittelbereich sind im Hinblick auf zusätzliche Reglementierungen auch die Auswirkungen auf Innovationsleistungen, Wettbewerbsfähigkeit und Marktstrukturen zu berücksichtigen. Wo es zu einer Neuregelung kommt, sollten jedenfalls nationale Insellösungen bei der Lebensmittelkennzeichnung ausgeschlossen werden.

Zu berücksichtigen ist das Prinzip der differenzierten Stufenverantwortung. Jede Stufe ist für sich selbst verantwortlich, also keine Haftung für Fehler anderer Stufen.

4 Verbraucherschutz und allgemeine Produktsicherheit

Marktwirtschaftliche Lösungen erreichen

Generell gilt, dass auf bestehende Arbeiten der Industrie aufgebaut werden muss, beziehungsweise unter Berücksichtigung dieser Selbstregulierung zu klären ist, ob und wo überhaupt ein Regulierungsbedarf besteht. Ein Beispiel dafür ist die Initiative *Safety First for Automated Driving*, unter deren Dach führende Unternehmen der Mobilitäts- und Automobilindustrie ein Rahmenwerk für Sicherheit bei automatisierten Fahrsystemen erarbeiten.

Bei der für die aktuelle Legislaturperiode vorgesehenen Novellierung der EU-Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit (EU-RL 2001/95/EG) sind die folgenden Punkte zu berücksichtigen.

4.1 Verschmelzung oder zumindest bessere Verzahnung der existierenden Datenbanken zu unsicheren Produkten

Die Datenbank ICSMS (Information and Communication System for Market Surveillance) ist ein internetgestütztes Informations- und Kommunikationssystem für die europäische Marktüberwachung. Es erlaubt nicht nur das Absetzen von Meldungen zu unsicheren Produkten, sondern auch einen intensiven Informationsaustausch zu den Mängeln und bereits getroffenen Maßnahmen, sowohl seitens der Behörde, als auch seitens des jeweiligen Unternehmens. RAPEX (Rapid Alert System for non-food dangerous products) ist ein Schnellwarnsystem („Safety Gate“) der EU für gefährliche Non-Food-Produkte.

Aus Sicht einer effizienten Nutzung der Ressourcen der Marktüberwachungsbehörden ist zu prüfen, ob die beiden bestehenden Datenbanken ICSMS und RAPEX besser verzahnt beziehungsweise zusammengeführt werden können.

4.2 Schnellere Entwicklung von Normen

Durch fehlende Sicherheitsanforderungen in der EU-Richtlinie „Allgemeine Produktsicherheit“ müssen Sicherheitsanforderungen, die in Normen konkretisiert werden sollen, in die von der EU-Kommission zu vergebenden Normungsmandate aufgenommen werden. Das gilt auch für Schutzmaßnahmen, die in Normen dargestellt werden sollen, um z. B. den Stand der Technik zu definieren. Die Konkretisierung der Sicherheitsanforderungen im Rahmen der Mandate ist sehr langwierig und verzögert den Normungsprozess erheblich. Damit kann eine zeitnahe Reaktion auf Mängel bei Produkten nicht erfolgen.

Dieser Prozess muss beschleunigt werden. Die Listung aller Normen im EU-Amtsblatt, die von den Normungsorganisationen vorgelegt werden, muss sehr zeitnah, mindestens vier Mal im Jahr, erfolgen. Zumindest sind hinreichend lange Übergangsfrist vorzusehen, um den Unternehmen genügend Zeit zu geben, ihre Produkte auf neue Anforderungen umzustellen.

4.3 Anwendungsbereich der EU-Richtlinie über allgemeine Produktsicherheit klarstellen

Es ist eine Klarstellung erforderlich für Fälle, in denen auf Produkte auch Vorgaben zur CE-Kennzeichnung anzuwenden sind. Derzeit ist unklar, ob die Vorgaben zur CE-Kennzeichnung (Produkte mit CE-Kennzeichen im Sinne einer Herstellerselbsterklärung „EU-Konformitätserklärung“ sind nach den Vorgaben der EU hergestellt) Vorrang haben oder die EU-Richtlinie „Allgemeine Produktsicherheit“. Die gleichrangige Anwendung, wie sie derzeit praktiziert wird, sorgt regelmäßig für Schwierigkeiten in der Praxis.

4.4 Bestimmungen zu Marktüberwachung und Produktsicherheit nicht vermischen

Bestimmungen zur Marktüberwachung müssen aus der EU-Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit herausgenommen werden, da es eine EU-Marktüberwachungsverordnung gibt, die diesen Bereich abschließend regeln sollte. Derzeit gibt es zwischen den beiden Vorschriften Überlappungen, die große Unsicherheiten erzeugt und die praktische Durchführung der Marktüberwachung behindert.

4.5 Internet of things, Cyber-Sicherheit, KI

Die wesentlichen Anforderungen an die Produktsicherheit sind in der EU-Richtlinie über allgemeine Produktsicherheit und anderen EU-Richtlinien wie beispielsweise der Spielzeugrichtlinie, der Richtlinie über die elektromagnetische Verträglichkeit und der Niederspannungsrichtlinie beschrieben. Dabei hat sich das Prinzip der Schutzziele bewährt. Eine Änderung aufgrund neuer technologischer Trends wie des Internet of Things (IoT) oder des Einsatzes von Künstlicher Intelligenz (KI), beziehungsweise zur Gewährleistung eines bestimmten Niveaus an Cyber-Sicherheit, ist daher grundsätzlich nicht nötig. Gleichzeitig wäre eine horizontale Regulierung – zum Beispiel zu Haftungsfragen in der Wertschöpfungskette, unter anderem im Hinblick auf die wachsende Bedeutung der Software und Veränderung des Produkts durch Updates – gegenüber Insellösungen etwa speziell für KI vorzuzugswürdig. Gegenwärtig besteht allerdings noch kein Grund zur Annahme, dass die Rechtsprechung mit diesen Fragen auf Basis des geltenden Rechts nicht sachgerecht umgehen würde, und damit auch kein akuter Regulierungsbedarf. Etwaige Regelungslücken wären unter enger Einbindung sowohl der Anbieter- als auch der Anwenderbranchen zu schließen.

5 Kollektiver Verbraucherschutz

Recht ohne Sammelklagen effizient durchsetzen

Die Europäische Kommission hat am 11. April 2018 den sogenannten „New Deal for Consumers“ vorgelegt. Dieser besteht aus Richtlinienvorschlägen zu Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen von Verbrauchern (Verbandsklagerichtlinie) sowie zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der EU-Verbraucherschutzvorschriften.

Der Entwurf der Verbandsklagerichtlinie sieht die Einführung von EU-weiten Verbandsklagen bei Verstößen gegen eine Vielzahl europäischer Rechtsakte, u.a. aus den Bereichen Verbraucherschutz, Umwelt, Energie, Telekommunikation, Verkehr, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie Gesundheit vor. Zu diesem Richtlinienentwurf findet derzeit das Trilogverfahren statt.

5.1 Effiziente Rechtsdurchsetzung ohne Sammelklagen

Eine effiziente Rechtsdurchsetzung ist für Bürger und Unternehmen von großer Bedeutung und muss gewährleistet werden.

Die vbw steht der Einführung von kollektiven Rechtsschutzinstrumenten insgesamt jedoch ablehnend gegenüber. Es muss bei der Eigenverantwortlichkeit der Rechtsverfolgung bleiben. Der Richtlinienvorschlag fördert die Entstehung einer europäischen Klageindustrie und ist - insbesondere in Form der Einigung im Rat- zutiefst wirtschaftsfeindlich. Durch die extrem klägerfreundlichen Regelungen entsteht ein unverhältnismäßiges prozessuales Ungleichgewicht.

Die Regelungskompetenz der Europäischen Kommission ist sehr fraglich. Es ist grundsätzlich Aufgabe der nationalen Gesetzgeber, die notwendigen Voraussetzungen für eine effektive Schadenskompensation in ihren Zivil- und Prozessrechten zu schaffen. Wenn ein EU-weites Klagesystem eingeführt wird, ist sicherzustellen, dass dieses nicht weiter reicht als die nationale Musterfeststellungsklage.

5.2 Erforderliche Mindeststandards

Insbesondere muss der europäische Gesetzgeber einen effektiven Schutz vor Missbrauch schaffen. Die Position des Europäischen Parlaments geht hier in die richtige Richtung. Es braucht hohe Mindeststandards, die EU-weit einheitlich, abschließend und eindeutig geregelt sind. Durch die Bindungswirkung des Artikel 16 droht sogenanntes „Forum Shopping“: Institutionen könnten sich in Mitgliedsstaaten mit geringen Anforderungen anerkennen lassen und dadurch die strengeren Voraussetzungen in anderen Mitgliedsstaaten umgehen.

Als absoluter Mindeststandard für klagebefugte sog. Qualifizierte Einrichtungen sollten die Kriterien aus der Musterfeststellungsklage herangezogen werden, also:

- Mindestanzahl an Mitgliedern oder Mitgliedsverbänden,
- Mindestdauer des Bestehens der Einrichtung,
- Erfüllung der satzungsgemäßen Aufgaben weitgehend durch nicht gewerbsmäßige aufklärende oder beratende Tätigkeit,
- nicht mehr als fünf Prozent ihrer finanziellen Mittel durch Zuwendungen von Unternehmen

Um Rechtssicherheit zu schaffen, muss eine ausdrückliche Identifikation des Klägerkreises stattfinden. Ohne eine solche „Opt-in“-Regelung ist für Unternehmen nicht zu erkennen, in welchem Umfang die Sachverhalte von der Rechtskrafterstreckung, der Unterrichtungspflicht sowie der Hemmung der Verjährung betroffen sind. Eine Wirkung auf alle potenziellen Fälle hätte zur Folge, dass die Unternehmen einem unkalkulierbaren Kostenrisiko ausgesetzt werden sowie dazu gezwungen werden, sich selbst öffentlichkeitswirksam anzuprangern. Insbesondere der Abschluss eines Vergleichs macht unter solchen Umständen für die Unternehmen überhaupt keinen Sinn.

Zusätzlich sind folgende Kriterien - und zwar jedes einzelne - einzuhalten:

- Keine Ausforschungsbeweise
Jede Partei muss die sie begünstigenden Tatsachen vorbringen. Wenn der Kläger seinen Vortrag nicht mehr einzeln darlegen und beweisen müsste, würden völlig falsche Anreize gesetzt, aussichtslose Klagen auf den Weg zu bringen.
- Keine Abkehr vom „loser-pays-Prinzip“
Ausschlaggebend für die Erhebung einer Klage müssen immer die materiellen Aussichten einer Klage sein.
- Keine Erfolgshonorare für Anwälte
Dies ist essentiell, um eine „Klageindustrie“ zu vermeiden.
- Kein Strafschadenersatz
Dies würde dem Grundgedanken des kontinentaleuropäischen Schadensersatzbegriffs widersprechen, wonach lediglich der Zustand wiederhergestellt werden soll, der vor dem schädigenden Ereignis bestanden hat.
- Keine mehrfache Inanspruchnahme für denselben Schaden
Dies wäre bei Kartellverfahren insbesondere im Hinblick auf die Regelungen zur Passing-On-Defence zu beachten.
- Keine Vermutungsregelung hinsichtlich des Verschuldens
Diese wird komplizierten Rechtsfällen nicht gerecht. Eingriffe in materielles Recht über die Hintertür des Zivilprozessrechts sind unbedingt zu vermeiden.

- Keine Drittfinanzierung
Personen oder Einrichtungen, die nicht Anspruchsinhaber sind, aber ein eigenes finanzielles Interesse verfolgen, sollten keinen Schadensersatz im Klageweg geltend machen dürfen.

Ansprechpartner / Impressum

Dr. Peter Pfleger

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-253
Telefax 089-551 78-249
peter.pfleger@vbw-bayern.de

Kristina Fink

Grundsatzabteilung Recht

Telefon 089-551 78-234
Telefax 089-551 91-234
kristina.fink@vbw-bayern.de

Dr. Benedikt Rüchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252
Telefax 089-551 78-249
benedikt.ruechardt@vbw-bayern.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