

Verbraucherpolitik im Dialog

**Beitrag des BDI zur Diskussion aktueller
verbraucherpolitischer Themen**

Berlin, 15. Oktober 2004

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband der UNICE

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift
11053 Berlin

Telekontakte
Tel.: (030) 2028 - 1509
Fax: (030) 2028 - 2509

Internet
<http://www.bdi-online.de>

E-Mail
v.Kempis@bdi-online.de

INHALT

1. **Zusammenfassung: Die 10 wichtigsten Botschaften der Industrie**
2. **Einleitung**
3. **Brauchen wir eine gestaltende „Nachfragepolitik“ und müssen die Verbraucher zu „besserem“ Konsum erzogen werden?**
4. **Wie kann der klassische Verbraucherschutz weiter gesichert werden?**
5. **Mehr Verbraucherschutz auf Kosten der Vertragsfreiheit?**
6. **Brauchen die Verbraucher mehr Informationen?**
7. **Wie sind nachhaltige Produktions- und Konsummuster am besten zu erreichen?**
8. **Welche Risiken dürfen eingegangen werden?**
9. **Muss die EU alles regeln? Zu aktuellen Initiativen der EU-Verbraucherpolitik**

- 1. Verbraucherschutz ist zentrales Anliegen der Industrie.**
Für die Industrie hat das Interesse der Verbraucher im Rahmen ihrer Kundenorientierung höchste Priorität. Ohne ihre ständigen Innovationsaktivitäten wäre das erreichte hohe Niveau des Verbraucherschutzes nicht erreichbar gewesen.
- 2. Die Industrie unterstützt nachhaltigen Konsum.**
Sie nimmt dafür ihre Verantwortung ebenso ernst wie für das Bemühen um nachhaltiges Wirtschaften und beteiligt sich aktiv an den politischen Diskussionen auf allen Ebenen hierzu. Das schließt ökologische und ethische Mitverantwortung gegenüber den Verbrauchern mit ein.
- 3. Die Verbraucher entscheiden souverän und eigenverantwortlich.**
In einer freien Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung trifft jedoch der einzelne Verbraucher seine Konsumententscheidungen in eigener Verantwortung. Diese eigenverantwortliche Souveränität der Verbraucher ist ein wesentlicher Teil unserer freiheitlichen Wirtschaftsordnung.
- 4. Die Industrie orientiert sich an den Präferenzen der Verbraucher.**
Die Industrie orientiert sich am marktrelevanten Konsumverhalten der Verbraucher. Marktforschung, d. h. die professionelle Erkundung der Verbrauchewünsche, wird gerade von konsumnahen Industriebranchen systematisch betrieben. Auf diese Weise können die Unternehmen wirkungsvoll auf dessen Bedürfnisse und Präferenzen reagieren. Eine politisch und ideologisch motivierte Lenkung des Verbraucherverhaltens ist nach Meinung der Industrie nicht mit dem Grundsatz der Konsumentensouveränität vereinbar.
- 5. Es gibt keinen Mangel an Produktinformationen für die Verbraucher.**
Den Verbrauchern steht eine Fülle unterschiedlichster Quellen zur Verfügung, um sich über die Eigenschaften von Produkten und Dienstleistungen zu informieren. Dazu gehören zum Beispiel firmeneigene Informationen, die Veröffentlichungen der Stiftung Warentest, Fachzeitschriften, einschlägige Internetseiten, aber auch die Produktwerbung. Über Art und Umfang von Produktinformationen für die Verbraucher müssen in einer modernen Informationsgesellschaft letztlich die Kräfte des Marktes entscheiden. Das heißt, nicht gesetzliche Vorgaben, sondern vor allem Produktvielfalt und Transparenz sorgen für eine umfassende Information der Verbraucher. Die wesentlichen Voraussetzungen dafür sind Wettbewerb, Information und Aufklärung.
- 6. Die Industrie unterstützt Weiterentwicklung des gesetzlichen Verbraucherschutzes.**
Die Industrie wird die Verbesserung des klassischen Verbraucherschutzes auch künftig unterstützen und sich an der Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen aktiv beteiligen. Eine wirksame Weiterentwicklung des gesetzlichen Verbraucherschutzes sollte jedoch gezielt und problembezogen erfolgen und ist nach Ansicht der Industrie daher am besten erreichbar, wenn

die unterschiedlichen Bedingungen der jeweiligen Fertigungsstufe und Produktionssegmente berücksichtigt werden.

7. Das Wettbewerbsrecht darf nicht mit Verbraucherschutzrechten überfrachtet werden.

Der BDI wendet sich entschieden gegen eine Ausweitung der Verbraucherschutzrechte im Wettbewerbsrecht. Dem Interesse der Verbraucher wird durch die Gewährleistung funktionierender Wettbewerbs ausreichend Rechnung getragen. Es bedarf daher aus ordnungspolitischer Sicht keiner gesonderten Einbeziehung des Verbraucherschutzes in das Kartellrecht.

8. Eine überzogene Einschränkung der Vertragsfreiheit schadet den Interessen der Verbraucher und behindert Unternehmensgründungen.

Kritisch ist auch die immer stärkere Einschränkung der Vertragsfreiheit zwischen Käufern und Verkäufern von Produkten und Dienstleistungen zu werten. Nachdem inzwischen eine Fülle von einschränkenden Spezialgesetzen überwiegend in das BGB übernommen worden ist, stellt sich zum einen die Frage, ob das Recht tatsächlich für den Verbraucher besser und transparenter geworden ist, und zum anderen die entscheidende Frage, ob von der Vertragsfreiheit überhaupt noch viel übrig geblieben ist. Die zahllosen Vorschriften für Verbraucher haben eine stete Rückwirkung auf den kaufmännischen Geschäftsverkehr. Hierdurch wird der eigenverantwortliche und risikobereite Unternehmer eingeeengt, was zum Teil zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen für kleine und mittlere Unternehmen führt und viele potentielle Unternehmensgründer abschreckt.

9. Null-Risiko bedeutet Null-Chancen.

Die Industrie nimmt die Ängste der Verbraucher vor unkalkulierbaren Risiken neuer Technologien sehr ernst. Dies gilt insbesondere für hochsensible Bereiche, in denen Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher in besonderem Maße betroffen sind. Aber es muss auch deutlich gemacht werden, dass die Anwendung eines Vorsorgeprinzips, das jedes Risiko ausschließt, den Verzicht auf Innovationen, Wachstum und Beschäftigung bedeutet. Denn es würde die technologischen Entwicklungs- und Verbesserungsanstrengungen der Unternehmen in Deutschland ins Leere laufen lassen. Die Chancen für die weitere Verbesserung eines gesundheitlichen und sicherheitsbezogenen Schutzes der Verbraucher und damit einer Verminderung von bestehenden Risiken würden ebenso vertan wie für die Entwicklung nachhaltigerer Produkte.

10. Die EU-Verbraucherpolitik darf Wachstums und Beschäftigungsziele nicht konterkarieren.

Die Industrie unterstützt die verbraucherpolitische Strategie der EU-Kommission. Ihre Umsetzung darf aber nicht ein Mehr an Kosten und Bürokratie nach sich ziehen, das die unternehmerischen Rahmenbedingungen in Europa verschlechtern und die Ziele der Lissabon-Strategie konterkarieren würde. Es ist daher dringend notwendig, dass im Zuge von „better regulation“ neue Verordnungen und Regulierungen der EU vor In-Kraft-Treten einer aussagefähigen Gesetzesfolgenabschätzung unterzogen werden.

2. Einleitung

Die Verbraucherpolitik hat in den vergangenen Jahren rasant an politischer Dynamik gewonnen. Dies gilt sowohl für die Intensität ihrer politischen Wahrnehmung als auch für die Breite ihres Themenspektrums. Die Europäische Kommission hat sich in ihrer verbraucherpolitischen Strategie 2002 - 2006 unter anderem zum Ziel gesetzt, die Rechte der Verbraucher umfassend zu stärken und ihre Interessen in allen für die Verbraucher wichtigen Politikbereichen zu verankern.

Die Bundesregierung hat sich in ihrer Koalitionsvereinbarung vom November 2002 ebenfalls vorgenommen, die Interessen der Verbraucher stärker zu berücksichtigen und dies im Aktionsplan Verbraucherschutz vom Mai 2003 konkretisiert. Auf nationaler wie auf europäischer Ebene wird die Verbraucherpolitik dabei als Querschnittsaufgabe definiert. Die Federführung in der EU-Kommission liegt bei der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher sowie bei der Bundesregierung beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft.

Der klassische Verbraucherschutz, der insbesondere die sicherheitsbezogenen, die gesundheitlichen und die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher umfasst, wird bereits durch eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen geregelt. Der aktuellen Verbraucherpolitik geht es daher auch nicht mehr primär um ihre weitere Ausgestaltung. Ihr Ziel ist vielmehr eine mittel- und langfristige Steuerung des Konsums im Sinne einer politisch definierten ökologischen und ethischen Nachhaltigkeit. Treiber dieses Prozesses sind neben der Politik von Teilen der Bundesregierung vor allem führende Verbraucherverbände in Deutschland sowie umwelt- und sozialorientierte „Non-Governmental Organisations (NGO's)“. Auch auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im November 2002 wurde die Bedeutung nachhaltiger Produktions- und Konsummuster für den Prozess der nachhaltigen Entwicklung hervorgehoben.

Die Umsetzung dieser Politik steht jedoch in Widerspruch zu einem anderen ehrgeizigen politischen Ziel, das sich der EU-Gipfel im März 2000 in Lissabon gesetzt hatte: Die Staaten der EU sollen sich demnach bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt entwickeln (Lissabon-Strategie). Dies kann aber nur erreicht werden, wenn in Deutschland die Voraussetzungen für mehr Wachstum und Beschäftigung verbessert werden, wie es der BDI in seinem Strategiekonzept „Für ein attraktives Deutschland: Mehr Freiheit wagen – Fesseln sprengen“ beschrieben hat. Zu diesem Ziel hat sich auch die Bundesregierung ausdrücklich bekannt. Unter der Federführung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit wurde daher ein „Masterplan Bürokratieabbau“ entworfen, der diesem Ziel verpflichtet ist. Eine politische Steuerung des Konsums droht jedoch im Gegensatz dazu ein Mehr an Regulierung und Bürokratie zu produzieren. Die erhofften Wachstumseffekte werden damit verhindert.

Für die Industrie hat das Interesse der Verbraucher im Rahmen ihrer Kundenorientierung schon im eigenen Interesse höchste Priorität. Ohne ihre ständigen Innovationsaktivitäten wäre das erreichte hohe Niveau des Verbraucherschutzes nicht erreichbar gewesen. Sie nimmt dafür ihre Verantwortung ebenso ernst wie für das Bemühen um nachhaltiges Wirtschaften und beteiligt sich aktiv an den politischen Diskussionen auf allen Ebenen hierzu. Das schließt ökologische und ethische Mitverantwortung gegenüber den Verbrauchern mit ein. In einer freien Wirtschafts- und

Gesellschaftsordnung trifft jedoch der einzelne Verbraucher seine Konsumententscheidungen in eigener Verantwortung. Diese eigenverantwortliche Souveränität der Verbraucher ist ein wesentlicher Teil unserer freiheitlichen Wirtschaftsordnung.

Das vorliegende Dialogpapier ist ein Angebot zur Diskussion wichtiger verbraucherpolitischer Themen mit allen daran Interessierten aus Politik und Gesellschaft.

3. Brauchen wir eine gestaltende „Nachfragepolitik“ und müssen die Verbraucher zu „besserem“ Konsum erzogen werden?

Ausgangslage:

In der politischen Diskussion um das Konsumverhalten der Verbraucher werden vor allem drei unterschiedliche Leitbilder favorisiert. Zum einen das Leitbild der mündigen und verständigen Verbraucher, die ganz unterschiedliche Informationsbedürfnisse haben und sich hinsichtlich ihres Risikoverhaltens deutlich voneinander unterscheiden. Zum anderen gibt es das Leitbild der flüchtigen Verbraucher, die nur wenige Informationen verarbeiten können und daher einen besonderen Schutz benötigen, um vor Fehlentscheidungen geschützt zu sein (siehe hierzu insbesondere die Kapitel 3 und 7). Außerdem gibt es das politische Wunschbild der „ethisch und ökologisch verantwortlichen“ Verbraucher, die in ihren Konsumententscheidungen insbesondere ökologische und ethische Aspekte berücksichtigen. Dieses Konsumverhalten soll nach den Vorstellungen seiner Befürworter durch besondere Bildungs- und Aufklärungsmaßnahmen erreicht werden, um die rein individuelle Bedürfnisbefriedigung in eine politisch definierte „gemeinwohlverträgliche“ Richtung zu lenken.

Diskussionspunkte:

Teile der Bundesregierung, insbesondere das für die Verbraucherpolitik verantwortliche Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), sowie führende Verbraucherverbände, wie zum Beispiel die Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), favorisieren das Wunschbild des ethisch und ökologisch verantwortlichen Verbrauchers. Sie werden dabei unterstützt von den Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Da dieses Leitbild mit dem realen Verbraucherverhalten nur selten übereinstimmt, befürworten seine Anhänger wirksame Maßnahmen, um die Verbraucher zu entsprechendem Verhalten zu „erziehen“. Einen Beitrag dazu soll der „nachhaltige Warenkorb“ leisten, der vom Rat für Nachhaltige Entwicklung veröffentlicht wurde. Der vzbv fordert darüber hinaus mehr öffentliche Mittel für die Verbraucherbeforschung. Dabei soll die angeblich positive Rolle der „kollektiven“ Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen für allgemeine gesellschaftliche und wirtschaftliche Ziele, wie zum Beispiel die Sicherung von Wachstum und Beschäftigung in Zusammenhang mit dem Schutz von Natur und Umwelt, untersucht werden. Außerdem seien wirtschaftspolitische Steuerungsmodelle zu entwickeln, in dem die Nachfrageseite des Marktes als politische Gestaltungsaufgabe ihren Platz hat, um die Funktionsfähigkeit des Marktes als Gemeinschaftsgut zu sichern.

Standpunkt BDI:

Die Industrie orientiert sich am marktrelevanten Konsumverhalten der Verbraucher. Marktforschung, d. h. die professionelle Erkundung der Verbraucherwünsche, wird gerade von konsumnahen Industriebranchen systematisch betrieben. Auf diese Weise können die Unternehmen wirkungsvoll auf dessen Bedürfnisse und Präferenzen

zen reagieren. Eine politisch und ideologisch motivierte Lenkung des Verbraucherverhaltens hält die Industrie mit einer freiheitlichen Marktordnung nicht vereinbar. Das gilt insbesondere dann, wenn dadurch die Wahlfreiheit der Verbraucher signifikant eingeschränkt wird und die entstehenden Kosten in keinem angemessenen Verhältnis zum politisch angestrebten Nutzen stehen. Mehr Forschung für eine gestaltende Nachfragepolitik, deren Ergebnis weitere staatliche Eingriffe in die Marktprozesse bedeuten würden, hält der BDI für nicht Ziel führend. Es fehlt nicht an Erkenntnissen über die Gründe der Wachstums- und Beschäftigungsprobleme in Deutschland. Das längst vorhandene und erforschte Wissen darüber muss nur endlich in konkretes politisches Handeln umgesetzt werden nach der Devise „mehr Freiheit wagen“. Die Agenda 2010 der Bundesregierung ist dazu ein wichtiger, aber längst nicht ausreichender Schritt.

4. Wie kann der klassische Verbraucherschutz weiter gesichert werden?

Ausgangslage:

Der klassische Verbraucherschutz, d. h. die Wahrung der gesundheitlichen, sicherheitsbezogenen und wirtschaftlichen Verbraucherinteressen, hat in Deutschland einen hohen Standard erreicht. Dies wurde vor allem durch die über viele Jahre kontinuierlich hohen Innovationsanstrengungen der Industrie ermöglicht. Auch der gesetzliche Verbraucherschutz hat an dieser Entwicklung einen wichtigen Anteil. Zum Schutz der rechtlichen Verbraucherinteressen, einschließlich der Regelung von Haftungsfragen und vertragsrechtlichen Details, hat der deutsche Gesetzgeber eine Fülle von gesetzlichen Regelungen erlassen. Die Europäische Kommission ist bemüht, in Europa einheitliche Verbraucherschutzstandards zu schaffen. Dem dient zum Beispiel die Produktsicherheitsrichtlinie. Der rechtliche Verbraucherschutz auf europäischer und nationaler Ebene hält darüber hinaus immer stärker Einzug in andere Rechtsgebiete. Als ein Beispiel ist die derzeitige Novellierung des deutschen Kartellrechts (Regierungsentwurf zur 7. GWB-Novelle) zu nennen.

Diskussionspunkte:

Um den Schutz der klassischen Verbraucherinteressen zu verbessern, beabsichtigt die Bundesregierung den Erlass bzw. der Novellierung von Spezialgesetzen wie zum Beispiel zur Lebensmittelsicherheit oder gegen den Missbrauch von Mehrwertdiensternummern. Auch die geplante Verabschiedung eines Verbraucherinformationsgesetzes soll die Verbraucherrechte weiter stärken. Erst ein Verbraucherinformationsgesetz, so wird argumentiert, erschließe den Verbrauchern alle Informationsquellen, die sie zur Wahrung ihrer klassischen Schutzinteressen benötigten.

Bei der geplanten Novellierung des Kartellrechts soll den Verbraucherschutzverbänden nach dem Regierungsentwurf das Recht eingeräumt werden, den Mehrerlös des Kartellanten abzuschöpfen, den dieser durch einen Kartellverstoß erlangt hat. Zwar soll der Mehrerlös im Anschluss an die Bundeskasse abgeführt werden, die Verbände können aber den Ersatz der „erforderlichen Aufwendungen“ verlangen. Die Verbraucherschutzverbände fordern zusätzlich eine erleichterte Beiladungsmöglichkeit in Kartellverfahren, die aber nicht in den Regierungsentwurf eingegangen ist. Die Beiladung im Kartellverfahren ist eine entscheidende Voraussetzung für eine Beschwerdebefugnis, die für eine sich anschließende gerichtliche Überprüfung der behördlichen Entscheidung erforderlich ist. Die Forderungen der Verbraucherschutzverbände gehen über die vorgenannten Sonderrechte noch weit

hinaus. Auch die Monopolkommission hat in ihrem 41. Sondergutachten für eine weitere Stärkung der Verbraucherschutzinteressen im GWB plädiert.

BDI-Standpunkt:

Die Industrie wird die Verbesserung des klassischen Verbraucherschutzes auch künftig unterstützen und sich an der Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen aktiv beteiligen, wie zuletzt bei der Umsetzung der EU-Produktsicherheitsrichtlinie in nationales Recht durch die Verabschiedung des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes GPSG.

Die Verbesserung des gesetzlichen Schutzes der Verbraucherinteressen sollte aber gezielt und problembezogen erfolgen. Denn nur dadurch kann berücksichtigt werden, dass sich der Verbraucherschutz sowohl auf unterschiedliche Produktionssegmente, wie Lebensmittel, Textilien, Arzneimittel, Pflanzenschutzmittel oder Kunststoffe etc. als auch auf unterschiedliche Fertigungsstufen der Wertschöpfungskette, bezieht. Eine wirksame Weiterentwicklung des gesetzlichen Verbraucherschutzes ist nach Ansicht der Industrie daher am besten erreichbar, wenn die unterschiedlichen Bedingungen der jeweiligen Fertigungsstufe und Produktionssegmente berücksichtigt werden. Beispiele hierfür sind die Maßnahmen zur Bewältigung der BSE-Krise, des Missbrauchs von Mehrwertdiensternummern, zur Eindämmung von sog. „Spams“, das heißt, der unerwünschten Zusendung von E-Mails. Gerade im Bereich des elektronischen Handels hat sich die traditionelle Polarität zwischen Unternehmern und Verbrauchern inzwischen gewandelt, da aufgrund deutlich niedrigerer Eintrittsschranken auch Einzelpersonen vergleichsweise leicht eine wirtschaftliche Existenz aufbauen können. Zudem bieten die elektronischen Medien den Verbrauchern eine Fülle von Informationsquellen sowie ein hohes Maß an Transparenz, sodass sie ihre Konsumententscheidungen souverän und eigenverantwortlich treffen können. Ein allgemeines Verbraucherinformationsgesetz VerbiG wird hingegen nach Ansicht der Industrie den klassischen Verbraucherschutz nicht verbessern, da es viel zu unspezifisch angelegt ist und im „Ernstfall“ weder schnell noch gezielt wirken kann (zum VerbiG siehe Kapitel 5, „Standpunkt BDI“). Stattdessen würde ein Verbraucherinformationsgesetz einen erheblichen bürokratischen Aufwand produzieren, den die Unternehmen und damit über die Produktpreise letztlich alle Verbraucher zu tragen hätten.

Der BDI wendet sich darüber hinaus entschieden gegen eine Ausweitung der Verbraucherschutzrechte im Wettbewerbsrecht. Dem Interesse der Verbraucher wird durch die Gewährleistung funktionierender Wettbewerbs ausreichend Rechnung getragen. Es bedarf daher aus ordnungspolitischer Sicht keiner gesonderten Einbeziehung des Verbraucherschutzes in das Kartellrecht. Vielmehr befürchtet der BDI, dass die Gewährung von Sonderrechten die Verbraucherschutzverbände auch zum Mißbrauch dieser Rechte einlädt.

5. Mehr Verbraucherschutz auf Kosten der Vertragsfreiheit?

Ausgangslage:

Täglich werden Millionen Verbrauchsgüter verkauft und Dienstleistungen für Verbraucher erbracht. Dies geschieht auf Grund von Verträgen, die mündlich oder schriftlich geschlossen werden. Die Freiheit, einen Vertrag eigenverantwortlich abzuschließen und Einzelheiten hierzu selbst festzulegen, wird durch unsere geltende

Zivilrechtsordnung und sogar durch das Grundgesetz garantiert. Rechte und Pflichten erwerben zu können, gehört als Teil der Privatautonomie zu den anerkannten Freiheiten des Einzelnen in demokratischen Staaten. Die vertragliche Selbstbestimmung darf allerdings nicht zur schrankenlosen Fremdbestimmung führen. Es muss also ein angemessener Interessenausgleich in Vertragsverhältnissen bestehen. Daher darf schon nach dem BGB von 1900 bei der Vertragsgestaltung nicht gegen die guten Sitten, gesetzliche Verbote sowie Treu und Glauben verstoßen oder Schikanen Vorschub geleistet werden.

Diese die Schranken der Vertragsfreiheit markierenden Begriffe hat die Rechtsprechung über die Jahrzehnte konkretisiert. Für die Verbraucherpolitiker war dies jedoch nicht genug. Zunehmend sind einzelne Missstände zum Anlass für ausführliche Zusatzgesetze mit zwingenden Vorschriften zu Gunsten der Verbraucher gemacht worden. Teils sind es allgemeine Gesetze, wie das Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die Informationspflichtenverordnung und die Regelungen zu Widerrufsrechten, teils sind es Vorschriften auf besonderen Sektoren, wie dem Reisevertragsrecht, dem Verbrauchsgüterkauf, dem Verbraucherkredit, dem Mietrecht, dem Ratenkauf, dem Teilzeit-Wohnrechtevertrag, dem Fernabsatz, dem Haustürgeschäft oder dem elektronischen Geschäftsverkehr. Dies alles geschah, obwohl mit den Mitteln des Bürgerlichen Gesetzbuches wie zum Beispiel der Anfechtung, den Schadenersatz- und Änderungsansprüchen durchaus den Missständen begegnet werden kann. Ein aktuelles Beispiel sind die von der Bundesregierung geplanten Schutzmaßnahmen für Kinder und Jugendliche im Telekommunikationsrecht, die von Verbraucherverbänden gefordert werden. Im Gespräch sind vor allem Preisobergrenzen für an Kinder und Jugendliche gerichtete SMS-Mehrwertdienste, wenn für den Dienstleister aufgrund der gesetzlich verpflichtenden Alterskontrolle erkennbar ist, dass es sich um einen Minderjährigen handelt sowie die Möglichkeit der kostenlosen Sperre für Festnetz- und Mobilfunkbereich.

Diskussionspunkte:

Nachdem inzwischen die Fülle der Spezialgesetze überwiegend in das BGB übernommen worden ist, stellt sich zum einen die Frage, ob das Recht tatsächlich für den Verbraucher besser und transparenter geworden ist, und zum anderen die entscheidende Frage, ob von der Vertragsfreiheit überhaupt noch viel übrig geblieben ist. Ein drittes Problem ist, dass die Gesetzgeber in Brüssel wie in den Mitgliedstaaten der EU häufig die Unterscheidung zwischen kaufmännischem Geschäftsverkehr und Geschäften zwischen Kaufleuten und Verbrauchern aufgegeben und verwischt haben. Außerdem haben die zahllosen Vorschriften für Verbraucher eine stete Rückwirkung auf den kaufmännischen Geschäftsverkehr. Hierdurch wird der eigenverantwortliche und risikobereite Unternehmer eingeengt. Im Übrigen wurde beim Aufbau der Vorschriften zum Schutz der Verbraucher vor der Anbieterseite übersehen, dass auch Verbraucher untereinander Geschäfte machen. Die Lücke kann allerdings durch das bisherige brauchbare System des BGB geschlossen werden.

BDI-Standpunkt:

Die Vielzahl der Sonderregelungen hat zu einer Flut von Gerichtsentscheidungen, Gesetzesnachbesserungen und verwaltungstechnischen Anforderungen an die Unternehmen bei Vertragsabschlüssen geführt. Sie ziehen hohe Kosten nach sich. Allein die Besonderheiten des Widerrufsrechts fordern drucktechnische Hervorhebungen, spezielle Formerfordernisse und zusätzliche Belehrungen. Im elektroni-

schen Fernabsatz sind sie besonders unpraktikabel. Sie schrecken teilweise Hersteller davon ab, über das Internet in das direkte Konsumgütergeschäft einzusteigen. Potentielle Existenzgründer im Online-Handel werden durch die komplizierten Vorgaben ebenfalls erheblich behindert. Kleinere Unternehmen sind durch hohen Verwaltungsaufwand ohnehin im Nachteil gegenüber größeren Wettbewerbern. Sämtliche Kosten müssen über den Preis des Produkts wieder hereingebracht werden. Das trifft zum einen den Verbraucher. Zum anderen werden die europäischen Unternehmen im internationalen Wettbewerb benachteiligt. Denn Länder außerhalb der Europäischen Union müssen einen vergleichbaren Kostenaufwand auf diesem Gebiet nicht treiben. Mehr Vertragsfreiheit würde den Wettbewerb insgesamt fördern. Frei werdende Verwaltungskosten könnten in die Verbesserung der Produktqualität gesteckt werden und das Preis-Leistungsverhältnis würde verbessert. Zur aktuellen Diskussion um den verstärkten Schutz von Kinder und Jugendlichen im Telekommunikationsrecht ist anzumerken, dass Minderjährige unter 18 Jahren nach geltendem Recht nicht geschäftsfähig sind. Das heißt, dass der der Nutzung einer Telekommunikationsleistung durch Minderjährige zugrunde liegende Vertrag nicht zustande kommen kann und mithin auch keine Zahlungsverpflichtung der Eltern. Eine zusätzliche Regelung erübrigt sich daher. Außerdem kann eine Ausweitung von Leistungen, die kostenlos vom Anbieter von Telekommunikationsdiensten zu erbringen sind, für die Gesamtheit der Nutzer eine Preiserhöhung der Basisdienste bedeuten. Damit würde eine Subvention derjenigen Nachfrager stattfinden, die viele kostenlose Leistungen nutzen durch diejenigen Nachfrager, die diese Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Diese nicht verursachungsgerechte Umverteilung ist nicht zu rechtfertigen und daher auch keine kostenlose Bereitstellung dieser Leistungen durch die Anbieter von Telekommunikationsdiensten.

6. Brauchen die Verbraucher mehr Informationen?

Ausgangslage:

Den Verbrauchern stehen eine Fülle unterschiedlichster Quellen zur Verfügung, um sich über die Eigenschaften von Produkten und Dienstleistungen zu informieren. Dazu gehören zum Beispiel firmeneigene Informationen, die Veröffentlichungen der Stiftung Warentest, Fachzeitschriften, einschlägige Internetseiten, aber auch die Produktwerbung. Das Problem für die Verbraucher besteht oft darin, sich in diesem „Informationsdschungel“ in angemessener Zeit zurechtzufinden.

Darüber hinaus haben sich viele Industrieunternehmen bzw. -branchen auf Grund eigener Initiativen verpflichtet, den Verbrauchern durch freiwillige Gütezeichen, Zertifizierungen und andere Instrumente eine hohe Qualität ihrer Produkte zu garantieren. Das schließt Herstellverfahren sowie die verwendeten Vorprodukte und ihre Herkunft mit ein. In der deutschen Chemieindustrie gibt es zum Beispiel zurzeit über 40 Selbstverpflichtungen dieser Art, darunter zum Beispiel zur Reduzierung der Anteile von Lösemitteln und Schwermetallverbindungen von Lacken und Farben aus dem Jahre 1984 über die Erklärung zur Reduzierung der Gewässerbelastung durch EDTA aus dem Jahre 1991 bis hin zur weiterentwickelten Selbstverpflichtungserklärung der chemischen Industrie im Rahmen der Klimaschutzvereinbarung der deutschen Wirtschaft vom November 2000. In der Textilindustrie garantieren das „Öko-Tex Standard 100“-Siegel sowie das „TOOXPROOF“-Siegel eine humanökologische Schadstoffprüfung von Textilien (z. B. Formaldehyd, PCB, TBT, Azofarbstoffe, etc.). Das vielverwendete „Naturtextil“-Siegel Qualitätskennzeichen steht für 100 % Na-

turtextilien (z. B. Fasern aus zertifiziertem ökologischem Anbau, verarbeitete Materialien (Futter, Knöpfe, etc.) aus Naturfasern oder nachwachsenden Rohstoffen) und den Verzicht auf sensibilisierende Stoffe. In der Lebensmittelindustrie garantieren neben den strengen gesetzlichen Auflagen auch eine Fülle von freiwilligen Zertifizierungen eine hohe Qualität der Produkte.

Neben den freiwilligen Gütesiegeln gibt es auch staatlich organisierte Umweltzeichen, die eine hohe Qualität der ausgezeichneten Produkte sicherstellen. Genannt seien hier das bereits seit dem Jahre 1978 existierende Jury-Umweltzeichen (Blauer Engel), das Bio-Siegel im Nahrungsmittelbereich sowie das Europäische Umweltzeichen (EU-Blume).

Diskussionspunkte:

Trotz dieser vielfältigen Möglichkeiten für Verbraucher, sich über die Eigenschaften von Produkten zu informieren, hält die Bundesregierung an ihrem Vorhaben fest, den Verbrauchern durch ein Verbraucherinformationsgesetz weitere Informationsquellen zu erschließen. Die Verbraucherverbände fordern dieses Gesetz ebenfalls. Es soll vor allem dem ökologisch und ethisch orientierten Verbraucher helfen, die für seine Konsumententscheidungen notwendigen Informationen zu erhalten. Außerdem werde es dazu beitragen, die nach Ansicht der Verbraucherverbände ungleiche Verteilung der Informationen zwischen Herstellern und Verbrauchern am Markt auszugleichen.

BDI-Standpunkt:

Über Art und Umfang von Produktinformationen für die Verbraucher müssen in einer modernen Informationsgesellschaft letztlich die Kräfte des Marktes entscheiden. Das heißt, nicht gesetzliche Vorgaben, sondern vor allem Produktvielfalt und Transparenz sorgen für eine umfassende Information der Verbraucher. Die wesentlichen Voraussetzungen dafür sind Wettbewerb, Information und Aufklärung. Ein breitgefächertes Produktangebot nutzt den Verbrauchern umso mehr, wenn sie klare und gut verständliche Informationen erhalten, um eigenverantwortliche Kaufentscheidungen treffen und die Produkte sachgerecht verwenden zu können. Dafür gibt der Markt dem Hersteller in der Regel schnelle und eindeutige Hinweise. Diese wollen den Verbraucher durch qualitativ hochwertige Informationen als Kunden gewinnen. Außerdem haben sie schon wegen der Haftungs- und Gewährleistungspflichten ein hohes Interesse, die Verbraucher über die Eigenschaften von Produkten und Dienstleistungen umfangreich und angemessen zu informieren. Der aktive Beitrag der Industrie zur Arbeit des Deutschen Instituts für Normung DIN dient ebenfalls dem Schutz der Verbraucherinteressen.

Die Fülle der vorhandenen Produktinformationen ist für die meisten Verbraucher schon jetzt kaum zu überschauen bzw. zu verarbeiten. Die These von einem systematischen Informationsdefizit der Verbraucher ist daher nach Ansicht der Industrie nicht stichhaltig. Im Gegenteil: Ausufernde Informationspflichten wie zum Beispiel im Bereich der mobilen Dienste (M-commerce) schaden sogar den Verbrauchern, wenn dadurch die Möglichkeit, Produkte und Dienstleistungen mobil anzubieten, nicht mehr besteht. Dennoch nimmt die Industrie auch das Anliegen des ökologisch und ethisch orientierten Konsums ernst. Eine vernünftige Bewertung der Folgen der dazu vorgesehenen politischen Maßnahmen, wie zum Beispiel dem geplanten Verbraucherinformationsgesetz, muss aber erfolgen. Zu dem bisher vorliegenden Entwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes hat der BDI folgende Kritikpunkte:

- Im Bereich der Produktinformation gibt es zahlreiche spezialgesetzliche Regelungen, etwa im Lebensmittel- oder im Gerätesicherheitsrecht. So stellt zum Beispiel das neue Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSG), das eine Umsetzung der europäischen Produktsicherheitsrichtlinie ist, eine umfassende Information der Verbraucher sicher. Sollten sich in diesen Bereichen Defizite zeigen, sind sie auch dort zu beheben. Die Abstimmung des Gesetzentwurfs mit bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen ist ungenügend.
- Eine fehlerhafte oder auch nur unvollständige Information durch eine Behörde kann für ein Unternehmen das wirtschaftliche Aus bedeuten. Korrekturen und Richtigstellungen kommen oft zu spät. Daher sind an die Rechtsicherheit und Rechtsklarheit der Ermächtigungsgrundlagen für behördliche Informationen besondere Anforderungen zu stellen. Nur so lassen sich der grundrechtlich verbürgte Schutz der Unternehmen gewährleisten und die Gefahr ungerechtfertigter bzw. unverhältnismäßiger Beanstandungen einschränken. Der Entwurf lässt dies vermissen.
- Der Entwurf verzichtet darauf, die Behörden dazu zu verpflichten, vollständig und ausgewogen - auch über entlastende Tatsachen - zu informieren.
- Wenn, wie im Entwurf beabsichtigt, den Verbrauchern zusätzlich ein direkter allgemeiner Informationsanspruch gegenüber den Unternehmen bezüglich der Herstellungsprozesse aller Produkte und Dienstleistungen eingeräumt werden soll, wird dieses zu einem unverhältnismäßig hohen Beschaffungsaufwand für die Unternehmen führen. Dies gilt auch für den Fall, dass Unternehmen lediglich bereits verfügbare Informationen weitergeben müssten. Es ist nämlich mit einer Diskussion darüber zu rechnen, welche Informationen vom Unternehmen zu erwarten sind. Diese müssten zeitnah vorgehalten werden und würden nur von wenigen Verbrauchern nachgefragt. Es ist überdies zu befürchten, dass in vielen Fällen der Bereich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berührt würde. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Gesetzentwurfes müssen daher geprüft werden.
- Im Binnenmarkt sind nationale Regelungen zur produktbezogenen Information kontraproduktiv. Sie bedeuten für die heimischen Hersteller Wettbewerbsnachteile gegenüber den ausländischen Konkurrenten. Eine Einbettung auf europäischer Ebene ist daher unverzichtbar, was bisher aber nicht erfolgt ist.
- Der Staat sollte nur da tätig werden, wo im Einzelfall Gefahren für die Sicherheit und die Gesundheit von Verbrauchern abzuwehren sind. Hierfür müsste das Gesetz Kriterien vorgeben. Eigene Maßnahmen Betroffener sollten grundsätzlich Vorrang haben, wenn sie ebenfalls zum Ziel führen. Auch dies wird im vorliegenden Gesetzentwurf nicht klar geregelt.
- Produkte können nur dann im Sinne der Verbraucher verbessert bzw. durch neue ersetzt werden, wenn die Unternehmen ausreichend Freiräume für Innovationen haben. Dazu bedarf es innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen, wozu auch der verantwortliche Umgang mit Risiken auf allen Sei-

ten gehört. Vorsorgemaßnahmen, wie z. B. bei der Anwendung neuer Stoffe oder gentechnologischer Methoden im Agrar- oder Lebensmittelbereich, sollten daher auf einer objektivierbaren Risikobewertung gründen, die auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruht. Einen wichtigen Beitrag dazu hat die Kommission „Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland“ (Risikokommission) geleistet. Der Gesetzentwurf lässt diese Ergebnisse außer Acht.

Zu weit reichend wäre im Übrigen auch ein generelles Informationsfreiheitsgesetz, das Einblicke in behördliche Akten geben soll. Statt gezielter nützlicher Informationen zur Sicherheit und Gesundheit der Verbraucher würde ein generelles Informationssystem mit kostenintensivem und bürokratischem Aufwand geschaffen. Zur Produktverbesserung trüge es nicht bei, gäbe dagegen die Möglichkeit, an sich geschützte Rechte und Betriebsgeheimnisse zu Gunsten eines allgemeinen, nicht definierten Informationsinteresses preiszugeben und damit selbst die Grenzen eines Verbraucherinformationsgesetzes zu überschreiten.

7. Wie sind nachhaltige Produktions- und Konsummuster am besten zu erreichen?

Ausgangslage:

Auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im November 2002 wurde die Bedeutung von nachhaltigen Produktions- und Konsummustern als ein wichtiges Element des Prozesses der nachhaltigen Entwicklung hervorgehoben. Es wurde das Ziel manifestiert, nicht-nachhaltige Produktions- und Konsummuster zu ändern. Die Regierungen werden unter anderem aufgefordert, sinnvolle Rahmenbedingungen zu schaffen, die es Unternehmen und Verbrauchern ermöglichen, nachhaltig zu agieren, das heißt, sich sozial und ökologisch verantwortungsvoller zu verhalten. Die UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung hat daraufhin auf ihrer letzten Sitzung im Frühjahr 2003 nachhaltige Produktions- und Konsummuster als eines der Querschnittsthemen ihres Arbeitsprogramms für die kommenden 20 Jahre definiert. Sowohl die EU als auch die Nationalstaaten arbeiten derzeit an eigenen Programmen zu diesem Thema, die einerseits national bzw. in der EU umgesetzt werden und andererseits in die internationale Arbeit der UN-Kommission eingehen sollen.

Diskussionspunkte:

Die Bundesregierung und insbesondere das Bundesumweltministerium BMU haben den Prozess für eine nachhaltige Entwicklung mitgestaltet und werden ihn weiter aktiv vorantreiben. Vor allem geht es um die Umsetzung der BMU-Konzepte zur ökologischen Produktorientierung, zur Integrierten Produktpolitik, zum Umweltzeichen und zum nachhaltigen Warenkorb. Eine eindeutige Definition dessen, was unter nachhaltigen Produktions- und Konsummustern zu verstehen ist, existiert allerdings nicht. Folglich können nahezu alle umwelt-, verkehrs- und energiepolitischen Themen unter nachhaltige Produktionsmuster subsumiert werden. Der nachhaltige Konsum, Umweltzeichen und Gütesiegel sowie die Verbraucher- und umweltorientierte Produktpolitik sind die Facetten der nachhaltigen Konsummuster.

BDI-Standpunkte:

Die Industrie hat in den vergangenen Jahren durch große Innovationsanstrengungen zur Produktion von umweltschonenden Produkten beigetragen. So konnte zum Beispiel der Treibstoffverbrauch bei PKWs sowie der Energieverbrauch von Haushaltsgeräten deutlich gesenkt werden. Auch die Umweltqualität bzw. Recyclingfähigkeit der verwendeten Materialien wurde wesentlich verbessert. Die Industrie ist bereit, sich auch in Zukunft dieser Verantwortung für die Entwicklung nachhaltiger Produktions- und Konsummuster zu stellen. Sie hat das mit der Unterschrift unter die Tutzinger Erklärung zur Förderung des nachhaltigen Konsums im April 2000 bereits dokumentiert.

Nachhaltigkeit heißt aber nicht nur Umweltschutz, sondern im Sinne ihrer drei Säulen auch wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Dies sollte auch bei der Diskussion um nachhaltige Produktions- und Konsummuster beachtet werden. Gesetzliche Regelungen zu Bestandteilen, Umweltaspekten, Verwertung von Produkten haben, ebenso wie die Regulierung von Anlagen, von Emissionen, zum Umgang mit Abfall und Produktionsverfahren, ihre Grenzen erreicht. Das fortlaufende „Mehr“ an Gesetzen, die unter dem Argument Umwelt- und Verbraucherschutz legitimiert werden, behindert eine nachhaltige Entwicklung. Arbeitsplätze müssen in Deutschland abgebaut werden, Unternehmen müssen Konkurs anmelden oder ihre Produktionsstätten in das außereuropäische Ausland verlagern, weil der Standort Deutschland nicht zuletzt aufgrund der Überregulierung im Umweltschutz zunehmend unattraktiv und weniger wettbewerbsfähig wird. Das dient nicht den Interessen der Verbraucher.

Auch die Belastungen von Produktionskosten durch „politische“ Lasten auf die Energiepreise führt einerseits zu Wettbewerbsnachteilen für die deutsche Wirtschaft, einschließlich ihres Mittelstandes, andererseits zu höheren Produktpreisen für die Verbraucher. Außerdem sind Energiepreise auch wichtiger Bestandteil der monatlichen „Lebenshaltungskosten“ der privaten Verbraucher. „Politische Lasten“ auf den Energiepreisen werden den privaten Verbrauchern weiterbelastet. Die mittlerweile auf die Energiekosten aufgeschlagenen Belastungen aus Ökosteuer, Konzessionsabgaben der Kommunen, Kraft-Wärme-Kopplungs-Umlage und Festsätze für Einspeisevergütungen aus erneuerbaren Energien machen schon über 40 Prozent der Stromrechnung des privaten Endverbrauchers aus. Diese künstliche Belastung der Energiepreise wird sich auch nicht durch die staatliche Regulierung der Netznutzungsentgelte reduzieren lassen, weil die o. g. Belastungen nicht im Kalkulationsermessen der Energie-Versorgungsunternehmen stehen.

Der vom Rat für Nachhaltige Entwicklung, der im Frühjahr 2001 als beratendes Gremium der Bundesregierung berufen wurde, entwickelte nachhaltige Warenkorb lässt bei seinen Empfehlungen die ökonomische und soziale Säule der Nachhaltigkeit außer Acht und leistet damit keinen sinnvollen Beitrag zur Entwicklung nachhaltiger Konsummuster. Im Gegenteil: Der ambitionierte Titel eines nachhaltigen Warenkorbs, der letztlich nur eine subjektive Auswahl von wenigen Produkten, die ein Umweltzeichen tragen, darstellt, führt den Konsumenten in die Irre. Denn nicht nur die Beschränkung auf Produkte einiger Anbieter mit Umweltzeichen, sondern auch die Formulierung von generellen Allgemeinplätzen wird dem Anspruch an einen nachhaltigen Warenkorb nicht gerecht und dem Verbraucher wird das Gefühl vermittelt, dass er sich schon bei dem Kauf von wenigen Produkten des täglichen Bedarfs nachhaltig verhält. So wird beispielsweise im Bereich „Lebensmittel und

Ernährung“ unter anderem geraten, „Fleischwaren öfters mal durch Gemüse und andere pflanzliche Nahrungsmittel“ zu ersetzen. Das Kapitel schließt mit einer Aufzählung von bekannten Produktkennzeichnungen wie „Bio-Siegel“, „Bioland“, „Demeter“ und anderen. Ähnlich oberflächlich sind auch die Empfehlungen zu den Bereichen „Wohnen und Hausbau“ sowie „Mobilität und Verkehr“. Ratschläge wie „Lassen Sie öfter mal das Auto stehen und nehmen Sie für Wege in die Stadt das Fahrrad“ enthalten längst bekannte Botschaften und bieten daher keine verwertbaren Entscheidungshilfen für Verbraucher. Als Irreführung müssen Empfehlungen wie „Beauftragen Sie als Dienstleister Handwerker aus der Region, vor allem solche, die Auszubildende beschäftigen“ bezeichnet werden. Eine derartige Empfehlung widerspricht dem Gedanken der Nachhaltigkeit, denn ein „nachhaltiger“ Dienstleister müsste qualitativ hochwertige Leistungen zu wirtschaftlich tragfähigen Preisen erbringen. Er sollte sich zudem ökologisch und sozial verträglich verhalten. Dabei wäre es natürlich wünschenswert, dass der Dienstleister auch in Ausbildung investiert und somit einen sozialen Beitrag zur Nachhaltigkeit leistet. Ausbildung oder geringere Fahrtkosten sind jedoch keine ausschließlichen Kriterien für Nachhaltigkeit. Vielmehr müsste abgewogen werden zwischen den Aspekten Wirtschaftlichkeit und Qualität des Anbieters, wirtschaftlichen und personellen Potenzialen des Dienstleisters für Ausbildung, soziales Verhalten und Umweltorientierung des Dienstleisters und so weiter, um tragfähige Empfehlungen für nachhaltige Dienstleistungen geben zu können.

Die Pauschalisierungen sind ebenso wie die subjektive und sehr begrenzte Auswahl von Kriterien für nachhaltige Produkte und Dienstleistungen im Rahmen des Projektes zum nachhaltigen Warenkorb qualitativ minderwertig und unausgewogen, führen zu Irreleitungen des Verbrauchers und zu Benachteiligungen von nachhaltig wirtschaftenden Unternehmen mit Produkten ohne Umweltzeichen. Die Projektergebnisse nun dahingehend nutzen zu wollen, dass sie „den“ nachhaltigen Warenkorb darstellen, ist nicht akzeptabel. Bevor ein Warenkorb dem Konzept der Nachhaltigkeit gerecht werden kann, muss ein umfassendes und die drei Säulen der Nachhaltigkeit sowie die Vielfalt an Produkten und Dienstleistungen des täglichen Lebens ausgewogen berücksichtigendes Projekt durchgeführt werden. Basis dafür können die rudimentären Erkenntnisse des vorliegenden Projektes sein. Sie müssen um viele Produkte und Dienstleistungen sowie dezidierte Kriterien, die ein nachhaltiger Warenkorb erfüllen muss, ergänzt werden. Die Industrie bietet dazu ihre Hilfe an.

Angesichts des in Deutschland bereits erreichten hohen Niveaus an Umwelt- und Ressourcenschutz in Produktion und Produktlebenszyklen sollten die bestehenden Instrumente (z. B. Selbstverpflichtungen, Normen und Standards), Vereinbarungen (z. B. zum Klimaschutz, Tutzinger-Erklärung zu nachhaltigem Konsum), Forschungsergebnisse und gesetzlichen Regelungen einmal umfassend aufbereitet und in die nationale wie auch internationale Diskussion um nachhaltige Produktions- und Konsummuster eingebracht werden. Deutschland ist im internationalen Vergleich führend bei der Umweltschonung, Ressourcenproduktivität, Energieeffizienz, dem Verbraucherschutz und der sozialen Sicherung. Anstatt dieses Niveau auf Kosten der Industrie und der Arbeitsplätze minimal mit immensem Aufwand erhöhen zu wollen, sollten die positiven Erfahrungen und Beispiele aus Produktion und Konsum für die Unterstützung von Schwellen- und Entwicklungsländern genutzt werden. Dort kann mit geringerem Aufwand ein hoher Nutzen für Umwelt und Gesellschaft generiert werden.

8. Welche Risiken dürfen eingegangen werden?

Ausgangslage:

Die Produktion neuer Güter und Dienstleistungen, die Anwendung immer neuer und verbesserter Produktionstechniken, d. h. Innovationen waren und sind Ausgangspunkt wirtschaftlichen Wachstums. Sie sind die Grundlage des in Deutschland erreichten wirtschaftlichen Wohlstands und der immer noch steigenden Lebenserwartung. Innovationen haben mithin in hohem Maße zu einem in Deutschland nie zuvor erreichten Stand der Lebensqualität beigetragen. Allerdings war und ist die für Innovationen unabdingbare Entwicklung und Anwendung neuer Technologien, neuer Materialien und neuer Produkte immer mit Risiken, die sich auf die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher sowie auf die Umwelt direkt oder indirekt auswirken können, verbunden. Ein dichtes Netz von staatlich vorgeschriebenen aber auch privaten, d. h. freiwilligen Evaluations- und Prüfprozessen sorgt allerdings dafür, dass diese Risiken minimiert oder sogar ausgeschlossen werden, bevor die entsprechenden gesundheits- und umweltsensiblen Produkte auf den Markt kommen bzw. entsprechend neue Technologien angewendet werden dürfen. Dennoch kann nicht a priori jedes Risiko ausgeschlossen werden, will man nicht jede Innovation unmöglich machen.

Diskussionspunkte:

Die gestiegene Sensibilität gegenüber Eingriffen in die natürliche Umwelt sowie die durch neue Technologien in der Regel ausgelösten wirtschaftlichen Strukturveränderungen haben in weiten Kreisen der Bevölkerung die Bereitschaft, Risiken von Innovationsprozessen in Kauf zu nehmen, stark vermindert. So wird von führenden Verbraucherverbänden sowie von umweltorientierten NGOs die Anwendung eines Vorsorgeprinzips im Sinne von „Null-Risiko“ gefordert. Viele Medien verstärken diesen Trend, in dem einseitig über angebliche Gefahren neuer Produkte, Stoffe und Technologien berichtet wird, ohne die Fakten umfassend zu prüfen. In der Folge werden neue Technologien wie die grüne Gentechnik in der politischen Praxis behindert und einer prohibitiven Genehmigungsprozedur unterworfen, die Kernenergie wird ganz aufgegeben. Die Mobilfunktechnik wird wegen der angeblich schädlichen Wirkung von elektromagnetischen Strahlen in Deutschland zunehmend kontrovers diskutiert. Kunststoffe wie PVC stehen trotz gegenteiliger wissenschaftlicher Experten unter Verdacht, Mensch und Umwelt zu schaden.

Sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene werden staatliches Handeln und Eingreifen in Produktion und Produkte zunehmend durch die populistische Verkürzung komplexer wissenschaftlicher Sachverhalte und Risikotatbestände legitimiert. In der politischen Diskussion wird – wie in vielen Medien - mit vordergründig populären emotionalen Schlagworten und Zielen argumentiert, die eine sachlich fundierte Diskussion und Risikobewertung von vornherein erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen. Auf diese Weise werden beispielsweise die Folgen verfehlten Lebenswandels und Konsumverhaltens von Verbrauchern der Industrie angelastet. Ein Beispiel sind die beobachtete zunehmende Fettleibigkeit bei Kindern und ihre Folgewirkungen. Natürlich sind diese Erscheinungen sehr ernst zu nehmen. Übergewicht hat vielfältige Ursachen. Neben der genetischen Disposition ist es das Ungleichgewicht zwischen dem Energieverbrauch durch körperliche Aktivität und der Energiezufuhr durch die Ernährung, das sich unter den veränderten Bedingungen des Alltagsle-

bens entwickelt hat. Sozial schwächere Schichten sowie Migrantenfamilien sind davon besonders betroffen. Die Industrie ist aber bereit, die politische Bekämpfung der Fettleibigkeit von Kindern zu unterstützen und hat daher gemeinsam mit der Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Renate Künast, die Plattform „Ernährung und Bewegung“ ins Leben gerufen.

Ein anderes Beispiel ist der am 9. Juni 2004 von der EU-Kommission verabschiedete „Europäische Aktionsplan Umwelt und Gesundheit 2004 - 2010“, der auf der Initiative SCALE (Science, Children, Awareness, Legal Instruments, Evaluation) der EU-Kommission vom 8. Juni 2003 aufbaut. Darin werden 13 Aktionen und Maßnahmen angekündigt, die vor allem die Gesundheit von Kindern vor den schädlichen Einflüssen von Stoffen und Chemikalien in der Umwelt schützen sollen.

Der Verband der Chemischen Industrie (VCI) hat in einer ersten Stellungnahme deutlich gemacht, dass SCALE zum Teil willkürliche Annahmen voraussetzt, die den Eindruck erwecken, dass Kinder derzeit nicht angemessen vor Expositionen durch Chemikalien in der Umwelt geschützt seien. Außerdem bestehe die Gefahr, dass durch rein statistische Verknüpfungen von Umweltdaten mit Gesundheitsdaten Scheinzusammenhänge ermittelt werden, die bio-medizinisch bzw. toxikologisch gar nicht zu belegen sind. Abgesehen davon ist auch die Vorauswahl der Prioritäten willkürlich: SCALE umfasst nämlich nicht das gesamte Spektrum von relevanten Umweltfaktoren (physikalische, biologische und sozio-ökonomische Faktoren sowie der Lebensstil), die zu Erkrankungen beitragen können.

Im Text des EU-Aktionsplans 2004 - 2010 wird nach Meinung des VCI zwar wissenschaftlich korrekt auf multikausale Ursachen hingewiesen und die Notwendigkeit erkannt, praktisch alle Faktoren bei der Ursachenforschung einzubeziehen. De facto konzentrierten sich die Projekte jedoch schwerpunktmäßig auf Chemikalien und einzelne technikbasierte Themen (z. B. elektromagnetische Felder). Als einziger Faktor, der vom persönlichen Verhalten abhängt und somit „selbst wählbar“ sei, werde Tabakrauch konkret aufgeführt.

BDI-Standpunkte:

Die Industrie nimmt die Ängste der Verbraucher vor unkalkulierbaren Risiken neuer Technologien sehr ernst. Dies gilt insbesondere für hochsensible Bereiche, in denen Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher in besonderem Maße betroffen sind. Aber es muss auch deutlich gemacht werden, dass die Anwendung eines Vorsorgeprinzips, das jedes Risiko ausschließt, den Verzicht auf Innovationen, Wachstum und Beschäftigung bedeutet. Denn es würde die technologischen Entwicklungs- und Verbesserungsanstrengungen der Unternehmen in Deutschland ins Leere laufen lassen. Die Chancen für die weitere Verbesserung eines gesundheitlichen und sicherheitsbezogenen Schutzes der Verbraucher und damit einer Verminderung von bestehenden Risiken würden ebenso vertan, wie für die Entwicklung nachhaltigerer Produkte. Das kann nicht im Interesse der Verbraucher sein.

Alte Produkte können nur dann verbessert beziehungsweise durch neue ersetzt werden, wenn die Unternehmen ausreichende Freiräume für Innovationen haben. Dazu bedarf es eines verantwortungsbewussten und objektiven Umgangs mit Risiken. Einen wichtigen Beitrag dazu hat die Kommission „Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland“ (Risikokommission) geleistet. An ihren

Empfehlungen, insbesondere die Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement, sollte sich der vorsorgende Verbraucherschutz orientieren. An zwei aktuellen Beispielen wird diese Notwendigkeit besonders deutlich:

- Die Novellierung des **Gentechnikgesetzes** als Umsetzung der EU-Richtlinie zur Anwendung der grünen Gentechnik durch die Bundesregierung:

Im Gesetzentwurf wird zwar ausdrücklich die Möglichkeit genannt, den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) zu gewährleisten; die konkreten Bestimmungen des Entwurfes legen diesem Ziel aber so viele Steine wie nur möglich in den Weg. Das geschieht in Form von Verschärfungen, die über die Bestimmung und die Vorgaben der EU-Richtlinie hinausgehen, die Industrie und Landwirtschaft erheblich belasten und einseitig GVO-freie Produktions- und Vertriebsformen bevorzugen. Hierzu gehören zum Beispiel Genehmigungen für zufällige und technisch unvermeidbare Einträge aus Freisetzungsversuchen, einseitig dem GVO-Anbauer auferlegte Vorsorgepflichten und ihn belastende Haftungsregelungen, die insgesamt erhebliche Markteintrittsbarrieren darstellen. Faktisch wird mit dem Gesetzesentwurf jede Forschung, Entwicklung und Anwendung der grünen Gentechnik behindert.

- **„E-Smog“ (Elektromagnetische Verträglichkeit des Mobilfunks)**
Die Wirkung elektromagnetischer Strahlen von Mobilfunkanlagen ist in Deutschland einerseits umstritten, obwohl die Grenzwerte auch von der Strahlenschutzkommission der Bundesregierung wissenschaftlich anerkannt sind. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat unlängst anerkannt, dass diese Werte seriös und ausgewogen sind. Andererseits benötigt die Entwicklung des Mobilfunks der dritten Generation einen objektiven und wissenschaftsbasierten Umgang mit dem Thema elektromagnetischer Felder. Die Hersteller und Betreiber von Mobilfunkinfrastruktur sowie entsprechender Endgeräte haben großes Interesse an einem verantwortungsbewussten Umgang mit neuen Technologien, der mögliche Unsicherheiten und Sorgen in einzelnen Bevölkerungsteilen ernst nimmt. Gerade deshalb ist zum einen eine klare Orientierung politischer Entscheidungen an wissenschaftlich gesicherten Erkenntnissen sehr wichtig. Dazu zählt zum einen, dass alle politisch Verantwortlichen in ihrem Bereich Planungssicherheit für den – auch politisch geforderten – weiteren Netzausbau sowie die Herstellung entsprechender Endgeräte unter Einhaltung der bestehenden Grenzwerte gewährleisten. Zum anderen muss es gemeinsames Anliegen von Politik und Wirtschaft sein, diese wissenschaftlich gesicherten Erkenntnisse zu den Wirkungen der Technologie auf den Menschen durch sachgerechte Aufklärung zu fördern, um mögliche Verunsicherungen der Bevölkerung durch emotional motivierte Diskussionen zu vermeiden.
- **PVC und DEHP (Diethylhexylphtalat)**
Immer wieder wird in der Öffentlichkeit die Behauptung lanciert, dass der Kunststoff PVC, insbesondere in Verbindung mit dem Weichmacher DEHP, gesundheitliche Schäden bei Menschen, insbesondere bei Kindern, verursachen würde. Die EU-Kommission hat deshalb zum Beispiel die Verwendung von DEHP in Beißringen für Babys verboten. Eine Studie des BUND und der in den USA und Großbritannien ansässigen Organisation "Health

Care without Harm" (HCWH) berichtete darüber hinaus über angebliche Gefahren des Phthalat-Weichmachers DEHP durch den Gebrauch in Medizinprodukten. Dabei ist Weich-PVC eines der am besten untersuchten Materialien, gerade weil es seit Jahrzehnten in der Medizin verwendet und immer wieder überprüft wird. Aus Weich-PVC lassen sich flexible, transparente und unzerbrechliche Produkte herstellen. Vorteilhaft ist zum Beispiel, dass Weich-PVC ein sehr niedriges Allergiepotezial besitzt. Außerdem lassen sich diese Produkte sicher verschweißen und sehr gut sterilisieren. Die Sicherheit von PVC-Produkten ist nicht nur durch die zahlreichen in der Medizin üblichen Test-Programme belegt, sondern auch durch die umfangreichen Erfahrungen in den vielen Jahren, in denen dieses Material erfolgreich und zum Nutzen der Menschen eingesetzt wurde. Neue negative wissenschaftliche Erkenntnisse über Weich-PVC in der Medizin gibt es nicht. DEHP ist von der EU eindeutig weder als Krebs erzeugend noch als reizend klassifiziert worden. Durch zwei umfassende Übersichten wurde die Richtigkeit dieser Entscheidung bestätigt.

9. Muss die EU alles regeln? Zu aktuellen Initiativen der EU-Verbraucherpolitik.

Ausgangslage:

Mit der Vorlage ihrer verbraucherpolitischen Strategie 2002 - 2006 hat die EU-Kommission die Verbraucherpolitik als Querschnittsaufgabe mit einem hohen Stellenwert etabliert. Ihre Ziele sind ein gleichmäßig hohes Verbraucherschutzniveau, eine wirkungsvolle Durchsetzung der Rechtsvorschriften zum Schutz der Verbraucher und die Einbeziehung der Verbraucherverbände in die EU-Politik der Mitgliedstaaten. Im Rahmen dieser neuen Strategie steht Verbraucherpolitik für alle Sicherheits-, Wirtschafts- und Rechtsfragen, die für die Verbraucher am Markt relevant sind, für Verbraucherinformation und -bildung bzw. -erziehung, die Förderung der Verbraucherverbände und ihr gemeinsam mit anderen Akteuren zu leistender Beitrag zur Entwicklung der Verbraucherpolitik.

Diskussionspunkte:

Im Zuge der Umsetzung der verbraucherpolitischen Strategie sind zurzeit vor allem zwei Vorhaben der EU-Kommission in der Diskussion: Der Verordnungsentwurf der EU-Kommission über „nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel“ und die inzwischen vom EU-Parlament verabschiedete Verordnung über die „Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“. Mit dem Verordnungsvorschlag vom 16. Juli 2003 über „nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel“ will die EU-Kommission die Werbung für Lebensmittel mit dem Ziel regeln, mehr gesundheitlichen Verbraucherschutz durch freiwillige Information sowie mehr Rechtssicherheit zu erreichen. Außerdem will die EU-Kommission mit der Verordnung gleiche Wettbewerbsbedingungen und die Förderung der Innovationsfähigkeit in der EU gewährleisten. Nährwertbezogene Angaben, wie z. B. „ballaststoffreich“, dürfen demnach nur noch bei Einhaltung einer im Anhang aufgeführten Definition verwendet werden. Gesundheitsbezogene Aussagen bedürfen generell einer Genehmigung auf der Grundlage eines von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit ELBS erstellten wissenschaftlichen Gutachtens. Eine Ausnahme besteht für solche Angaben, welche eine wissenschaftlich allgemein anerkannte Rolle eines Nährstoffs oder einer anderen Substanz beschreiben, sofern sie in einer von

der EU-Kommission noch zu erstellenden Positivliste enthalten sind. Allgemeine und unspezifische Werbeaussagen sollen generell unzulässig sein. Ebenso sollen Lebensmittel, die noch zu bestimmenden Nährwertprofilen nicht entsprechen, nicht mit nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben beworben werden dürfen.

Mit der Verordnung über die „Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“ will die EU-Kommission mehrere Ziele verwirklichen: Eine bessere Zusammenarbeit von Verbraucherschutzstellen zur effizienteren Rechtsdurchsetzung, eine Verbesserung der Verbraucherinformation und die "Erziehung der Verbraucher zu eigenverantwortlichen Entscheidungen". Die Verbraucherschutzstellen sollen öffentliche Behörden sein, mit fachlich kompetenten Beamten besetzt. Deutschland, Luxemburg und Niederlande verfügen allerdings nicht über solche Behörden, und in Österreich gibt es keine Behörde, die mit den vorgesehenen Kompetenzen ausgestattet ist. Doch soll nach der neuen Verordnung ausdrücklich kein Mitgliedstaat verpflichtet werden, eine neue Behörde einzurichten. Inhalt der Verordnung sind umfassende Ermittlungsbefugnisse dieser Stellen, die das Recht einschließen, Unterlagen jeder Art und jeder Form einzusehen, von jedermann Auskünfte anzufordern und ggf. gerichtlich zu erzwingen und Ermittlungen vor Ort durchzuführen.

Die Bundesregierung hat darauf hingewiesen, dass die Einrichtung von Verbraucherschutzbehörden in Deutschland einen Systembruch bedeuten würde. Die Wahrnehmung wirtschaftlicher kollektiver Verbraucherinteressen wird in Deutschland bisher durch die Verbraucherzentralen privatwirtschaftlich organisiert. Auch die in Selbstverwaltung der Wirtschaft geführte Wettbewerbszentrale leistet durch ihre Arbeit gegen unlauteres Geschäftsgebahren ihren Beitrag zum Verbraucherschutz. Die Regierung geht davon aus, dass jetzt die Schaffung einer nationalen Behörde mit Eingriffsbefugnissen nach Maßgabe der Verordnung notwendig wird.

BDI-Standpunkte:

Die Industrie unterstützt die verbraucherpolitische Strategie der EU-Kommission. Ihre Umsetzung darf aber nicht ein Mehr an Kosten und Bürokratie nach sich ziehen, das die unternehmerischen Rahmenbedingungen in Europa verschlechtern und die Ziele der Lissabon-Strategie konterkarieren würde. Es ist daher dringend notwendig, dass im Zuge von „better regulation“ neue Verordnungen und Regulierungen der EU vor In-Kraft-Treten einer aussagefähigen Gesetzesfolgenabschätzung unterzogen werden. Die konkreten verbraucherpolitischen Verordnungsentwürfe der EU-Kommission hat der BDI wie folgt kommentiert:

1. Der Verordnungsentwurf der EU-Kommission über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel:

Der BDI hat in seinen Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass die Verordnung die Mündigkeit der Verbraucher in Frage stellt. Zwar setzt sich die Industrie grundsätzlich für die Harmonisierung krankheitsbezogener Angaben ein. Der Verordnungsvorschlag geht aber weit darüber hinaus. Er verfolgt gesundheitspolitische Ziele, zu deren Verwirklichung der Gemeinschaft die Kompetenz fehlt. Darüber hinaus stellt er erhebliche Eingriffe in die Berufsfreiheit der Werbewirtschaft dar. Sie bedeuten mittelbar dirigistische Eingriffe in die Produktvielfalt und -entwicklung der Lebensmittelwirtschaft; sie wirken damit innovationshemmend. Die Regulierung von Werbung ist ohnehin kein geeignetes Mittel, um das Interesse der Verbraucher für gesunde Ernährung und Lebensweise zu wecken. Der Ernährungsindustrie - und

insbesondere der Lebensmittelwerbung – wird zudem zu Unrecht die alleinige Verantwortung für das gesundheitspolitische Problem Übergewicht zugeschoben.

Der BDI schlägt vor, die nachträgliche Kontrolle von gesundheitsbezogenen Angaben anstelle eines präventiven Genehmigungsverfahrens beizubehalten, die Verordnung auf eine harmonisierte Liberalisierung der Vorschriften über krankheitsbezogene Angaben zu beschränken und allgemeine Aussagen zum Wohlbefinden, mit denen der werbegeübte Verbraucher längst umzugehen versteht, auch weiterhin zuzulassen. Der Verbraucher ist vor irreführender Werbung durch entsprechende Richtlinien ohnehin geschützt. Insbesondere wendet sich der BDI gegen den Vorschlag der Einführung von Nährwertprofilen. Denn die Differenzierung zwischen gesunden und ungesunden Lebensmitteln ist nicht sachgerecht. Jedes Lebensmittel hat seinen Platz im Ernährungsplan. Was zu Übergewicht führt, sind eine unausgewogene Zusammenstellung von Lebensmitteln und ein ungesunder, bewegungsarmer Lebensstil.

2. Die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz:

Der BDI lehnt die Verordnung ab und bezweifelt die Notwendigkeit solcher Regelungen, denn es sind unter anderem Eingriffe in Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu befürchten, die in Deutschland bisher weitgehend geschützt sind. Umfassende Ermittlungsbefugnisse ausländischer Behörden in deutschen Betrieben wären rechtlich nicht haltbar. Der BDI bezweifelt auch die Notwendigkeit, die Verbraucher durch die vorgesehene Koordination von Statistiken, Forschungsdaten und anderen Informationen von Verbraucherdaten und Verbrauchereinstellungen zu „erziehen“. Nicht umsonst hat der Europäische Gerichtshof in einer vielzitierten Entscheidung vom 28. Januar 1999 ein Verbraucherleitbild geprägt, das einen Bedarf für Erziehungsmaßnahmen der Verbraucher widerlegt. Vor diesem Hintergrund setzt sich der BDI dafür ein, die Implementierung der Verordnung in deutsches Recht in einer Form vorzunehmen, die die Bedürfnisse von Verbrauchern und Wirtschaft gleichermaßen berücksichtigt. Dazu gehört insbesondere eine Zuordnung von Zuständigkeiten für die Aufgaben nach der Verordnung nach Erwägungen der zu berücksichtigenden Vorschriften. Das werden in aller Regel lauterkeitsrechtliche Regelungen sein.