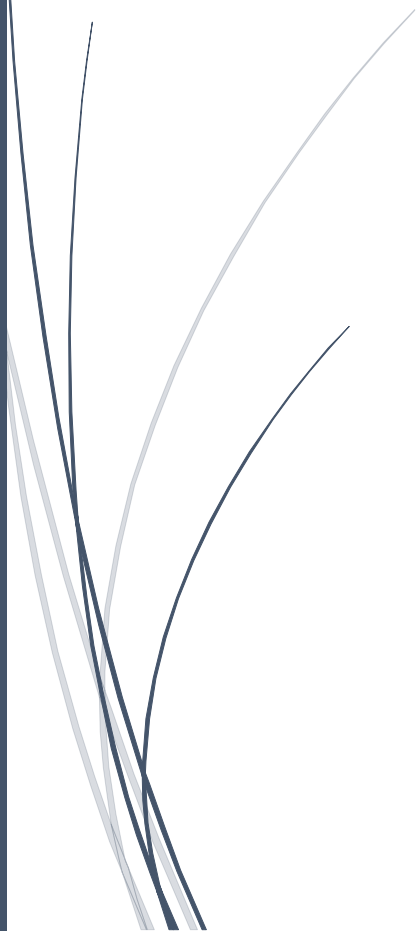
Die Bundesregierung

Stand: 28.11.2024

Verbraucherpolitischer Bericht der Bundesregierung 2024



Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung ... 4

II. Verbraucherschutz in seiner sozialen Dimension: Unterstützung der Verbraucherinnen und Verbraucher in herausfordernden Lebenslagen ... 8

1. Verbraucherschutz in der Energiepreiskrise ... 8

- Stärkung des Verbraucherschutzes bei kurzfristigen Lieferstopps von Energie ... 8
- Unterstützungsmaßnahmen und Verhinderung von Strom- und Gassperren ... 9
- Reduzierung der Abhängigkeit von fossilen Energien ... 10
- Prosumer ... 11
- Steigerung der Energieeffizienz ... 12
- Einführung der Wärmeplanung ... 13
- Fernwärme ... 14

2. Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Überschuldung ... 14

3. Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen ... 15

- Ausweitung des Verbraucherschutzes bei Verbraucherkrediten ... 15
- Reform der Regeln zum Fernabsatz von Finanzdienstleistungen und Änderungen der Verbraucherrechterichtlinie ... 17

4. Digitale Lösungen und Verbraucherinformationen im Gesundheitssektor sowie Verbesserungen im Pflegewohnmarkt ... 18

- Digital-Gesetz ... 18
- Gesundheitsdatennutzungsgesetz ... 19
- Förderung von Verbraucherinformationen im Gesundheitsmarkt ... 19
- Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz ... 21

5. Unterstützung von Verbraucherinnen und Verbrauchern in städtischen Quartieren und ländlichen Räumen ... 21

6. Stärkung der Verbraucherkompetenz von Kindern und Jugendlichen ... 22

III. Nachhaltigkeit ... 24

1. Stärkung nachhaltigen Konsums und nachhaltiger Produktion ... 24

- Ausweitung von Ökodesign- und Energielabelvorgaben ... 25
- Recht auf Reparatur ... 27
- Unterbindung von Greenwashing und vorzeitigem Produktverschleiß ... 28

2. Unterstützung nachhaltiger Mobilität ... 30

- Das Deutschlandticket ... 31
- Nutzerfreundliche Ladeinfrastruktur ... 32
- Mobilitätsdatengesetz ... 33

3. Weniger Verpackungen ... 33

IV. Verbraucherschutz in der digitalen Welt ... 35

1. Digitale Verbraucherrechte ... 35

- Mehr Rechte und Schutz auf Online-Plattformen (Digital Services Act) ... 36

- Transparenz und Fairness ... 38
- Einführung eines Widerrufbuttons ... 41
- Digitaler Fairness Fitness Check der EU-Kommission ... 42

2. Künstliche Intelligenz ... 43

- KI-Verordnung ... 44
- Aufklärung von Verbraucherinnen und Verbrauchern über KI ... 45
- Gemeinwohlorientierte KI-Entwicklung (Civic Coding) ... 45

3. Cybersicherheit ... 46

4. Kundinnen- und Kundenschutz im Telekommunikationsgesetz ... 48

5. Verbraucherdatenschutz ... 49

- Neue Regelung zum Scoring ... 50
- Datenschutz ... 51
- EU- Datenverordnung (Data Act) ... 52
- Anerkannte Dienste zur Cookie-Einwilligungsverwaltung ... 52

V. Schutz und Sicherheit für Verbraucherinnen und Verbraucher ... 54

1. Produktsicherheit ... 54

- Allgemeine Produktsicherheit ... 54
- Reduzierung von Risiken bei kosmetischen Mitteln ... 55
- Sicherheit bei Tätowiermitteln ... 56
- Schutz von Kindern durch erhöhte Spielzeugsicherheit ... 56
- Sicherheit von verbrauchernahen Produkten wie Textilien sowie Wasch- und Reinigungsmittel ... 57
- Einrichtung eines Vergiftungsregisters ... 58
- REACH-Verordnung: Regulierung von Stoffen und Gemischen im Chemikalienrecht ... 59
- Weiterentwicklung im Tabakrecht ... 59

2. Sicherheit bei Lebens- und Futtermitteln ... 60

- Erhaltung und Ausbau des hohen Niveaus der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit ... 60
- Rückstände und Kontaminanten in Lebens- und Futtermitteln sowie Lebensmittelbedarfsgegenstände ... 61
- Antibiotikaminimierungskonzept ... 64
- Schutz vor Lebensmittelbetrug ... 64

VI. Verbraucherrechte und ihre Durchsetzung ... 66

1. Ausbau von Verbraucherrechten in einzelnen Wirtschaftsbereichen ... 66

- Verbesserung von Reise-, Fahr- und Fluggastrechten ... 66
- Reformen im Inkassobereich ... 68

2. Zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung ... 69

- Einführung der Verbandsklage in Form der Abhilfeklage ... 70
- Gewinnabschöpfung ... 70
- Online-Verfahren ... 71

- Leitentscheidungsverfahren ... 71
- Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz (KapMuG) ... 72

3. Rechtsdurchsetzung durch außergerichtliche Streitbeilegung – Reform europäischer Vorschriften ... 72

4. Behördliche Rechtsdurchsetzung ... 74

- Kollektiver Verbraucherschutz durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ... 74
- Wahrung der Verbraucherrechte durch die Bundesnetzagentur ... 76
- Sektoruntersuchungen durch das Bundeskartellamt ... 77
- Grenzüberschreitende Verbraucherrechtsdurchsetzung (CPC-Netzwerk) ... 78

VII. Selbstbestimmte Verbraucherinnen und Verbraucher durch Verbraucherinformation und bessere Verbraucherbildung, intensive Verbraucherforschung und starke Verbraucherorganisationen ... 79

1. Gezielte Verbraucherinformation für verschiedene Zielgruppen ... 79

2. Komplexität des Konsumalltags durch Verbraucherbildung reduzieren ... 80

3. Wirksamere Verbraucherpolitik durch Verbraucherforschung ... 81

- Förderung der Verbraucherforschung ... 82
- Bundesnetzwerk Verbraucherforschung ... 83
- Sachverständigenrat für Verbraucherfragen ... 84
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz ... 85

4. Förderung von Verbraucherorganisationen ... 86

- Orientierung durch Stiftung Warentest ... 86
- Interessenvertretung durch den Verbraucherzentrale Bundesverband ... 86
- Verbraucherzentralen der Länder ... 88
- Europäische Verbraucherzentren zur Unterstützung des europäischen Verbraucheralltags ... 88
- Vertretung der Verbraucherinteressen in der Normung durch DIN-Verbraucherrat ... 88

I. Einleitung

Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum (2021 bis 2024)[1] vor dem Hintergrund sich verändernder geopolitischer Rahmenbedingungen den verbraucherpolitischen Schwerpunkt daraufgelegt, Verbraucherinnen und Verbraucher in der Energiepreiskrise zu unterstützen, die Digitalisierung nutzerfreundlich, gemeinwohlorientiert und umweltschonend zu gestalten sowie den kollektiven Rechtsschutz zu verbessern.

Die Bundesregierung hat damit auch zur Erreichung der UN-Nachhaltigkeitsziele 7 „Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern“, 12 „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen“ und 16 „Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen“ beigetragen.

Die Mitgestaltung von Verbraucherschutzdossiers der Europäischen Union (EU) spielte im Berichtszeitraum eine zentrale Rolle. Mit diesen Dossiers setzt die EU-Kommission die für den Berichtszeitraum relevante EU-Strategie Neue Verbraucheragenda von 2020[2] mit dem Fokus auf die verbraucherfreundliche Gestaltung des digitalen und grünen Wandels um.

Die Bewältigung multipler Krisen bestimmte im Berichtszeitraum das Regierungshandeln, wobei der völkerrechtswidrige russische Angriffskrieg gegen die Ukraine, der seit Februar 2022 andauert, hervorzuheben ist. Dieser Krieg fügt den Menschen in der Ukraine unermessliches Leid zu.

In Deutschland hat der Anstieg der Energiepreise in den Jahren 2022 und 2023 aufgrund des russischen Angriffskrieges besonders vulnerable Verbraucherinnen- und Verbrauchergruppen vor große Herausforderungen gestellt. Insbesondere die Abfederung der Folgen dieser Energiepreiskrise hat gezeigt, dass gute Verbraucherpolitik immer auch Sozialpolitik sein kann.

Die Bundesregierung hat drei Entlastungspakete beschlossen. Zu den verbraucherschützenden Maßnahmen im Energiesektor gehören Strom-, Gas- und Wärmepreisbremsen, die Verhinderung von Energiesperren und Einmalzahlungen von 300 Euro. Auch die Anpassung des Strommarktdesigns zur Umsetzung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien trägt dazu bei, dass Energie bezahlbar bleibt. So ist die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen, die durch

[1] Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung 2007 aufgefordert, einmal in der Legislaturperiode einen Verbraucherpolitischen Bericht vorzulegen (BT-Drs.16/5421). Redaktionsschluss ist der 9. September 2024. Rechtssetzungsvorhaben, bezüglich derer zu diesem Datum weder ein Kabinettbeschluss noch – bei europäischen Rechtsakten – eine Allgemeine Ausrichtung vorhanden ist, werden – vorbehaltlich Vorhaben mit besonderer verbraucherpolitischer Relevanz – nicht dargestellt.

[2] EU-Kommission, Mitteilung der EU-Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Neue Verbraucheragenda, 13. November 2020, COM (2020) 696 final.

unbeeinflussbare Preisschwankungen Verbraucherinnen und Verbraucher stark belasten können, im Berichtszeitraum reduziert worden.[3]

Auch im Kontext der Energiewende ist die Verbraucherpolitik von zentraler Bedeutung. Importquellen wurden diversifiziert und mit Verabschiedung des neuen Gebäudeenergiegesetzes wurde der mittelfristige Umstieg von fossiler auf erneuerbare Wärme endgültig eingeleitet. Damit werden Verbraucherinnen und Verbraucher schrittweise vor Preissprüngen bei fossilen Energien geschützt. Gleichzeitig wurden Menschen mit geringerem Einkommen beispielsweise bei der Installation von Solarthermieanlagen oder erneuerbaren Heizanlagen besonders in den Blick genommen. Seit 2024 beinhaltet die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) einen vom Einkommen abhängigen Zusatzbonus. Das von der Bundesregierung geförderte Projekt „Stromspar-Check“ nimmt Verbraucherinnen und Verbraucher mit geringem Einkommen niederschwellig bei der Energiewende mit und unterstützt sie dabei, den CO_2-Fußabdruck zu verringern.

Mit der Novellierung der EU-Verbraucherkreditrichtlinie werden die Schutzregeln bei der Vergabe von Verbraucherkrediten erweitert. Erstmals enthält die Richtlinie eine Regelung zu Schuldnerberatungsdiensten. Zukünftig haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern mit finanziellen Schwierigkeiten unabhängige Schuldenberatungsdienste mit nur begrenzten Gebühren zur Verfügung stehen.

Erstmals in dieser Legislaturperiode hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) ab dem Haushaltsjahr 2022 zudem einen eigenen Haushaltstitel zur Stärkung der Resilienz ver- und überschuldeter Menschen erhalten. 2022 stand dafür eine Million Euro zur Verfügung; ab 2023 wurde der Betrag um eine weitere Million Euro aufgestockt. Die Mittel dienen u. a. zur Förderung eines Projektes, das gezielt überschuldete ältere Menschen unterstützt.

Weitere Herausforderungen verbraucherpolitischen Handelns lagen im Berichtszeitraum in der Begleitung der Verbraucherinnen und Verbraucher bei der fortschreitenden Digitalisierung und der nachhaltigen Gestaltung von Hard- und Software.

Eine Erleichterung im Verbraucheralltag ist die EU-weite Einführung eines elektronischen Widerrufsbuttons, die nach europäischem Recht bis Ende 2025 vorgesehen ist. Ähnlich einem prominent platzierten „Kaufen“-Button können Verbraucherinnen und Verbraucher mit dem Widerrufsbutton einen online geschlossenen Vertrag innerhalb der 14-Tage-Frist genauso einfach widerrufen, wie er geschlossen wurde.

[3] Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Erneuerbare Energien in Zahlen, Oktober 2023, Tabelle 13, S. 39, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/erneuerbare-energien-in-zahlen-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=8, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

Auch bei der Bekämpfung von manipulativen und irreführenden Gestaltungspraktiken auf Webseiten (sog. Dark Patterns) konnten weitere Verbesserungen des Verbraucherschutzes erreicht werden. Durch neue Regelungen zur Gestaltung der Benutzeroberflächen beim Abschluss von Finanzdienstleistungsverträgen soll künftig sichergestellt werden, dass Verbraucherinnen und Verbraucher bei Entscheidungen auf Online-Plattformen nicht manipuliert, maßgeblich beeinträchtigt oder behindert werden. Daneben sieht der Digital Services Act (DSA) ein Verbot von täuschenden, manipulierenden oder anderweitigen Gestaltungen vor, die Verbraucherinnen und Verbraucher in ihrer Fähigkeit einschränken, freie und informierte Entscheidungen auf Online-Plattformen zu treffen.

Mehr als 200 Millionen alte Smartphones und Handys liegen nach einer repräsentativen Befragung des Branchenverbands Bitkom e. V. aus dem Jahr 2021[4] in den Schränken der Deutschen - obwohl viele Menschen bereit wären, die Geräte reparieren zu lassen und erneut zu nutzen. Eine 2022 durchgeführte Eurobarometer-Umfrage[5] hat gezeigt, dass 77 Prozent der Menschen in der EU eine persönliche Verantwortung für die Eindämmung des Klimawandels empfinden. Jedoch reparieren lediglich 22 Prozent der Menschen in Europa Produkte, denn Reparaturen sind meist kostspielig und langwierig. Eine Reihe von EU-Initiativen im Berichtszeitraum setzte daran an, Nachhaltigkeit by design als Standard bei Produkten zu setzen sowie die Lebensdauer und Reparierbarkeit eines Produktes zum erkennbaren Merkmal einer Produkteigenschaft zu machen. So wurden im Rahmen der EU-Ökodesign-Richtlinie Anforderungen an das Inverkehrbringen von Smartphones und Tablets eingeführt, die zu einer besseren Reparierbarkeit führen. Des Weiteren wurde auf EU Ebene das einheitliche Ladekabel für mehrere Geräte beschlossen, u. a. für Smartphones und Tablets.

Vertrauenswürdigkeit, Praxistauglichkeit und Rechtssicherheit bilden auch im Zusammenhang mit neuen Technologien, wie den generativen großen Sprachmodellen, die auf Künstlicher Intelligenz basieren, die Richtschnur für das politische Handeln der Bundesregierung. Die beschlossene Verordnung über Künstliche Intelligenz (KI) schafft in der Europäischen Union einen rechtlichen Rahmen, um verbraucherrelevante Risiken – z. B. beim Umgang mit KI-Chat-Bots – zu minimieren und zugleich Potenziale von KI für Verbraucherinnen und Verbraucher nutzbar zu machen.

Einen Meilenstein bei der Verbraucherrechtsdurchsetzung bildete im Berichtszeitraum die Umsetzung der Verbandsklagenrichtlinie. Der Dieselskandal hat gezeigt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher bisher zu selten auf einfachem Weg zu ihrem Recht kommen. Die neue Sammelklage schafft hier Abhilfe. Verbraucherinnen und Verbraucher können künftig einfach und

[4] Vgl. Pressemitteilung des bitkom e. V. März 2021, https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Mehr-als-200-Millionen-Alt-Handys-lagern-in-deutschen-Wohnungen, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[5] Vgl. EU-Kommission, Eurobarometer-Umfrage Fairness perceptions of the green transition (Fairnesswahrnehmung im Grünen Wandel), Oktober 2022, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2672, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

ohne finanzielles Risiko der Sammelklage eines Verbraucherverbandes beitreten, um ihre Ansprüche, z. B. auf Schadensersatz, durchzusetzen.

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

II. Verbraucherschutz in seiner sozialen Dimension: Unterstützung der Verbraucherinnen und Verbraucher in herausfordernden Lebenslagen

1. Verbraucherschutz in der Energiepreiskrise

Im Zuge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine kam es 2022 und 2023 zu einem starken Anstieg der Diesel-, Benzin-, Gas- und Strompreise in Deutschland. Mitte des Jahres 2023 standen insbesondere Verbraucherinnen und Verbraucher der beiden unteren Einkommensfünftel vor großen finanziellen Belastungen.

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen ermittelte, dass der Median der Energieausgaben von Haushalten zwischen März 2022 und Juni 2023 um ca. 50 Euro pro Monat gestiegen ist. Im untersten Einkommensfünftel sind die Energieausgaben im Median um 45 Euro pro Monat gestiegen. Im Vergleich sind die Energieausgaben im obersten Einkommensfünftel im Median um 50 Euro pro Monat gestiegen. Somit ergibt sich eine ähnlich hohe absolute Mehrbelastung über alle Einkommensschichten hinweg. Relativ zum Haushaltseinkommen betrachtet, waren wohlhabendere Haushalte damit weitaus weniger stark finanziell durch Energiekosten belastet.[6]

Der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor zu hohen Energiekosten wurde daher zu einem zentralen Anliegen der verbraucherpolitischen Anstrengungen der Bundesregierung. Seit etwa dem Jahreswechsel 2022/2023 ist wieder ein Absinken der Preise an den Energie- und Vertriebsmärkten zu erkennen, wodurch sich die Situation der Verbraucherinnen und Verbraucher derzeit entspannt hat. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie sich die Energiepreise mittel- und langfristig entwickeln werden.

- Stärkung des Verbraucherschutzes bei kurzfristigen Lieferstopps von Energie

Vor dem Hintergrund von zahlreichen plötzlichen Energielieferstopps und Kündigungen von Festpreisverträgen im Winter 2021/2022 durch verschiedene Energieanbieter hat die Bundesregierung den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher im Rahmen eines umfassenden Gesetzespaketes im Frühjahr 2022 verbessert. Dazu erfolgten u. a. Änderungen am

[6] Grimm, V., Groß, C., Marxsen, T. und Schwarz, M., Folgen der Energiekrise: Wie viel Haushalte für Heizung/Warmwasser und Strom zahlen. Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2023, https://www.svr-verbraucherfragen.de/folgen-der-energiekrise/svrv-policy-brief-folgen-der-energiekrise/, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

Energiewirtschaftsgesetz sowie an den Gas- und Stromgrundversorgungsverordnungen.[7] Seit den Anpassungen müssen Energieversorgungsunternehmen spätestens drei Monate im Voraus die Beendigung ihrer Tätigkeit und damit die Beendigung der Energiebelieferung gegenüber der Bundesnetzagentur anzeigen, zeitgleich in Textform die betroffenen Haushaltskunden und Netzbetreiber hierüber informieren und die Anzeige im Internet veröffentlichen. Das soll den Betroffenen ermöglichen, den Anbieter rechtzeitig zu wechseln. Damit einhergehend wurden auch die Aufsichtsbefugnisse der Bundesnetzagentur verbessert. Auch wurde klargestellt, dass die für die Grundversorgung veröffentlichten Allgemeinen Bedingungen und Allgemeinen Preise für alle grundversorgten Kunden einheitlich sein müssen. Sie dürfen nicht danach unterscheiden, wann der Grundversorgungsvertrag zustande gekommen ist. Preisdiskriminierungen zwischen Neu- und Bestandskundinnen und -kunden in der Grundversorgung wurden damit gesetzlich vorgebeugt. In dem Zusammenhang wurde auch das Verhältnis zwischen Grund- und Ersatzversorgung im Strom- und Gasmarkt neu geregelt. Weiterhin wurde gesetzlich klargestellt, wann Verbraucherinnen und Verbraucher in die Ersatzversorgung und wann sie in die Grundversorgung fallen. Die Ersatzversorgung tritt insbesondere ein, wenn der aktuelle Energiebezug keinem konkreten Liefervertrag mit einem bestimmten Anbieter zugeordnet werden kann. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn das aktuelle Energieversorgungsunternehmen das Recht auf Netznutzung verliert. Durch die Ersatzversorgung wird abgesichert, dass betroffene Letztverbraucherinnen und Letztverbraucher auch ohne Vertrag oder bei einem Lieferstopp durch das Energieversorgungsunternehmen vorübergehend weiter Strom bzw. Gas beziehen können. Kundinnen und Kunden können jederzeit und ohne Kündigungsfrist aus der Ersatzversorgung in eine andere Art der Versorgung wechseln. Spätestens endet die Ersatzversorgung jedoch nach drei Monaten. Dann schließt sich bei Haushaltskunden die Grundversorgung an, wenn kein anderer Liefervertrag geschlossen wurde.

- Unterstützungsmaßnahmen und Verhinderung von Strom- und Gassperren

Zur Unterstützung und dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher hat die Bundesregierung 2022 mehrere Entlastungspakete[8] auf den Weg gebracht. In insgesamt drei Paketen wurden u. a. Einmalzahlungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Sozialhilfeempfangende, Rentnerinnen und Rentner sowie Studierende, eine temporäre Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe, der vorgezogene Entfall der EEG-Umlage, die temporäre Einführung eines 9-Euro-Tickets für den deutschlandweiten öffentlichen Nah- und Regionalverkehr sowie die einmalige Entlastung von Kosten für leitungsgebundenes Erdgas und Wärme durch eine

[7] Gesetz zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts im Zusammenhang mit dem Klimaschutz-Sofortprogramm und zu Anpassungen im Recht der Endkundenbelieferung vom 19. Juli 2022 (BGBl. I S. 1214 vom 28. Juli 2022).

[8] Bundesregierung, Wir entlasten Deutschland, https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/2161804-2161804, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

verbrauchsabhängige pauschale Zahlung für Dezember 2022 umgesetzt. Zusätzlich wurde die temporäre Einführung von Gas- und Wärmepreisbremsen sowie einer Strompreisbremse beschlossen. Mit den Gas-, Wärme und Strompreisbremsen wurden ab März 2023 rückwirkend auch für die Monate Januar und Februar 2023 Zuschüsse zu den Energiekosten gezahlt, die die Differenz zwischen Marktpreis und festgelegten Referenzpreisen (12 ct/kWh Gas, 9,5 ct/kWh Fernwärme, 40 ct/kWh Strom) für 80 Prozent des historischen haushaltsspezifischen Strom-, Erdgas- und Fernwärmeverbrauchs erstatteten. Darüberhinausgehende Verbräuche mussten zum Marktpreis beschafft werden. Die Strom-, Gas- und Wärmepreisbremsen sind Ende 2023 ausgelaufen.

Des Weiteren hat die Bundesregierung den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Energiesperren wegen Zahlungsverzuges verbessert.[9] Verbraucherinnen und Verbraucher können seit Januar 2023 leichter mit Energieunternehmen Vereinbarungen zur Abwendung einer Versorgungsunterbrechung treffen. Nach der Neuregelung müssen Energieversorgungsunternehmen ihre Kundinnen und Kunden z. B. schon mit der Androhung einer Versorgungsunterbrechung wegen Zahlungsverzuges auf die Möglichkeit hinweisen, eine solche durch die Vereinbarung von Ratenzahlungen zu vermeiden. Die Ratenzahlungsvereinbarung muss so gestaltet sein, dass die Zahlungsrückstände für den Energielieferanten sowie für die Verbraucherinnen und Verbraucher in einem wirtschaftlich zumutbaren Zeitraum vollständig ausgleichbar sind. Dabei muss verstärkt die Höhe der Rückstände bei Abschluss einer Ratenzahlvereinbarung berücksichtigt werden. In der Regel wird je nach Zahlungsrückstand ein Zeitraum von 6 bis 18 Monaten angesehen. Übersteigen die Zahlungsrückstände die Summe von 300 Euro, beträgt dieser Zeitraum mindestens 12 bis höchstens 24 Monate. Auch Gründe, die eine Versorgungsunterbrechung unverhältnismäßig machen und daher abwenden können, sollen im Rahmen der Grundversorgung künftig einfacher in Textform vorgebracht werden können. Das Energieversorgungsunternehmen hat zudem über diese Möglichkeit bereits mit der Androhung der Unterbrechung zu informieren. Zusätzlich wurde geregelt, dass befristet bis Ende April 2024 die Verbraucherinnen und Verbraucher während der Dauer einer Abwendungsvereinbarung eine Aussetzung der monatlichen Ratenzahlungsvereinbarung für bis zu drei Monatsraten verlangen können, sofern sie den Energielieferanten vor Beginn des betroffenen Zeitraums in Textform informieren.

- Reduzierung der Abhängigkeit von fossilen Energien

[9] Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse und zur Änderung weiterer energierechtlicher Bestimmungen vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2512 vom 23. Dezember 2022).

Um zukünftig unabhängiger von fossilen Energien und damit auch von Energiepreisschocks zu werden, hat die Bundesregierung den Ausbau von Erneuerbaren Energien beschleunigt und mit dem novellierten Gebäudeenergiegesetz (GEG)[10] beim Heizen den Umstieg von fossilem Gas und Öl auf erneuerbare Lösungen verbindlich eingeleitet. Daneben sollen Verbraucherinnen und Verbraucher befähigt werden, an der Energiewende aktiv teilzunehmen. Die Vereinfachung der Nutzung von Solarenergie durch Verbraucherinnen und Verbraucher, Mieterinnen und Mieter, z. B. durch Steckersolargeräte, Mieterstrom oder mit der neuen gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung, gehört dazu (vgl. auch unten im Abschnitt Prosumer).

Auf nationaler Ebene wurde die „Plattform Klimaneutrales Stromsystem“ geschaffen, um Vorschläge für die Zukunft des nationalen Strommarktdesigns mit 100 Prozent Erneuerbaren Energien zu erarbeiten. Herausforderungen für Verbraucherinnen und Verbraucher - beispielsweise in Bezug auf die Nutzung dynamischer Stromtarife - wurden hier adressiert.

Auf europäischer Ebene wurde vor dem Hintergrund der hohen Strompreise in 2022 eine Reform des Europäischen Strommarktdesigns (EMD), insbesondere der europäischen Strommarktverordnung und -richtlinie, beschlossen,[11] welche am 16. Juli 2024 in Kraft getreten sind. Die Strombinnenmarktrichtlinie stellt ein Kernstück des europäischen Verbraucherschutzes im Energiebereich dar. Durch die EMD-Reform werden Verbraucherinnen und Verbraucher durch gezielte Maßnahmen besser vor Preisschocks geschützt. Die günstigen Erzeugungskosten der Erneuerbaren Energien sollen sich in den Energiepreisen für Endverbraucherinnen und -verbraucher widerspiegeln. Darüber hinaus werden die Teilhabemöglichkeiten der Verbraucherinnen und Verbraucher an den günstigen Erzeugungskosten der Erneuerbaren Energien gestärkt. Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass die freie Preisbildung Knappheitssignale erzeugt, die zu entsprechenden Verhaltensanpassungen führen. Nur so lassen sich Energiemärkte effizient bewirtschaften und die jederzeitige Versorgungssicherheit gewährleisten.

- Prosumer

Die Prosumer (als Mischform aus producer und consumer) als Verbraucherinnen und Verbraucher, die auch auf der Anbieterseite tätig sind, sind besonders im Bereich der Erneuerbaren Energien (insbesondere bei Photovoltaikanlagen) bedeutend. Die Prosumer verbrauchen den selbst

[10] Gebäudeenergiegesetz vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728 vom 13. August 2020), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Oktober 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 280 vom 19. Oktober 2023).

[11] Richtlinie (EU) 2024/1711 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Richtlinien (EU) 2018/2001 und (EU) 2019/944 in Bezug auf die Verbesserung des Elektrizitätsmarktdesigns in der Union (ABl. L, 2024/1711 vom 26. Juni 2024); Verordnung (EU) 2024/1747 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Verordnungen (EU) 2019/942 und (EU) 2019/943 in Bezug auf die Verbesserung des Elektrizitätsmarktdesigns in der Union (ABl. L, 2024/1747 vom 26. Juni 2024).

erzeugten Strom oder speisen ihn in das Stromnetz ein. Diese Prosumer-Energieanlagen sind ein wichtiger Beitrag bei der Energiewende, denn sie können durch die Erzeugung von Erneuerbaren Energien den konventionellen fossilen Stromverbrauch mindern. Die Vermarktung des Stroms über das Netz und der Verbrauch durch die Prosumer haben daher das Potential, CO_2 einzusparen. Zudem wird durch Prosumer die Energieerzeugung dezentraler und Photovoltaikstrom aus kleineren Anlagen hat einen wichtigen Anteil an der Erreichung des Ziels von 80 Prozent des Bruttostromverbrauchs aus Erneuerbaren Energien bis 2030. Bei Prosumern steigt zudem die Identifikation mit dem Ausbau der Erneuerbaren Energien. Es wächst die Bereitschaft zu Investitionen in erneuerbare Erzeugungsanlagen sowie lokale Speicher- und Nutzungsmöglichkeiten wie Wärmepumpen und E-Ladesäulen. Intelligente Messsysteme (Smart Meter) sind hierbei entscheidend für den sicheren Netzbetrieb und die Marktintegration der Millionen Erzeuger, Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Prosumer. Mit dem Gesetz zum Neustart der Digitalisierung der Energiewende hat die Bundesregierung die Grundlage dafür geschaffen, dass der Rollout von intelligenten Messsystemen beschleunigt wird. Gleichzeitig werden die Kosten für Verbraucherinnen und Verbraucher begrenzt.

- Steigerung der Energieeffizienz

Ein unverzichtbarer Beitrag zur Erreichung der Klimaziele der Bundesregierung ist die Steigerung der Energieeffizienz. Das heißt, das gleiche Ziel mit möglichst wenig Energie zu erreichen.

Ein wesentlicher Beitrag zum Gelingen der Wärmewende liegt darin, die Energieeffizienz zu steigern und dadurch unseren Energieverbrauch zu senken. Eine Steigerung der Energieeffizienz trägt dazu bei, den Strom- und Wärmebedarf von Privathaushalten, Unternehmen und Kommunen zu reduzieren, CO_2-Emissionen zu senken und Kosten einzusparen sowie die Klimaziele zu erreichen.

Mit der Einführung von Regelungen im Gebäudeenergiegesetz für einen sozialverträglichen und technologieoffenen Umstieg auf erneuerbares Heizen, einem einkommensabhängigen Bonus bei der Förderung zum Einbau von erneuerbaren Heizungen sowie weiteren Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz im Gebäudebereich und einem Energieeffizienzgesetz[12] treibt die Bundesregierung die Wärmewende voran. Im Energieeffizienzgesetz wurde verankert, dass strategische Maßnahmen von Bund und Ländern zur Einsparung von Endenergie zu einem Anteil von je mindestens 5 Prozent dazu beitragen, dass der Endenergieverbrauch von privaten Haushalten sinkt, denen eigene finanzielle Mittel fehlen, um essenzielle Energiedienstleistungen zu bezahlen und Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen zu tätigen.

[12] Energieeffizienzgesetz vom 13. November 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 309 vom 17. November 2023).

Die Bundesregierung prüft, mit welchen Maßnahmen weitere Anreize gesetzt werden können, um bei Haushalten mit geringerem Einkommen die Energieeffizienz zu verbessern. Dies entspricht auch der aktuellen Novelle der EU-Energieeffizienzrichtlinie (EED)[13], die im Rahmen der Verpflichtung zur Einsparung von Endenergie regelt, dass die Mitgliedstaaten Energiearmut definieren sowie Maßnahmen zur Bekämpfung der Energiearmut ergreifen müssen.

Um Verbraucherinnen und Verbraucher besser in die Energiewende einzubeziehen und sie dabei zu unterstützen, ihre Energieausgaben zu senken, fördert die Bundesregierung die Energieberatung der Verbraucherzentralen. Diese beraten unabhängig, niederschwellig, zu einem geringen Eigenkostenanteil bzw. allermeist und für einkommensschwache Haushalte grundsätzlich kostenlos zu Fragen rund um Energieeffizienz, Energiesparen, die Nutzung Erneuerbarer sowie den Ausstieg aus fossilen Energien.

Die von der Bundesregierung geförderte Beratungsoffensive „Online-Klimaschutzberatung“[14] bietet Menschen zudem digitale Online-Energiespar-Checks. Unterstützt wird die Beratungsoffensive durch ein bundesweites Netzwerk regional Agierender sowie Expertinnen und Experten vor Ort. Weitere Inhalte sind der Energiesparmeister-Wettbewerb, die Fördergeldbroschüre sowie der Strom- und Heizspiegel.

Ebenso fördert die Bundesregierung den Stromspar-Check (www.stromspar-check.de) des Deutschen Caritasverbandes e. V. und des Bundesverbandes Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands. Dieser unterstützt gezielt Menschen mit einem niedrigen Einkommen mit Beratung. Des Weiteren werden z. B. energieeffiziente Kühlschränke gefördert.

- Einführung der Wärmeplanung

Mit dem am 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze (Wärmeplanungsgesetz, WPG)[15] wird das Instrument der Wärmeplanung flächendeckend in Deutschland eingeführt. Das WPG bedarf der landesgesetzlichen Umsetzung. Die Wärmeplanung ist technologieoffen. Sie soll eine kosteneffiziente und aufeinander abgestimmte Entwicklung der benötigten Energieinfrastrukturen auf lokaler und regionaler Ebene sicherstellen. Sie soll dazu beitragen, Verbraucherinnen und

[13] Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 (Neufassung) (ABl. L 231 vom 20. September 2023, S. 1–111).

[14] Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Online-Klimaschutzberatung erlangt besondere Bedeutung in der Energiekrise, 26.Januar 2023, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2023/02/08-online-klimaschutzberatung-erlangt-besondere-bedeutung-in-der-energiekrise.html, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[15] Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze (Wärmeplanungsgesetz - WPG) vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394 vom 22. Dezember 2023).

Verbrauchern sowie Unternehmen Orientierung im Hinblick auf die künftig vor Ort voraussichtlich verfügbaren Wärmeversorgungsoptionen zu geben.

- Fernwärme

Wärmenetze sollen als wichtiger Bestandteil der Wärmewende im Gebäudesektor ausgebaut und die Zahl der angeschlossenen Gebäude signifikant erhöht werden. Die Bundesregierung arbeitet derzeit an einer Novellierung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV)[16], die Vorgaben an den Inhalt von Fernwärmversorgungsverträgen macht. Die Novelle soll insbesondere Regelungen zur Stärkung der Verbraucherrechte, zu mehr Transparenz und zur Stabilisierung des wirtschaftlichen Rahmens für einen effizienten Ausbau und die Dekarbonisierung der Wärmenetze sowie zur Anpassung an die fortschreitende Digitalisierung enthalten.

2. Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Überschuldung

In Deutschland gelten 5,65 Millionen Menschen über 18 Jahre als überschuldet.[17] Die Bundesregierung hat in der laufenden Legislaturperiode den Schutz vor privater Überschuldung verbessert. Das BMUV fördert mit eigenen Haushaltsmitteln verschiedene innovative und adressatengerechte Projekte, damit von Überschuldung betroffene Verbraucherinnen und Verbraucher frühzeitig Hilfe in Anspruch nehmen können, um ihre Situation zu verbessern. Erstmals verfügt das BMUV seit dem Haushaltsjahr 2022 zudem über einen eigenen Haushaltstitel zur Stärkung der Resilienz ver- und überschuldeter Verbraucherinnen und Verbraucher.

Aus diesem Haushaltstitel fördert das BMUV seit Ende 2022 bis 2026 ein Projekt des Evangelischen Werks für Diakonie und Entwicklung e. V. „Sozialräumliche soziale Schuldnerberatung“. Schwere Schuldenverläufe bei älteren Menschen sollen durch einen erleichterten Zugang zu einer Beratung gemildert oder verhindert werden. Im Fokus steht dabei ein aufsuchender Ansatz, denn gerade ältere Menschen nehmen zu selten Hilfe von Schuldnerberatungsstellen in Anspruch, sei es aus Unkenntnis, Scham oder aufgrund von Mobilitätseinschränkungen.

[16] Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme und zur Aufhebung der Verordnung über die Verbraucherfassung und Abrechnung bei der Versorgung mit Fernwärme oder Fernkälte, 7. August 2024. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/240807-entwurf-avbfernwaermev.html, zuletzt abgerufen am 14. November 2024.

[17] Creditreform Boniversum GmbH, SchuldnerAtlas 2023, https://www.boniversum.de/aktuelles-studien/schuldner-atlas, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

Weiter gefördert wird seit Ende 2023 bis 2026 ein Projekt des Deutschen Caritasverbandes, mit dem überschuldete Verbraucherinnen und Verbraucher durch ehrenamtlich engagierte Menschen vor, während und nach der Beratung in der Schuldnerberatungsstelle Hilfe erhalten.

Seit Juni 2023 bis Mai 2025 wird zudem ein Projekt der Landesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung Hessen e. V. gefördert, in dem Verbraucherinnen und Verbraucher durch mehr zielgruppengerechte Informationen in verschiedenen Sprachen stärker zur Hilfe durch Selbsthilfe befähigt werden sollen (www.schuldnerberatung-hessen.de/informationsblaetter/).

Anknüpfend an das mit Projektmitteln des BMUV überwiegend in der vergangenen Legislaturperiode bei der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e. V. aufgebaute Beratungsstellen-Portal (www.meine-schulden.de) wurde von Januar 2022 bis Ende 2024 außerdem das Projekt „(K)eine falsche Scham“ – eine multimediale Kampagne zum Abbau allgemeiner Beratungshemmnisse in der Schuldnerberatung – gefördert.

Ab dem Jahr 2024 steht zudem ein eigener Haushaltstitel für einen Zuschuss an die Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e. V. in Höhe von 490.000 Euro bereit. Mit diesen Mitteln kann die wichtige Unterstützung von überschuldeten und von Überschuldung bedrohten Menschen nun auf eine solide Basis gestellt werden. Diese institutionelle Förderung ist neben den bereitgestellten Finanzmitteln zur Stärkung der Resilienz von ver- und überschuldeten Verbraucherinnen und Verbrauchern ein weiterer Schritt zum Ausbau der Schuldnerberatung, wie es im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für die 20. Legislaturperiode vereinbart wurde.

3. Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen

Die Herausforderungen für die Regulierung im Bereich der Finanzdienstleistungen haben sich insbesondere durch die Digitalisierung drastisch verändert. Die digitale Nutzung beschränkt sich nicht mehr auf das Online-Banking. Auch der Einkauf und das Bezahlen erfolgen zunehmend digital. Das klassische Filialgeschäft durch Banken und Finanzvermittler ist auf dem Rückzug. Immer mehr Kunden gehen nicht mehr in eine Bankfiliale, um Aktien und andere Finanzprodukte zu erwerben oder Darlehen zu erhalten. Direktbanken, Online-Broker und Finanzportale ermöglichen Finanzabschlüsse sehr bequem vom heimischen Computer oder dem Smartphone aus. Diesem Wandel ist Rechnung zu tragen, indem auch die rechtlichen Regelungen verbraucherfreundlich auf die neuen Anforderungen ausgerichtet werden.

- Ausweitung des Verbraucherschutzes bei Verbraucherkrediten

Am 20. November 2023 ist die neue Verbraucherkreditrichtlinie[18] in Kraft getreten. Die Frist zur Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht beträgt zwei Jahre; also bis zum 20.°November 2025. Das deutsche Umsetzungsrecht muss nach Ablauf eines weiteren Jahres Anwendung finden.

Die Richtlinie überarbeitet die Vorgängerrichtlinie aus dem Jahr 2008 grundlegend, verbessert den Verbraucherschutz für allgemeine Verbraucherkredite und nimmt die fortschreitende Digitalisierung in den Blick. Schutzregeln bei der Vergabe von Verbraucherkrediten stärken die Überschuldungsprävention vor dem Hintergrund der angespannten finanziellen Lage der Privathaushalte. Die Richtlinie beinhaltet insbesondere die folgenden verbraucherschützenden Neuerungen:

Der Anwendungsbereich der Verbraucherkreditrichtlinie wird auf bislang nicht erfasste Kreditformen wie Kleinkredite unter 200 Euro, sog. Überziehungskredite, unentgeltliche Kredite sowie kurzfristige Kredite zu nur geringen Kosten ausgeweitet. Es unterliegen künftig insbesondere auch sog. „Buy now pay later“ Angebote, mit denen Zahlungsdienstleister es Verbraucherinnen und Verbrauchern ermöglichen, Warenkäufe bei Online Händlern erst im Laufe der Zeit abzubezahlen, den Schutzregelungen der Richtlinie. Denn diese kreditbasierten Bezahlformen können bei übermäßiger Nutzung eine erhebliche Ver- und Überschuldungsgefahr begründen. Vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen bleibt jedoch auch künftig die Einräumung kurzer Zahlungsziele durch den Händler selbst. Dadurch wird sichergestellt, dass Händler ihren Kundinnen und Kunden die in Deutschland beliebte verbraucherfreundliche Zahlungsmethode des Rechnungskaufs weiter anbieten können, ohne die Informationsvorgaben der Verbraucherkreditrichtlinie erfüllen und eine zwingende Kreditwürdigkeitsprüfung durchführen zu müssen.

Bewusste Entscheidungen der Verbraucherinnen und Verbraucher sollen dadurch gefördert werden, dass Kreditinformationen übersichtlicher dargestellt werden müssen. Zudem muss Kreditwerbung künftig den Warnhinweis enthalten, dass die Aufnahme eines Kredits Geld kostet.

Die neue Verbraucherkreditrichtlinie gleicht die Vorgaben zur Kreditwürdigkeitsprüfung an das Schutzniveau der Wohnimmobilienkreditrichtlinie an. Dabei wird insbesondere der Maßstab für die Kreditwürdigkeitsprüfung verschärft und die Maxime „Keine Kreditgewährung ohne positive Kreditwürdigkeitsprüfung“ verankert. Zudem werden die Verbraucherrechte im Fall des Zahlungsausfalls gestärkt: Der Kreditgeber wird verpflichtet, vor der Einleitung eines Zwangsvollstreckungsverfahrens angemessene Nachsicht zu üben. Nach der Richtlinie kann eine Nachsichtsmaßnahme z. B. die Stundung einer Forderung sein. Indem die Richtlinie die

[18] Richtlinie (EU) 2023/2225 des europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/48/EG (ABl. L, 2023/2225 vom 30. Oktober 2023).

Mitgliedstaaten verpflichtet, Verbraucherinnen und Verbrauchern in finanziellen Schwierigkeiten Zugang zu unabhängigen Schuldnerberatungsdiensten zu gewährleisten, erkennt die neue Verbraucherkreditrichtlinie die Wirksamkeit von Schuldnerberatung zur Vermeidung schwerer Schuldenverläufe und damit verbundener sozialer Folgen an.

Mit der Einführung einer Maximalwiderrufsfrist von 12 Monaten und 14 Tagen beseitigt die Verbraucherkreditrichtlinie schließlich Rechtsunsicherheiten, die unter der geltenden Richtlinie mit dem sog. „ewigen Widerrufsrecht" einhergingen. Verbraucherinnen und Verbraucher sind jedoch weiter für den Fall abgesichert, dass sie nicht oder nicht ordnungsgemäß über ihr Widerrufsrecht belehrt wurden, die Maximalwiderrufsfrist ist dann nicht anwendbar.

- Reform der Regeln zum Fernabsatz von Finanzdienstleistungen und Änderungen der Verbraucherrechterichtlinie

Die Richtlinie über die Reform des Fernabsatzes von Finanzdienstleistungen an Verbraucherinnen und Verbraucher[19] ist am 18. Dezember 2023 in Kraft getreten. Die Umsetzungsfrist in nationales Recht beträgt zwei Jahre; also bis zum 19. Dezember 2025; nach weiteren sechs Monaten hat das deutsche Umsetzungsrecht Anwendung zu finden.

Sie hebt die ursprüngliche Richtlinie 2002/65/EG über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucherinnen und Verbraucher auf und integriert deren wesentliche Vorschriften in die Verbraucherrechterichtlinie.

Im Zuge dessen vereinfacht die Verbraucherrechterichtlinie den Rechtsrahmen für Finanzdienstleistungen im Binnenmarkt, modernisiert die über Finanzdienstleistungen hinausgehend anwendbaren Rechtsvorschriften auf Waren und Dienstleistungen und stellt weiterhin ein hohes Verbraucherschutzniveau sicher. Hervorzuheben sind dabei die folgenden Aspekte:

Über den Bereich der Finanzdienstleistungen hinaus wird für alle online abgeschlossenen Verbraucherverträge bezüglich Waren und Dienstleistungen verpflichtend eine elektronische Widerrufsfunktion eingeführt (vgl. Kapitel IV. 1.). Künftig kann ein solcher Vertrag von Verbraucherinnen und Verbrauchern genauso einfach widerrufen werden, wie er abgeschlossen werden konnte.

[19] Richtlinie (EU) 2023/2673 des europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 zur Änderung der Richtlinie 2011/83/EU in Bezug auf im Fernabsatz geschlossene Finanzdienstleistungsverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/65/EG (ABl. L, 2023/2673 vom 28. November 2023).

Gleichlaufend zur neuen Verbraucherkreditrichtlinie wird eine Maximalwiderrufsfrist von 12 Monaten und 14 Tagen eingeführt, die jedoch ebenfalls keine Anwendung findet, wenn nicht oder nicht ordnungsgemäß über das Widerrufsrecht belehrt wurde.

Im Bereich der Bekämpfung von manipulativen und irreführenden Gestaltungspraktiken auf Webseiten (sog. Dark Patterns) konnten Verbesserungen des Verbraucherschutzes erzielt werden. Künftig soll es Verbraucherinnen und Verbrauchern durch gewisse Gestaltungen der Benutzeroberflächen einfacher gemacht werden, ihre Entscheidungen frei und unbeeinflusst zu treffen. Sofern Händler bei der vorvertraglichen Beratung Online-Tools wie Robo-Advice oder Chatbots verwenden, erhalten Verbraucherinnen und Verbraucher künftig grundsätzlich das Recht, das „Eingreifen einer Person“ zu verlangen („right to human intervention“).

4. Digitale Lösungen und Verbraucherinformationen im Gesundheitssektor sowie Verbesserungen im Pflegewohnmarkt

Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) hat im März 2023 eine Digitalisierungsstrategie für das Gesundheitswesen und die Pflege[20] veröffentlicht, die Orientierung dafür bieten soll, wie sich Versorgungsprozesse, Datennutzung und Technologien bis Ende des Jahrzehnts weiterentwickeln müssen, um die Gesundheitsversorgung zu verbessern. Zwei konkrete Gesetzesvorhaben folgen dieser Idee: Das Digital-Gesetz[21], das den Behandlungsalltag mit digitalen Lösungen verbessert und vereinfacht. Und das Gesundheitsdatennutzungsgesetz[22], mit dem Gesundheitsdaten für die Forschung erschlossen werden.

- Digital-Gesetz

Mit dem Digital-Gesetz, das am 26. März 2024 in Kraft getreten ist, werden die Gesetzlichen Krankenkassen verpflichtet, beginnend ab dem 15. Januar 2025 für alle ihre Versicherten automatisch eine elektronische Patientenakte (ePA) einzurichten („ePA für alle“). Mit der „ePA für alle“ soll die Verfügbarkeit wichtiger Untersuchungs- und Behandlungsergebnisse praxis- und einrichtungsübergreifend verbessert werden und medizinische Therapieentscheidungen sollen auf

[20] Bundesministerium für Gesundheit, Gemeinsam digital, Digitalisierungsstrategie für das Gesundheitswesen und die Pflege, März 2023, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/D/Digitalisierungsstrategie/BMG_Broschuere_Digitalisierungsstrategie_bf.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[21] Gesetz zur Beschleunigung der Digitalisierung des Gesundheitswesens (Digital-Gesetz – DigiG) vom 22. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 101 vom 25. März 2024).

[22] Gesetz zur verbesserten Nutzung von Gesundheitsdaten vom 22. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 102 vom 26. März 2024).

einer besseren Datengrundlage erfolgen, so dass die Behandlungsqualität insgesamt verbessert werden kann. Die Anwendung der ePA bleibt für die Versicherten freiwillig. Wer die ePA nicht möchte, kann ihrer Bereitstellung gegenüber der Krankenkasse widersprechen. Versicherte entscheiden darüber hinaus auch, welchem Leistungserbringer sie den Zugriff auf Daten ihrer ePA ermöglichen. Sie können sowohl dem Zugriff von Leistungserbringern auf die ePA widersprechen als auch die Nutzung einschränken. Gesetzlich geregelte Befüllungspflichten für Leistungserbringer stellen sicher, dass wichtige Daten der Versicherten auch nachfolgenden Behandlern der Patientinnen und Patienten in ärztlichen Praxen und Krankenhäusern zur Verfügung stehen. Des Weiteren wird mit dem Digital-Gesetz auch die Nutzung des E-Rezepts seit dem 1. Januar 2024 als verbindlicher Standard etabliert. Weiter schafft das Digital-Gesetz u. a. die Grundlagen dafür, dass digitale Gesundheitsanwendungen ausgebaut, die Nutzung der Telematikinfrastruktur durch die gesetzliche Unfallversicherung ermöglicht, die Telemedizin weiterentwickelt und die Interoperabilität verbessert sowie die Cybersicherheit erhöht wird.

- Gesundheitsdatennutzungsgesetz

Das im März 2024 in Kraft getretene Gesundheitsdatennutzungsgesetz sorgt dafür, dass Gesundheitsdaten besser für gemeinwohlorientierte Forschungszwecke und weitere Zwecke im öffentlichen Interesse verwendet werden können. Pseudonymisierte Daten aus der ePA, Abrechnungsdaten der Krankenkassen und Informationen aus den Krebsregistern werden besser verfügbar und miteinander verknüpfbar sein. Patientinnen und Patienten können dabei selbst darüber entscheiden, ob sie ihre Daten aus der ePA der Forschung zur Verfügung stellen oder ob sie einer solchen Nutzung widersprechen wollen. Eine zentrale Datenzugangs- und Koordinierungsstelle soll Forschenden den Zugang zu den Daten in anonymisierter Form erleichtern. Die umfangreichere Auswertung von medizinischen Daten soll dazu beitragen, Krankheiten früher zu erkennen, sie soll individuell ausgerichtete Therapien ermöglichen und neue Heilungschancen eröffnen.

- Förderung von Verbraucherinformationen im Gesundheitsmarkt

Eine weitere Herausforderung des Verbraucherschutzes im Gesundheitsmarkt ist die zunehmende Komplexität der Angebote im Gesundheitsbereich. Damit Patientinnen und Patienten die für sie richtige Entscheidung treffen können, benötigen sie sachlich richtige und neutrale, unabhängige Informationen. Das BMUV fördert daher verschiedene Informationsprojekte.

Bis zum 31. Dezember 2023 wurden mit dem Projekt „Verbraucherschutz bei digitalen Gesundheitsangeboten“ des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V. (vzbv) digitale Angebote aus Verbrauchersicht analysiert, Verbraucherinnen und Verbraucher zeitnah vor neuen Problemen, unseriösen Produkten und dubiosen Anbietern gewarnt sowie zuständige Aufsichtsbehörden über relevante Fehlentwicklungen informiert.[23]

Bis zum 31. Juli 2023 förderte das BMUV das Projekt „Verbraucherschutz im Markt der digitalen Gesundheitsinformationen und IGeL“[24] der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. Das Projekt zielte darauf ab, Patientinnen und Patienten vor unlauteren Marketing-Strategien bei individuellen Gesundheitsleistungen (IGeL) und unseriösen Gesundheitsinformationsangeboten zu schützen und die Verbraucherkompetenz durch Aufklärung zu stärken.

Seit 1. August 2023 fördert das BMUV das Projekt „Zwischen Selbstoptimierung und Selbstzahlerleistung: Gesundheitlicher Verbraucherschutz im digitalen Health-Style-Markt“ der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V.

Das Projekt www.faktencheck-gesundheitswerbung.de richtet seinen Blick auf die Informationen und die Werbung rund um Produkte und Dienstleistungen im Bereich Health-Style in den sozialen Medien.

Das bis zum 31. Dezember 2022 geförderte Innovationsprojekt „Orientierungshilfe für den Umgang mit Gesundheitsinformationen im Internet (OriGes II)“ des Center for Ethics, Rights, Economics and Social Sciences of Health (ceres) baut auf den Erkenntnissen des in der vergangenen Legislaturperiode geförderten Projekts mit gleichem Namen auf. Die dort auf wissenschaftlicher Basis entwickelten Orientierungshilfen für die Suche und Bewertung digitaler Gesundheitsinformationen, die Webseiten www.gesund-im-netz.net für Erwachsene und www.klick2health.net für Jugendliche, wurden im Projekt OriGes II veröffentlicht. Außerdem wurden die Angebote auf Gruppen mit besonderem Informations- und Orientierungsbedarf ausgeweitet, z. B. für Menschen mit anderem Kultur- und Sprachhintergrund, z. B. Russinnen und Russen sowie Ukrainerinnen und Ukrainer.

[23] Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., Verbraucherschutz bei digitalen Gesundheitsangeboten, https://www.vzbv.de/ueber-uns/projekte/verbraucherschutz-bei-digitalen-gesundheitsangeboten, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[24] Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., Faktencheck Gesundheitswerbung, www.faktencheck-gesundheitswerbung.de, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

- Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz

Ein im Jahr 2023 eingeleiteter Diskussionsprozess mit Bundesressorts, Ländern und Verbänden unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat Bedarf für eine Weiterentwicklung der verbraucherschützenden Regelungen des Wohn- und Betreuungsvertragsgesetzes (WBVG)[25] aufgezeigt. Die Ergebnisse sollen in eine Reform der gesetzlichen Regelungen einfließen. Das WBVG schützt in seinem bisherigen Anwendungsbereich Verbraucherinnen und Verbraucher, ältere, pflegebedürftige Menschen und volljährige Menschen mit Behinderungen, wenn sie einen Vertrag über die Überlassung von Wohnraum mit Pflege- oder Betreuungsleistungen abschließen. Gegenstand des Diskussionsprozesses waren die höchstrichterliche Rechtsprechung zum WBVG, die Stärkung der Verbraucherschlichtung und die Einbeziehung ambulanter Pflegeverträge in den Anwendungsbereich des WBVG.

5. Unterstützung von Verbraucherinnen und Verbrauchern in städtischen Quartieren und ländlichen Räumen

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Regionen, den Städten und in ländlichen Räumen ist der Bundesregierung ein wichtiges Anliegen.

In dem bis Ende 2024 laufenden Modellvorhaben „Verbraucher stärken im Quartier“ (www.verbraucherzentrale.de/quartiersprojekt) des BMUV in Kooperation mit dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) geben Mitarbeitende der Verbraucherzentralen seit 2017 durch direkte, aufsuchende Ansprache im Wohnumfeld niedrigschwellig und bürgernah Hilfestellung zu Fragen des wirtschaftlich-rechtlichen Verbraucherschutzes. Dies erfolgt in ausgewählten Stadtquartieren (pro Bundesland ein Stadtquartier) in Gebieten des Städtebauförderungsprogramms „Sozialer Zusammenhalt“ (bis einschließlich 2019 „Soziale Stadt“). Dabei wird u. a. die Verweiskultur der einzelnen Akteure vor Ort gestärkt, z. B. werden Hilfesuchende bei Unterstützungsbedarf an eine Schuldnerberatung verwiesen. Umgekehrt verweisen z. B. Migrationsberatungen bei verbraucherrechtlichen Problemen an die Verbraucherzentralen. Die Mittel stellt das BMWSB im Rahmen der ressortübergreifenden Strategie „Soziale Stadt - Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier“ zur modellhaften Erprobung ressortübergreifender Ansätze vor Ort zur Verfügung. Die Erfahrungen aus dem Modellvorhaben „Verbraucher stärken im Quartier“ fließen in neue Projekte ein, indem verstärkt aufsuchende Aspekte integriert werden, wie z. B. in dem o.g. Projekt „Sozialräumliche soziale Schuldnerberatung“ (vgl. Kapitel II. 2).

[25] Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2319 vom 31. Juli 2009), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 30. November 2019 (BGBl. I S. 1948 vom 5. Dezember 2019).

Dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zwischen Stadt und Land dient auch das im Haushalt des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) aufgesetzte Bundesprogramm Ländliche Entwicklung und Regionale Wertschöpfung (BULEplus), aus dem u. a. Mittel für ein Projekt der Verbraucherpolitik in ländlichen Räumen mit jungen Menschen zur Verfügung stehen (vgl. nachfolgend unter 6.).

6. Stärkung der Verbraucherkompetenz von Kindern und Jugendlichen

Die Verbraucherkompetenz Jugendlicher und junger Erwachsener zu verbessern, um diese zu verantwortungsbewusstem eigenständigem Handeln in einer komplexer gewordenen Konsumwelt zu befähigen, ist ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung. Das BMUV förderte deshalb bis zum 31. Dezember 2023 das Projekt der Fachstelle für Internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland e. V. (IJAB) „Jugend:Verbraucher:Dialog“ (www.jugendverbraucherdialog.de). Hier entwickelten junge Menschen in einer Jugendredaktion neue altersgerechte Formate der Verbraucherinformation, die vor allem über die von ihnen genutzten sozialen Netzwerke vermittelt werden.

Das BMUV fördert mit Mitteln aus dem Bundesprogramm Ländliche Entwicklung und Regionale Wertschöpfung (BULEplus) überdies bis zum 30. Juni 2025 das Projekt „Verbraucherschutz in ländlichen Regionen für junge Menschen“ der Verbraucherzentrale Bayern e. V. Im Projekt, das in enger Zusammenarbeit mit der Verbraucherzentrale e. V. Nordrhein-Westfalen und mit ehrenamtlichen Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartnern aus dem Jugendbereich durchgeführt wird, wird ein zielgruppenorientiertes, regelmäßiges Informations- und Unterstützungsangebot der Verbraucherzentralen in ländlichen Räumen geschaffen und zugleich das Ehrenamt gestärkt (www.verbraucherzentrale-bayern.de/verbraucherzentrale/verbraucherschutz-in-laendlichen-regionen-fuer-junge-menschen-87621).

Darüber hinaus haben im März 2023 das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gemeinsam die Initiative Finanzielle Bildung vorgestellt, mit der die finanzielle Bildung in Deutschland nachhaltig gestärkt werden soll. Zentrales Element der Initiative ist die Erarbeitung einer Finanzbildungsstrategie für Deutschland, die wesentliche Maßnahmen aufzeigen wird, die zur Stärkung der finanziellen Bildung in Deutschland ergriffen werden sollten – u. a. auch für Kinder und Jugendliche. Die OECD, die mit

Unterstützung des BMF und BMBF, einen breit angelegten Konsultationsprozess durchgeführt hat, stellte im September 2024 ihren Vorschlag hierfür vor.[26]

Des Weiteren wurde im Dezember 2023 die Finanzbildungsplattform „Mit Geld und Verstand“ (www.mitgeldundverstand.de) ins Leben gerufen, welche die bestehenden Finanzbildungsangebote öffentlicher Akteure adressatengerecht und gebündelt darstellt, u. a. auch für Berufseinsteiger, wie Jugendliche in Ausbildung. Zudem wird die Forschung im Bereich der finanziellen Bildung gestärkt, wozu im Dezember 2023 eine Forschungsförderrichtlinie veröffentlicht wurde.

[26] OECD, Finanzkompetenz in Deutschland stärken, Vorschlag für eine nationale Finanzbildungsstrategie, 2024, https://www.oecd.org/de/publications/finanzkompetenz-in-deutschland-starken_77d40624-de.html, zuletzt abgerufen am 14. November2024.

III. Nachhaltigkeit

1. Stärkung nachhaltigen Konsums und nachhaltiger Produktion

Die Etablierung des nachhaltigen Konsums ist im Hinblick auf die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (eng. sustainable development goals – kurz SDG[27]), welche mit der Agenda 2030 durch die Vereinten Nationen verabschiedet wurden, von herausragender Bedeutung und Dringlichkeit.[28] Insbesondere SDG 12 „Nachhaltige/r Konsum und Produktion“ ist hier hervorzuheben. Der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung[29] hat als zentrales Steuerungsorgan der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) am 3. Mai 2021 Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Nationalen Programms Nachhaltiger Konsum (NPNK)[30] von 2016 beschlossen.

Mit der Weiterentwicklung des Programms im Jahr 2021 wurde das Kompetenzzentrum Nachhaltiger Konsum beauftragt, ein Set an Indikatoren[31] zur Messung der Fortschritte und zur regelmäßigen Berichterstattung zu erarbeiten. Das Set von 20 Indikatoren liegt ressortabgestimmt vor und wurde am 21. August 2024 veröffentlicht.[32] Auch der Klimaschutz im Konsumbereich hat durch einen Staatssekretärsbeschluss einen höheren Stellenwert erhalten: Die konsumbezogenen Treibhausgasemissionen sollen pro Einwohner pro Kopf bis zum Jahr 2030 halbiert werden.[33]

Auf EU-Ebene wurden mit dem Europäischen Green Deal von 2019 und dem Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft von 2020 konkrete verbraucherpolitische Vorhaben zur Förderung des

[27] Vereinte Nationen, 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Website in Englisch), https://sdgs.un.org/goals, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[28] Bundesregierung, Die 17 globalen Nachhaltigkeitsziele verständlich erklärt, https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitsziele-erklaert-232174, zuletzt abgerufen am 7. November2024.

[29] Bundesregierung, Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, Nationales Programm für Nachhaltigen Konsum, Beschluss vom 3. Mai 2021, https://nachhaltigerkonsum.info/sites/default/files/medien/dokumente/beschluss-sts-ausschuss-5-2021-nachhaltiger-konsum-data.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[30] Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Weiterentwicklung 2021 – Kurzfassung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-weiterentwicklung-2021-kurzfassung-1875186, zuletzt abgerufen am 7.November 2024; Kompetenzzentrum Nachhaltiger Konsum, Nationales Programm für nachhaltigen Konsum, https://nachhaltigerkonsum.info/massnahmen, zuletzt abgerufen am 7.November 2024.

[31] Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Weiterentwicklung 2021 – Langfassung, Seite 93ff., https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1873516/9d73d857a3f7f0f8df5ac1b4c349fa07/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-barrierefrei-data.pdf, , zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[32] Umweltbundesamt, Indikatoren zur Messung nachhaltigen Konsums beschlossen, 21. August 2024, https://www.umweltbundesamt.de/themen/indikatoren-zur-messung-nachhaltigen-konsums; https://nachhaltigerkonsum.info/indikatoren, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[33] Bundesregierung, Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung tagt zum Transformationsbereich Energiewenden und Klimaschutz, 12. Dezember2022, https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/staatssekretaersausschuss-2154374, zuletzt abgerufen am 7. November2024, Bundesregierung, Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, Nationales Programm für Nachhaltigen Konsum, Beschluss vom 3. Mai 2021, a.a.O., S.3.

nachhaltigen Konsums angekündigt, die im Berichtszeitraum umgesetzt worden sind und im Folgenden dargestellt werden.

- Ausweitung von Ökodesign- und Energielabelvorgaben

Eine erfolgreiche Kreislaufwirtschaft kann nur mit reparierbaren und recycelbaren Produkten gelingen. Dies schützt endliche Ressourcen. Außerdem ist es für Verbraucherinnen und Verbraucher von Vorteil, wenn sie gebrauchte Geräte lange nutzen können.

Am 30. März 2022 hat die EU-Kommission die Sustainable Products Initiative vorgestellt. Die neue Ökodesign-Verordnung (Ecodesign for Sustainable Products Regulation - ESPR)[34] ist im Juli 2024 in Kraft getreten und löst damit die geltende Ökodesign-Richtlinie ab, unter welcher seit 2009 Anforderungen an energieverbrauchsrelevante Produkte gestellt werden.

Die ESPR beinhaltet ambitionierte Anforderungen an das Produktdesign für alle Produkte, die in Form von delegierten Rechtsakten zukünftig erlassen werden sollen. Vom Anwendungsbereich ausgeschlossen sind nur Nahrungs- und Futtermittel, medizinische Produkte, lebende Pflanzen und Tiere, Produkte menschlichen Ursprungs, Tier- und Pflanzenerzeugnisse, die direkt mit ihrer zukünftigen Reproduktion zu tun haben, sowie Fahrzeuge.

Diese Anforderungen umfassen den gesamten Lebenszyklus eines Produktes und bilden ein großes Spektrum an Ressourcen- und Energieeffizienzaspekten ab (u. a. Langlebigkeit, Reparierbarkeit, Wiederverwendung, Wasserverbrauch, Umweltfußabdruck). Gleichzeitig werden Leistungsanforderungen und Informationsanforderungen gestellt sowie Digitale Produktpässe und Ökodesign-Label eingeführt.

In Digitalen Produktpässen werden Informationen zum Produkt über die gesamte Lieferkette gesammelt. Hersteller könnten in der Zukunft verpflichtet werden, im Digitalen Produktpass den CO_2-Fußabdruck und Wasserverbrauch von Produkten anzugeben.

Außerdem beinhaltet die ESPR ein direktes Vernichtungsverbot für unverkaufte Textilien.

Unter der Ökodesign-Richtlinie für energieverbrauchsrelevante Produkte haben sich Ende 2022 die EU-Mitgliedstaaten und die EU-Kommission auf neue Ökodesign-Regeln[35] sowie unter dem

[34] Verordnung (EU) 2024/1781 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte, zur Änderung der Richtlinie (EU) 2020/1828 und der Verordnung (EU) 2023/1542 und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/125/EG (ABl. L, 2024/1781 vom 28. Juni 2024).

[35] Verordnung (EU) 2023/1670 der EU-Kommission vom 16. Juni 2023 zur Festlegung von Ökodesign-Anforderungen an Smartphones, Mobiltelefone, die keine Smartphones sind, schnurlose Telefone und Slate-Tablets gemäß der Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/826 der EU-Kommission (ABl. L 214 vom 31. August 2023, S. 47).

Dach der EU-Energieverbrauchkennzeichnungsverordnung über ein neues Energielabel[36] für Smartphones, Tablets und Mobiltelefone geeinigt:

Diese neuen Ökodesign-Anforderungen regeln zum ersten Mal deren Reparierbarkeit und schreiben die Verfügbarkeit von Ersatzteilen vor. So müssen die Hersteller Reparaturinformationen und bestimmte Ersatzteile, wie z. B. Displays und Akkus, für sieben Jahre zur Verfügung stellen. Darüber hinaus sollen Hersteller das Produkt künftig so gestalten, dass ein einfacherer Austausch von Komponenten möglich ist. Zusätzlich sollen die Hersteller Software-Updates für fünf Jahre zur Verfügung stellen. Software-Updates dürfen gleichzeitig nicht dazu führen, dass die Hardware beeinträchtigt wird. Ferner werden die Rechte von Unternehmen, die Smartphones und Tablets professionell wiederaufbereiten, mit der neuen Verordnung gestärkt. Die neuen Regeln werden ab Anfang 2025 angewendet.

Auf dem EU-Energielabel für die genannten Geräte werden erstmals Klassen für die Reparierbarkeit und die Gerätstoßfestigkeit angegeben. Hersteller von Smartphones und Tablets müssen künftig auf einer Skala von A-E angeben, wie gut reparierbar und robust ihre Geräte sind. Hinzu kommen Angaben zur Schutzklasse und zur erwartbaren Batterielebensdauer. Das neue Energielabel, welches auch wegweisend für weitere Produktgruppen ist, wird EU-weit ab 2025 auf den Geräten zu finden sein.

Sehr erfreulich für die Verbraucherinnen und Verbraucher ist auch die Einführung eines einheitlichen Ladekabels. Hierzu wurde im Jahr 2022 auf EU-Ebene beschlossen, dass die EU-Funkanlagen-Richtlinie[37] ab 2024 einen einheitlichen USB-C-Ladeanschluss für eine Vielzahl von Funkgeräten wie u. a. Mobiltelefone, Tablets, Digitalkameras, Spielekonsolen, tragbare Lautsprecher, eReader, kabellose Mäuse, Tastaturen, Spielzeuge und Notebooks vorschreibt. Gleichzeitig soll den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Wahl gelassen werden, ob sie ein Ladegerät zusammen mit einem neuen Gerät kaufen oder nicht (sog. Entbündelung). Die verbindliche Etablierung von einheitlichen endgeräteseitigen Ladeschnittstellen bei Funkanlagen zielt darauf ab, einen einheitlichen Branchenstandard zu setzen, der die Verbraucherfreundlichkeit verbessert, Ressourcen schont und Elektronikabfälle verringert.

[36] Delegierte Verordnung (EU) 2023/1669 der EU-Kommission vom 16. Juni 2023 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Energieverbrauchskennzeichnung von Smartphones und Slate-Tablets (ABl. L 214 vom 31. August 2023, S. 9).

[37] Richtlinie 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von Funkanlagen auf dem Markt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/5/EG (ABl. L 153 vom 22. Mai 2014, S. 62).

- Recht auf Reparatur

Durch die Reparatur von Produkten wird vermieden, dass diese vorzeitig zu Abfall werden. Die für die Produktherstellung aufgewendeten Umweltressourcen können so intensiver genutzt und Ressourcen in der Neuproduktion eingespart werden. Elektroschrott z. B. ist in Europa ein großes Problem. Die jährliche Masse der gemäß dem Elektro- und Elektronikgerätegesetz in Verkehr gebrachten Geräte hat sich in den Jahren 2011 bis 2022 allein in Deutschland fast verdoppelt.[38] Gleichzeitig hat die Nutzungsdauer vieler Geräte abgenommen, der Anteil der Haushaltsgroßgeräte, die innerhalb der ersten fünf Jahre ersetzt werden, hat dagegen zugenommen.[39]

Neben der mangelnden Verfügbarkeit und den hohen Kosten von Ersatzteilen und Reparaturen sowie fehlenden Reparaturinformationen sind vor allem die mangelnde Reparierbarkeit und in letzter Zeit vermehrt auch software-seitige Hürden als Gründe für die seltene Reparatur zu nennen.[40]

Am 30. Juli 2024 ist die neue europäische Right to Repair Richtlinie[41] in Kraft getreten, die bis Ende Juli 2026 in deutsches Recht umzusetzen ist. Ziel ist es, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern ein Recht auf Reparatur gegeben wird und in der Europäischen Union der nachhaltige Konsum gefördert wird.

Die Richtlinie regelt daher u. a., dass Hersteller bestimmter Produkte zukünftig verpflichtet werden sollen, defekte Geräte gegen ein angemessenes Entgelt zu reparieren und über ihre Reparaturpflicht zu informieren. Dies gilt für die im Annex II enthaltenen Produkte bzw. Produktgruppen, die unter der EU-Ökodesign-Richtlinie bereits Reparaturanforderungen erfüllen müssen. Diese Herstellerverpflichtung zur Reparatur lässt etwaige Gewährleistungsansprüche gegen den Verkäufer oder etwaige Herstellergarantien unberührt.

Entscheiden sich Käuferinnen und Käufer im Rahmen des kaufrechtlichen Gewährleistungsrechts für die Reparatur der mangelhaften Kaufsache anstelle einer Ersatzlieferung, so erhalten diese

[38] Umweltbundesamt, Daten zur Umwelt, Mengen-und Kennzahlenentwicklung bei Elektroaltgeräten (Berichtsjahre 2006 bis 2022), https://www.umweltbundesamt.de/bild/tab-mengen-kennzahlenentwicklung-bei, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[39] Umweltbundesamt (Hrsg.), Einfluss der Nutzungsdauer von Produkten auf ihre Umweltwirkung: Schaffung einer Informationsgrundlage und Entwicklung von Strategien gegen „Obsoleszenz“, Februar 2016, S. 24, S. 92, https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/einfluss-der-nutzungsdauer-von-produkten-auf-ihre-1, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[40] Umweltbundesamt (Hrsg.), Weiterentwicklung von Strategien gegen Obsoleszenz einschließlich rechtlicher Instrumente, Juni 2020, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_115-2020_weiterentwicklung_von_strategien_gegen_obsoleszenz_einschliesslich_rechtlicher_instrumente.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November2024.

[41] Richtlinie (EU) 2024/1799 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über gemeinsame Vorschriften zur Förderung der Reparatur von Waren und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinien (EU) 2019/771 und (EU) 2020/1828 (ABl. L, 2024/1799 vom 10. Juli 2024).

eine zusätzliche einmalige Gewährleistungsfrist von einem Jahr. Das Wahlrecht der Käuferinnen und Käufer zwischen Reparatur und Ersatzlieferung bleibt davon unberührt.

Durch die Richtlinie soll ein freiwilliges Europäisches Reparatur-Informationsformular geschaffen werden, das es Verbraucherinnen und Verbrauchern erleichtern soll, über die Reparatur zu entscheiden. Reparaturanbieter können danach dem Verbraucher oder der Verbraucherin freiwillig ein Reparaturformular in angemessener Zeit zur Verfügung stellen, das u. a. Informationen zu Preis, Dauer der Reparatur und etwaigen Zusatzleistungen enthalten soll. Adressaten der Reparaturverpflichtung sind die Hersteller. Die Ware kann unentgeltlich oder gegen einen angemessenen Preis repariert werden. Ferner sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass für ihr Hoheitsgebiet mindestens eine Online-Plattform besteht, die es den Verbraucherinnen und Verbrauchern ermöglicht, Reparaturbetriebe zu finden.

Um der Wegwerfkultur entgegenzutreten, stärkt das BMUV ab 2024 mit einem neuen Förderprogramm ehrenamtliche Reparaturinitiativen, wie z. B. Selbsthilfewerkstätten und Repair-Cafés.

- Unterbindung von Greenwashing und vorzeitigem Produktverschleiß

Wollen Verbraucherinnen und Verbraucher eine nachhaltige Konsumentscheidung treffen, sehen sie sich mit vielen nachhaltigkeitsbezogenen Produktangaben sowie einer Unmenge an Siegeln mit Umweltbezug konfrontiert. Nach Angaben der EU-Kommission werden in der Europäischen Union z. B. 232 Umweltzeichen verwendet.[42] Gerade im Internet ist Umweltwerbung weit verbreitet: 80 Prozent der Webseiten von Onlineshops oder Anzeigen für Produkte oder Dienstleistungen enthielten 2020 mindestens eine Umweltaussage.[43]

Über Produktsiegel aus dem Handel können sich Verbraucherinnen und Verbraucher u. a. über das BMZ-Informationsportal www.Siegelklarheit.de informieren. Siegelklarheit soll Orientierung beim Einkauf geben und „Greenwashing“ mit unglaubwürdigen Siegeln in ausgewählten Produktgruppen erschweren.

[42] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Begründung ausdrücklicher Umweltaussagen und die diesbezügliche Kommunikation (Richtlinie über Umweltaussagen), COM (2023) 166 final, 2023/0085 (COD), S. 5.
[43] EU-Kommission, Environmental claims in the EU: Inventory and reliability assessment Final report (Umweltaussagen in der EU: Bestandsaufnahme und Zuverlässigkeitsbewertung, Abschlussbericht), 2020, S. 15, https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/b11ba10b-5049-4564-b47a-51a9bc9003c8/details?download=trueebenda, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

Die Werbewirkung von Umweltaussagen ist nach einer Studie, die der vzbv in Auftrag gegeben hat, erheblich.[44] Die Anpreisungen können die positive Umwelteinschätzung mancher Produkte durch Verbraucherinnen und Verbraucher deutlich erhöhen, und das unabhängig von ihrer Belastbarkeit; staatliche Siegel erzielen eine vergleichbare Wirkung.[45] Die EU-Kommission fand wiederum heraus, dass mehr als die Hälfte der umweltbezogenen Werbung vage, irreführend oder unbegründet ist.[46] Hier setzen sowohl die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Februar 2024 zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EU hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen (Empowering Consumers for the Green Transition – EmpCo-Richtlinie)[47] als auch der Richtlinienvorschlag der EU-Kommission über die Begründung ausdrücklicher Umweltaussagen und die diesbezügliche Kommunikation (Green Claims Directive – GCD)[48] von 2023 an.

Ziel der EmpCo-Richtlinie ist es, Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lage zu versetzen, nachhaltige Konsumentscheidungen zu treffen und dadurch auch auf Unternehmerseite Anstrengungen für nachhaltige Produkte zu honorieren. Die Umsetzung in deutsches Recht hat bis zum 27. März 2026 zu erfolgen; die Regelungen sollen am 27. September 2026 in Kraft treten.

Die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (UGP-RL) wird dabei um neue Regelungen im Hinblick auf Umweltaussagen ergänzt, die das allgemeine Irreführungsverbot für bestimmte Konstellationen konkretisieren, die in der Instanzrechtsprechung bislang teilweise uneinheitlich beurteilt wurden.

Sog. allgemeine Umweltaussagen, die ausdrücken, dass ein Produkt, eine Marke oder ein Unternehmen positive, verringerte oder keine Auswirkungen auf die Umwelt hat, werden verboten, wenn die betreffende Umweltaussage nicht nachgewiesen werden kann.

Wenn sich die Umweltaussage auf ein zukünftiges, d. h. ein noch zu erbringendes Umweltengagement bezieht, ist die Verwendung nur möglich, wenn Verbraucherinnen und Verbrauchern vom Unternehmen ein Umsetzungsplan zur Verfügung gestellt wird, in dem das geplante Engagement verbindlich und klar festgelegt wird.

---

[44] Zühlsdorf et al., Grüne Marketingclaims auf Lebensmitteln – Verbraucherstudie zum Verständnis von umwelt- und klimabezogenen Werbeaussagen, 2023, S. 5ff., https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-03/22-01-15_Gr%C3%BCne-Marketingclaims.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[45] S. ebenda.

[46] EU-Kommission, Environmental claims in the EU: Inventory and reliability assessment Final report, a.a.O., S. 85.

[47] Richtlinie (EU) 2024/825 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Februar 2024 zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EU hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und durch bessere Informationen (ABl. L, 2024/825 vom 6. März 2024).

[48] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Begründung ausdrücklicher Umweltaussagen und die diesbezügliche Kommunikation (Richtlinie über Umweltaussagen), COM (2023) 166 final, 2023/0085 (COD).

Für Werbung mit CO_2-Kompensationaussagen gelten zukünftig besondere Anforderungen: Die Bewerbung eines Produktes mit einer CO_2-Kompensationaussage (beispielsweise „dieses Produkt ist klimaneutral“) wird als irreführend eingestuft, wenn die „Klimaneutralität“ des Produktes „nur“ durch den Erwerb von CO_2-Zertifikaten erreicht wird. Eine produktbezogene CO_2-Kompensationsaussage wie „klimaneutral“ ist hingegen zulässig, wenn das Produkt innerhalb der eigenen Wertschöpfungskette über den gesamten Lebenszyklus hinweg (Produktion, Gebrauch, Entsorgung) CO_2-neutral ist. Unternehmen werden nicht daran gehindert, für ihre Investitionen in Umweltinitiativen (einschließlich Erwerb von CO_2-Zertifikaten) zu werben, soweit dies nicht irreführend erfolgt.

Die Änderungen durch die EmpCo-Richtlinie in der Verbraucherrechte-Richtlinie sehen unter bestimmten Voraussetzungen zusätzliche Informationspflichten am „Point of Sale“ u. a. zur freiwilligen gewerblichen Garantie, zur Reparierbarkeit und zu Softwareupdates vor.

Für die GCD wurde am 17. Juni 2024 von den Mitgliedstaaten eine allgemeine Ausrichtung für den Entwurf der Richtlinie beschlossen. Die GCD soll als lex specialis zur EmpCo-Richtlinie das Ziel verfolgen, eine Irreführung der Verbraucherinnen und Verbraucher durch weitere Spezialregeln für freiwillige Umweltaussagen einschließlich Umweltzeichen im Business-to-Consumer Segment zu vermeiden. Bereits bestehende Regeln zu grünen Umweltaussagen, wie die EU-Ecolabel-Verordnung[49], das Bio-Siegel für Lebensmittel[50] sowie das Umweltmanagementsystem EMAS (Eco-Management and Audit Scheme)[51] sollen unberührt bleiben.

2. Unterstützung nachhaltiger Mobilität

Mobilität ist ein Grundbedürfnis der Menschen. Allerdings ist der Mobilitätssektor heute noch nicht hinreichend klimafreundlich. Zudem sind mit der Mobilität von Verbraucherinnen und Verbrauchern eine Reihe von Umweltbelastungen verbunden. Die Förderung der Mobilität der Zukunft wird technologieneutral gestaltet und jede Mobilitätsform berücksichtigt.

Im Jahr 2023 wurde - als Nachfolge für das zeitlich befristete 9-Euro-Ticket - das Deutschlandticket eingeführt, das ein neues, attraktives Ticket-Angebot für den Öffentlichen Personennahverkehr

[49] Verordnung (EG) 66/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über das EU-Umweltzeichen (ABl. L 27 vom 30. Januar 2010, S. 1).

[50] Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates (ABl. L 150 vom 14. Juni 2018, S. 1).

[51] Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 sowie der Beschlüsse 2001/681/EG und 2006/193/EG der EU-Kommission (ABl. L 342 vom 22. Dezember 2009, S. 1).

(ÖPNV) bietet. Mit dem Mobilitätsdatengesetz[52] werden die Datengrundlage für zuverlässigere Reise- und Verkehrsinformationen verbessert und somit Möglichkeiten für klimabewussteren Verkehr geschaffen. Zudem ermöglicht und fördert die Bundesregierung den Einsatz von nachhaltigen erneuerbaren Kraftstoffen, z. B. fortschrittliche Biokraftstoffe und erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs (sog. E-Fuels). Dazu gehörte die Änderung der 10. Bundesimmissionsschutzverordnung, wodurch das Tanken von 100 Prozent erneuerbaren Kraftstoffen durch Jedermann ermöglicht wurde. Durch den nutzerfreundlichen Ausbau der Ladeinfrastruktur wird die Elektromobilität gefördert. Mit der Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (AFIR)[53] hat die Europäische Union einheitliche Zielvorgaben zur Beschleunigung des Infrastrukturaufbaus festgelegt. Ziel ist, insbesondere die Ladeinfrastruktur so zu gestalten, dass das Laden von elektrischen Fahrzeugen flexibel und spontan ermöglicht wird. Auf nationaler Ebene bildet der Masterplan Ladeinfrastruktur II[54] die Gesamtstrategie der Bundesregierung für den Aufbau einer flächendeckenden, bedarfsgerechten und nutzerfreundlichen Ladeinfrastruktur.

- Das Deutschlandticket

Mit dem Deutschlandticket wurde im Mai 2023 ein bundesweit gültiges Ticket eingeführt, um den ÖPNV zu stärken und einen Anreiz zum Umstieg auf den ÖPNV zu setzen. Das digitale Deutschlandticket kostet im Einführungspreis als Abonnement 49 Euro im Monat, ist für die Nahverkehrsangebote im ganzen Bundesgebiet nutzbar und monatlich kündbar.

Die Bundesregierung fördert mit dem Deutschlandticket vor allem die dauerhafte Vereinfachung des Tarifsystems im ÖPNV. Derzeit nutzen rund 13 Millionen Abonnenten das Deutschlandticket, inklusive der anlaufenden Deutschland-Semestertickets.[55]

Die Verkehrsminister der Länder haben sich im September 2024 auf einen neuen Preis von 58 Euro ab dem 1. Januar 2025 geeinigt.

[52] Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Bereitstellung und Nutzung von Mobilitätsdaten und zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes, 25. September 2024, https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Gesetze-20/entwurf-eines-gesetz-bereitstellung-und-nutzung-von-mobilitaetsdaten.html, zuletzt abgerufen am 14. November 2024.

[53] Verordnung (EU) 2023/1804 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/94/EU (ABl. L 234 vom 22. September 2023, S.1).

[54] Bundesregierung, Masterplan Ladeinfrastruktur II, Oktober 2022, https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/masterplan-ladeinfrastruktur-2.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[55] Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/12713 – Aktueller Stand zum 49-Euro-Ticket, Drucksache 20/13259 vom 2. Oktober 2024. https://dserver.bundestag.de/btd/20/132/2013259.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

Nach erfolgter Auswertung der verkehrlichen und finanziellen Auswirkungen des Deutschlandtickets ist im Jahr 2025 ein erneutes Gesetzgebungsverfahren erforderlich, um auf der Grundlage der dann erfolgten Regelungen zum Nachteilsausgleich die weitere Finanzierung des bundesweit gültigen Nahverkehrstickets dauerhaft zu sichern.

- Nutzerfreundliche Ladeinfrastruktur

Voraussetzung für den Erfolg der Elektromobilität ist neben einem vielfältigen, verschiedene Bedürfnisse abdeckenden Angebot an preislich attraktiven Elektrofahrzeugen auch die Verfügbarkeit und der Zugang zur Ladeinfrastruktur. Wesentliches Ziel der Gesamtstrategie der Bundesregierung ist der Ausbau einer flächendeckenden, bedarfsgerechten und nutzerfreundlichen Ladeinfrastruktur. Eine solche Ladeinfrastruktur unterstützt bei der Suche nach einem geeigneten freien, öffentlich zugänglichen Ladepunkt und der vorausschauenden Ausstattung des Ladestandortes. Wichtige Faktoren sind zudem neben der Möglichkeit zur automatischen und nutzerfreundlichen Authentifizierung auch das Starten des Ladevorgangs und die Option, ohne einen Vertrag die Ladeinfrastruktur auf ad-hoc-Basis nutzen zu können. Zudem sind Preistransparenz, vertragliche Wahlmöglichkeiten und die Barrierefreiheit essentielle Kriterien.

Der Masterplan Ladeinfrastruktur II, den das Kabinett im Oktober 2022 verabschiedet hat, adressiert u. a. diese Themen mit 68 Einzelmaßnahmen zur Bearbeitung in der laufenden Legislaturperiode.

Den europaweit einheitlichen Rechtsrahmen für den Betrieb öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur stellt seit dem 13. April 2024 die europäische Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (AFIR) dar. Die Regelungen der AFIR legen u. a. verbindliche Ladeinfrastruktur-Ausbauziele für Pkw, leichte und schwere Nutzfahrzeuge sowie qualitative Anforderungen beim Ad-hoc-Laden wie Bezahloptionen und Preisangaben fest.

Die von Mobilitätsdienstleistern erhobenen Preise müssen angemessen, transparent und diskriminierungsfrei sein. Den Fahrerinnen und Fahrern müssen vor Beginn des Ladevorgangs alle relevanten Informationen einschließlich Roaming-Preise für ihren Ladevorgang zur Verfügung stehen. Weitere für die Ladeinfrastruktur wichtige Bestimmungen sind die Verpflichtung der Infrastrukturbetreiber, statische und dynamische Daten auf den Nationalen Zugangspunkten (NAP)[56] zur Verfügung zu stellen, von dem diese abgerufen werden können, sowie die Einrichtung eines europäischen Zugangspunkts, der den Zugang zu den verschiedenen nationalen Zugangspunkten erleichtert. Zu der Durchführung dieser Bestimmungen wird auch das

[56] In Deutschland die Mobilithek (https://mobilithek.info)

Mobilitätsdatengesetz beitragen, indem es die zuständige Stelle für die Zusammenführung der Daten im NAP benennt sowie bei Nicht-Erfüllung Zwangsgelder einführt.

- Mobilitätsdatengesetz

Das Mobilitätsdatengesetz, dessen Entwurf im Oktober 2024 im Bundeskabinett beschlossen worden ist, soll die Voraussetzungen für innovative Geschäftsmodelle im Bereich der Mobilitätsdienstleistungen und mittels einer besseren verkehrsträgerübergreifenden Datengrundlage Anreize für einen klimabewussteren Verkehr schaffen. Mit einer breiteren Verfügbarkeit sowie höherer Qualität beispielsweise der ÖPNV-, SPNV- und SPFV-Daten werden hochwertigere Reise- und Verkehrs-Informationsdienste ermöglicht, die auf die Nachhaltigkeit im Verkehrssektor einzahlen werden.

3. Weniger Verpackungen

Der Verbrauch von Verpackungen steigt in Deutschland seit Jahren an.[57] Der Verpackungsverbrauch privater Endverbraucherinnen und Endverbraucher lag 2021 bei 8,78 Millionen Tonnen und stieg damit im Vergleich zum Vorjahr um 0,7 Prozent bzw. 58 Kilotonnen an.[58] Verpackungen sind notwendig für den sicheren Transport und die hygienische Aufbewahrung von Lebensmitteln und anderen Waren. Gleichzeitig benötigt die Herstellung von Verpackungen Ressourcen. Auch das Recycling und die Entsorgung von Verpackungsabfällen kosten Energie und belasten die Umwelt. Unachtsam weggeworfene Verpackungen können in der Natur Schaden anrichten und z. B. zur Belastung mit sog. Mikroplastik beitragen.[59]

Verpackungsabfälle werden in Deutschland bei den privaten Endverbraucherinnen und Endverbrauchern durch die dualen Systeme gesammelt und dann einer Verwertung anhand der Vorgaben aus dem Verpackungsgesetz zugeführt. Dabei sind die dualen Systeme auch verpflichtet, zur Verbraucheraufklärung beizutragen.

[57] Umweltbundesamt (Hrsg.), Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2021, Abschlussbericht, November 2023, S. 71 f., https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/162_2023_texte_aufkommen_verpackungsabfaelle.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November2024.

[58] S. ebenda, S. 22.

[59] Umweltbundesamt (Hrsg.), Quellen für Mikroplastik mit Relevanz für den Meeresschutz in Deutschland“, August 2015, S. 22, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_63_2015_quellen_fuer_mikroplastik_mit_relevanz_fuer_den_meeresschutz_1.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November2024.

Um die negativen Umweltfolgen von Verpackungen einzudämmen, ist neben der Sammlung und Verwertung die Verringerung des Aufkommens an Verpackungsabfällen von großer Bedeutung. Hierfür wird die EU-Verpackungsverordnung künftig neue Maßstäbe setzen. Die zwischen Rat und Europäischem Parlament im März 2024 dazu gefundene Trilogeinigung[60] sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die pro Kopf anfallenden Verpackungsabfälle im Vergleich zum Jahr 2018 bis zum Jahr 2030 um mindestens 5 Prozent, bis zum Jahr 2035 um mindestens 10 Prozent und bis zum Jahr 2040 um mindestens 15 Prozent verringern.

Die EU-Verpackungsverordnung enthält verschiedene Maßnahmen, die sich positiv für Verbraucherinnen und Verbraucher auswirken können. So dürfen Verpackungen mit Eigenschaften, die lediglich darauf abzielen, das wahrgenommene Volumen des Produkts beispielsweise durch Doppelwände oder unnötige Schichten zu vergrößern, künftig grundsätzlich nicht mehr in Verkehr gebracht werden. Damit wird dieser Art von „Mogelpackungen“ ein Riegel vorgeschoben. Darüber hinaus wird 36 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung europaweit eine generelle Pflicht für den Take-Away-Sektor gelten, Speisen und Getränke auch in Mehrwegverpackungen anzubieten.

[60] Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. April 2024 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0318_DE.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

IV. Verbraucherschutz in der digitalen Welt

1. Digitale Verbraucherrechte

Neben vielen Chancen und Möglichkeiten führt die zunehmende Digitalisierung für Verbraucherinnen und Verbraucher auch zu neuen Risiken und Herausforderungen. Große Internet-Unternehmen und marktmächtige Plattformen führen beispielsweise zu einem erheblichen strukturellen Ungleichgewicht zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher, die regelmäßig nicht auf die Angebote der Plattformen verzichten können bzw. wollen.[61] So bestehen aufgrund der massenhaften Erhebung und Nutzung von Verbraucherdaten ein erhebliches informatorisches und ökonomisches Machtgefälle sowie Sicherheitsrisiken. Auch im Hinblick auf Transparenz und Fairness stoßen Nutzerinnen und Nutzer in der digitalen Welt immer wieder auf Hürden, die ihnen die Durchsetzung ihrer Rechte gegenüber Unternehmen erschweren. Hierzu zählen u. a. manipulative und irreführende Gestaltungspraktiken (sog. Dark Patterns), die beispielsweise das Kündigen oder den Widerruf von Verträgen erschweren und z. B. durch die Möglichkeit des endlosen Scrollings oder dem automatischen Abspielen von Videos einen süchtig machenden Effekt auf Nutzerinnen und Nutzer haben können.[62] Aber auch die zunehmende Komplexität von Diensten und Produkten sowie Beweisschwierigkeiten können unter Umständen die Geltendmachung von Rechten erschweren.[63] Darüber hinaus sorgen Verbraucherinnen und Verbraucher sich in hohem Maße über die Nutzung ihrer personenbezogenen Daten für personalisierte Online-Werbung.[64] Das Zusammenwirken von Phänomenen wie manipulativer Gestaltung (Dark Patterns), personalisierter Werbung und massenhafter Datenerhebung führt auch dazu, dass nicht-nachhaltige Konsummuster gestärkt und Verbraucherinnen und

[61] Kettner et al., Faktenblatt: Umfrage zu Machtstrukturen im digitalen Raum, ConPolicy GmbH, Februar 2023, https://www.conpolicy.de/data/user_upload/Kurzanalysen/ConPolicy_Umfrage_Machtstrukturen.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November2024.

[62] 97 Prozent der in der EU meistgenutzten Webseiten und Apps bedienen sich irreführender oder manipulierender Geschäftspraktiken (EU-Kommission, Behavioural study on unfair commercial practices in the digital environment: dark patterns and manipulative personalisation, April 2022, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/606365bc-d58b-11ec-a95f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-257599418, S. 6, S. 45, zuletzt abgerufen am 7. November2024), dabei verstoßen 37 Prozent bereits nach geltendem Recht klar gegen die Richtlinie gegen unlauteren Wettbewerb (EU-Kommission, Consumer Conditions Scoreboard, März 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2023-10/consumer_conditions_scoreboard_2023_v1.1.pdf, S. 20, zuletzt abgerufen am 7.November2024).

[63] EU-Kommission, Impact Assessment Report accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on liability for defective products, (Produkthaftungsrichtlinie – Anpassung der Haftungsvorschriften an das digitale Zeitalter, die Kreislaufwirtschaft und globale Wertschöpfungsketten), September 2022, S. 19, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12979-Product-Liability-Directive-Adapting-liability-rules-to-the-digital-age-circular-economy-and-global-value-chains_en, zuletzt abgerufen am 7. November2024.

[64] Laut dem aktuellen Verbraucherbarometer der EU-Kommission haben 94 Prozent der Befragten Sorgen im Hinblick auf personalisierte Werbung geäußert. Die meistgenannten Aspekte waren eine zweckwidrige Verarbeitung ihrer Daten, das Sammeln und Verarbeiten von Daten ohne Wissen und Einverständnis sowie das Setzen von Cookies (EU-Kommission, Consumer Conditions Scoreboard, a.a.O., S. 7).

Verbraucher zu Überkonsum angeregt werden. Die hieraus resultierenden Gewinne stärken nicht zuletzt Plattform-Unternehmen auf den Online-Märkten und es erwächst eine zunehmende ökonomische Machtkonzentration im E-Commerce zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher.

Auf diese Probleme und Herausforderungen wurde von der Bundesregierung im Berichtszeitraum mit verschiedenen neuen Gesetzesvorhaben und Projekten zur Stärkung von Verbraucherrechten, Fairness, Wahlfreiheit, Transparenz und fairem Wettbewerb reagiert.

Das im Berichtszeitraum vermehrt zu beobachtende Phänomen, dass Produkte aus Drittstaaten über Online-Marktplätze im Wege von Direktimporten vom Hersteller zu Endverbraucherinnen und Endverbrauchern in der EU verschickt werden, schafft neue Risiken für Verbraucherinnen und Verbraucher und zusätzliche Herausforderungen für die Rechtsdurchsetzung, insbesondere für Marktüberwachungsbehörden und Zoll. Bei diesen Produkten wurden von Marktüberwachungsbehörden und Verbraucherschutzverbänden im Rahmen von Stichproben festgestellt, dass häufig EU-Vorgaben u. a. an Produktsicherheit, Umwelt- Verbraucher- und Gesundheitsstandards nicht eingehalten werden. Diese Entwicklung führt zu Gefahren für Verbraucherinnen und Verbraucher und schadet einem Level Playing Field mit rechtstreuen Anbietern. Um den Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern in der EU sicherzustellen, muss die Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften durch E-Commerce-Plattformen in enger Zusammenarbeit mit der EU-Kommission und anderen Mitgliedstaaten konsequent durchgesetzt werden. Auf EU-Ebene hat sich die Bundesregierung daher für ein koordiniertes und entschlossenes Vorgehen sowie einen engen Austausch der Mitgliedstaaten ausgesprochen. Auf nationaler Ebene erarbeitet die Bundesregierung aktuell einen umfassenden „Aktionsplan E-Commerce“, u. a. um bestehende Vorgaben des Verbraucher- und Umweltschutzes und der Produktsicherheit konsequent auch gegenüber Online-Plattformen und Händlern aus Drittstaaten durchzusetzen.

- Mehr Rechte und Schutz auf Online-Plattformen (Digital Services Act)

Der EU-Digital Services Act (DSA)[65] ist seit dem 17. Februar 2024 vollumfänglich für sämtliche Vermittlungsdienste anzuwenden. Für einzelne, als sehr große Online-Plattform oder Suchmaschine designierte Vermittlungsdienste galt der DSA schon vor diesem Datum. So benannte die EU-Kommission erstmals am 25. April 2023 siebzehn sehr große Online-Plattformen und zwei sehr große Online-Suchmaschinen, für die der DSA bereits mit Ablauf von vier Monaten

[65] Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste) (ABl. L 277 vom 27. Oktober 2022, S. 1).

– also ab dem 25. August 2023 – Anwendung fand.[66] Seitdem hat die EU-Kommission sechs weitere sehr große Online-Plattformen benannt.[67]

Der DSA enthält ein einheitliches Regelwerk zu den grundlegenden Pflichten und Verantwortlichkeiten von Vermittlungsdiensten, die in der EU angeboten werden. Dazu gehören beispielsweise Online-Plattformen wie Online-Marktplätze, Vergleichsplattformen und Soziale Netzwerke sowie Suchmaschinen. Aus Verbrauchersicht konnten folgende wichtige Verbesserungen erreicht werden:

- Stärkung der Nutzerrechte, insbesondere mehr Transparenz bei Empfehlungs-Parametern;
- Stärkung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen, u. a. indem geeignete Maßnahmen ergriffen werden müssen, um ein hohes Maß an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz von Minderjährigen zu erzielen;
- Verbot von Dark Patterns (irreführendes und manipulatives Web-Design) auf Online-Vermittlungsdiensten, soweit sie die Entscheidungsfreiheit maßgeblich beeinträchtigen oder behindern;
- Beschränkungen von personalisierter Werbung: Verbot von individuell zugeschnittener Werbung bei Minderjährigen unter Verwendung personenbezogener Daten sowie ein generelles Verbot der Nutzung von besonderen Kategorien von Daten nach der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)[68] (z. B. ethnische Herkunft oder Gesundheitsdaten) für personalisierte Werbung;
- Verpflichtungen für Online-Marktplätze, u. a. durch Nachverfolgung von Unternehmen zur Eindämmung des weitreichenden und teilweise gefährlichen illegalen Handels mit Waren und Tieren auf Marktplätzen beizutragen. Plattformbetreiber müssen die entsprechenden Händler nach besten Kräften mittels Kontaktdaten und soweit einschlägig Registerauszug identifizieren, bevor sie diesen die Nutzung ihrer Dienste gestatten dürfen;
- Anbieter von Online-Plattformen, die Verbraucherinnen und Verbrauchern den Abschluss von Fernabsatzverträgen mit Unternehmern ermöglichen, müssen sich in angemessener Weise darum bemühen, stichprobenartig zu prüfen, ob Produkte oder Dienstleistungen, die auf ihrer Plattform angeboten werden, in amtlichen, frei zugänglichen und maschinenlesbaren Online-Datenbanken oder -Schnittstellen als rechtswidrig eingestuft wurden;

[66] EU-Kommission, Pressemitteilung: Gesetz über digitale Dienste: Kommission benennt erstmals sehr große Online-Plattformen und Suchmaschinen, 25.04.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2413, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[67] EU-Kommission, Überwachung der benannten sehr großen Online-Plattformen und Suchmaschinen im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[68] Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1).

- Verpflichtung für Hosting-Diensteanbieter zur Schaffung von Melde- und Abhilfeverfahren für rechtswidrige Inhalte;
- Des Weiteren haben sie über Entfernung von rechtswidrigen Inhalten unverzüglich die öffentlich zugängliche EU-Transparenzdatenbank bei der EU-Kommission zu informieren. Deutschland setzt sich derzeit auf europäischer Ebene dafür ein, diese Datenbank auch für die vollziehenden Behörden des Bundes und der Länder (Marküberwachungsbehörden, Vollzugsbehörden) nutzbar und über eine digitale Schnittstelle zugänglich zu machen. Die genannten Behörden hätten dann die Möglichkeit, Waren physisch vom Markt zu nehmen.

Zur Durchführung des DSA im nationalen Recht und zur Anpassung des nationalen Rechts hat der Deutsche Bundestag ein Gesetz zur Durchführung des DSA sowie zur Durchführung der EU-Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten[69] und zur Änderung weiterer Gesetze verabschiedet („Digitale-Dienste-Gesetz“, oder „DDG“[70]). Das DDG ist am 14. Mai 2024 in Kraft getreten. Mit dem DDG wird eine Koordinierungsstelle für digitale Dienste in der Bundesnetzagentur als zuständige nationale Koordinierungsstelle für die Beaufsichtigung der Anbieter von Vermittlungsdiensten und Durchsetzung des DSA benannt, der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit mit anderen Behörden wird geregelt sowie Sanktionsvorschriften erlassen.

Der DSA wird für Vermittlungsdienste mit Sitz in Deutschland, die nicht als sehr große Online-Plattform oder sehr große Online-Suchmaschine benannt wurden, grundsätzlich von der Koordinierungsstelle für digitale Dienste durchgesetzt. Daneben werden datenschutzrechtliche Aspekte des DSA von der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und Aspekte des Jugendmedienschutzes von der Stelle zur Durchsetzung von Kinderrechten in der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz sowie den Landesmedienanstalten durchgesetzt. Beschwerden der Verbraucherinnen und Verbraucher über Verstöße gegen den DSA können unabhängig vom Niederlassungsort der Online-Plattform an die Koordinierungsstelle als zentrale Beschwerdestelle gerichtet werden, die diese dann entsprechend weiterleitet und für den Beschwerdeführer durchgehend als Ansprechpartnerin im Verfahren zur Verfügung steht.

- Transparenz und Fairness

Ein wichtiger Aspekt im Bereich Transparenz und Fairness ist die nutzerfreundliche Gestaltung von Benutzeroberflächen. Nutzerinnen und Nutzer dürfen nicht durch Dark Patterns zu ungewollten oder nachteiligen Entscheidungen gedrängt werden. So haben u. a. im Rahmen der öffentlichen

[69] Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten (ABl. L 186 vom 11. Juli 2019, S. 57).
[70] Digitale-Dienste-Gesetz vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149 vom 13. Mai 2024).

Konsultation der EU-Kommission zum sog. Fitness-Check des digitalen EU-Verbraucherrechts fast 89 Prozent der befragten Nutzerinnen und Nutzer angegeben, dass sie das Design von Webseiten oder Apps irreführend oder verwirrend fanden.[71] Außerdem ergab eine Studie der EU-Kommission zum Thema Dark Patterns, dass 97 Prozent der in der EU meistgenutzten Webseiten und Apps sich irreführender oder manipulierender Geschäftspraktiken bedienen und die meisten Webseiten sogar mehrere Dark Patterns kombinieren. Gleichzeitig ist die Fähigkeit zur Wahrnehmung von Dark Patterns bei durchschnittlichen Verbraucherinnen und Verbrauchern eher limitiert.[72] Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass trotz des starken EU-Rechtsrahmens, einschließlich der UGP-RL, die als flexibel genug angesehen wird, um die meisten unlauteren Geschäftspraktiken abzudecken, einige Gesetzesanpassungen erforderlich sein könnten, um besser auf Dark Patterns und manipulative Personalisierung reagieren zu können. Im Rahmen des Digital Services Act (vgl. Kapitel IV. 1.), des Digital Markets Act (DMA)[73] und der Reform der Richtlinie Fernabsatz von Finanzdienstleistungen konnten Regelungen gegen manipulative und irreführende Gestaltungspraktiken in Teilbereichen erreicht werden (vgl. Kapitel II. 3.). Die Bundesregierung setzt sich hier auch weiterhin für effektive Regelungen und wirksame Rechtsdurchsetzung in sämtlichen Bereichen der digitalen Welt ein.

Darüber hinaus wurden im Berichtszeitraum mehrere EU-Rechtsakte verhandelt, die zu mehr Fairness und Transparenz im Internet beitragen und die Verbraucherrechte stärken sollen.

Der DMA zielt auf die Schaffung fairer und bestreitbarer Märkte. Davon profitieren neben gewerblichen Nutzern und Nutzerinnen von Plattformen und Innovatorinnen und Innovatoren, wie z. B. KMU, auch private Nutzerinnen und Nutzer. Diese können zukünftig mehr und bessere Dienstleistungen wählen und eher ihren Anbieter wechseln, haben direkten Zugang zu Dienstleistungen und niedrigen Preisen.

Seit Mai 2022 gilt die sog. EU-Modernisierungsrichtlinie[74]. Sie verbietet u. a. die Irreführung über die Echtheit von Verbraucherbewertungen sowie das Veröffentlichen von gefälschten Bewertungen. Außerdem müssen Betreiber von Online-Marktplätzen beim Ranking von Suchergebnissen über die Hauptparameter zur Festlegung des Rankings sowie deren relative

[71] EU-Kommission, Digital fairness – fitness check on EU consumer law (Digitale Fairness – Eignungsprüfung des EU-Verbraucherrechts), https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law/public-consultation_en, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[72] EU-Kommission, Behavioural study on unfair commercial practices in the digital environment: dark patterns and manipulative personalisation, April 2022, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/606365bc-d58b-11ec-a95f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-257599418, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[73] Vgl. Artikel 13 Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte) (ABl. L 265 vom 12. Oktober 2022).

[74] Richtlinie (EU) 2019/2161 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 zur Änderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinien 98/6/EG, 2005/29/EG und 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften der Union (ABl. L 328 vom 18. Dezember 2019, S. 7).

Gewichtung informieren. Bei diesen Regelungen ist eine effektive Rechtsdurchsetzung entscheidend.

Zudem wurden in der Preisangabenverordnung[75] die in der Richtlinie enthaltenen europarechtliche Vorgaben für die Bekanntgabe einer Preisermäßigung für Waren umgesetzt. Die Verbraucherinnen und Verbraucher werden besser über die Preisgestaltung einer Preisermäßigung informiert. Insbesondere werden kurzfristige vorherige Preiserhöhungen zur Verbesserung des Werbeeffektes wirkungslos gemacht. Diese Regelung gilt sowohl für den stationären Handel wie auch für den Online-Handel. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat hierzu in seinem Urteil zur Rechtssache C-330/23 vom 26. September 2024[76] festgestellt, dass eine Preisermäßigung, die von einem Händler in Form eines Prozentsatzes oder einer Werbeaussage, mit der die Vorteilhaftigkeit eines Preisangebots hervorgehoben werden soll, bekannt gegeben wird, auf der Grundlage des niedrigsten Preises zu bestimmen ist, den der Händler innerhalb eines Zeitraums von mindestens 30 Tagen vor der Anwendung der Preisermäßigung angewandt hat.

Des Weiteren wurde das EU-Produkthaftungsrecht an die Herausforderungen des digitalen Zeitalters, der Kreislaufwirtschaft und der globalen Wertschöpfungskette angepasst. Die Produkthaftungsrichtlinie regelt die verschuldensunabhängige Haftung des Herstellers für Schäden, die durch fehlerhafte Produkte entstehen (Tod, Körperverletzung, Beschädigung von privat genutzten Sachen und künftig auch Beschädigung oder Verlust von privat genutzten Daten).

Kernpunkte der 2024 verabschiedeten EU-Produkthaftungsrichtlinie[77] sind u. a. die erstmalige Anpassung des Produktbegriffs an Software, die Ausweitung des Fehlerbegriffs auf Cybersicherheitsanforderungen sowie die Einbeziehung des Verlusts oder der Beschädigung von privat genutzten Daten als ersatzfähigen Schaden. Ebenfalls zentrale Änderungen sind die vorgesehenen Regelungen zur Vereinfachung der Geltendmachung der Rechte durch die Verbraucherinnen und Verbraucher, insbesondere über eine Beweiserleichterung in Form von widerleglichen Vermutungen in bestimmten Fällen unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. wenn es sich um eine offensichtliche Funktionsstörung handelt oder die technische und wissenschaftliche Komplexität des Produkts den Beweis des Fehlers oder der Kausalität übermäßig schwierig macht). Gleichzeitig wird die Möglichkeit geschaffen, Hersteller zur Offenlegung von Beweismitteln in komplexen Fällen zu verpflichten. Auch wird das Produkthaftungsrecht an die Erfordernisse der globalen Wertschöpfungskette angepasst, so dass nicht nur Hersteller, Importeure und in der EU-ansässige Bevollmächtigte der Hersteller haftbar

[75] Preisangabenverordnung vom 12. November 2021 (BGBl. I S. 4921 vom 23. November 2021).

[76] Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 26. September 2024, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg e. V. gegen Aldi Süd Dienstleistungs-SE & Co. OHG, Vorabentscheidungsersuchen des Landgerichts Düsseldorf, C-330/23 [ECLI:EU:C:2024:804].

[77] Richtlinie (EU) 2024/2853 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2024 über die Haftung für fehlerhafte Produkte und zur Aufhebung der Richtlinie 85/374/EWG des Rates (ABl. L, 2024/2853 vom 18. November 2024).

gemacht werden können, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch Fulfillment[78]-Dienstleister, Lieferanten und Online-Plattformen. Außerdem haften auch diejenigen als Hersteller, die ein bereits auf dem Markt vorhandenes Produkt wesentlich verändern und dieses anschließend auf dem Markt bereitstellen.

Auf nationaler Ebene konnten daneben weitere zentrale Verbesserungen für Verbraucherinnen und Verbraucher erreicht werden, durch die sie ihre Rechte in der Praxis leichter wahrnehmen können. So sind Unternehmen, die online Verträge anbieten, seit Juli 2022 verpflichtet, ihren Kundinnen und Kunden die Möglichkeit zu geben, Verträge im Internet auch über einen Kündigungsbutton zu kündigen. Es muss sich dabei um eine deutlich gestaltete Schaltfläche handeln, die für die Verbraucherinnen und Verbraucher permanent und leicht zugänglich ist.

Zur Förderung von Transparenz und Fairness im digitalen Raum fördert das BMUV zudem verschiedene Projekte. So wurden u. a. im Rahmen einer vom europäischen Multistakeholder-Initiative Design-Guidelines für ein verbraucherfreundliches Einwilligungsmanagement erarbeitet. Zentrales Element des Leitfadens ist, dass es einen zum „Alles Akzeptieren“-Button gleichwertigen „Alles Ablehnen“-Button auf derselben Ebene geben soll. Außerdem soll die Gestaltung des Einwilligungsbanners klar, übersichtlich und verständlich erfolgen, so dass die Nutzerinnen und Nutzer einfach und selbstbestimmt entscheiden können. Die Design-Guidelines sind zwar für Cookie-Banner entwickelt worden, die Prinzipien gelten aber ebenso für andere Einwilligungsabfragen und Auswahloptionen auf Online-Interfaces.[79] In einem anderen Projekt wurde die Steuerung und Beeinflussung von Nutzerinnen und Nutzern in digitalen Umgebungen untersucht und auf Grundlage dessen Methoden der automatisierten Erkennung von Dark Patterns entwickelt.[80]

- Einführung eines Widerrufbuttons

Mit der Richtlinie über die Reform des Fernabsatzes von Finanzdienstleistungen an Verbraucherinnen und Verbraucher zur Änderung der Verbraucherrechterichtlinie wird eine EU-weit einheitliche elektronische Widerrufsfunktion (vgl. Kapitel II. 3.) in die Verbraucherrechterichtlinie eingeführt. Damit konnte auch durch maßgeblichen Einsatz der Bundesregierung eine wichtige verbraucherpolitische Vorgabe des Koalitionsvertrags umgesetzt

[78] Fulfilment-Dienstleister sind Unternehmen, die Auftragsabwicklungsdienstleistungen wie Lagerhaltung, Verpackung, Adressierung und Versand anbieten.

[79] Die Guidelines sowie weitere Informationen finden sich auf der Internetseite des BMUV: https://www.bmuv.de/download/guidelines-fuer-eine-nutzerfreundliche-cookie-banner-gestaltung, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[80] Mehr Informationen zum Projekt „Dark Pattern Detection Project“: https://dapde.de/de/, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

werden. Der Widerrufsbutton gilt für sämtliche im Internet abgeschlossenen Verträge, die der Verbraucherrechterichtlinie unterfallen.

Händlerinnen und Händler werden ab Juni 2026 verpflichtet, auf ihrer Benutzeroberfläche eine für Verbraucherinnen und Verbraucher leicht auffindbare und verständliche Widerrufsfunktion bereitzustellen, mit der Verbraucherinnen und Verbraucher ihr Widerrufsrecht ausüben können. Damit können Verbraucherinnen und Verbraucher elektronische Verträge genauso einfach widerrufen wie sie abgeschlossen worden sind.

- Digitaler Fairness Fitness Check der EU-Kommission

Im Berichtszeitraum hat die EU-Kommission eine Eignungsprüfung des bestehenden europäischen Verbraucherrechts im Hinblick darauf durchgeführt, inwieweit es den Herausforderungen eines zunehmend digitalisierten Verbraucheralltags noch gerecht wird. Konkret wurden mit der UGP-RL, der Verbraucherrechterichtlinie und der Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen drei der wichtigsten EU-Verbraucherrechtsakte daraufhin untersucht, ob diese vor dem Hintergrund der Technologieentwicklung, neuer oder sich ausbreitender digitaler und datengesteuerter Geschäftspraktiken sowie ausgeklügelter Formen des Tracking und der Personalisierung weiterhin ein hohes Verbraucherschutzniveau sicherstellen. Die EU-Kommission hat das Ergebnis dieser Eignungsprüfung, den „Fitness Check of EU consumer law on digital fairness“, am 3. Oktober 2024 veröffentlicht.[81]. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass der bestehende EU-Rechtsrahmen nicht als ausreichend wirksam angesehen werden kann, um aktuelle und künftige Verbraucherschäden zu bekämpfen.[82] Dabei hat die EU-Kommission insbesondere fünf problematische Geschäftspraktiken im Online-Bereich ermittelt: Dark Patterns, süchtig machende Designs, Personalisierung (u. a. Werbung), Digital-Abos und Influencer-Werbung. Nach den Ergebnissen des Fitness Checks verhalten sich Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt anders als beim Kauf im Geschäft und ist das Machtungleichgewicht online noch größer geworden, da digitale Produkte und Dienste durch Prozesse wie Tracking immer komplexer werden und Händler effektivere Mittel zur kommerziellen Verbraucherbeeinflussung anwenden können. Weitere Kritikpunkte der EU-Kommission sind eine einheitliche Rechtsanwendung, die Förderung einer wirksameren Durchsetzung und Befolgung des EU-Verbraucherrechts und Vereinfachung der bestehenden Vorschriften. Die EU-Kommission schätzt den Verbraucherschaden von Problemen im digitalen Raum in der Europäischen Union auf 7,9 Milliarden Euro pro Jahr, wobei der höchste Schaden in den jüngeren Altersgruppen entsteht.

[81] EU-Kommission, Commission staff working document Fitness check of EU consumer law on digital fairness, 3.Oktober 2024, https://commission.europa.eu/document/download/707d7404-78e5-4aef-acfa-82b4cf639f55_en?filename=Commission%20Staff%20Working%20Document%20Fitness%20Check%20on%20EU%20consumer%20law%20on%20digital%20fairness.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[82] S. ebenda, S. 88.

In den Planungen der EU-Kommission ist ausweislich des Mission Letters[83] an den EU-Verbraucherschutzkommissar McGrath vorgesehen, dass ein Digital Fairness Act entwickelt wird, der „unethische Techniken und Geschäftspraktiken im Zusammenhang mit Dark Patterns, Marketing durch Social-Media-Influencer, süchtig machende Gestaltungen digitaler Produkte und Online-Profiling bekämpft, insbesondere wenn Schwachstellen der Verbraucher für kommerzielle Zwecke ausgenutzt werden." Aus verbraucherpolitischer Sicht ist hier elementar, dass ein den spezifischen Erfordernissen der digitalen Welt angepasster hoher Schutzstandard für Verbraucherinnen und Verbraucher gewährleistet ist und Maßnahmen zur weiteren Sicherstellung von Fairness für Verbraucher in der digitalen Welt erforderlich sind.

2. Künstliche Intelligenz

Künstliche Intelligenz (KI) ist eine Zukunfts- und Schlüsseltechnologie. Sie eröffnet neue Chancen für verschiedenste Bereiche unseres Lebens.

Auch im Alltag von Verbraucherinnen und Verbrauchern ist KI angekommen. KI wird nicht nur bei der Online-Suche, der Empfehlung von Streaminginhalten, im Kundensupport, der Kreditwürdigkeitsprüfung, der individuellen Preisbildung oder der Auswahl von Inhalten in sozialen Medien eingesetzt. Verbraucherinnen und Verbraucher interagieren auch zunehmend mit KI-basierten Chatbots und nutzen KI-Anwendungen, um Texte, Bilder oder Songs zu erstellen.

KI-Anwendungen können im Verbraucheralltag Unterstützung bieten. Z. B. kann mit Hilfe von generativen KI-Systemen in kurzer Zeit eine Beschwerde an einen Online-Händler formuliert werden oder mittels KI-basierten Vorhersagen auch bisher ausgeschlossenen Verbrauchergruppen Zugang zu Finanzprodukten gewährt werden. KI kann Verbraucherinnen und Verbrauchern helfen, die Seriosität von Internetshops einzuschätzen („Fake-Shop-Finder") und die Rechtmäßigkeit von AGBs zu überprüfen. KI ermöglicht eine schnellere und individuellere Produktberatung und einen besser auf die Kundenbedürfnisse abgestimmten Kundenservice. KI wird bei der Prävention von Betrug und Identitätsdiebstahl eingesetzt und schützt Verbraucherinnen und Verbraucher vor Phishing- und Spam-Nachrichten. Nicht zuletzt kann KI zu einem barrierefreien Zugang zu Informationen beitragen, z. B. durch die Übersetzung von Fremd- oder Vereinfachung von Fachsprache.

Auch wenn KI viele Chancen für Verbraucherinnen und Verbraucher bietet, müssen Herausforderungen und Risiken beim Einsatz von KI-Systemen adressiert werden. Anbieter können KI-Systeme verwenden, um mithilfe einer großen Menge an Daten die

[83] EU-Kommission, Mission Letter Michael McGrath, https://commission.europa.eu/document/download/907fd6b6-0474-47d7-99da-47007ca30d02_en?filename=Mission%20letter%20-%20McGRATH.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

Zahlungsbereitschaft von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu schätzen und diese für die individuelle Preisgestaltung zu nutzen. Dies kann für bestimmte Gruppen von Verbraucherinnen und Verbraucher zu höheren Preisen führen.

Der Verbleib von (persönlichen) Informationen, die Nutzerinnen und Nutzer in KI-Systeme eingeben (sog. „Prompting"),[84] ist für die Nutzerinnen und Nutzer zumeist nicht nachvollziehbar. KI-Systeme können Verbraucherinnen und Verbraucher diskriminieren, wenn Trainingsdaten bestehende Diskriminierung wie das Gender Pay Gap enthalten und Frauen deshalb bei der Kreditvergabe schlechter bewertet werden als Männer. Darüber hinaus führt der kriminelle Einsatz von KI, beispielsweise zur Erzeugung von Phishing-Nachrichten oder Schockanrufen, sowie das Auslesen von Informationen und Trainingsdaten, zu weiteren Sicherheitsrisiken für Verbraucherinnen und Verbraucher.[85]

- KI-Verordnung

Mit der am 1. August 2024 in Kraft getretenen EU-Verordnung über Künstliche Intelligenz (KI-VO)[86] ist Europa zum globalen Vorreiter hinsichtlich Regulierung von KI geworden. Die Vorschriften der KI-Verordnung werden schrittweise in den Jahren 2025, 2026 und 2027 anwendbar. Die KI-Verordnung ist ein wichtiger Schritt, um einen sicheren Umgang mit KI zu ermöglichen. Sie schafft gesetzliche Rahmenbedingungen, um verbraucherrelevante Risiken zu minimieren und zugleich Potenziale von KI für Verbraucherinnen und Verbraucher nutzbar zu machen.

Für KI-Systeme gelten künftig Transparenzvorgaben und Kennzeichnungspflichten. KI-generierte Inhalte müssen markiert werden, damit Verbraucherinnen und Verbraucher zwischen menschengemachten und künstlichen Inhalten unterscheiden können.

Kommt KI in Bereichen zum Einsatz, in denen der Einsatz für Verbraucherinnen und Verbraucher mit besonderen Risiken verbunden ist, z. B. bei der Kreditwürdigkeitsprüfung, sieht die KI-Verordnung strenge Qualitäts- und Verfahrensanforderungen vor. Anbietende solcher Systeme müssen Diskriminierung durch KI entgegenwirken, u. a. indem sie geeignete Trainingsdaten verwenden.

KI-Systeme sind für Nutzerinnen und Nutzer oft intransparent, d. h. es ist schwierig, zu erkennen, wie sie zu ihren Entscheidungen kommen. Die KI-Verordnung sieht daher vor, dass Anbietende

[84] Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Digitaler Verbraucherschutz: BSI-Jahresrückblick 2023. S. 9: „Zunahme von Betrugsmaschen durch KI". https://www.bsi.bund.de/DE/Service-Navi/Publikationen/DVS-Bericht/dvs-bericht_node.html, zuletzt abgerufen am 7.November 2024.

[85] S. ebenda.

[86] Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz) (ABl. L, 2024/1689 vom 12. Juli 2024).

Informationen über die Funktionsweise ihrer Systeme bereitstellen und KI-gestützte Entscheidungen gegenüber Betroffenen erläutern müssen.

Diese Informationen sind auch für eine effektive Umsetzung der KI-Verordnung notwendig: Verbraucherinnen und Verbraucher können ihr Beschwerderecht gegenüber Aufsichtsbehörden ausüben und sich gerichtlich gegen Rechtsverletzungen zur Wehr setzen. Verbraucherverbände können Verstöße gegen die KI-Verordnung im Wege einer neuen Verbandsklagemöglichkeit geltend machen und es wird eine effektive behördliche Aufsicht ermöglicht.

- Aufklärung von Verbraucherinnen und Verbrauchern über KI

Damit Nutzerinnen und Nutzer KI-Systemen vertrauen können, bedarf es nicht nur gesetzlicher Rahmenbedingungen. Vielmehr ist ein Verständnis von KI sowie eine transparente Bereitstellung von Informationen über das jeweilige KI-System die Voraussetzung, um Vertrauen aufbauen zu können. Um Verbraucherinnen und Verbraucher über KI und die Vertrauenswürdigkeit von KI-Anwendungen aufzuklären und zu informieren, wurde das Zentrum für vertrauenswürdige künstliche Intelligenz (ZVKI - www.zvki.de) bis 2023 vom BMUV gefördert. Die Website des ZVKI informiert u. a. in Form von eigenen Publikationen über die Regulierung von KI-Systemen (KI-Verordnung). Zudem werden Verbraucherumfragen zum Themenkomplex „vertrauenswürdige KI“ bereitgestellt und Fachbegriffe in Form eines Glossars erläutert. Daneben führte das ZVKI Online-Aufklärungskampagnen über die Social-Media-Kanäle Twitter, LinkedIn und Instagram durch. Auch wurde ein eigenes Podcast-Format „Trust Issues“ zum Thema „vertrauenswürdige KI“ produziert.

Zudem stellt das BSI Broschüren und Informationsmaterial für den sicheren Umgang mit KI-Systemen zur Verfügung.[87]

- Gemeinwohlorientierte KI-Entwicklung (Civic Coding)

Mit der Initiative „Civic Coding – Innovationsnetz KI für das Gemeinwohl“ setzen sich das BMUV, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und das BMFSFJ gemeinsam für eine gemeinwohlorientierte Nutzung und Gestaltung von künstlicher Intelligenz ein. Ziel der Initiative ist es, Daten- und KI-Kompetenzen in der Zivilgesellschaft zu stärken, Förderprogramme und Unterstützungsmaßnahmen zu bündeln, Unterstützung bei der Realisierung von Digitalprojekten zu leisten und so eine soziale, partizipative und nachhaltige Technikgestaltung zu fördern. Die

[87] Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), Künstliche Intelligenz sicher nutzen, https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Publikationen/Broschueren/Wegweiser_Checklisten_Flyer/Brosch_A6_Kuenstliche_Intelligenz.html, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

Initiative hat ihren Ursprung in der KI-Strategie der Bundesregierung und ist ein Leuchtturmprojekt der Digitalstrategie. Seit Anfang 2023 gibt es eine gemeinsame Geschäftsstelle, die die drei Ressorts bei der Umsetzung der Initiative unterstützt. Im Hinblick auf den Verbraucherschutz ist es Ziel der Initiative, gemeinwohlorientierte Agierende zu befähigen, KI zur Stärkung des Verbraucherschutzes zu nutzen, damit gute Ideen auch den Weg in die Praxis finden. Zugleich sollen Debattenräume geschaffen und Informationen bereitgestellt werden, um eine Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken von KI für den Verbraucherschutz zu ermöglichen. In diesem Rahmen hat in 2024 eine Online-Seminarreihe in Kooperation mit dem Zentrum für vertrauenswürdige Intelligenz (ZVKI) zur Standardisierung von KI-Systemen stattgefunden. Ziel der Veranstaltungsreihe war es, bei Verbraucherinnen und Verbrauchern und in der Zivilgesellschaft das Bewusstsein für die Bedeutung und Funktionsweise von Standardisierung am Beispiel der besonders relevanten KI-Standards zu stärken und ihnen so die Möglichkeit zu geben, sich stärker in die Prozesse einzubringen.

3. Cybersicherheit

Mit der zunehmenden Vernetzung von Produkten und der Weiterentwicklung digitaler Technologien wird auch Cybersicherheit immer bedeutender für Verbraucherinnen und Verbraucher. So warnte das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) beispielsweise 2022 vor einer Schwachstelle in einem Funk-Türschloss, über die sich Angreifende unbefugt Zugang zu Gebäuden und Wohnungen verschaffen konnten.[88] Seit 2021 wurden in weiteren Produktuntersuchungen des BSI u. a. Gesundheits- und Steuererklärungs-Apps sowie Onlineshopping-Plattformen getestet, Sicherheitslücken gefunden und im Dialog mit den zuständigen Hersteller und Anbieter geschlossen.[89] Angesichts der Komplexität des Themas müssen sich Nutzerinnen und Nutzer darauf verlassen können, dass digitale Angebote und Produkte von vorneherein sicher sind. Die Prinzipien, die dies aufgreifen – „Security by Design“ und „Security by Default“ – sind im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für die 20. Legislaturperiode verankert. Das bedeutet, dass die Sicherheit von digitalen Angeboten und Produkten bereits von der Produktentwicklung an und in den Voreinstellungen berücksichtigt werden soll.

[88] Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), BSI-Warnung gemäß § 7 BSIG, 9.Dezember.2022, https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Publikationen/Warnungen-nach-P7_BSIG/Archiv/2022/BSI_W-005-220810.pdf?__blob=publicationFile&v=16, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[89] Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), IT-Sicherheit am digitalen Verbrauchermarkt, https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Verbraucherinnen-und-Verbraucher/Leistungen-und-Kooperationen/Digitaler-Verbrauchermarkt/digitaler-verbrauchermarkt_node.html, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

Ein zentrales Vorhaben ist die EU-Verordnung über Cyberresilienz (Cyber Resilience Act)[90], die am 23. Oktober 2024 final unterzeichnet wurde. Die Umsetzung erfolgt in verschiedenen Etappen, bis Ende 2027 müssen alle neuen Produkte deren Anforderungen erfüllen. Sie soll sicherstellen, dass Produkte mit digitalen Elementen – Hardware wie Software – für die Nutzerinnen und Nutzer in der gesamten Europäischen Union verlässlicher in Bezug auf Cybersicherheit werden. Produkte mit digitalen Elementen dürfen zukünftig nur dann auf dem europäischen Markt bereitgestellt werden, wenn sie die Cybersicherheits-Anforderungen des Gesetzes erfüllen. Die Einhaltung der Anforderungen wird durch eine zu installierende Marktüberwachung kontrolliert. Bei den Verhandlungen wurde sichergestellt, dass auch die Belange des digitalen Verbraucherschutzes berücksichtigt werden. Der Cyber Resilience Act sieht daher u. a. vor, dass Hersteller Sicherheitsupdates über den gesamten Supportzeitraum bereitstellen und eine Möglichkeit zur sicheren und einfacheren Entfernung von Verbraucherdaten zur Verfügung stellen müssen. Verstöße gegen die Verordnung können Verbraucherverbände im Wege einer neuen Verbandsklagemöglichkeit geltend machen.

Die Bundesregierung hat sich darüber hinaus im Berichtszeitraum für Angebote eingesetzt, die darauf abzielen, Verbraucherinnen und Verbraucher zum Thema Sicherheit im Netz niederschwellig aufzuklären, zu sensibilisieren und Resilienz aufzubauen. Diesbezüglich arbeitet das BMUV eng mit dem BSI zusammen, in welchem die Aufgaben des Digitalen Verbraucherschutzes gebündelt sind. Mit dem IT-Sicherheitskennzeichen bietet das BSI ein freiwilliges Verbraucherkennzeichen für Breitbandrouter, E-Mail-Dienste, Smartphones, Tablets, smarte Verbrauchergeräte und Videokonferenzdienste an.[91] Weitere Produktkategorien z. B. zu smarter Sicherungstechnik sind bereits in der Entwicklung. Im Oktober 2022 haben Singapur und Deutschland ein Abkommen geschlossen, durch das die Kennzeichen der beiden Nationen gegenseitig anerkannt werden.

Seit 2020 informiert das BSI mit einer jährlichen Publikation zum Digitalen Verbraucherschutz Fachexpertinnen und Fachexperten über aktuelle Geschehnisse und Trendthemen am digitalen Verbrauchermarkt sowie über Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Cybersicherheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern.[92]

Ergänzend dazu läuft seit März 2021 die bundesweite Informations- und Sensibilisierungskampagne des BSI mit verschiedenen Themenkampagnen unter dem Claim

[90] Verordnung (EU) 2024/2847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2024 über horizontale Cybersicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 168/2013 und (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2020/1828 (Cyberresilienz-Verordnung), Abl. L, 2024/2847 vom 20. November 2024.

[91] Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), IT-Sicherheitskennzeichen, https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/IT-Sicherheitskennzeichen/it-sicherheitskennzeichen_node.html, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[92] Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), Digitaler Verbraucherschutz: Jahresrückblick und weitere Berichte zum Digitalen Verbraucherschutz, https://www.bsi.bund.de/DE/Service-Navi/Publikationen/DVS-Bericht/dvs-bericht_node.html, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

„#einfachaBSIchern“, welche die Awareness und Resilienz bei Verbraucherinnen und Verbrauchern steigern soll.[93] Unterstützend betreibt das BSI seit Oktober 2022 das sog. Cyber-Sicherheitsnetzwerk, bei dem Verbraucherinnen und Verbraucher durch eine dezentrale digitale Rettungskette bei IT-Sicherheitsvorfällen unterstützt werden.[94]

4. Kundinnen- und Kundenschutz im Telekommunikationsgesetz

Auch im Bereich der Telekommunikation gibt es wichtige verbraucherrelevante Entwicklungen. Im Mittelpunkt steht dabei eine effektive Durchsetzung der Kundeninnen- und Kundenrechte aus dem 2021 novellierten Telekommunikationsgesetz.

Mit der grundlegenden Neufassung des Telekommunikationsgesetzes (TKG)[95], das am 1. Dezember 2021 in Kraft trat, wurde der EU-Kodex für elektronische Kommunikation[96] in deutsches Recht umgesetzt. Mit diesen neuen Vorschriften wurden die Regelungen zum TK-Kundenschutz erheblich erweitert.

Neben erhöhten Transparenz- und Informationspflichten trifft das TKG u. a. neue Regelungen zu Vertragslaufzeiten und Vertragsänderungen. Aus verbraucherpolitischer Sicht ist insbesondere die Einführung eines Minderungsrechts sowie das Recht zur außerordentlichen Kündigung bei Nichteinhaltung der vertraglich vereinbarten Geschwindigkeit des Internetanschlusses zu begrüßen. Die Bundesnetzagentur hat zur Konkretisierung der Voraussetzungen für Festnetz-Internetanschlüsse im Jahr 2021 die Allgemeinverfügung Nr. 99/2021[97] erlassen. Zudem stellt sie Verbraucherinnen und Verbrauchern mit der Breitbandmessung Desktop-App einen Nachweismechanismus zur Verfügung, um die vorhandene Bandbreite im Festnetz zu messen und eine Minderleistung nachzuweisen. Dies erleichtert die Rechtsdurchsetzung.

Für den Bereich Mobilfunk hat die Bundesnetzagentur am 12. Juni 2024 eine Allgemeinverfügung sowie einen Überwachungsmechanismus zur Konsultation[98] vorgestellt. Die geplante mobile App

[93] Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), #einfachBSIchern, www.einfachabsichern.de, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[94] Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), Cyber-Sicherheitsnetzwerk, http://www.cyber-sicherheitsnetzwerk.de/, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[95] Telekommunikationsgesetz vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1858 vom 28. Juni 2021), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 14. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 71 vom 20. März 2023).

[96] Richtlinie (EU) 2018/1972 des europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) (ABl. L 321 vom 17. Dezember 2018, S. 36).

[97] Bundesnetzagentur, Allgemeinverfügung Nr. 99/2010, 8. Dezember 2021, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Allgemeinverfuegung_neu.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[98] Bundesnetzagentur, Grundversorgung/Universaldienst, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Grundversorgung/start.html, zuletzt abgerufen am 7. November 2024, Bundesnetzagentur, Breitbandgeschwindigkeiten, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/start.html, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

der Bundesnetzagentur wird die Bandbreitenmessung im Mobilfunk sowie die Erfassung von Funklöchern ermöglichen.

Mit der TKG-Novelle wurden die Regelungen zum Universaldienst in ein Recht aller Bürgerinnen und Bürger auf Versorgung mit einem Mindestangebot an Telekommunikationsdiensten umgestaltet. Das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten stellt eine angemessene soziale und wirtschaftliche Teilhabe sicher. Die TK-Mindestversorgungsverordnung (TKMV)[99], die zum 1. Juni 2022 in Kraft getreten ist, legt konkrete Werte für die Mindestversorgung fest, die jährlich zu überprüfen sind. Auf Grundlage dieser Werte hat die Bundesnetzagentur am 11. März 2024 erstmals einen Anbieter zur Erbringung der Grundversorgung verpflichtet.

Die Bundesnetzagentur hat die in der TKMV festgelegten Werte im Jahr 2024 evaluiert und einen Prüfbericht erstellt. Grundlage waren vier Gutachten[100] zu möglichen weiteren Qualitätsparametern, zur Ermittlung einer haushaltsscharfen Datenbasis, zum Nutzungsverhalten in Mehrpersonenhaushalten und zu geeigneten Übertragungstechnologien. Im Prüfbericht kommt sie zu dem Ergebnis, dass eine Anpassung der Mindestanforderungen für den Internetzugangsdienst angemessen erscheint, um die Nutzererfahrung – insbesondere in Mehrpersonenhaushalten – zu verbessern. Die Mindestvorgaben sollen deshalb erhöht und die TKMV noch 2024 entsprechend angepasst werden. Einem entsprechenden Entwurf der Bundesnetzagentur vom Juli 2024, der eine Erhöhung der Mindestbandbreite im Download von 10 Mbit/s auf 15 Mbit/s und im Upload von 1,7 Mbit/s auf 5 Mbit/s vorsieht, haben das BMDV und der Digitalausschuss des Bundestages bereits zugestimmt.[101] Darüber hinaus prüft die Bundesnetzagentur fortlaufend, wie die Antragstellung zur Geltendmachung des Rechts auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten nach der TKMV und das anschließende Verwaltungsverfahren benutzerfreundlicher gestaltet werden können.

5. Verbraucherdatenschutz

Im Berichtszeitraum besaß der Schutz der Verbraucherdaten, insbesondere angesichts fortschreitender allumfassender Datenerfassung und -verarbeitung bei Nutzung von Internet und digitalen Diensten, weiterhin eine sehr hohe verbraucherpolitische Bedeutung. Dabei besteht die Gefahr, dass Nutzerinnen und Nutzer die Kontrolle und die Hoheit über ihre Daten verlieren. Dies gilt insbesondere in den Bereichen Profiling, Scoring und automatisierte Entscheidungen. Durch

[99] Verordnung über die Mindestanforderungen für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (TK-Mindestversorgungsverordnung - TKMV) vom 14. Juni 2022 (BGBl. I S. 880 vom 17. Juni 2022).
[100] Bundesnetzagentur, Grundversorgung/Universaldienst, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Grundversorgung/start.html, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.
[101] Die Zustimmung des Bundesrates steht noch aus.

ausgleichende Regulierung sind daher starke Verbraucherrechte, Gerechtigkeit, Teilhabe, Zugang, der Schutz vulnerabler Gruppen und eine effektive Rechtsdurchsetzung zu gewährleisten.

- Neue Regelung zum Scoring

Besonders im Bereich Online-Handel, Mobilfunkverträge oder Wohnungsmiete versuchen Unternehmen sich gegen Zahlungsausfälle abzusichern. Sie greifen dafür auf „Scoring“ zurück. Beim Scoring berechnen Auskunfteien auf Basis einer Vielzahl von Daten die Wahrscheinlichkeit, dass Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Verbindlichkeiten erfüllen werden. Im Dezember 2023 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) anlässlich eines gerichtlichen Verfahrens betreffend das Scoring der Wirtschaftsauskunftei Schufa (Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung) entschieden, dass es sich beim Scoring dann um eine automatisierte Einzelentscheidung im Sinne der DSGVO handelt, wenn Scorewerte bei der Entscheidung über einen Vertragsschluss mit Verbraucherinnen und Verbrauchern als maßgeblich berücksichtigt werden. Die DSGVO erlaubt solche automatisierten Einzelentscheidungen nur in Ausnahmefällen, etwa wenn Betroffene einwilligen oder wenn Mitgliedstaaten besondere Regelungen dazu erlassen haben. Entsprechende Regelungen sah das deutsche Recht im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) zwar vor, die Rechtslage musste mit Blick auf die neue Rechtsprechung des EuGH aber angepasst werden.

Der entsprechende Gesetzesentwurf ist im Februar 2024 im Kabinett beschlossen worden und befindet sich im parlamentarischen Verfahren. Verbraucherinnen und Verbraucher können künftig ohne Umwege erfahren, welche Daten und Kategorien von Daten sich auf ihren Scorewert ausgewirkt haben, wie diese gewichtet wurden und welche Aussagekraft der Scorewert hat. Auch gegenüber möglicher Diskriminierung durch Scoring wird der Schutz erhöht. Künftig darf nicht mehr der Wohnort darüber entscheiden, ob jemand als zahlungsfähig eingestuft wird oder nicht. Auch ist ein Scoring auf Basis von besonders sensiblen Daten, z. B. über politische Orientierung oder ethnische Zugehörigkeit, künftig verboten.

Im Juni 2024 hat das Bundeskartellamt eine verbraucherrechtliche Sektoruntersuchung zum Thema „Scoring beim Online-Shopping“ abgeschlossen.[102] In seinem Abschlussbericht kommt das Bundeskartellamt zu dem Ergebnis, dass Online-Händler, Zahlungsdienstleister und Auskunfteien die geltenden Vorgaben des Verbraucherrechts nicht immer einhalten, insbesondere im Hinblick auf Transparenz und Datenschutz. Der Abschlussbericht befasst sich ausführlich mit den

[102] Bundeskartellamt, Untersuchung zum Scoring bei Online-Shopping, https://www.bundeskartellamt.de/DE/Verbraucherschutz/Schutz_Verbraucherrechte/Scoring_Online_Shopping/Scoring_node.html, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

Rahmenbedingungen und Abläufen des Scorings beim Online-Shopping, nimmt eine rechtliche Einordnung vor und formuliert Handlungsempfehlungen für Wirtschaft und Politik.

- Datenschutz

Die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), die die Aufmerksamkeit und das Bewusstsein für das Thema Datenschutz maßgeblich erhöht hat, war im Mai 2023 seit fünf Jahren anwendbar. Gleichzeitig ist die Bedeutung einer grundrechtsschonenden Datenverarbeitung im gleichen Maße gestiegen, wie die Digitalisierung des Alltagslebens von Verbraucherinnen und Verbrauchern mittels digitaler Dienste und vernetzter Geräte vorangeschritten ist. Die grundlegenden Prinzipien der DSGVO haben sich hinsichtlich des Schutzes der Verbraucherdaten grundsätzlich bewährt: Die Voraussetzung einer Rechtsgrundlage oder Einwilligung, starke Zweckbindung und Betroffenenrechte sowie ein effektives Kontroll- und Sanktionssystem.

Seit Beginn der Anwendbarkeit ist eine Zunahme an aufsichtsbehördlicher Kontrolle wahrnehmbar, womit insgesamt in vielen Verwaltungs- sowie Wirtschaftsbereichen eine Anhebung des Datenschutzniveaus einherging. Allerdings sind hinsichtlich der Verarbeitung von Nutzerdaten, insbesondere im Kontext digitaler Dienste und vernetzter Geräte, weiterhin wichtige Rechtsfragen offen, deren weitere Klärung in den kommenden Jahren durch den EuGH zu erwarten ist.

Für eine effektive, angemessene und verlässliche Anwendung der DSGVO in allen Mitgliedstaaten ist vor allem das durch die DSGVO neu geschaffene Kohärenz- und Abstimmungsverfahren auf Ebene des Europäischen Datenschutzausschusses von Bedeutung. Hier hat sich in den Jahren seit Anwendbarkeit Optimierungspotential für die Zusammenarbeit der Behörden sowie die Einbindung von Verantwortlichen und Betroffenen in die grenzüberschreitenden Abstimmungs- und Aufsichtsverfahren ergeben. Dies hat die EU-Kommission am 4. Juli 2023 mit dem Entwurf einer Verordnung zur Festlegung zusätzlicher Verfahrensregeln für die Durchsetzung der DSGVO[103] aufgegriffen. Diese befindet sich seit Juli 2024 im Trilog-Verfahren.

Am 25. Juli 2024 veröffentlichte die EU-Kommission den zweiten Evaluationsbericht zur DSGVO.[104] Im Rahmen der Evaluierung hatte auch der Rat, unter Zulieferung und Mitwirkung der Bundesregierung, Stellung genommen. Der Bericht der EU-Kommission bestätigt, dass die DSGVO in den sechs Jahren seit ihrem Geltungsbeginn den Menschen die Möglichkeit gegeben hat, echte Kontrolle über ihre Daten auszuüben. Ebenso hat sie dazu beigetragen, gleiche

[103] Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung zusätzlicher Verfahrensregeln für die Durchsetzung der Verordnung (EU) 2016/679, COM (2023) 348 final, 2023/0202 (COD).
[104] Zweiter Bericht zur Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), COM (2024) 357 final.

Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen zu schaffen, und einen Eckpfeiler für die zahlreichen Initiativen gebildet, die den digitalen Wandel in der EU vorantreiben.

- EU- Datenverordnung (Data Act)

Die Beratungen zur EU-Datenverordnung[105] konnten im Sommer 2023 erfolgreich abgeschlossen werden. Die EU-Verordnung wurde am 22. Dezember 2023 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und trat 20 Tage später in Kraft. Sie gilt – mit Ausnahme der Vorschriften, die erst später gelten – ab dem 12. September 2025. Der Data Act umfasst mehrere Regelungsbereiche mit Relevanz für Nutzerinnen und Nutzer von vernetzten Geräten und Cloud-Diensten: Dies betrifft vor allem den Zugang zu und die Übermittlung von Internet-of-Things (IoT)-Gerätedaten, die Ausübung der Wahlmöglichkeiten oder Rechte durch Nutzerinnen und Nutzer, Regelungen zum Wechsel von Clouddiensten und entsprechende Vollzugs- und Aufsichtsregelungen. Aus verbraucherpolitischer Sicht ist zu begrüßen, dass der Zugriff und die Nutzung der Gerätedaten für die Betroffenen verbessert wurde und die Nutzerinnen– und Nutzerrechte und Schutzregelungen aus der Datenschutz-Grundverordnung unberührt bleiben.

- Anerkannte Dienste zur Cookie-Einwilligungsverwaltung

Mit § 26 TDDDG[106] ist 2021 eine gesetzliche Regelung für sog. anerkannte Dienste zur Cookie-Einwilligungsverwaltung geschaffen worden. Der Gedanke besteht darin, dass Nutzerinnen und Nutzer ihre Cookie-Einstellungen, die sie auf einzelnen Webseiten tätigen, bei dem anerkannten Dienst zur Einwilligungsverwaltung hinterlegen und verwalten können. Webseitenbetreibende können die hinterlegten Präferenzen der Nutzerinnen und Nutzer im Falle eines erneuten Aufrufs der Webseite bei den Einwilligungsdiensten abfragen, so dass den Nutzerinnen und Nutzern die immer neue Interaktion mit individuellen Cookie-Bannern erspart wird.

Durch eine Rechtsverordnung, die Anfang September 2024 vom Bundeskabinett verabschiedet wurde, werden konkrete Vorgaben zu den Einwilligungsverwaltungsdiensten festgelegt. Die Verordnung regelt dabei u. a. die materiellen Voraussetzungen, die Dienste zur

[105] Verordnung (EU) 2023/2854 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2023 über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie (EU) 2020/1828 (Datenverordnung), (ABl. L, 2023/2854 vom 22. Dezember 2023).

[106] Gesetz über den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre in der Telekommunikation und bei digitalen Diensten (Telekommunikation-Digitale-Dienste-Datenschutz-Gesetz - TDDDG) vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1982 vom 28. Juni 2021; BGBl. I S. 1045 vom 6. Juli 2022), zuletzt geändert durch Artikel 44 des Gesetzes vom 12. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 234 vom 16. Juli 2024).

Einwilligungsverwaltung erfüllen müssen, um anerkannt zu werden, das Verfahren der Anerkennung sowie das Zusammenspiel mit Anbietern digitaler Dienste und Browsersoftware.

Aus verbraucherpolitischer Sicht ist dabei elementar, dass die Dienste einfach, verständlich und kohärent gestaltet sind und geltende Datenschutzvorschriften eingehalten werden. Die Einwilligungsdienste sollen es Verbraucherinnen und Verbrauchern ermöglichen, unbeeinflusste und informierte Entscheidungen zu treffen.

Der Deutsche Bundestag hat der Rechtsverordnung am 17. Oktober 2024 zugestimmt. Zugleich hat er die Bundesregierung aufgefordert, im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Evaluierung der Rechtsverordnung u. a. auch zu überprüfen, ob die Maßnahmen die Anzahl an Cookie-Bannern tatsächlich reduziert hat und die Ausgestaltung verbraucherfreundlich ist.[107]

[107] Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Digitales (23. Ausschuss, Verordnung nach § 26 Absatz 2 des Telekommunikation-Digitale-Dienste-Datenschutz-Gesetzes und zur Änderung der Besonderen Gebührenverordnung Telekommunikation, Drucksache 20/13418 vom 16. Oktober 2024. Die Verordnung bedarf noch der Zustimmung des Bundesrates.

V. Schutz und Sicherheit für Verbraucherinnen und Verbraucher

1. Produktsicherheit

Verbraucherinnen und Verbraucher kommen täglich mit einer Vielzahl von Produkten, wie Kosmetika, Spielzeug und sonstigen Gegenständen in Kontakt, die durch verschiedenste Wirtschaftsakteure bereitgestellt werden. Hierdurch können Menschen vielen möglichen Gefahren ausgesetzt werden. Ein hohes Schutzniveau und somit sichere Güter minimieren die Risiken für die Verbraucherinnen und Verbraucher. Um diese zu gewährleisten, setzt sich die Bundesregierung auf nationaler und europäischer Ebene für ein dichtes Netz an Maßnahmen ein. Zukünftig gelten durch die EU-Produktsicherheitsverordnung einheitliche europäische Regelungen für Verbraucherprodukte. Aktuell wird die EU-Spielzeugrichtlinie novelliert.

- Allgemeine Produktsicherheit

Die am 12. Juni 2023 in Kraft getretene EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit[108] ist ein großer Schritt hin zu mehr Produktsicherheit – insbesondere jetzt auch Online-Marktplätze betreffend. Sie löst die bisherige Produktsicherheitsrichtlinie aus dem Jahr 2001 ab und ist ab dem 13. Dezember 2024 anzuwenden.

Die neuen Regeln gelten für alle Verbraucherprodukte, die innerhalb der Europäischen Union online oder offline in den Verkehr gebracht werden und legen grundlegende Sicherheitsanforderungen fest. Sie fungieren als Sicherheitsnetz für Produkte und Risiken, die nicht von anderen EU-Rechtsvorschriften erfasst sind. Zudem wurde das für Verbraucherinnen und Verbraucher zentrale Vorsorgeprinzip gesetzlich verankert.

Aufgrund der neuen Regelungen müssen Wirtschaftsakteure für alle in der Europäischen Union in den Verkehr gebrachten Produkte künftig immer einen in der Europäischen Union niedergelassenen Verantwortlichen benennen. Diese verantwortliche Person hat u. a., sofern dies angesichts der möglicherweise mit einem Produkt verbundenen Risiken angemessen ist, die Pflicht, regelmäßig zu überprüfen, dass das Produkt den technischen Unterlagen entspricht. Auch Online-Marktplätze werden zukünftig stärker für die Produktsicherheit in die Pflicht genommen. Sie müssen beispielsweise anhand des Safety-Gate-Portals stichprobenartig prüfen, ob Angebote auf

[108] Verordnung (EU) 2023/988 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 über die allgemeine Produktsicherheit, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie (EU) 2020/1828 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 87/357/EWG des Rates (ABl. L 135 vom 23. Mai 2023, S. 1).

ihrem Marktplatz bereits als gefährlich identifiziert wurden. Auf entsprechende Anordnungen der Marktüberwachungsbehörden hin müssen Anbieter von Online-Marktplätzen unverzüglich, jedenfalls aber innerhalb von zwei Arbeitstagen, aktiv werden. Den Behörden wird insoweit die Befugnis erteilt, in Bezug auf bestimmte Inhalte, die sich auf ein online angebotenes gefährliches Produkt beziehen, tätig zu werden. Sie können gegenüber den Anbietern von Online-Marktplätzen eine Anordnung erteilen, solche Inhalte von ihren Online-Schnittstellen zu entfernen, den Zugang dazu zu sperren oder einen ausdrücklichen Warnhinweis anzuzeigen.

Um wirksame Produktrückrufe sicherzustellen, sind Online-Marktplätze dazu verpflichtet, mit den nationalen Behörden zusammenzuarbeiten. Die Verordnung konkretisiert zudem die Pflichten der verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer wie Hersteller, Importeur, Händler oder Fulfilment-Dienstleister.[109]

Darüber hinaus werden Verbraucherinnen und Verbraucher im Fall des Rückrufs eines gefährlichen Produkts besser informiert, beispielsweise über die Kontaktinformationen, die sie beim Kauf des Produkts hinterlegt haben. Im Falle des Rückrufs erhalten Verbraucherinnen und Verbraucher kostenlos Abhilfe. Sie haben grundsätzlich die Wahl zwischen mindestens zwei Abhilfemaßnahmen wie beispielsweise der Erstattung des Kaufpreises, dem Ersatz des zurückgerufenen Produkts oder der Reparatur.

- Reduzierung von Risiken bei kosmetischen Mitteln

Die EU-Kosmetik-Verordnung[110] wird regelmäßig bei Vorliegen von neuen Erkenntnissen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt angepasst. Grundlage dafür bilden die Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Ausschusses „Verbrauchersicherheit“ (Scientific Committee on Consumer Safety – SCCS). Stoffe, die ein Risiko für die Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher darstellen, werden verboten oder in der Anwendung beschränkt. Stoffe, die als Farbstoffe, Konservierungsstoffe oder UV-Filter verwendet werden sollen, müssen ein Zulassungsverfahren durchlaufen. Im Berichtszeitraum gab es eine Reihe von Änderungsverordnungen. Betroffen waren zur Nagelmodellage verwendete Substanzen, Haarfärbemittel, UV-Filter, Stoffe zur Hautbleichung, Selbstbräuner, Duftstoffe und Konservierungsstoffe. Die im Rahmen der chemikalienrechtlichen CLP-Verordnung[111]

[109] Fulfilment-Dienstleister sind beispielsweise Unternehmen, die z. B. die Lagerung und den Versand von Produkten für andere Unternehmen durchführen.

[110] Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über kosmetische Mittel (ABl. L 342 vom 22. Dezember 2022, S. 59).

[111] Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (ABl. L 353 vom 21. Dezember 2008, S. 1).

(Classification, Labelling and Packaging) als CMR Stoffe (Stoffe mit kanzerogenen, mutragenen oder reproduktionstoxischen Eigenschaften) der Kategorie 1 oder 2 eingestuften Stoffe sind zur Verwendung in kosmetischen Mitteln verboten. Neu eingestufte Stoffe wurden in die EU-Kosmetik-Verordnung in den Anhang der verbotenen Stoffe aufgenommen.

- Sicherheit bei Tätowiermitteln

Die spezifischen Rechtsgrundlagen im Tätowiermittelbereich sind die nationale Tätowiermittel-Verordnung[112] und die europäische REACH-Verordnung[113], die mit der Verordnung (EU) 2020/2081 bezüglich der gefährlichen Stoffe in Tätowiermitteln geändert wurde.

EU-weit gültige Regelungen sind aus Sicht der Bundesregierung grundsätzlich ein wichtiger Schritt hin zu mehr Verbraucherschutz beim Tätowieren. Dennoch bleibt weiterhin die Frage der umfassenden Risikobewertung von Tätowiermitteln offen. Daher hat das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) im März 2023 eine internationale BfR-Kommission für Tätowiermittel gegründet, in der berufene Expertinnen und Experten das BfR zu den noch offenen Fragen beraten.

Mit der Informationsmaßnahme „Safer Tattoo“ (www.bmuv.de/safer-tattoo) unterstützt das BMUV Verbraucherinnen und Verbraucher bei einer fundierten Entscheidungsfindung in Bezug auf Tätowierungen. Ziel ist es, ein Bewusstsein für die Risiken, die von Tätowierungen ausgehen können, zu schaffen und Möglichkeiten zur Risikominimierung aufzuzeigen.

- Schutz von Kindern durch erhöhte Spielzeugsicherheit

Der Schutz der Kinder steht beim vorbeugenden Verbraucherschutz besonders im Fokus. Die Richtlinie über die Sicherheit von Spielzeug (EU-Spielzeug-Richtlinie)[114] legt die Sicherheitsanforderungen fest, die Spielzeug erfüllen muss, bevor es in der EU in Verkehr gebracht werden darf.

Die Richtlinie wird regelmäßig angepasst, um neu identifizierte chemische Risiken zu berücksichtigen und die bereits bestehenden Grenzwerte zu überarbeiten. Änderungen, die im

[112] Tätowiermittel-Verordnung vom 13. November 2008 (BGBl. I S. 2215 vom 27. November 2008) zuletzt geändert durch Art. 3 der Verordnung vom 26. Januar 2016 (BGBl. I S. 108 vom 29. Januar 2016).

[113] Verordnung (EU) 2020/2081 der EU-Kommission vom 14. Dezember 2020 zur Änderung des Anhangs XVII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) betreffend Stoffe in Tätowierfarben oder Permanent-Make-up (ABl. L 423 vom 15. Dezember 2020, S.6).

[114] Richtlinie 2009/48/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Sicherheit von Spielzeug (ABl. L 170 vom 30. Juni 2009, S.1).

Berichtszeitraum wirksam wurden, betrafen Grenzwerte für Anilin, sowie das Verbot und die Kennzeichnungspflicht von allergenen Duftstoffen in Spielzeug. Gegenwärtig setzt sich die Bundesregierung bei der EU-Kommission für die Regulierung bestimmter gesundheitsschädlicher Chlorpropanole ein, die in Spielzeug aus Papier oder Pappe enthalten sein können.

Die von der EU-Kommission im Jahr 2023 angestoßene Novellierung der Spielzeug-Richtlinie soll dazu beitragen, den Schutz von Kindern vor potenziellen Risiken durch gefährliche Stoffe in Spielzeug weiter zu stärken und die Konformität von in Verkehr gebrachtem Spielzeug sowie die Marktüberwachung zu verbessern.[115] Die allgemeine Ausrichtung wurde im Mai 2024 beschlossen. Mit der geplanten Einführung des digitalen Produktpasses (DPP) soll das Risiko, dass gefährliches Spielzeug auf den europäischen Markt gelangt, erheblich verringert werden. Die Bundesregierung fordert, dass die Anbieter von Online-Marktplätzen angemessene Anstrengungen unternehmen müssen, um stichprobenartig zu prüfen, ob es sich um konformes und nicht-gefährliches Spielzeug handelt, bevor und nachdem sie einem Händler erlauben, ein Produkt auf dem Online-Marktplatz anzubieten. Darüber hinaus sollen die Sicherheitsanforderungen an die chemischen Eigenschaften angepasst werden, indem weitere Gefahrenklassen, wie z. B. Stoffe mit hormonell schädlichen Eigenschaften (endokrine Disruptoren) verboten und die zulässigen Grenzwerte für Spuren verbotener Stoffe angepasst werden. Bei den Verhandlungen zur Novellierung der EU-Spielzeugrichtlinie setzt sich die Bundesregierung im Sinne des vorbeugenden Verbraucherschutzes für strenge Regelungen auf der Grundlage der jeweils neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und für ein hohes Schutzniveau ein.

- Sicherheit von verbrauchernahen Produkten wie Textilien sowie Wasch- und Reinigungsmittel

Textilien wie Bekleidungsgegenstände zählen zu den sog. Bedarfsgegenständen. Sie kommen in der Regel nicht nur vorübergehend mit dem menschlichen Körper in Berührung. Sie dürfen die Gesundheit durch ihre stoffliche Zusammensetzung, insbesondere durch toxikologisch wirksame Stoffe oder durch Verunreinigungen, nicht schädigen. Die Verwendung von bestimmten gefährlichen Stoffen in diesen Produkten ist insbesondere in der europäischen REACH-Verordnung[116] geregelt (vgl. unten im Abschnitt zur REACH-Verordnung).

[115] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Spielzeug und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/48/EG, COM (2023) 462 final, 2023/0290 (COD).

[116] Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. L 136 vom 29. Mai 2007, S. 3).

Wasch- und Reinigungsmittel werden im Sprachgebrauch der Europäischen Union als Detergenzien bezeichnet. Sie enthalten in vielen Fällen verschiedene Arten von Tensiden (grenzflächenaktive organische Stoffe) sowie Enzyme oder Mikroorganismen, die den Reinigungsprozess unterstützen. Sie sind in der ein hohes Niveau für Umwelt und menschliche Gesundheit sicherstellenden EU-Verordnung über Detergenzien[117] geregelt. Mit dem am 28. April 2023 vorgelegten Änderungsentwurf soll der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher weiter verbessert werden.[118] Die Allgemeine Ausrichtung wurde im Juni 2024 beschlossen. So führt der Verordnungsentwurf erstmals Regelungen zu Wasch- und Reinigungsmitteln ein, die in sog. Unverpackt-Läden/Nachfüllstationen angeboten werden (engl. Refill Sale), und zu solchen, die Mikroorganismen enthalten. Darüber hinaus sieht der Entwurf die Einführung digitaler Kennzeichnungselemente sowie eines digitalen Produktpasses vor. Mit dem Produktpass und der Einführung klarerer Regelungen zu den Pflichten der Wirtschaftsteilnehmer (Hersteller, Einführer, Händler, Bevollmächtigte) soll zudem die Marktüberwachung verbessert werden.

- Einrichtung eines Vergiftungsregisters

Zur Verbesserung der Sicherheit von Verbraucherprodukten wird auch die Einführung eines nationalen Vergiftungsregisters ab dem 1. Januar 2026 beitragen. In diesem sollen sämtliche Anfragen zu Vergiftungen, die bei den Informationszentren für Vergiftungen der Länder eingehen, zentral beim BfR gesammelt und ausgewertet werden. Dadurch lässt sich ein Überblick über das gesamte Vergiftungsgeschehen in Deutschland erreichen. Diese Erkenntnisse können dann in die Risikobewertung der unterschiedlichsten Verbraucherprodukte, wie z. B. Wasch- und Reinigungsmittel, sonstige Haushaltschemikalien oder kosmetische Mittel einfließen. Vergiftungsrisiken können so frühzeitig erkannt und die Daten genutzt werden, um produktbezogene Regulierungen und die Vergiftungsberatung zu verbessern. Das Gesetz[119], mit dem das Vergiftungsregister in das Chemikaliengesetz eingefügt wird, ist am 23. November 2023 verkündet worden und am 24. November 2023 in Kraft getreten. Die Regelungen zum Vergiftungsregister werden ab dem 1. Januar 2026 wirksam.

[117] Verordnung (EG) Nr. 648/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über Detergenzien (ABl. L 104 vom 8. April 2004, S. 1).

[118] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Detergenzien und Tenside, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 648/2004, COM (2023) 217 final, 2023/0124 (COD).

[119] Viertes Gesetz zur Änderung des Chemikaliengesetzes vom 23. November 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 313 vom 23. November 2023).

- REACH-Verordnung: Regulierung von Stoffen und Gemischen im Chemikalienrecht

Die Regelungen der europäischen REACH-Verordnung verfolgen das Ziel, dass Risiken von Stoffen und Gemischen für die menschliche Gesundheit angemessen beherrscht werden. Als wichtiges Instrument für den Bereich Verbraucherschutz können das Inverkehrbringen, die Herstellung und die Verwendung gefährlicher Stoffe beschränkt werden.

Beispielsweise ist die Beschränkung der Verwendung von Blei als Stabilisator in Polyvinylchlorid (PVC) am 28. Mai 2023 in Kraft getreten und wird zum 29. November 2024 wirksam. Damit erfolgt ein weiterer Schritt zur Verringerung der Bleiexposition des Menschen.

Eine weitere Beschränkung für Formaldehyd trat am 6. August 2023 in Kraft und betrifft insbesondere Möbel und Holzwerkstoffe. Im Vordergrund steht, eine gefährliche Belastung von Innenräumen auszuschließen, auch in Kraftfahrzeugen. Diese EU-weite Regelung wird zum 7. August 2026 wirksam und wird dann die bestehende nationale Anforderung ablösen.

- Weiterentwicklung im Tabakrecht

Der Tabakkonsum stellt das größte vermeidbare Gesundheitsrisiko dar. Jährlich sterben in Deutschland über 127.000 Menschen an den Folgen des Tabakkonsums.[120] Es ist deshalb ein wichtiges Anliegen, den Einstieg in das Rauchen zu verhindern und den Nichtraucheranteil in der Bevölkerung zu erhöhen. Diese vordringlichen politischen Ziele werden von der Bundesregierung mit aufeinander abgestimmten präventiven, gesetzlichen und strukturellen Maßnahmen verfolgt.

Mit der Anpassung von Regelungen im Tabakrecht u. a. zu Werbung und zum Verbot eines charakteristischen Aromas bei erhitzten Tabakerzeugnissen wurden der Gesundheits-, Jugend- und Verbraucherschutz im Berichtszeitraum weiter verbessert. So wurden mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes[121] die Werbeverbote für Tabakerzeugnisse, E-Zigaretten und Nachfüllbehälter ausgeweitet. Insbesondere wurde die Außenwerbung für diese Erzeugnisse verboten. Eine Kinowerbung für diese Erzeugnisse bei Filmen, die für Jugendliche zugänglich sind, ist nicht mehr zulässig. Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Wasserpfeifentabak dürfen außerhalb der Geschäftsräume des Fachhandels nicht gewerbsmäßig kostenlos abgegeben werden. Zudem wurden die Vorschriften für nikotinhaltige elektronische

[120] Der Beauftrage der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen, Tabak und Nikotin, https://www.bundesdrogenbeauftragter.de/themen/suchtstoffe-und-suchtformen/tabak-und-nikotin/, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[121] Zweites Gesetz zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes vom 23. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2229 vom 28. Oktober 2020).

Zigaretten und Nachfüllbehälter auf nikotinfreie Erzeugnisse ausgeweitet, soweit dies zum Gesundheitsschutz erforderlich ist.

Ferner wurden mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes[122] und der Vierten Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung[123] die Anforderungen aus der Delegierten Richtlinie (EU) 2022/2100[124] in das deutsche Tabakrecht umgesetzt. Damit wird das bisher für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen bestehende Verbot des charakteristischen Aromas und von Aromastoffen in ihren Bestandteilen – wie Filter, Papier, Packungen, Kapseln – auf erhitzte Tabakerzeugnisse ausgeweitet. Ferner sind diese Erzeugnisse, sofern sie von den zuständigen Behörden als Rauchtabakerzeugnisse eingestuft werden, mit kombinierten Text-Bild-Warnhinweisen und einer Informationsbotschaft, wie bei Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Wasserpfeifentabak, zu kennzeichnen.

2. Sicherheit bei Lebens- und Futtermitteln

- Erhaltung und Ausbau des hohen Niveaus der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit

In Deutschland haben wir auf Grundlage EU-weit geltenden sowie nationalen Rechts einen hohen Sicherheitsstandard bei Lebensmitteln, der fortlaufend geprüft und bei Bedarf weiter verbessert wird. Alle Lebensmittel, die in Deutschland in den Verkehr gelangen, müssen sicher sein. Die Verantwortung hierfür liegt in erster Linie bei den Unternehmen. Die amtliche Lebensmittelüberwachung überprüft risikoorientiert die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen durch die Unternehmerinnen und Unternehmer. Die Verantwortung für die Planung und Durchführung der amtlichen Kontrollen liegt aufgrund der grundgesetzlichen Aufgabenverteilung bei den Ländern. Hierfür werden u. a. in den Länderministerien entsprechende Untersuchungsprogramme entwickelt, die durch die Lebensmittelüberwachungs- und Veterinärämter in den kreisfreien Städten und Landkreisen durchgeführt werden. Für Politik und Gesetzgebung auf Bundesebene ist der Bund zuständig, der mittels entsprechender Rechtsvorschriften den gesundheitlich unbedenklichen Verzehr von Lebensmitteln sicherstellt. Zudem wirken die Zollbehörden bei der Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Regelungen im grenzüberschreitenden Warenverkehr mit.

[122] Drittes Gesetz zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes vom 19. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 194 vom 21. Juli 2023).
[123] Vierte Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung vom 24. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 196 vom 24. Juli 2023).
[124] Delegierte Richtlinie (EU) 2022/2100 der Kommission vom 29. Juni 2022 zur Änderung der Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Rücknahme bestimmter Ausnahmen in Bezug auf erhitzte Tabakerzeugnisse (ABl. L 283 vom 3. November 2022, S.4).

Die Durchführung der amtlichen Futtermittelüberwachung obliegt nach der grundgesetzlichen Aufgabenverteilung ebenfalls den Überwachungsbehörden der Länder. Die Kontrolle der futtermittelrechtlichen Vorschriften erfolgt somit in eigener Zuständigkeit. Um in Deutschland einheitliche, risikoorientierte Kontrollen durch die Länder und ein hohes Niveau der Futtermittelsicherheit zu gewährleisten, wird in Abstimmung von Bund und Ländern seit 2001 ein jeweils fünf Jahre umfassendes Kontrollprogramm Futtermittel erstellt. Das Kontrollprogramm Futtermittel für die Jahre 2022 bis 2026[125] löste jenes für die Jahre 2017 bis 2021 ab. Das Kontrollprogramm wird regelmäßig überprüft und, wenn notwendig, angepasst und weiterentwickelt. In diese Überprüfung fließen u. a. die Ergebnisse der jährlichen Auswertung und Erfahrungen ein, die im Rahmen der auf dem Kontrollprogramm basierenden amtlichen Kontrollen neben den Betriebsinspektionen auch Warenuntersuchungen und die Analyse gezogener Futtermittelproben beinhalten. In den derzeit aktuellen Auswertungsergebnissen[126] wurden bei den Betriebsinspektionen in 84 Prozent, bei den Warenuntersuchungen in 89 Prozent sowie den Futtermittelproben in 91 Prozent der Fälle keine Mängel festgestellt.[127] Die Ergebnisse unterstreichen das hohe Niveau der Futtermittelsicherheit in Deutschland.

- ### Rückstände und Kontaminanten in Lebens- und Futtermitteln sowie Lebensmittelbedarfsgegenstände

Lebensmittel können durch Kontaminanten und Rückstände verunreinigt sein. Kontaminanten gelangen während der Herstellung, Verarbeitung und Verpackung oder aus der Umwelt (also über Luft, Boden oder Niederschlag) unbeabsichtigt in Lebensmittel und/oder Futtermittel. Ziel ist es, im Sinne des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, Kontaminanten in Futter- und Lebensmitteln so weit wie möglich zu minimieren. Die Erreichung dieses Ziels wird u. a. auch durch wissenschaftliche Untersuchungen von Erntegut auf Belastung mit gesundheitlich nicht erwünschten Stoffen im Rahmen der Besonderen Ernte- und Qualitätsermittlung (§ 47 AgrStatG) begleitet. Auf diese Weise wird deutlich, dass Umweltschutz auch ein wichtiges Standbein der Lebensmittelsicherheit ist.

[125] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft et al., Kontrollprogramm Futtermittel für die Jahre 2022 bis 2026, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Futtermittel/KontrollprogrammFuttermittel_2022_2026.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[126] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Futtermittel - Ergebnisse der amtlichen Futtermittelüberwachung des Jahres 2022, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Futtermittel/futtermittel-jahresueberwachung-2021-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[127] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelüberwachung im Kontrolljahr 2022, https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/futtermittel/futtermittel-jahresueberwachung2022.html, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

EU-weit legt die Verordnung (EU) 2023/915[128] Höchstgehalte für Kontaminanten in Lebensmitteln fest. Diese wird fortlaufend aktualisiert. Im Berichtszeitraum betrafen Höchstgehaltsänderungen und -festlegungen Quecksilber, Dioxine und dioxinähnliche polychlorierte Biphenyle (dl-PCB), Per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS), Nickel, Blei, Cadmium und Arsen. Auch im Bereich der Mykotoxine und Pflanzentoxine wurden verschiedene Höchstgehalte zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher auf EU-Ebene überarbeitet oder neu festgelegt, z. B. für Ochratoxin A, Ergotalkaloide und Pyrrolizidinalkaloide.

In Richtlinie 2002/32/EG[129] über unerwünschte Stoffe in der Tierernährung sind im Anhang I Höchstgehalte für verschiedene Kontaminanten, darunter u. a. Schwermetalle, Aflatoxin, Nitrit, Blausäure, Dioxine und PCB sowie schädliche botanische Verunreinigungen wie z. B. Ambrosia spp. festgelegt. Die Neuaufnahme weiterer Stoffe wie beispielsweise Nickel oder Delta-9 THC in Hanfprodukten sowie die Aktualisierung bereits geregelter unerwünschter Stoffe mittels einer delegierten Verordnung zur Änderung der Anhänge I und II der Richtlinie 2002/32/EG ist in 2025 vorgesehen.

Rückstandshöchstgehalte für Rückstände von Pflanzenschutzmitteln in Lebensmitteln sind ebenfalls europaweit einheitlich geregelt. Im Rahmen der Umsetzung des europäischen „Green Deals“ und der „Farm-to-Fork“-Strategie wurden dabei im Jahr 2022 erstmalig Umweltaspekte von globaler Bedeutung bei deren Festsetzung berücksichtigt.[130] Bei den betreffenden Wirkstoffen wurden wegen der bestehenden Risiken für Bestäuber alle Rückstandshöchstgehalte auf die analytische Bestimmungsgrenze abgesenkt, keine Importtoleranzen mehr gewährt sowie keine internationalen Codex-Rückstandshöchstgehalte mehr in das EU Recht übernommen. Ein weiterer Fokus liegt auf EU-Ebene auf der zügigen Absenkung der Rückstandshöchstgehalte von in der Europäischen Union nicht mehr genehmigten Wirkstoffen. Hierdurch wird die Aufrechterhaltung eines hohen Verbraucherschutzniveaus sichergestellt.

Auch bei Lebensmittelbedarfsgegenständen ist dafür Sorge zu tragen, dass keine Stoffe in gesundheitsgefährdenden Mengen in Lebensmittel übergehen. Auf EU-Ebene wurde in diesem Sinne im Dezember 2022 eine neue Verordnung über Materialien und Gegenstände aus recyceltem Kunststoff[131] veröffentlicht. Damit gelten nunmehr weitergehende EU-Regelungen für

[128] Verordnung (EU) 2023/915 der EU-Kommission vom 25. April 2023 über Höchstgehalte für bestimmte Kontaminanten in Lebensmitteln und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 (ABl. L 119 vom 5. Mai 2023, S. 103).

[129] Richtlinie 2002/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Mai 2002 über unerwünschte Stoffe in der Tierernährung - Erklärung des Rates (ABl. L 140 vom 30. Mai 2002, S 10).

[130] Verordnung (EU) 2023/334 der EU-Kommission vom 2. Februar 2023 zur Änderung der Anhänge II und V der Verordnung (EG) Nr. 396/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Höchstgehalte an Rückständen von Clothianidin und Thiamethoxam in oder auf bestimmten Erzeugnissen (ABl. L 47 vom 15. Februar 2023, S. 29).

[131] Verordnung (EU) 2022/1616 der EU-Kommission vom 15. September 2022 über Materialien und Gegenstände aus recyceltem Kunststoff, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 282/2008 (ABl. L 243 vom 20. September 2022, S. 3).

die sichere Verwendung rezyklierter Kunststoffe im Lebensmittelkontakt. Auf EU-Ebene gibt es bislang nicht für alle Materialgruppen für den Lebensmittelkontakt spezifische Regelungen. Daher wurden national aus Gründen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes im Dezember 2021 spezifische Anforderungen an bedruckte Lebensmittelbedarfsgegenstände erlassen.[132] Kernelement ist eine Liste der für eine solche Bedruckung zulässigen Stoffe. Diese basiert auf entsprechenden gesundheitlichen Bewertungen des BfR.

Per- und Polyfluoralkylsubstanzen (PFAS) umfassen eine Gruppe von Stoffen, die in einer Vielzahl von industriellen Prozessen sowie verbrauchernahen Produkten Anwendung finden. PFAS sind schwer abbaubar und haben infolge ihres vielseitigen Gebrauchs zu einer weit verbreiteten Kontamination der Umwelt und damit entsprechenden Verunreinigungen in der Futter- und Lebensmittelkette geführt. Die Ernährung stellt die wichtigste Quelle der Belastung des Menschen mit PFAS dar. Mit dem Ziel, das Inverkehrbringen von höher belasteten Lebensmitteln zu beschränken und die Exposition der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber PFAS zu minimieren, gelten seit dem 1. Januar 2023 EU-weit Höchstgehalte für PFAS in bestimmten Lebensmitteln tierischer Herkunft.

Um ein hohes Maß an gesundheitlichem Verbraucherschutz im Hinblick auf PFAS zu gewährleisten, gilt es, den Eintrag von PFAS bereits am Anfang der Futtermittel- und Lebensmittelkette zu verhindern. Da lebensmittelliefernde Tiere PFAS über Futtermittel aufnehmen können, plant die EU-Kommission die Veröffentlichung einer Empfehlung für ein EU-weites Monitoring zu PFAS in Futtermitteln 2025. Auf nationaler Ebene findet bereits ein Monitoring zu PFAS in Futtermitteln statt, an dem sich Bund und Bundesländer im Rahmen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu PFAS beteiligen. Die Ergebnisse werden in die Diskussionen zu Höchstgehalten für Futtermittel auf EU-Ebene einfließen.

Damit die regulatorischen Gehalte für PFAS in Futtermitteln mit der Produktion von sicheren Futtermitteln und sicheren Lebensmitteln tierischer Herkunft im Einklang stehen, führen Ressortforschungseinrichtungen aktuell Forschungsvorhaben zum Transfer von PFAS aus Futtermitteln in Lebensmittel tierischer Herkunft und deren Einfluss auf die Tiergesundheit landwirtschaftlicher Nutztiere durch.

Darüber hinaus sieht die im März 2024 erzielte Trilogeinigung zur EU Verpackungsverordnung[133] oberhalb bestimmter Grenzwerte ein Verbot von PFAS in Verpackungen, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen, vor.

[132] Einundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung vom 2. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5068 vom 7. Dezember 2021).
[133] Vgl. dazu oben, Kapitel III.3.

- Antibiotikaminimierungskonzept

2014 wurde das Antibiotikaminimierungskonzept in der Tiermast durch die 16. Novelle des Arzneimittelgesetzes (AMG)[134] gesetzlich verankert. Das Antibiotikaminimierungskonzept wurde im neuen Tierarzneimittelgesetz[135], das am 28. Januar 2022 in Kraft getreten ist, im Wesentlichen fortgeschrieben. Mit dem ersten Gesetz zur Änderung des Tierarzneimittelgesetzes[136], das am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist, wurde das nationale Antibiotikaminimierungskonzept, das früher ausschließlich für den Bereich der Tiermast galt, auf weitere Tiere erweitert, z. B. Milchkühe, Jung- und Legehennen und Sauen mit Saugferkeln. Es wurden auch neue Vorschriften in das erweiterte Antibiotikaminimierungskonzept aufgenommen, die das im Koalitionsvertrag der 20. Legislaturperiode verankerte Ziel verfolgen, den wirkstoff- und anwendungsbezogenen Einsatz von Antibiotika in landwirtschaftlichen Betrieben besser zu erfassen und dauerhaft zu senken. Die Reduzierung des Antibiotikaeinsatzes, insbesondere von Reserveantibiotika, auf das therapeutisch notwendige Minimum ist nach wie vor das erklärte Ziel der europäischen und der nationalen tierarzneimittelrechtlichen Vorschriften zur Antibiotikaanwendung in der Veterinärmedizin. Antibiotikaresistente Bakterien können über die Lebensmittelkette Verbraucherinnen und Verbraucher erreichen.[137]

- Schutz vor Lebensmittelbetrug

Im europäischen Food-Fraud-Netzwerk tauschen sich u. a. die EU-Mitgliedstaaten und die EU-Kommission über betrügerische Praktiken im Lebensmittelbereich aus und beraten über Ermittlungsergebnisse und Bekämpfungsmaßnahmen. Dies dient dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Täuschung und eventuell damit einhergehenden Gesundheitsgefahren. Das EU-weite Netzwerk ist zwischenzeitlich erweitert worden zum Agri-Food-Fraud-Netzwerk und deckt neben Lebensmitteln noch weitere Bereiche ab, wie z. B. Pflanzenschutzmittel.

Zur effektiven Bekämpfung von Lebensmittelbetrug hat das BMEL im Jahr 2017 das Referenzzentrum für authentische Lebensmittel („NRZ-Authent“) beim Max-Rubner-Institut in Kulmbach gegründet. Dieses wird stetig weiter ausgebaut und entwickelt fortlaufend

[134] Sechzehntes Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3813 vom 16. Oktober 2013).

[135] Gesetz über den Verkehr mit Tierarzneimitteln und zur Durchführung unionsrechtlicher Vorschriften betreffend Tierarzneimittel (Tierarzneimittelgesetz – TAMG) vom 27. September 2021 (BGBl. I S. 4530 vom 4. Oktober 2021), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2852 vom 30. Dezember 2022).

[136] Gesetz zur Änderung des Tierarzneimittelgesetzes zur Erhebung von Daten über antibiotisch wirksame Arzneimittel und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 21. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2852 vom 30. Dezember 2022).

[137] Bundesamt für Risikobewertung (BfR), Antiobiotikaresistenz in der Lebensmittelkette, Tagungsband zum BfR-Symposium am 11. und 12. November 2013, https://www.bfr.bund.de/cm/350/antibiotikaresistenz-in-der-lebensmittelkette-tagungsband.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

Analysenmethoden, um Lebensmittelverfälschungen aufdecken zu können. Das NRZ-Authent legt nun verstärkt auch den Fokus auf europaweite Zusammenarbeit.

VI. Verbraucherrechte und ihre Durchsetzung

1. Ausbau von Verbraucherrechten in einzelnen Wirtschaftsbereichen

Im Bereich der Fahrgastrechte konnten im Berichtszeitraum zum Teil Erleichterungen für Verbraucherinnen und Verbraucher beim Zugang zu ihren Rechten erreicht werden. Reformen im Inkassobereich wie die Einführung einer einheitlichen Aufsicht über Inkassounternehmen beim Bundesamt für Justiz (BfJ) ab 1. Januar 2025 stärken die Verbraucherposition.

- Verbesserung von Reise-, Fahr- und Fluggastrechten

Das von der Bundesregierung vorgelegte Gesetz zur Anpassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) an die neue Eisenbahn-Fahrgastrechteverordnung der Europäischen Union[138] hat das Schutzniveau für die Fahrgäste über den europäischen Standard hinaus erhöht. Mit Inkrafttreten der Änderungen am 3. August 2023 wurde die bislang auf freiwilligen Vereinbarungen beruhende Anlaufstelle für Menschen mit Behinderung und andere mobilitätseingeschränkten Fahrgäste (Mobilitätsservicezentrale der Deutschen Bahn AG) auf eine gesetzliche Grundlage gestellt und verbindlich eingeführt (§ 10a AEG). Für Anträge auf Fahrpreiserstattung oder Entschädigung müssen die Eisenbahnverkehrsunternehmen nunmehr mindestens eine Möglichkeit der barrierefreien elektronischen Kommunikation zur Verfügung stellen (§ 12b AEG). Um die Fahrradmitnahme zu vereinfachen, müssen die Verkehrsunternehmen Pläne für die verstärkte und verbesserte Beförderung von Fahrrädern aufstellen (§ 10 AEG).

Weitere Verbesserungen der Fahrgastrechte im Nahverkehr hat die vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) erlassene Neufassung der Eisenbahnverkehrs-Verordnung[139] gebracht. So gilt das Recht, unter bestimmten – gegenüber der EU-Verordnung 2021/782[140] erleichterten – Bedingungen einen anderen Zug oder ein anderes Verkehrsmittel nehmen zu dürfen (§ 11 EVO), auch dann, wenn die Verspätung des Zuges auf höherer Gewalt wie z. B. starkem Unwetter beruht. Der von den Eisenbahnunternehmen in solchen Fällen zu erstattende

[138] Gesetz zur Anpassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes an die Verordnung (EU) 2021/782 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr sowie zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch (BGBl. 2023 I Nr. 205 vom 2. August 2023).

[139] Eisenbahnverkehrs-Verordnung vom 4. August 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 208 vom 7. August 2023).

[140] Verordnung (EU) 2021/782 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (ABl. L 172 vom 17. Mai 2021, S. 1).

Höchstbetrag für die Nutzung des anderen Zuges oder Verkehrsmittels wurde um 50 Prozent auf jetzt 120 Euro erhöht.

Eine Veränderung im europäischen Recht gibt es bei Entschädigungen für Verspätungen. Bei Verspätungen von mehr als einer Stunde erhielten die Fahrgäste bisher – unabhängig von der Ursache der Verspätung – 25 Prozent des Fahrpreises als Entschädigung, bei mehr als zwei Stunden sogar 50 Prozent. Die neue EU-Verordnung (Artikel 19 Absatz 10 der Verordnung (EU) 2021/782) sieht vor, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen nunmehr keine Entschädigung mehr zahlen müssen, wenn sie den Nachweis führen können, dass die Verspätung durch außergewöhnliche Umstände wie extreme Witterungsbedingungen oder große Naturkatastrophen verursacht wurde und sie die Verspätung nicht vermeiden konnten. Gewöhnliches Unwetter fällt aber nicht unter diese Kategorie, ebenso nicht Streik des eigenen Personals.

Am 29. November 2023 hat die EU-Kommission ihr Mobilitätspaket vorgestellt.[141] Es enthält Vorschläge zur Änderung der Pauschalreise-Richtlinie[142] sowie zur Änderung des Rechtrahmens für Passagierrechte und zu multimodalen Verkehrsinformationsdiensten[143] sowie einen Vorschlag zu Passagierrechten bei multimodalen Reisen[144] und eine Initiative zu einem europäischen Mobilitätsdatenraum[145].

Durch den Richtlinienvorschlag zur Änderung der Pauschalreise-Richtlinie sollen u. a. verbindliche Regeln zu Gutscheinen nach Beendigung des Pauschalreisevertrags vor Reisebeginn aufgenommen werden. Der Regelungsvorschlag sieht vor, dass für Kundinnen und Kunden eine Wahlfreiheit zwischen Gutscheinen und der Rückerstattung des gezahlten Reisepreises besteht. Es sind Informationspflichten vorgesehen sowie das Erfordernis einer schriftlichen Annahme des Gutscheins durch den Reisenden. Nach Ablauf der maximal zwölfmonatigen Geltungszeit des Gutscheins soll den Reisenden der Wert des Gutscheins automatisch ausgezahlt werden, wenn dieser nicht in Anspruch genommen oder dessen Gültigkeit einmalig um bis zu zwölf Monate verlängert worden ist. Die Gutscheine müssen wie die Rückerstattungsansprüche insolvenzabgesichert werden.

---

[141] EU-Kommission, Improved rights and better information for travellers, 29. November 2023, https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/passenger-mobility-package-2023-11-29_en, zuletzt abgerufen am 15. November 2024.

[142] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/2302 zur wirksameren Gestaltung des Schutzes von Reisenden und zur Vereinfachung und Klarstellung bestimmter Aspekte der Richtlinie, COM (2023) 905 final, 2023/4035(COD).

[143] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 261/2004, (EG) Nr. 1107/2006, (EU) Nr. 1177/2010, (EU) Nr. 181/2011 und (EU) 2021/782 in Bezug auf die Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte in der Union, COM (2023) 753 final, 2023/0437 (COD).

[144] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Fahr- bzw. Fluggastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen, COM (2023) 752 final, 2023/0436 (COD).

[145] Delegierte Verordnung (EU) 2024/490 der Kommission vom 29. November 2023 zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 zur Ergänzung der Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste, (ABl. L, 2024/490 vom 13. Februar 2024).

Mit dem Vorschlag zur Änderung des Rechtsrahmens für Passagierrechte sollen die Rechte von reisenden Passagieren bei Störung von Reisen gestärkt und die Durchsetzung dieser Rechte gegenüber den Verkehrsdienstleistenden oder Drittanbietern verbessert werden. So soll z. B. die Beantragung von Erstattungen oder Entschädigungen erleichtert werden. Zudem sollen sich die Unternehmen Service-Qualität-Standards von Verkehrsmitteln und Reisen setzen. Mit dem Vorschlag für eine Verordnung zu Passagierrechten bei multimodalen Reisen legt die EU-Kommission nach dem Vorbild der bestehenden Fahrgastrechte-Verordnungen erstmals Vorschriften zum Schutz von Fahrgästen fest, die verschiedene Arten von Verkehrsmitteln wie Busse, Züge und Flugzeuge für eine Reise nutzen. Auch hier schlägt die EU-Kommission vor, dass Unternehmen sich Service-Qualitäts-Standards setzen, deren Einhaltung von einer Behörde geprüft wird. Menschen mit eingeschränkter Mobilität sollen bessere Hilfe bei multimodalen Reisen erhalten, außerdem soll eine unentgeltliche Mitnahme von Begleitpersonen ermöglicht werden.

- Reformen im Inkassobereich

Das Gesetz zur Verbesserung des Verbraucherschutzes im Inkassorecht[146] hatte vor allem das Ziel, die Inkassokosten für Verbraucherinnen und Verbraucher zu senken. Zudem sollte die Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher durch neue Hinweispflichten in § 13a Abs. 3 und 4 des Gesetzes über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen (Rechtsdienstleistungsgesetz - RDG)[147] erhöht werden. So müssen Inkassodienstleister bei Stundungs- oder Ratenzahlungsvereinbarungen in Textform auf damit verbundene zusätzlich entstehende Kosten hinweisen. Vor der Abgabe eines Schuldanerkenntnisses ist darüber aufzuklären, dass damit Einreden und Einwendungen der Verbraucherinnen und Verbraucher gegen den Anspruch in der Regel ausgeschlossen sind. Die Bundesregierung hat am 27. September 2023 die Evaluation des Gesetzes eingeleitet. Auf Grundlage der Ergebnisse der Evaluation wird die Bundesregierung einen weiteren Handlungsbedarf prüfen.

Mit dem Gesetz zur Förderung verbrauchergerechter Angebote im Rechtsdienstleistungsmarkt[148] wurden u. a. mit einem neuen § 13b RDG Darlegungs- und Informationspflichten für solche Inkassodienstleister eingeführt, die zumeist im Rahmen des sog. „Legal Tech“ Dienstleistungen für Verbraucherinnen und Verbraucher erbringen. Zudem wurden die Möglichkeiten für

[146] Gesetz zur Verbesserung des Verbraucherschutzes im Inkassorecht und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3320 vom 30. Dezember 2020).

[147] Gesetz über außergerichtliche Dienstleistungen (Rechtsdienstleistungsgesetz – RDG) vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2840 vom 17. Dezember 2007), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 10. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 64 vom 15. März 2023).

[148] Gesetz zur Förderung verbrauchergerechter Angebote im Rechtsdienstleistungsmarkt vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3415 vom 17. August 2021).

Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, mit Verbraucherinnen und Verbrauchern ebenso wie Inkassodienstleistenden Erfolgshonorare zu vereinbaren, erweitert.

Schließlich wird ab dem 1. Januar 2025 die Aufsicht über Inkassounternehmen einheitlich beim BfJ liegen. Hierdurch wird für Verbraucherinnen und Verbraucher klarer ersichtlich, an wen sie sich wenden müssen, wenn sie Schwierigkeiten mit Inkassounternehmen haben und eine Beschwerde einreichen möchten. Probleme können beispielsweise zu hohe Inkassokosten oder übergriffige Praktiken sein, mit denen Verbraucherinnen und Verbraucher unter Druck gesetzt werden sollen. Bislang liegt die Aufsicht gemäß § 19 Abs. 1 RDG bei den Landesjustizverwaltungen und ist auf bundesweit 38 Stellen verteilt. Die durch das Gesetz zur Stärkung der Aufsicht bei Rechtsdienstleistungen und zur Änderung weiterer Vorschriften[149] herbeigeführte Zentralisierung der Inkassoaufsicht soll aber vor allem auch eine einheitliche Rechtspraxis im Umgang mit Beschwerden gegen Inkassounternehmen herbeiführen. Das BfJ erhält damit auch die Aufsicht über Legal-Tech-Unternehmen, die Inkassodienstleistungen im Sinne von § 2 Abs. 2 S. 1 RDG für Verbraucherinnen und Verbraucher durchführen.

2. Zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung

Ein hohes Verbraucherschutzniveau zeigt sich nicht an starken Verbraucherrechten allein, sondern an deren effektiver Durchsetzung. Auf der Durchsetzungsebene begegnen Betroffene jedoch häufig Hindernissen und Unwägbarkeiten. Insbesondere bei geringen Streitwerten verzichten viele Verbraucherinnen und Verbraucher auf die Durchsetzung ihrer Rechte. Erst ab einem durchschnittlichen Streitwert von knapp 3.700 Euro sind Bürgerinnen und Bürger laut einer repräsentativen Befragung aus dem Jahr 2021 bereit, ein Gericht anzurufen.[150] Dieser Verzicht auf die Rechtsdurchsetzung ist dann problematisch, wenn Gewinne aus verbraucherrechtswidrigen Praktiken entstehen und sich Unternehmer darauf verlassen, nicht in Anspruch genommen zu werden. Die Vereinfachung der Rechtsverfolgung sowie die teilweise Stärkung der behördlichen Rechtsdurchsetzung sind wichtige Anliegen der Bundesregierung. Ersteres betrifft sowohl Einzelklagen als auch Formen des kollektiven Rechtsschutzes.

[149] Gesetz zur Stärkung der Aufsicht bei Rechtsdienstleistungen und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 10. März 2023, (BGBl. 2023 I Nr. 64 vom 15. März 2023).

[150] Studie der Roland Rechtsschutzversicherung, Roland Rechtsreport 2022, S. 20ff., https://www.roland-rechtsschutz.de/media/roland-rechtsschutz/pdf-rr/042-presse-pressemitteilungen/pressemitteilungen/dateien-im-artikel/20220222-rechtsreport_2022.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

- Einführung der Verbandsklage in Form der Abhilfeklage

Mit dem am 13. Oktober 2023 in Kraft getretenen Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz (VRUG)[151] wird in Umsetzung der EU-Verbandsklagenrichtlinie[152] die Abhilfeklage als neue Art der Verbandsklage eingeführt, die es ermöglicht, eine Vielzahl gleichartiger Verbraucheransprüche effektiv abzuwickeln. Die neue Klageart ist ein Meilenstein für den Verbraucherschutz und eine Reaktion auf den Dieselskandal von 2015, der deutliche Defizite in unserem kollektiven Rechtsschutzsystem offenbart hat. Zusammen mit der in der 19. Legislaturperiode eingeführten Musterfeststellungsklage wird der kollektive Rechtsschutz in Deutschland gestärkt.

Verbraucherinnen und Verbraucher können einfach und ohne finanzielles Risiko der Sammelklage eines Verbraucherverbandes beitreten, um ihre Ansprüche z. B. auf Schadensersatz durchzusetzen. Dafür haben sie bis drei Wochen nach dem Schluss der mündlichen Verhandlung Zeit. So können möglichst viele Verbraucherinnen und Verbraucher von der Verbandsklage profitieren, auch diejenigen, die erst spät durch die öffentliche Berichterstattung über ein großes Abhilfeklageverfahren erfahren, dass auch sie zum Kreis der potentiell Anspruchsberechtigten gehören.

- Gewinnabschöpfung

Zugleich wird durch das VRUG auch die Möglichkeit der Gewinnabschöpfung gestärkt (§ 10 UWG).[153] Der Gewinnabschöpfungsanspruch nach § 10 UWG erlaubt bestimmten Verbänden, Unrechtsgewinne aufgrund von Wettbewerbsverstößen geltend zu machen und an den Bundeshaushalt abzuführen. Anstatt eines vorsätzlichen Wettbewerbsverstoßes müssen Verbraucherverbände zur Durchsetzung des Gewinnabschöpfungsanspruchs nunmehr nur grobe Fahrlässigkeit nachweisen. Außerdem werden neue Beweiserleichterungen eine Gewinnabschöpfung wahrscheinlicher machen. Diese Beweiserleichterungen beziehen sich auf die haftungsausfüllende Kausalität sowie die Höhe des durch eine unlautere geschäftliche Handlung erzielten Gewinns. Damit sollen Unternehmen wirksamer von der Begehung von Rechtsbrüchen abgeschreckt werden.

[151] Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG sowie zur Änderung des Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetzes (Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz — VRUG) vom 8. Oktober 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 272 vom 12. Oktober 2023).

[152] Richtlinie (EU) 2020/1828 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2020 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG (ABl. L 401 vom 4. Dezember 2020, S. 1).

[153] Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254 vom 17. März 2010), zuletzt geändert durch Art. 20 des Gesetzes vom 24. Juni 2022 (BGBl. I S. 959 vom 30. Juni 2022).

- Online-Verfahren

Ein wichtiger Schritt in Richtung einer digitalen Justiz soll durch den am 4. September 2024 vom Bundeskabinett beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Entwicklung und Erprobung eines Online-Verfahrens in der Zivilgerichtsbarkeit (OVErpG)[154] gemacht werden. Mit den vorgeschlagenen Regelungen soll der notwendige rechtliche Rahmen für die Erprobung eines Online-Verfahrens als neue Verfahrensart in der Zivilgerichtsbarkeit geschaffen werden. Rechtsuchenden Bürgerinnen und Bürgern soll es damit ermöglicht werden, Zahlungsansprüche in einem einfachen, nutzerfreundlichen und vollständig digital geführten Gerichtsverfahren bei den pilotierenden Amtsgerichten geltend zu machen. Dadurch erhalten Verbraucherinnen und Verbraucher einen niedrigschwelligen, durch digitale Eingabesysteme unterstützten Zugang zum Gericht, der bei geringen Streitwerten u. a. wegen der verringerten Gerichtskosten eine attraktive Alternative zum Regelverfahren darstellen dürfte. Die Erprobung des Online-Verfahrens soll jeweils vier Jahre und acht Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes unter Einbeziehung der Erfahrungswerte der Anwendenden (z. B. Gerichte, Rechtsanwaltschaft und Bürgerinnen und Bürger) evaluiert werden. Der Gesetzentwurf greift das Instrument der so genannten Reallabore auf. Damit sollen Testräume geschaffen werden, um innovative Technologien zeitlich befristet und unter realen Bedingungen zu erproben und daraus Erkenntnisse für eine dauerhafte Regulierung zu gewinnen.

- Leitentscheidungsverfahren

Das Gesetz zur Einführung eines Leitentscheidungsverfahrens beim Bundesgerichtshof (BGH) ist am 31. Oktober 2024 in Kraft getreten.[155] Dieses Leitentscheidungsverfahren ermöglicht es dem BGH, in von ihm ausgewählten Verfahren auch dann eine begründende Entscheidung (sog. Leitscheidung) herbeiführen zu können, wenn das originäre Verfahrensrecht dies eigentlich nicht vorsieht. In der Vergangenheit traten immer wieder Fälle auf, in denen Verfahren in der Revisionsinstanz vor einer Entscheidung des BGH von den Parteien aus taktischen Gründen beendet wurden, sodass keine Sachentscheidung getroffen werden konnte.

Das Leitentscheidungsverfahren bietet dem BGH daher die Möglichkeit, in sog. Massenverfahren (eine Vielzahl von juristisch gleichgelagerten [Verbraucher-]Ansprüchen zum Bespiel im Diesel-

[154] Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Entwicklung und Erprobung eines Online-Verfahrens in der Zivilgerichtsbarkeit, Drucksache 20/13082 vom 30. September 2024, https://dserver.bundestag.de/btd/20/130/2013082.pdf, zuletzt abgerufen am 28. November 2024.

[155] Gesetz zur Einführung eines Leitentscheidungsverfahrens beim Bundesgerichtshof vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328 vom 30. Oktober 2024).

Skandal oder wegen unzulässiger Klauseln in Fitnessstudio-, Versicherungs- oder Bankverträgen) eine Entscheidung herbeizuführen, die schlussendlich Rechtsklarheit hinsichtlich der sich in diesen Verfahren stellenden Rechtsfragen für die Instanzgerichte und die im Einzelfall betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher schafft.

- Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz (KapMuG)

Am 20. Juli 2024 ist das Zweite Gesetz zur Reform des Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetzes (KapMuG)[156] in Kraft getreten, das die im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode vereinbarte Reform des KapMuG umsetzt. Das KapMuG wird damit zu einem sowohl für die Gerichte als auch für die geschädigten Anlegerinnen und Anleger effektiven Instrument bei der Bewältigung von Massenverfahren mit kapitalmarktrechtlichem Bezug fortentwickelt. Hierzu dient neben einer beschleunigten Digitalisierung eine Verkürzung der Vorverfahren beim Landgericht sowie eine Stärkung der Rolle der Oberlandesgerichte als Gerichte des Musterverfahrens. Das schließt erweiterte Befugnisse der Oberlandesgerichte ein, die Vorlage von für das Musterverfahren relevanten Beweismitteln anzuordnen. Ferner entfällt die bisherige Pflicht, alle anhängigen Verfahren, die von der Entscheidung über die Feststellungsziele abhängen, von Amts wegen auszusetzen. Eine solche Aussetzung erfolgt nur noch auf entsprechenden Antrag des Klägers. Dadurch wird sich die Zahl der Verfahrensbeteiligten in den oft schwerfälligen Musterverfahren voraussichtlich reduzieren. Schließlich wird der Anwendungsbereich des KapMuG um Ansprüche aufgrund der sog. MiCA-Verordnung (EU-Kryptowerte-Regulierung)[157] erweitert.

3. Rechtsdurchsetzung durch außergerichtliche Streitbeilegung – Reform europäischer Vorschriften

Die außergerichtliche bzw. alternative Streitbeilegung ist eine wichtige Möglichkeit des Rechtsschutzes für Verbraucherinnen und Verbraucher. Sie bietet Betroffenen einen schnellen, einfachen und kostengünstigen Zugang zum Recht. Der flächendeckende Zugang zur Verbraucherschlichtung wird dabei von den derzeit 27 anerkannten Verbraucherschlichtungsstellen sowie der Universalschlichtungsstelle des Bundes gewährleistet Die Universalschlichtungsstelle des Bundes ist als Auffangstelle immer dann zuständig, wenn es für eine Streitigkeit keine branchenspezifische oder spezialisierte Verbraucherschlichtungsstelle

[156] Zweites Gesetz zur Reform des Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetzes vom 16. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 240 vom 19. Juli 2024).

[157] Verordnung (EU) 2023/1114 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über Märkte für Kryptowerte und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 1095/2010 sowie der Richtlinien 2013/36/EU und (EU) 2019/1937 (ABl. L 150 vom 9. Juni 2023, S. 40).

gibt. Nach einem erneuten Vergabeverfahren im Jahr 2023 ist die bisherige Universalschlichtungsstelle in Kehl auch seit Januar 2024 für weitere vier Jahre mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe betraut worden.

Die Bundesregierung beobachtet und begleitet die Entwicklung der Verbraucherschlichtung und ist bestrebt, dieses Instrument weiter zu stärken.

Die EU-Kommission hat am 17. Oktober 2023 ihren Vorschlag zur Überarbeitung des europäischen Rechts zur Verbraucherschlichtung veröffentlicht. Dieser besteht aus einem Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (ADR-Richtlinie)[158] sowie einem Vorschlag zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 524/2013 über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (ODR-Verordnung)[159]. Darüber hinaus wurde eine Empfehlung herausgegeben, die Online-Marktplätze und Branchenverbände in der Europäischen Union zur Beachtung bestimmter Qualitätskriterien bei von ihnen angebotenen Streitbeilegungsverfahren auffordert.[160]

Die Novelle der ADR-Richtlinie verfolgt insbesondere das Ziel, die Rahmenbedingungen für die außergerichtliche Streitbeilegung zu verbessern und so die außergerichtliche Streitbeilegung für alle Beteiligten attraktiver zu machen.

Die Beratung von Verbraucherinnen und Verbrauchern vor und während eines ADR-Verfahrens mit grenzüberschreitendem Bezug soll durch eine zentrale Anlaufstelle in jedem Mitgliedstaat gestärkt werden. Unternehmen sollen durch eine Verringerung ihrer Informationspflichten entlastet werden, aber zugleich verpflichtet werden, auf die Übermittlung eines Schlichtungsantrags hin binnen 20 Tagen zu ihrer Teilnahmebereitschaft Auskunft zu geben. Die Verbraucherschlichtungsstellen wiederum sollen durch eine Reduzierung ihrer Berichtspflichten entlastet werden.

Die vorgeschlagene Einstellung der ODR-Plattform begründet die EU-Kommission mit den dafür entstehenden hohen Kosten für sehr geringe Fallzahlen. Die EU-Kommission plant, anstelle der Plattform ein interaktives digitales Tool zur Verbraucherinformation (beispielsweise mit Adressen der in der Europäischen Union agierenden Streitbeilegungsstellen) zur Verfügung zu stellen.

Am 25. September 2024 wurde einstimmig eine Allgemeine Ausrichtung erzielt. Die Bundesregierung hat in einer Prokollerklärung die neue Antwortpflicht für Unternehmen als

[158] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten sowie der Richtlinien (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 und (EU) 2020/1828 vom 17. Oktober 2023, COM (2023) 649 final, 2023/0376 (COD).

[159] S. ebenda. Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union haben der Aufhebung der ODR-Verordnung zugestimmt (Stand 20. November 2024).

[160] EU-Kommission, Empfehlung der EU-Kommission vom 17.10.2023 über Qualitätsanforderungen an Streitbeilegungsverfahren, die von Online-Marktplätzen und Wirtschaftsverbänden der Union angeboten werden, COM (2023) 7019 final.

unnötige Bürokratie kritisiert. Es fand sich für die meisten der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Änderungen keine Mehrheit, darunter auch die beabsichtigte Streichung der Informationspflicht nach Entstehen einer Streitigkeit sowie die vorgeschlagene Ausweitung der ADR-Richtlinie auf außervertragliche Ansprüche und auf Streitigkeiten mit Gewerbetreibenden aus Nicht-EU-Ländern.

Die Bundesregierung setzt sich in den laufenden Verhandlungen dafür ein, dass Änderungen der ADR-Richtlinie tatsächlich der Stärkung der Alternativen Streitbeilegung dienen und dass die Belange aller Beteiligten angemessen berücksichtigt werden. Dies schließt auch die Berücksichtigung des Bürokratieaufwands mit ein, der für Unternehmen mit den vorgeschlagenen Regelungen verbunden ist.

4. Behördliche Rechtsdurchsetzung

In Deutschland wird der wirtschaftliche Verbraucherschutz primär zivilrechtlich verfolgt durch andere Wettbewerber, Verbraucherinnen und Verbraucher selbst oder Verbände. Behördliche Rechtsdurchsetzung im wirtschaftlichen Verbraucherschutz gibt es in Deutschland nur punktuell, insbesondere wo das Europarecht dies vorgibt. In innereuropäischen, grenzüberschreitenden Konstellationen, bei denen ein im EU-Ausland ansässiges Unternehmen deutsche Verbraucherinnen und Verbraucher als Zielgruppe anspricht, konnten durch das CPC (Consumer Protection Cooperation) Netzwerk bereits in vielen Lebensbereichen, wie beispielsweise dem Luftfahrtsektor, dem Telekommunikationssektor und beim Online-Handel, Verstöße abgestellt werden.

- Kollektiver Verbraucherschutz durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Die Rolle der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) im Verbraucherschutz ist in den letzten Jahren gesetzlich und organisatorisch erheblich gestärkt worden. Neben der schon bestehenden Verbraucherschutzabteilung und dem Verbraucherbeirat wurde im Jahr 2021 die Funktion des Beauftragten für Anleger- und Verbraucherschutz bei der BaFin geschaffen, um die Themen des kollektiven Verbraucherschutzes effektiv bearbeiten zu können.

Hervorzuheben ist zudem, dass die BaFin im Rahmen ihrer aufsichtsrechtlichen Prüfung einen Sonderbeauftragten für die Deutsche Bank AG bestellt hat, um den Missständen bei den Niederlassungen Postbank und DSL nachdrücklich nachzugehen und sicherzustellen, dass Aufträge von Kundinnen und Kunden in einer angemessenen Frist bearbeitet und bisher nicht abgearbeitete Kundenaufträge rasch erledigt werden. Anlass hierfür waren technische Probleme

bei der IT-Integration von Deutsche Bank AG und Postbank mit spürbaren Auswirkungen auf eine Vielzahl von Kundinnen und Kunden der Postbank.

Der Verbraucherbeirat soll durch eine Änderung der BaFin-Satzung mit dem vom Bundeskabinett im Dezember 2023 verabschiedeten Entwurf des Finanzmarktdigitalisierungsgesetzes[161] gestärkt werden. Damit soll u. a. eine gezieltere Bestellung der Mitglieder nach den Bedürfnissen der BaFin und bessere Einbindung durch höhere Sitzungsfrequenz ermöglicht werden. Der Auftrag der BaFin zum kollektiven Verbraucherschutz ist in § 4 Abs. 1a Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz[162] verankert.

Die BaFin hat ein umfangreiches Instrumentarium zur Verhinderung, Aufdeckung und Beseitigung von Missständen. So kann beispielsweise die Vermarktung, der Vertrieb und der Verkauf von bestimmten Finanzinstrumenten bei erheblichen Bedenken für den Anlegerschutz beschränkt oder verboten werden, soweit keine sonstigen aufsichtsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten bestehen. Mit Inkrafttreten des Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetzes[163] am 1. Juli 2021 ist erstmals das sog. Mystery Shopping gesetzlich eingeführt worden. Damit kann die BaFin auf ein weiteres Instrument zurückgreifen, um verbraucherschutzrelevante Missstände aufzudecken. Geschulte Testkäufer treten dabei als Kundinnen und Kunden auf und erwerben Produkte zu Testzwecken oder lassen sich beraten. Um Verbraucherinnen und Verbraucher zu informieren und ihr Finanzwissen zu stärken, stellt die BaFin fortlaufend ein vielfältiges Angebot auf ihrer Internetseite bereit.

Künftig soll die BaFin zudem eine unabhängige Vergleichswebsite für Zahlungskonten betreiben. Die dafür notwendigen Änderungen des Zahlungskontengesetzes sind mit dem Zukunftsfinanzierungsgesetz [164] erfolgt. Der Launch der Vergleichswebsite erfordert bei der BaFin und den meldepflichtigen Zahlungsdienstleistern wichtige organisatorische Vorarbeiten. Diese werden 2024 durchgeführt. Verbraucherinnen und Verbraucher werden dann ihre Entscheidung bei der Wahl u. a. eines Girokontos auf eine objektive Grundlage, die alle wesentlichen Konditionen abbildet, stützen können.

[161] Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Digitalisierung des Finanzmarktes (Finanzmarktdigitalisierungsgesetz – FinmadiG), Drucksache 20/10280 vom 7. Februar 2024, https://dserver.bundestag.de/btd/20/102/2010280.pdf, zuletzt abgerufen am 14. November 2024.

[162] Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz vom 22. April 2002 (BGBl. I S. 1310 vom 25. April 2002), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411 vom 29. Dezember 2023).

[163] Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz (FISG) vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1534 vom 10. Juni 2021).

[164] Zukunftsfinanzierungsgesetz vom 14.Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 354 vom 14. Dezember 2023).

- Wahrung der Verbraucherrechte durch die Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) sorgt dafür, dass die Verbraucherrechte bei der Nutzung der Netze in den Märkten Energie, Telekommunikation und Post gewahrt werden. Die Bundesnetzagentur nimmt Beschwerden u. a. zu Rufnummernmissbrauch und unerlaubter Telefonwerbung an und wird im Rahmen ihrer aufsichtsrechtlichen Befugnisse tätig (u. a. Bußgeldverhängung). Im Jahr 2022 erreichten die BNetzA allein zu diesen beiden Themen mehr als 215.000 schriftliche Beschwerden.[165]

Im Postbereich stellt die BNetzA eine flächendeckend angemessene und ausreichende Versorgung mit Postdienstleistungen sicher (Universaldienst). Sie überwacht u. a. die Einhaltung der Regelungen für das gesetzlich vorgegebene Mindestangebot der postalischen Infrastruktur (Filialen und Briefkästen) und der Qualitätsvorgaben für Postdienstleistungen wie definierte Laufzeitvorgaben für Briefe und Pakete sowie gesetzliche Zustellvorgaben. Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Postrechts (Postrechtsmodernisierungsgesetz - PostModG)[166], das am 19. Juli 2024 in Kraft getreten ist, wurden der BNetzA in diesem Bereich weitergehende Befugnisse verliehen. Werden Universaldienstvorgaben nicht erfüllt, kann die BNetzA für eine schnellere Problembehebung sorgen, indem sie – anders als bisher – konkrete Anordnungen treffen und mit Zwangsgeldern durchsetzen kann. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Verstöße durch Bußgelder zu sanktionieren. Die BNetzA gewährleistet aber nicht nur eine flächendeckende Versorgung im Postbereich, sondern ist mit dem Verbraucherservice Post und der Schlichtungsstelle Post Anlaufstelle für Kundinnen und Kunden, die mit der Qualität von Postdienstleistungen nicht zufrieden sind. Die Schlichtungsstelle Post als behördliche Verbraucherschlichtungsstelle im Sinne des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes vermittelt zwischen Kundinnen und Kunden und den Anbietern von Postdienstleistungen, wenn z. B. Kundenrechte wegen des Verlusts, der Entwendung oder der Beschädigung von Postsendungen verletzt wurden. Die Schlichtung im Postbereich ist grundsätzlich ein freiwilliges Verfahren und wird auf Antrag der Kundinnen und Kunden durchgeführt. Für die Anbieter von Postdienstleistungen besteht aber eine Pflicht zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren, wenn Verbraucherinnen und Verbraucher die Schlichtung beantragen.

[165] Bundesnetzagentur Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 45 ff., https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Berichte/2023/JB_TK_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 7.November 2024.

[166] Gesetz zur Modernisierung des Postrechts (Postrechtsmodernisierungsgesetz – PostModG) vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236 vom 18. Juli 2024).

- Sektoruntersuchungen durch das Bundeskartellamt

Seit 2017 kann das Bundeskartellamt (BKartA) auch verbraucherschutzrechtliche Sektoruntersuchungen durchführen, hat insoweit jedoch keine Durchsetzungsbefugnisse. Sektoruntersuchungen sind groß angelegte Analysen eines bestimmten Wirtschaftsbereichs. Hierbei wird also nicht gezielt gegen einzelne Unternehmen ermittelt, sondern eine gesamte Branche untersucht. Voraussetzung für die Durchführung ist ein begründeter Verdacht auf erhebliche, dauerhafte oder wiederholte Verstöße gegen verbraucherrechtliche Vorschriften, die die Interessen einer Vielzahl von Verbraucherinnen und Verbrauchern beeinträchtigen. Mit den im Rahmen der Sektoruntersuchung bestehenden Ermittlungsbefugnissen kann das BKartA Strukturen, Verhaltensweisen und Bedingungen in dem ausgewählten Bereich durchschauen und auf Basis der Ermittlungsergebnisse und Erkenntnisse gegebenenfalls Probleme aufzeigen und Empfehlungen formulieren.

Im Berichtszeitraum war das BKartA mit mehreren Sektoruntersuchungen befasst. Insbesondere hat das BKartA den Abschlussbericht zur Sektoruntersuchung Messenger- und Video-Dienste veröffentlicht.[167] Das Ergebnis der Untersuchung, bei der sowohl die technischen als auch die rechtlichen Rahmenbedingungen geprüft wurden, zeigt, dass einige Dienste gegen datenschutzrechtliche Vorgaben verstoßen dürften. Die Feststellungen betrafen den internationalen Transfer und die Speicherung von Daten sowie die Synchronisierung von Kontaktverzeichnissen. In verbraucherrechtlicher Hinsicht wurde weiteres Verbesserungspotenzial identifiziert insbesondere bei der Ende-zu-Ende-Verschlüsselung. Zum Ergebnis der Sektoruntersuchung „Scoring beim Online-Shopping“ vgl. Kapitel IV. 5.

Der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode sieht vor, zu prüfen, wie das BKartA gestärkt werden kann, um bei erheblichen, dauerhaften und wiederholten Verstößen gegen wirtschaftliches Verbraucherrecht diese abzustellen, analog zu Verstößen gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Die Bundesregierung prüft eine entsprechende Anpassung des GWB, um die Rechtsdurchsetzung in Massenfällen zu verbessern und fairen Wettbewerb zu sichern.

[167] Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung, Messenger- und Video-Dienste, Abschlussbericht, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_MessengerVideoDienste.pdf;jsessionid=FA0DF8D485FE0D36A44D2E28C7F4ADC7.1_cid362?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

- Grenzüberschreitende Verbraucherrechtsdurchsetzung (CPC-Netzwerk)

Das CPC-Netzwerk (Consumer Protection Cooperation-Netzwerk) stellt einen Zusammenschluss der EU-Mitgliedstaaten im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes dar. Bei grenzüberschreitenden Sachverhalten innerhalb der Europäischen Union, die gegen Kollektivinteressen der Verbraucherinnen und Verbraucher verstoßen, kann im Rahmen der sog. CPC-Verordnung[168] behördlich eingegriffen und der Rechtsverstoß abgestellt werden.

In diesen Konstellationen bestehen mithin auch in Deutschland behördliche Ermittlungs- und Durchsetzungskompetenzen im wirtschaftlichen Verbraucherschutz. Adressiert beispielsweise ein in Dänemark sitzendes Unternehmen mit irreführenden, unlauteren Werbepraktiken deutsche Verbraucherinnen und Verbraucher, so können die in Deutschland zuständigen Stellen über das CPC-Netzwerk eine Warnmeldung oder ein Durchsetzungsersuchen an Dänemark richten. Die in Dänemark zuständigen Behörden sind aufgrund der CPC Verordnung verpflichtet, dem potentiellen Verstoß nachzugehen und ihn gegebenenfalls abzustellen.

Die operative Zuständigkeit für diese Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur grenzüberschreitenden Durchsetzung von Verbraucherschutz im Binnenmarkt wird nach dem nationalen Durchführungsgesetz zur europäischen CPC-Verordnung, dem EU-Verbraucherschutzdurchführungsgesetz (EU-VSchDG)[169], themenabhängig von unterschiedlichen Behörden wahrgenommen. Neben dem Luftfahrtbundesamt (LBA), Eisenbahn-Bundesamt (EBA), der BNetzA und der BaFin sind die Aufgaben, die vormals beim BfJ lagen, im Zuge des Ressortwechsels vom BMJ(V) auf das BMUV und 2022 auf das Umweltbundesamt übertragen worden. Dafür wurde eine neue Arbeitseinheit im Umweltbundesamt gegründet, in welche frühere Mitarbeitende des BfJ übernommen wurden. Die Rolle der Zentralen Verbindungsstelle ist vom BMJ an das BMUV übergegangen.

[168] Verordnung (EU) 2017/2394 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 345 vom 27. Dezember 2017, S. 1).

[169] EU-Verbraucherschutzdurchführungsgesetz vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3367 vom 28. Dezember 2006), zuletzt geändert durch Art. 19 des Gesetzes vom 24. Juni 2022 (BGBl. I S. 959 vom 30. Juni 2022).

VII. Selbstbestimmte Verbraucherinnen und Verbraucher durch Verbraucherinformation und bessere Verbraucherbildung, intensive Verbraucherforschung und starke Verbraucherorganisationen

Die Stärkung der Eigenverantwortung der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie eine unabhängige Interessenvertretung der Verbraucherinnen und Verbraucher gehören zu den wesentlichen Zielen der deutschen Verbraucherpolitik.

1. Gezielte Verbraucherinformation für verschiedene Zielgruppen

Unabhängige Organisationen haben bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern meist eine hohe Glaubwürdigkeit und können die verschiedenen Zielgruppen in der Regel besonders gut erreichen. So haben beispielsweise Migrantenorganisationen zur Zielgruppe der Geflüchteten einen leichteren Zugang als nicht-migrantische Vereine.[170]

Bis zum 31. August 2024 förderte das BMUV das Projekt „Aufgeklärt – Verbraucher*innenschutz bilingual“ des Türkischen Bundes in Berlin-Brandenburg e. V. (www.verbraucher-plus.de). Projektziel war die bundesweite umfassende Information von türkischstämmigen Verbraucherinnen und Verbrauchern über eine türkischsprachige Radiosendung im deutsch-türkischen Radiosender Metropol FM. Über die gesamte Projektlaufzeit wurden 111 Sendungen ausgestrahlt.

Das Projekt „Nachhaltig informiert - Interkulturelles Netzwerk“ des Türkischen Bundes in Berlin-Brandenburg e. V. in Kooperation mit der Türkischen Gemeinde in Schleswig-Holstein e. V. wird bis zum 31. Dezember 2026 gefördert. Schwerpunkt ist die Schulung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren aus verschiedenen Migrantenorganisationen. Die Projektmaßnahmen enthalten Elemente der aufsuchenden Verbraucherinformation (www.verbraucher-plus.de/Projekt/NIIN/de/Aktuelles/).

Ein weiteres Projekt „Digi-Tools ohne Sprachbarrieren“ (www.verbraucherzentrale.de/digi-tools) der Verbraucherzentrale Brandenburg e. V., gefördert vom BMUV, richtet sich an in Deutschland lebende Menschen, die aus Polen, Russland oder der Ukraine stammen. Mit digitalen Instrumenten

[170] Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich) 2020: Vielfältig engagiert – breit vernetzt – partiell eingebunden? Migrantenorganisationen als gestaltende Kraft in der Gesellschaft, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2020/11/SVR-FB_Studie_Migrantenorganisationen-in-Deutschland.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

wie Legal-Tech Tools und Animationsfilmen zu verschiedenen Verbraucherschutzthemen werden sie in ihrer Muttersprache informiert. Das Projekt läuft noch bis Ende 2024.

Das BMUV fördert bis zum 31. Juli 2025 das gemeinsame Verbraucherinformationsprojekt „Digitale Teilhabe für Menschen mit besonderen Aufklärungsbedarfen“ der Service GmbH der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e. V. (BAGSO) und Deutschland sicher im Netz e. V. (DsiN). Mithilfe des Projekts (www.digital-kompass.de) wird Menschen mit Sinnes- und Mobilitätseinschränkungen Digitalkompetenz vermittelt, damit sie als Verbraucherinnen und Verbraucher sicher und selbstbestimmt digitale Medien nutzen können. Im Projekt setzen BAGSO und DsiN auf die Zusammenarbeit mit dem Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverband e. V., dem Deutschen Schwerhörigenbund e. V., der Verbraucherinitiative e. V. und der Universität Vechta.

2. Komplexität des Konsumalltags durch Verbraucherbildung reduzieren

Verbraucherbildung ist eine wichtige Grundlage für selbstbewusste und selbstbestimmte Entscheidungen im Konsumalltag. Die Vielzahl an täglichen Konsumentscheidungen, die Komplexität der Angebote, sich wandelnde Geschäftsmodelle und neue technologische Entwicklungen erfordern von Verbraucherinnen und Verbrauchern einen kompetenten Umgang mit Informationen sowie entsprechendes Urteilsvermögen. Die Bundesregierung unterstützt Verbraucherinnen und Verbrauchern u. a. mit folgenden Maßnahmen dabei, diese Kompetenzen aufzubauen und weiterzuentwickeln.

Um die Verbraucherbildung systematisch voranzutreiben, hat die Verbraucherschutzministerkonferenz 2023 auf Initiative des BMUV eine Bund-Länder-AG Verbraucherbildung eingesetzt, in die auch die Kultusministerkonferenz (KMK) eingebunden ist. Die AG hat Anfang 2024 zum ersten Mal getagt. Hierdurch wurde eine Plattform für den kontinuierlichen Austausch geschaffen, um die Vermittlung von Alltagskompetenzen im schulischen und außerschulischen Bereich zu stärken. Gemeinsam mit Aktiven aus Politik, Praxis und Wissenschaft sollen erfolgreiche Verbraucherbildungsansätze geteilt und aufgegriffen werden.

Des Weiteren fördert das BMUV hierzu im Rahmen der föderalstaatlichen Möglichkeiten Modellprojekte und unterstützt die Angebote des Verbraucherzentrale Bundesverbandes im Rahmen der institutionellen Förderung (inklusive einer im Jahr 2023 gestärkten Stellenausstattung im Bereich Verbraucherbildung, vgl. nachfolgend unter 4.)

Mit dem „Materialkompass“ steht Lehrerinnen und Lehrern eine Plattform mit Materialien zur Verbraucherbildung zur Verfügung (www.verbraucherbildung.de/materialkompass). Dieser enthält durch unabhängige Expertinnen und Experten bewertete Materialien zu einer Vielzahl von

Verbraucherbildungsinhalten. Lehrerinnen und Lehrer erhalten so eine qualitätsgesicherte Orientierung hinsichtlich der Unterrichtsmaterialien.

Das im Rahmen des bis März 2023 geförderten Projekts „Verbraucherschule“ aufgebaute Netzwerk Verbraucherschulen und die jährliche Auszeichnung besonders aktiver Schulen unter der aktuellen Schirmherrschaft von Bundesverbraucherschutzministerin Steffi Lemke leistet einen wichtigen Beitrag zur Sichtbarkeit von Verbraucherbildung im schulischen Kontext und dient gleichzeitig dem Austausch gelungener Beispiele (www.verbraucherbildung.de/auszeichnung-verbraucherschule).

Im Rahmen des bis zum 31. Dezember 2023 laufenden Projekts „Verbraucherchecker“ und des seit 1. Januar 2024 laufenden Folgeprojekts „Peer-Education mit jungen Verbraucher*innen" wird der Verbraucherzentrale Bundesverband dabei unterstützt, ein Lernnetzwerk unter Jugendlichen aufzubauen (www.verbraucherbildung.de/verbraucherchecker). Der Ansatz des „Peer-To-Peer“-Lernens setzt auf den Austausch Jugendlicher untereinander und den Lerneffekt des Dialogs unter Gleichaltrigen. Jugendliche werden durch erfahrene Pädagoginnen und Pädagogen und Verbraucherschützerinnen und Verbraucherschützer zu sog. „Verbraucherchecker*innen“ ausgebildet, die dann ihr Verbraucherwissen an Gleichaltrige weitergeben.

Im März 2023 stellten das BMF und das BMBF gemeinsam die Initiative Finanzielle Bildung vor. Diese Initiative zielt darauf ab, die finanzielle Bildung in Deutschland nachhaltig zu stärken und umfasst drei zentrale Eckpunkte: die Entwicklung einer nationalen Finanzbildungsstrategie für Deutschland, die Einrichtung einer Finanzbildungsplattform (www.mitgeldundverstand.de) und die Förderung von Forschung im Bereich der finanziellen Bildung. (Weitere Einzelheiten vgl. Kapitel II. 6.).

3. Wirksamere Verbraucherpolitik durch Verbraucherforschung

Erkenntnisse aus der Verbraucherforschung liefern Ansatzpunkte, um die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher besser zu beurteilen, verbraucherbezogene Entwicklungen einzuordnen und verbraucherpolitische Instrumente weiterzuentwickeln. Unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen mit Bezügen zu Verbraucherfragen können damit dazu beitragen, Verbraucherschutz wirksamer und passgenauer zu gestalten.

- Förderung der Verbraucherforschung

In der verbraucherbezogenen Forschungsförderung durch das BMUV wurden im Berichtszeitraum Schwerpunkte bei den Themenfeldern verbraucherorientierte KI, Nachhaltigkeit / nachhaltiger Konsum, Teilhabe und Resilienz gesetzt. Auf der Grundlage des BMUV-Programms zur Innovationsförderung im Verbraucherschutz in Recht und Wirtschaft wurden Projekte im Rahmen eigener Förderaufrufe entlang der genannten Themenschwerpunkte gefördert.

Im Rahmen des Förderaufrufs zu verbraucherorientierter KI wurde die Entwicklung von prototypischen Anwendungen gefördert, die Verbraucherinnen und Verbrauchern den Alltag erleichtern bzw. sie beim Umgang mit digitalen Anwendungen unterstützen können. Hierzu zählten beispielsweise die Entwicklung einer smarten Heizkostenabrechnung[171], Datenvisualisierungen bei Sprachassistenten (www.checkmyva.de) und eine Browsererweiterung zur Erkennung von manipulativen Designs (Dark Patterns) auf Webseiten (www.dapde.de).

Die Forschungsprojekte im Rahmen des Förderaufrufs zur Förderung des nachhaltigen Konsums orientieren sich maßgeblich an der bekannten Einstellungs-Verhaltens-Lücke (Mind-Behaviour-Gap), identifizieren deren Ursache und erarbeiten Vorschläge zur Überwindung. Dementsprechend wurden beispielsweise motivationale Ursachen von Wegwerfgesellschaft und Wegwerfkultur untersucht, (Bildungs-) Interventionen zur Vermeidung von Fast-Fashion-Konsum[172] erarbeitet und empirisch getestet, Verbraucherinformationen zum nachhaltigen Tourismus[173] entwickelt und erprobt sowie verhaltensexperimentelle Studien zur Reduktion von Retouren im Online-Handel[174] durchgeführt.

Verbraucherteilhabe zeigt sich u. a. an den Möglichkeiten, an der Gestaltung der Konsumverhältnisse sowie an Veränderungsprozessen und Trendentwicklungen zu partizipieren. Daher werden im Rahmen des Förderaufrufs zu Verbraucherteilhabe Projekte gefördert, die beispielsweise technologische Entwicklungen wie Blockchain oder algorithmische Systeme im Hinblick auf Potenziale und Hemmnisse für Verbraucherteilhabe untersuchten,[175]

[171] Scheurer et al., Wirtschaftlicher Abschlussbericht Smart_HEC, Der Heizcheck für alle mit KI – Empowerment durch eine smarte Bewertung der Heizkostenabrechnung, 17.12.2021, https://www.conpolicy.de/data/user_upload/Pdf_von_Publikationen/Smart_HEC_Wissenschaftlicher_Abschlussbericht_Kurz__FKZ_28V2304A19__28V2304B19__28V2304C19__28V2304D19_.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[172] Universität Duisberg Essen, Fachgebiet Wirtschaftspsychologie, Fast Fashion, Fast Decisions, Symposium zum Thema „Förderung Nachhaltigen Konsums – Möglichkeiten und Grenzen“, https://www.uni-due.de/wirtschaftspsychologie/fast-fashion-decisions/index.php, zuletzt abgerufen am 30.08.2024.

[173] Universität Rostock, Smart Sustainable Service Management, Nachhaltiger Tourismus, Überwindung von Kauf- und Konsumbarrieren nachhaltiger Dienstleistungen, https://www.smart-studie.de, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[174] Institut für Verbraucherwissenschaften (Hrsg.), Retourensenkung im Online-Handel – Lösungsansätze zur Gestaltung nachhaltigeren Verbraucherverhaltens (Resolve), https://verbraucherwissenschaften.de/wp-content/uploads/2023/08/RESOLVE_Abschlussbericht.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[175] Hochschule Rhein-Waal, Künstliche Intelligenz und algorithmische Entscheidungensysteme (KIE): empirische und verhaltensökonomische Analyse neuer Chancen und Hemmnisse der digitalen Verbraucherteilhabe, https://www.hochschule-rhein-waal.de/de/fakultaeten/gesellschaft-und-oekonomie/forschung/forschungsprojekte/kuenstliche-intelligenz-und, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

Kundenbewertungen als Informationsquelle für Verbraucherinnen und Verbraucher hinsichtlich der Teilhabechancen und rechtlichen Rahmenbedingungen in den Blick nahmen sowie Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren organisierter Verbraucherteilhabe analysierten.[176]

Nicht erst die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass Anpassungs- und Reaktionsfähigkeit (Resilienz) von Verbraucherinnen und Verbrauchern wesentliche Voraussetzungen für Bedürfnisbefriedigung, Marktteilnahme und Lebensqualität sind. Daher widmen sich in diesem Schwerpunkt die geförderten Forschungsprojekte u. a. Aspekten der Ver- und Überschuldung[177], der Verbraucherbildung junger Menschen in digitalen Konsumrollen, der Resilienz gegenüber Werbung durch Influencerinnen und Influencer[178] sowie den Risiken und deren Überwindung im Zusammenhang mit (neuen) Geschäftsmodellen der Subscription Economy[179].

Mit dem Ziel, die institutionellen Strukturen der Verbraucherforschung in Deutschland zu stärken, wurde eine Machbarkeitsstudie zur Errichtung eines Bundesinstituts für Verbraucherforschung in Auftrag gegeben. Die Studie soll vor dem Hintergrund einer Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsanalyse verschiedene Szenarien und Modelle entwickeln, um die verbraucherwissenschaftlichen Grundlagen für eine evidenzbasierte Politikgestaltung weiterzuentwickeln.

- Bundesnetzwerk Verbraucherforschung

Im Rahmen des Bundesnetzwerks Verbraucherforschung (www.bundesnetzwerk-verbraucherforschung.de) wurde in den letzten Jahren die bestehende Struktur für den interdisziplinären Austausch der verbraucherwissenschaftlichen Forschungsdisziplinen weiterentwickelt. Aktuell gehören dem Netzwerk rund 300 Forschende aus zahlreichen Fachdisziplinen an, die in ihrer Forschungsarbeit verbraucherbezogene Themen untersuchen. Die beim BMUV angesiedelte Geschäftsstelle unterstützt des Bundesnetzwerk beispielsweise durch einen vierteljährlichen Newsletter, die Förderung von wissenschaftlichen Workshopformaten und die Durchführung einer jährlichen Konferenz zu einem verbraucherwissenschaftlichen Schwerpunktthema. Im Berichtszeitraum wurden die Konferenzthemen „Verbrauchermacht in Bewegung – Protest, Politik und sozio-technische Infrastrukturen“, „Verbraucherresilienz:

[176] Institut für Verbraucherwissenschaften (Hrsg.), (Mover) (Miss-)Erfolgsfaktorenbasierter Verbraucherteilhabe, 2023, https://verbraucherwissenschaften.de/wp-content/uploads/2023/08/MOVER_Abschlussbericht.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[177] Institut für Verbraucherwissenschaftn (Hrsg.), Resilientes Verbraucherverhalten im Kontext der Verbraucherüberschuldung, 2024, https://verbraucherwissenschaften.de/wp-content/uploads/2024/03/RESERVE_Abschlussbericht_Langfassung.pdf, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[178] Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Projekt Förderung adoleszenter Influencer:innen-Resilienz (FAIR), https://www.isi.fraunhofer.de/de/competence-center/nachhaltigkeit-infrastruktursysteme/projekte/fair.html, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

[179] Bei der Subscription Economy handelt es sich um Vertragsverhältnisse zwischen Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbrauchern, die Dauerschuldverhältnisse über Laufzeitverträge begründen.

Risikofaktoren, Vulnerabilitäten und Interventionen“ und „Regulierung – Selbstregulierung - Co-Regulierung. Steuerungsmodelle der Verbraucherpolitik“ ausgewählt. Die Beiträge der Konferenzen werden im Rahmen der Publikationsreihe Verbraucherforschung veröffentlicht und sind kostenfrei in einem Open Access-Format zugänglich.[180]

- Sachverständigenrat für Verbraucherfragen

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) (www.svr-verbraucherfragen.de) ist unabhängig und berät das BMUV auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse und unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Praxis bei der Weiterentwicklung der Verbraucherpolitik. Im Dezember 2022 wurden die Mitglieder des SVRV für die dritte Berufungsperiode (2022 bis 2026) berufen. Das Arbeitsprogramm des SVRV beruht auf der fachlichen Expertise der Sachverständigen. Zu bestimmten Themen trägt der Rat den Wünschen des BMUV nach Beratung Rechnung. Außerdem kann der SVRV zur Abfassung seiner Arbeitsergebnisse Dritten Gelegenheit geben, zu wesentlichen, sich aus dem Auftrag des SVRV ergebenden Fragen Stellung zu nehmen, z. B. im Rahmen von Fachgesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft und Praxis. Für einen begrenzten Zeitraum können auch Gastgutachter zur Bearbeitung ausgewählter Fragestellungen hinzugezogen werden. Das Programm wird außerdem durch die Vergabe einzelner Leistungen, beispielsweise zur Erhebung und Analyse empirischer Daten, ergänzt und umgesetzt.

Seine Arbeitsergebnisse legt der SVRV in unterschiedlichen Veröffentlichungsformaten vor. Auf den Berichtszeitraum entfallen die folgenden Veröffentlichungen:

- Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher (2021),
- Werkstattbericht des SVRV: Personalisierte Verbraucherinformation (2022),
- Dokumentation des Fragebogens: Repräsentativbefragung zu Elementarschäden und Elementarschadenversicherung (2022),
- Studie im Auftrag des SVRV: Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht (2022),
- Policy Brief des SVRV: Versicherungspflicht gegen Naturgefahren – Neue Entwicklungen, Verfassungskonformität und Akzeptanz in der Bevölkerung (2022),

[180] Netzwerk Verbraucherforschung, https://www.nomos-elibrary.de/buchreihe/B001077100/verbraucherforschung?qReihe=B001077100&qReiheNr=B001077100, zuletzt abgerufen am 7. November 2024.

- Policy Brief des SVRV: Eine faire CO_2-Bepreisung macht es Verbraucherinnen und Verbrauchern leicht, sich klimafreundlich zu entscheiden (2022),
- Policy Brief und Kurzpapier des SVRV: Recht auf Reparatur (sowie die englischsprachige Fassung Right to Repair, beide 2022),
- Policy Brief des SVRV: Die Energiepreispauschale: Wie zielsicher sie war und welche Schlüsse wir daraus ziehen können (2023),
- Policy Brief des SVRV: Folgen der Energiekrise: Wie viel Haushalte für Heizung/Warmwasser und Strom zahlen (2023),
- Methodenbericht: Folgen der Energiekrise (2023),
- Kurzgutachten des SVRV: Soziale Ungleichheit und Konsum in Deutschland – Herausforderungen für das Konsumverhalten marginalisierter Frauen (2023),
- Faktenblatt des SVRV: Entwicklung der Informationspflichten (2024),
- Werkstattbericht an den SVRV: Kreislaufwirtschaft mit dem Digitalen Produktpass für Verbraucher*innen gestalten (2024),
- Policy Brief des SVRV: Plattformökonomie und nachhaltiger Konsum (2024),
- Policy Brief des SVRV: Virtuelle Welten und immersive Technologien: Verbraucherschutz im Internet der Zukunft (2024),
- Policy Brief des SVRV: Effektive Verbraucherkommunikation (2024),
- Kurzpapier des SVRV: Kreislaufwirtschaft mit dem Digitalen Produktpass für Verbraucher*innen gestalten (2024),
- Policy Brief des SVRV: Update Folgen der Energiekrise (2024)

- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz

Auch der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) ist von zentraler Bedeutung für Verbraucherinnen und Verbraucher. Er ist ein interdisziplinär besetztes Gremium und berät das BMEL bei der Entwicklung seiner Politik in diesen Bereichen. Die Ergebnisse seiner Beratungen veröffentlicht der WBAE in Form von

Gutachten und Stellungnahmen.[181] Aktuell befasst sich der Beirat mit dem Thema „Alternativen zu tierischen Lebensmitteln“ und plant dazu die Veröffentlichung eines Gutachtens.

4. Förderung von Verbraucherorganisationen

Bei der Förderung von Verbraucherorganisationen wahrt die Bundesregierung grundsätzlich die Unabhängigkeit dieser Einrichtungen. Aus dem Bundeshaushalt werden bestimmte bundesweit tätige Verbraucherorganisationen unterstützt sowie bundesweite Maßnahmen der allgemeinen Verbraucherinformation gefördert. In diesem Zusammenhang sind insbesondere der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv), das Europäische Verbraucherzentrum (EVZ) Deutschland und der beim Deutschen Institut für Normung e. V. angesiedelte DIN-Verbraucherrat als vom Bund geförderte Einrichtungen zu nennen.

- ### Orientierung durch Stiftung Warentest

Die Stiftung Warentest (www.test.de) bietet seit ihrer Gründung im Jahr 1964 mit Veröffentlichungen, insbesondere zu anbieterunabhängigen vergleichenden Waren- und Dienstleistungstests, eine wichtige Orientierungshilfe für Verbraucherinnen und Verbraucher. Zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit ist das Stiftungskapital in 2016 und 2017 aus Bundesmitteln um insgesamt 100 Millionen Euro aufgestockt worden, gleichzeitig wurde der jährliche Zuschuss des Bundes sukzessive reduziert. Mit der letztmaligen Zuwendung im Jahr 2023 ist diese regelmäßige Förderung planmäßig ausgelaufen und das seit Gründung verfolgte Ziel der finanziellen Unabhängigkeit der Stiftung Warentest wurde erreicht.

- ### Interessenvertretung durch den Verbraucherzentrale Bundesverband

Der vzbv (www.vzbv.de) wird als gemeinsamer Dachverband der 16 Verbraucherzentralen der Länder und zahlreicher verbraucherpolitischer Verbände zur Wahrnehmung seiner Aufgaben vom Bund institutionell gefördert. Dies ermöglicht ihm, eine unabhängige und effiziente Interessenvertretung der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsträgern wahrzunehmen, die Koordinierung der Verbraucherarbeit durchzuführen, Marktentwicklungen mit Hilfe von empirisch zu erhebenden Daten systematisch zu analysieren, die Qualifikation der in der Verbraucherarbeit tätigen Mitarbeitenden zu unterstützen

[181] Die Veröffentlichungen des Beirates stehen unter https://www.bmel.de/DE/ministerium/organisation/beiraete/agr-veroeffentlichungen.html zur Verfügung.

sowie bei der Durchsetzung der Verbraucherrechte mitzuwirken. Neben der institutionellen Förderung erhält der vzbv Mittel verschiedener Bundesressorts zur Finanzierung konkreter Projekte (z. B. im Bereich der Energieberatung und Verbraucherinformation im Bereich Ernährung).

Im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für die 20. Legislaturperiode ist vorgesehen, die „Finanzierung des vzbv entsprechend dem gestiegenen Bedarf bezüglich kollektiver Rechtsdurchsetzung, Marktbeobachtung und Verbraucherbildung“ anzupassen.[182] Infolgedessen wurde die Förderung ab dem Jahr 2023 um rund 2,1 Millionen Euro erhöht und die Stellenausstattung insbesondere in den Bereichen Rechtsdurchsetzung und Verbraucherbildung gestärkt.

Der vzbv ist gemäß §§ 3 Absatz 1 Nr. 1, 4 Absatz 2 des Unterlassungsklagengesetzes zur Durchführung von Abmahn- und Klageverfahren bei Verstößen gegen lauterkeitsrechtliche Vorschriften sowie gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. §§ 1, 41 Verbraucherrechtedurchsetzungsgesetz (bisher: § 606 Absatz 1 ZPO) auch zur Erhebung von Musterfeststellungsklagen befugt. Seit dem Inkrafttreten des Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetzes am 13. Oktober 2023 hat der vzbv darüber hinaus die Möglichkeit, Abhilfeklagen zugunsten einer Mehrheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu erheben (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. §§ 1, 14 Verbraucherrechtedurchsetzungsgesetz) (vgl. Kapitel VI. 2.).

Im Jahr 2022 führte der vzbv 111 Klagen sowie 4 Musterfeststellungsklagen und sprach 240 Abmahnungen aus. Im Jahr 2023 versendete der vzbv 233 Abmahnungen und reichte 120 Unterlassungsklagen sowie 5 Sammelklagen ein, wodurch er einen wichtigen Beitrag zur Rechtsdurchsetzung im Bereich Verbraucherschutz und für fairen Wettbewerb leistete.

Seit dem 1. Januar 2020 gehört auch die Marktbeobachtung zu den satzungsgemäßen Aufgaben des vzbv. Spezialisierte Teams werten dafür bundesweit Meldungen zu Auffälligkeiten und Verbraucherbeschwerden aus. Durch diese Verbraucherhinweise kann der vzbv frühzeitig Probleme und Missstände aufdecken und gezielte Maßnahmen im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher einleiten. Die entsprechenden Daten dafür erhält der vzbv von den 16 Verbraucherzentralen der Länder, die zu diesem Zweck Daten aus der Verbraucherberatung sammeln und aufbereiten. Ergänzende Daten erhält der vzbv aus dem Beschwerdeportal (https://www.verbraucherzentrale.de/beschwerde), auf dem Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Probleme mit bestimmten Anbietern oder Produkten selbst melden können.

[182] Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)/BÜNDNIS 90/Die Grünen/Freie Demokraten (FDP), Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025, Koalitionsvertrag, Zeilen 3759-3761.

Die Zahl der Auswertungen im Jahr 2023 durch den vzbv betrug 619.862; davon waren 341.838 Anfragen zu Produkten und Anbietern und 278.024 Beschwerden der Verbraucherinnen und Verbraucher.

- Verbraucherzentralen der Länder

Die Förderung der 16 Verbraucherzentralen in den Ländern ist grundsätzlich Aufgabe der Länder, die insbesondere auch die individuelle Verbraucherberatung vor Ort – meist institutionell – unterstützen. Der Bund fördert darüber hinaus bundesweite Maßnahmen der allgemeinen Verbraucherinformation durch die Verbraucherzentralen, wie etwa zur Ernährungsaufklärung oder im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes (www.verbraucherzentrale.de).

- Europäische Verbraucherzentren zur Unterstützung des europäischen Verbraucheralltags

Auf europäischer Ebene besteht für grenzüberschreitende Verbraucherfragen ein Netzwerk europäischer Verbraucherzentren (www.eccnet.eu). Das Europäische Verbraucherzentrum (EVZ) Deutschland (www.evz.de) wird von der Bundesregierung und der EU-Kommission unterstützt, um über EU-Verbraucherrechte zu informieren sowie Verbraucherinnen und Verbrauchern bei grenzüberschreitenden Streitfällen zu helfen. Darüber hinaus fördert die Bundesregierung das Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e. V. (ZEV) (www.cec-zev.eu/de) in Kehl als gemeinsame Trägerstruktur, bei der nicht nur das EVZ Deutschland, sondern als besondere deutsch-französische Kooperation auch das EVZ Frankreich angesiedelt ist, um z. B. über Rechte und Pflichten beim elektronischen Handel zu informieren („eCommerceVerbindungsstelle“). Das Zentrum zeigt zudem Möglichkeiten und Einrichtungen der außergerichtlichen Streitbeilegung auf und hilft bei der Schlichtung von Streitigkeiten mit Unternehmern bei Online-Geschäften („Online-Streitbeilegung“). Das ZEV erhält zudem Mittel von verschiedenen weiteren regionalen Finanzpartnern, um bei Alltagsproblemen in der deutsch-französischen Grenzregion zu helfen.

- Vertretung der Verbraucherinteressen in der Normung durch DIN-Verbraucherrat

Mit dem Ziel der Wahrnehmung der Verbraucherinteressen bei der Normung fördert die Bundesregierung den bei dem Deutschen Institut für Normung e. V. eingerichteten Verbraucherrat (DIN-VR, www.din.de/de/ueber-normen-und-standards/nutzen-fuer-den-verbraucher/verbraucherrat). Dieser vertritt die Interessen der nichtgewerblichen Endverbraucherinnen und Endverbraucher in der nationalen, europäischen und internationalen

Normungs- und Standardisierungsarbeit. Konkretisiert wird die Tätigkeit in einem jährlich verabschiedeten Arbeitsprogramm. So umfasst das „Arbeitsprogramm DIN Verbraucherrat 2024“ rund 200 Vorhaben in den Bereichen Grundlagen (Normung allgemein), Gebrauchs- und Verbrauchsgüter, Dienstleistungen, Umwelt, Informations- und Kommunikationstechnik sowie besonders schutzbedürftige Verbrauchergruppen.