



Bundesministerium für
Verbraucherschutz, Ernährung
und Landwirtschaft

Aktionsplan Verbraucherschutz der Bundesregierung



Bericht der Bundesregierung - Aktionsplan Verbraucherschutz -

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Ziele und Grundsätze der Verbraucherpolitik.....	1
2 Gesundheitlicher Verbraucherschutz und Sicherheit der Verbraucherinnen und Verbraucher	3
2.1 Lebensmittelsicherheit	3
Arbeitsschwerpunkt Codex Alimentarius.....	3
Schaffung eines neuen Lebensmittelgesetzbuches.....	3
Vorschriften zur Lebensmittelhygiene überarbeiten	4
Regelungen für Zusatzstoffe, Nahrungsergänzungsmittel und neuartige Lebensmittel.....	4
Schaffung durchgehender Sicherungssysteme in der gesamten Produktionskette.....	5
Verbesserung der Organisation und Überwachung im gesundheitlichen Verbraucherschutz	5
Verstärkung des Schutzes vor Gesundheitsgefahren durch Verunreinigungen und Rückstände sowie durch Antibiotikaresistenzen.....	6
Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit durch Verbesserung der Futtermittelsicherheit.....	8
Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit durch Verbesserung der Tiergesundheit.....	8
Verbesserung des Tierschutzes für mehr Lebensmittelsicherheit	9
2.2 Ernährung und Gesundheit.....	9
Nationale Verzehrerhebung	9
Informationen über gesunderhaltende Ernährung	10
Gesundheits- und ernährungsbezogene Aussagen bei Lebensmitteln, Nährwertkennzeichnung.....	10
Kennzeichnung der Herkunft und Herstellungsbedingungen von Lebensmitteln.....	10
Verbesserung der Lebensmittelkennzeichnung für Allergiker.....	11
Gesundheit und Umwelt	11
2.3 Sicherheit von kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen	12
Gründung eines Instituts für Produktsicherheit.....	12
Anpassung nationaler Regelungen an Gemeinschaftsrecht.....	12
Nationale Regelungen zum Einsatz bestimmter Stoffe in Bedarfsgegenständen.....	13
2.4 Allgemeine Produktsicherheit	13
Geräte- und Produktsicherheitsgesetz	13
Stoffliche Sicherheit	14

Chemikaliensicherheit	14
Prüfung und Zulassung von Bioziden	15
3 Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher	16
3.1 Wettbewerbsrecht.....	16
Grünbuch und Folgemaßnahmen zum Verbraucherschutz in der EU.....	17
Reform des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)	17
Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)	17
3.2 Telekommunikation, Internet, Strom und Gas	18
Telekommunikation.....	19
Schutz vor finanziellen Risiken bei der Nutzung des Internets.....	20
Vereinfachter Wechsel des Stromlieferanten für Haushaltskunden durch Best-Practice-Empfehlungen.....	20
Wechsel des Gaslieferanten.....	20
3.3 Finanzdienstleistungen.....	21
Fernabsatz von Finanzdienstleistungen	21
Verbraucherkredite	21
Kapitalanlagen	21
Versicherungen.....	22
3.4 Eigenheimkauf und -bau.....	23
Bauvertragsrecht.....	23
3.5 Öffentlicher Personenverkehr	24
Bus und Bahn	24
Luftverkehr	25
3.6 Pflege und Betreuung.....	25
Regelungen für “Betreutes Wohnen”	25
Regelungen für ambulante Dienste	26
Charta der Rechte der Pflegebedürftigen	26
Erarbeitung bundeseinheitlicher Qualitäts- und Pflegestandards.....	26
3.7 Gesundheitswesen.....	26
Beauftragter für die Belange der Patienten	27
Patientenquittung.....	27
Elektronische Gesundheitskarte	27
4 Verbraucherinformation und Kennzeichnung.....	28
4.1 Informationszugang	28
Verbraucherinformationsgesetz.....	28
Neufassung des Umweltinformationsgesetzes	28
4.2 Informations- und Kompetenzvermittlung.....	28

Verbraucherorganisationen und Institutionen zur Verbraucherinformation	29
Stärkung der wirtschaftlichen Kompetenzen der Verbraucherinnen und Verbraucher.....	29
Förderung der Beratung über Möglichkeiten der Energieeinsparung	31
Orientierung in der Medienwelt	31
4.3 Kennzeichnung und Zertifizierung.....	31
Kennzeichnung umweltgerechter Angebote.....	32
Energieverbrauchskennzeichnung.....	32
Stromkennzeichnung	33
Zertifizierung von Solarien.....	34
Zertifizierung und Kennzeichnung von Weiterbildungsangeboten.....	34
5 Nachhaltige Entwicklung und Konsum.....	35
5.1 Unterstützung nachhaltiger Konsummuster	35
Informationskampagne zur Förderung nachhaltiger Konsummuster	35
Neues Rahmenprogramm zur Forschung für Nachhaltigkeit.....	36
5.2 Umwelt und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen.....	36
Klimaschutzprogramm der Bundesregierung.....	36
Novelle der EG-Öko-Verordnung	37
Nachwachsende Rohstoffe/Bioenergie.....	37
EMAS-Logo / Europäisches Umwelt-Audit-System	37
Handel mit illegal eingeschlagenem Holz/Zertifizierung nachhaltiger Waldbewirtschaftung	37
5.3 Globale Verantwortung zu sozialer Gerechtigkeit.....	38
Kampagne zur Stärkung des Fairen Handels.....	38
Transparente Verhaltenskodizes international agierender Unternehmen.....	38
Entwicklungspartnerschaften	38
Entwicklung einer europäischen Rahmenstrategie für soziale Verantwortung der Unternehmen	39
6 Gentechnik	39
Novellierung Gentechnikgesetz.....	40
Genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel	40
Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung.....	40
Gentechnisch verändertes Saatgut.....	41
Ratifikation Cartagena Protokoll über die biologische Sicherheit	41
Sicherheitsforschung und GVO-Monitoring	41

Aktionsplan Verbraucherschutz

1 Ziele und Grundsätze der Verbraucherpolitik

Die Bundesregierung bezieht mit dem „Aktionsplan Verbraucherschutz“ verbraucherpolitische Aspekte systematisch in alle Politikbereiche ein. Der Aktionsplan bündelt alle wichtigen Vorhaben auf Bundesebene, die Sicherheit, Rechte oder Schutzinteressen, Information und Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher beim Kauf von Gütern und bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen berühren.

Die Bundesregierung setzt sich mit ihrer Verbraucherpolitik sowohl für den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitlichen und wirtschaftlichen Schäden ein als auch für das Recht als gleichberechtigte Marktpartner informiert und selbstbestimmt Kaufentscheidungen vorbereiten und treffen zu können. Verbraucherpolitik stärkt gleichzeitig die Lenkungskräfte des Marktes und trägt auch zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum Umweltschutz bei.

Dabei wird abgewogen, ob und welche Regelungen erforderlich sind. Die Verbraucherpolitik der Bundesregierung orientiert sich dabei an drei Grundsätzen:

- dem Vorsorgeprinzip beim Schutz von Gesundheit und Sicherheit,
- dem vorsorgenden Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie
- der Stärkung der Eigenverantwortung.

Für den Schutz von Gesundheit, Sicherheit als auch der Umwelt macht sich die Bundesregierung das Vorsorgeprinzip zu eigen. Auch wenn Unsicherheiten in der wissenschaftlichen Bewertung und damit Unklarheit über das Ausmaß bestimmter Gesundheitsgefährdungen bestehen, können nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit vorsorgende Maßnahmen ergriffen werden. Die Verbraucherinnen und Verbraucher müssen darauf vertrauen können, dass die angebotenen Produkte sicher sind.

Der Schutz der wirtschaftlichen Interessen wird überwiegend durch zivilrechtliche Regelungen über die Anbahnung, den Abschluss und die Erfüllung von Verbraucherverträgen über Waren und Dienstleistungen sowie die Durchsetzung von Ansprüchen sichergestellt. Die Rolle des Verbrauchers als Marktteilnehmer soll so gestärkt werden, dass auf Dauer ein fairer, den Interessen von Anbietern und Nachfragern Rechnung tragender Wettbewerb sichergestellt wird.

Durch Maßnahmen der Verbraucherinformation und Kennzeichnung werden die Grundlagen für funktionierende Märkte zum Nutzen Aller gelegt. So hat Verbraucherinformation die Schlüssel-funktion, Verbraucherinnen und Verbrauchern eigenverantwortliche und selbstbestimmte Konsumentscheidungen zu ermöglichen und einen wichtigen Beitrag zur Herstellung von Markttransparenz zu leisten.

In einer pluralistischen Gesellschaft gibt es unterschiedliche Lebens- und Konsumvorstellungen. Es ist Ziel der Bundesregierung, Verbraucherinnen und Verbraucher zu unterstützen, die ihre Kaufentscheidungen stärker an den Kriterien der Nachhaltigkeit, d.h. unter gleichzeitiger Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte, ausrichten wollen. So hat sich die Bundesregierung mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und dem auf dem Weltgipfel in Johannesburg beschlossenen 10-Jahresrahmenprogramm zum nachhaltigen Konsum ausdrücklich für die Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung ausgesprochen.

Verbraucherpolitik hat auch eine globale Dimension. Hier ist die Politik gefordert, auf allen Ebenen – national, EU-weit und international – Rahmenbedingungen für eine Entwicklung zu setzen, die die Verbraucherinteressen angemessen berücksichtigt.

Verbraucherpolitik ist eine Daueraufgabe. Sie setzt den Rahmen für die Gewährleistung von Gesundheit und Sicherheit sowie für faire Marktbedingungen. Die Wirtschaft ist für ihre Produkte und Leistungen verantwortlich. Die Schaffung von Verbrauchervertrauen liegt auch im Eigeninteresse der Unternehmen. Risikovorsorge, Eigenkontrolle, Überwachung, Rechtsdurchsetzung und Verbraucherinformation müssen laufend an die sich ändernden Gegebenheiten angepasst werden. Die Umsetzung der Vorhaben des Aktionsplans muss sich an den gegebenen Haushaltsmöglichkeiten orientieren.

Verbesserte Informationsrechte und die Stärkung der Rechtsposition der Verbraucherinnen und Verbraucher dienen nicht nur ihrer Selbstbestimmung, sondern auch der Funktionsfähigkeit der Märkte. Durch Unterstützung von Wettbewerb, Informationsrechten und Entscheidungsfreiheit schafft Verbraucherpolitik mehr Lebensqualität und Wohlstand. Davon profitieren Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Wirtschaft gleichermaßen. Mit dem Aktionsplan Verbraucherschutz schafft die Bundesregierung eine Grundlage dafür, den Verbraucherschutz systematisch weiterzuentwickeln und dabei die besonderen Bedürfnisse verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zu berücksichtigen.

2 Gesundheitlicher Verbraucherschutz und Sicherheit der Verbraucherinnen und Verbraucher

Die Bundesregierung setzt sich zum Ziel, die Verbraucherinnen und Verbraucher bereits im Vorfeld möglicher Gefahren zu schützen, und macht sich das Vorsorgeprinzip zu eigen. Danach können bei einem begründeten Verdacht, dass Lebensmittel, kosmetische Mittel und sonstige Bedarfsgegenstände gesundheitlich nicht unbedenklich sein könnten, vorsorgend Maßnahmen ergriffen werden. Das heißt, auch wenn noch Unsicherheiten in der wissenschaftlichen Bewertung und damit Unklarheit über das Ausmaß bestimmter Gesundheitsgefahren bestehen, wird nicht erst gewartet, bis durch zeitaufwändige wissenschaftliche Untersuchungen abgesicherte Ergebnisse vorliegen, die den Verdacht bestätigen oder entkräften.

2.1 Lebensmittelsicherheit

Die Sicherheit der Lebensmittel ist ein wesentliches Ziel der vorsorgenden gesundheitlichen Verbraucherpolitik der Bundesregierung. Das neue Konzept der Europäischen Gemeinschaft umfasst die Sicherheit der Lebensmittel vom Acker oder Stall bis hin zum Verbraucher. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass das Vorsorgeprinzip in Zukunft noch stärker zur Anwendung kommt, und zwar in allen verbraucherrelevanten Rechtsakten einschließlich denen der EU, den Texten der Codex Alimentarius Kommission sowie in den Abkommen der Welthandelsorganisation.

Arbeitsschwerpunkt Codex Alimentarius

Die von der Codex Alimentarius Kommission, die gegenwärtig 169 Staaten als Mitglieder hat, erarbeiteten Standards, Empfehlungen und Richtlinien des Codex Alimentarius sind Referenznormen im Rahmen der WTO und bilden zunehmend den Rahmen für die EU-weite und die nationale Normsetzung im Lebensmittelbereich. Die Bundesregierung beteiligt sich intensiv an den Arbeiten des Codex Alimentarius, um stärker an dieser Schlüsselstelle zur Setzung von Lebensmittelsicherheitsstandards Einfluss zu nehmen. Es soll ein nationales Codex-Komitee, in dem Nicht-Regierungs-Organisationen an den Arbeiten zum Codex Alimentarius beteiligt werden, eingerichtet werden.

Schaffung eines neuen Lebensmittelgesetzbuches

Im Rahmen der Anpassung des nationalen Rechtes an die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 für Lebensmittel und Futtermittel (so genannte EU-Basisverordnung zum Lebensmittelrecht) hat die Erarbeitung eines Lebensmittelgesetzbuches Priorität. Darin sollen in Anpassung an das neue Gemeinschaftsrecht die einschlägigen nationalen Gesetze, insbesondere das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz und die fleischhygienerechtlichen Gesetze, in einem Gesetz

zusammengeführt werden. Damit soll der Rechtszersplitterung im Lebensmittelrecht begegnet werden.

Vorschriften zur Lebensmittelhygiene überarbeiten

In einem Paket werden die Vorschriften zur Lebensmittelhygiene in der Gemeinschaft neu gefasst. Die Regelungen für die einzelnen Produktgruppen sollen insgesamt kongruent sowie für die Wirtschaft und die Lebensmittelüberwachung transparenter gemacht werden. Nach dem Konzept „Vom Acker oder Stall bis zum Verbraucher“ sollen auch die Primärproduktion in die Neuregelung stärker eingebunden, die Eigenverantwortung der Betriebe für die Lebensmittelsicherheit gestärkt und die Rückverfolgbarkeit sichergestellt werden.

Bei der Erarbeitung der nationalen Durchführungsbestimmungen wird unter Beachtung eines hohen Niveaus des vorsorgenden Verbraucherschutzes nach Risikoabschätzung eine Flexibilisierung der Anforderungen unter Berücksichtigung der regionalen und örtlichen Gegebenheiten ermöglicht werden.

Regelungen für Zusatzstoffe, Nahrungsergänzungsmittel und neuartige Lebensmittel

Die gemeinschaftlichen Vorschriften über Zusatzstoffe in Lebensmitteln werden ständig an den technischen Fortschritt angepasst. Darüber hinaus sollen die Vorschriften für neuartige Lebensmittel unter Berücksichtigung neuer Erkenntnisse und Entwicklungen verbessert werden. Dadurch wird der vorsorgende Verbraucherschutz auf diesem Gebiet gestärkt.

▪ *Vitamine und Mineralstoffe*

Der Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen zu Lebensmitteln wird gemeinschaftsrechtlich in einer EG-Verordnung geregelt. So werden die bestehenden einzelstaatlichen Vorschriften zur Anreicherung von Lebensmitteln mit diesen Nährstoffen auf hohem Schutzniveau harmonisiert. Dabei sind sowohl dem Vorsorgegrundsatz als auch dem Schutz vor Irreführung und Täuschung verstärkt Rechnung zu tragen.

▪ *Nahrungsergänzungsmittel*

Durch die Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel, mit der eine entsprechende europäische Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt wird, werden erstmals Regelungen für diese in verstärktem Maße auf den Markt drängenden Lebensmittel getroffen und der vorsorgende gesundheitliche Verbraucherschutz entscheidend verbessert. Ergänzend dazu werden unter Mitwirkung von wissenschaftlichen Sachverständigen Höchstmengen für den Gehalt bestimmter Nährstoffe (Vitamine, Mineralstoffe) in Nahrungsergänzungsmitteln erarbeitet, um gesundheitlich bedenkliche Überdosierungen zu vermeiden.

Schaffung durchgehender Sicherungssysteme in der gesamten Produktionskette

In der sogenannten EU-Basisverordnung ist im Jahr 2002 die Rückverfolgbarkeit für Lebens- und Futtermittel auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen als ein wichtiger neuer Grundsatz verankert worden. Sowohl der Ursprung eines Produkts oder dessen Bestandteile als auch deren Verbleib müssen verfolgt werden können. Bei Lebensmitteln tierischer Herkunft ist die Querverbindung zu dem Bereich der Futtermittel von besonderer Bedeutung. Dabei ist ein besonderes Augenmerk darauf zu legen, wie Rückverfolgbarkeitssysteme in der Routineüberwachung und im Krisenfall künftig effizient genutzt werden können. Die Arbeiten im internationalen Bereich werden aktiv begleitet und mitgestaltet.

Verbesserung der Organisation und Überwachung im gesundheitlichen Verbraucherschutz

Die Lebensmittelüberwachung ist wesentliche Grundlage für die Durchsetzung eines vorsorgenden Verbraucherschutzes. Die Bundesregierung strebt eine wirksame und risikoorientierte Überwachung an und wird die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in enger Zusammenarbeit mit den Ländern überprüfen und anpassen.

▪ ***Vorausschauende Risikoanalyse aufbauen***

Im Bereich der Lebensmittelüberwachung soll eine wirksame und vorausschauende Risikoanalyse aufgebaut und die Koordination von Bund und Ländern verbessert werden. Für die neuen Einrichtungen auf Bundesebene ist eine effiziente Aufbau- und Ablauforganisation zu erarbeiten. Insbesondere sind die zentrale Position für das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit und das Bundesinstitut für Risikobewertung auszubauen. Beide Einrichtungen sollen für ihre Aufgaben im Rahmen der Lebensmittel- und Futtermittelkontrolle (verstärkte Zusammenarbeit mit den Ländern, wirksame und vorausschauende Risikoanalyse) gestärkt werden.

▪ ***Amtliche Futtermittel- und Lebensmittelkontrolle vereinheitlichen***

Auf Gemeinschaftsebene werden einheitliche Regelungen für den gesamten Bereich der amtlichen Futtermittel- und Lebensmittelkontrolle einschließlich Anforderungen an Kontrolleure, Verfahren, Drittlandskontrollen, Kontrollpläne und Finanzierungsfragen vorbereitet. Bei diesem für eine einheitliche Kontrolle wichtigen Rechtsetzungsvorhaben ist eine intensive Begleitung in Abstimmung mit den für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung zuständigen Ländern erforderlich.

▪ ***Entwicklung einer Konzeption zur Verbesserung der Importkontrollen bei Lebensmitteln nichttierischer Herkunft***

Der Schutz des Verbrauchers vor gesundheitsschädlichen Stoffen muss insbesondere auch bei importierten Lebensmitteln nichttierischer Herkunft nachhaltig verbessert werden. Aus Gründen der Effektivität der Überwachung und zur Einsparung von Kosten ist es vernünftiger, Lebensmittel, die ein Risiko für die Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher darstellen können,

bereits am Einfuhrpunkt zu kontrollieren und ggf. zurückzuweisen, bevor sie in den Verteilungskreislauf gelangen. Die Lebensmittelüberwachung in den Ländern, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit und die Zollbehörden müssen auf die auf Gemeinschaftsebene in Vorbereitung befindlichen Regelungen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelkontrolle, die bei der Einfuhrkontrolle von Lebensmitteln nichttierischen Ursprungs allgemeine Grundsätze und neue Verfahren vorsehen, vorbereitet werden. Dazu soll eine Konzeption zur Verbesserung der Importkontrollen bei Lebensmitteln nichttierischer Herkunft und zur Ausführung der künftigen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen, die später in einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Eingang finden soll, entwickelt werden.

▪ ***Ressortforschung anpassen***

Die Ressortforschung ist an die neuen Anforderungen im Verbraucherschutz anzupassen. Im Forschungsplan des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft wurden sechs Hauptziele festgelegt, die mit den entsprechenden Aufgaben und politischen Schwerpunkten dieses Hauses korrespondieren:

- Gesundheitlicher Verbraucherschutz durch verbesserte Lebensmittel- und Produktsicherheit;
- Sicherung und Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität bei Lebensmitteln und anderen Produkten;
- Gesunde Ernährung, Verbesserung des Ernährungsverhaltens und der Ernährungsinformation;
- Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher und Verbesserung der Verbraucherinformation;
- Nachhaltige Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft;
- Perspektiven für Landwirtschaft und ländliche Räume.

Durch eine Zusammenlegung von vier Bundesforschungsanstalten zu einer „Bundesforschungsanstalt für Ernährung und Lebensmittel“ soll die Forschung zum gesundheitlichen Verbraucherschutz gestärkt werden.

Verstärkung des Schutzes vor Gesundheitsgefahren durch Verunreinigungen und Rückstände sowie durch Antibiotikaresistenzen

Ständige Aufgabe im Hinblick auf einen umfassenden Verbraucherschutz ist es zu prüfen, ob es bisher unerkannte Stoffe mit hohem Risiko gibt, an welchen Stellen der Lebensmittelkette sie auftreten können, wie sie einer gezielten Überwachung unterzogen und wie sie minimiert werden können.

▪ ***Präventionsprogramm Pflanzenschutzmittel***

Zur Verstärkung des vorsorgenden Gesundheitsschutzes des Verbrauchers und zur Risikominimierung bei Pflanzenschutzmitteln in Lebens- und Futtermitteln soll ein neues Präventionsprogramm Pflanzenschutzmittel durchgeführt werden, mit dem Lehren aus den jüngsten Krisen gezo

gen und die Entwicklungen durch den Beitritt neuer Mitgliedstaaten beachtet werden. U.a. ist vorgesehen, bei besonders kritischen Wirkstoffen eine nationale Status Quo-Überprüfung der Exposition der Verbraucherinnen und Verbraucher durch Aufnahmeberechnungen und Überprüfung der akuten Referenzdosis vorzunehmen. Das Programm soll dazu beitragen, kritische Stoffe zu eliminieren.

▪ ***Präventionsprogramm Mykotoxine***

Das in der letzten Legislaturperiode begonnene Präventionsprogramm Mykotoxine wird weiter fortgeführt. Mit Maßnahmen auf verschiedenen Handlungsebenen sollen die Belastung des Verbrauchers mit Mykotoxinen identifiziert sowie gezielte Schutz- und Vermeidungsstrategien zur Eindämmung der Lebensmittel- und Futtermittelbelastungen entwickelt und umgesetzt werden. Die aus Gründen des vorsorgenden Gesundheitsschutzes vorzunehmende Festsetzung von Höchstwerten für bestimmte Mykotoxine in Lebensmitteln soll begleitet sein von einer Aufklärung der betroffenen Erzeuger über Vermeidungs- bzw. Minimierungsstrategien.

▪ ***Höchstgehalte für Rückstände und Kontaminanten in Lebensmitteln***

Die Bundesregierung wird sich auf EU-Ebene für die schnellstmögliche Festsetzung von Höchstgehalten für Mykotoxine (Patulin, Aflatoxine und Ochratoxin A) und von dioxinähnlichen PCB bei Lebensmitteln, von Nitrat in diätetischen Lebensmitteln für Säuglinge oder Kleinkinder und von strengen Höchstgehalten für gesundheitlich besonders bedenkliche Pflanzenschutzmittelrückstände in Säuglingsanfangs- und –folgenahrung sowie in Getreidebeikost in Höhe der analytischen Bestimmungsgrenzen einsetzen.

▪ ***Schadstoffeintrag durch organische Düngemittel***

Der Einsatz von Düngemitteln (z.B. Klärschlamm, Gülle, Bioabfall und Mineraldünger) bei der Produktion von Lebensmitteln darf nicht zu einer schleichenden Anreicherung von Schadstoffen (Schwermetalle, organische Schadstoffe) in landwirtschaftlichen Böden führen. Die Bundesregierung beabsichtigt, für organische Düngemittel geeignete Grenzwerte einzuführen, um die Erzeugung von gesunden Lebensmitteln auf sauberen Böden auf Dauer zu gewährleisten.

▪ ***Risikoanalyse Antibiotikaresistenz***

Derzeit wird in Deutschland im Bereich der Veterinärmedizin eine Reihe einzelner Forschungsvorhaben zu unterschiedlichen Teilaspekten des Problems der Antibiotikaresistenz durchgeführt. Zur Abschätzung der Frage, welches Ausmaß die Gesamtproblematik der Zunahme von Resistenzen verschiedener Mikroorganismen gegen bestimmte Antibiotika auf den vorsorgenden Verbraucherschutz hat und zur Bündelung des aktuellen Erkenntnisstandes ist vorgesehen, von nachgeordneten Behörden ein wissenschaftliches Symposium zur Risikoanalyse Antibiotikaresistenz durchführen zu lassen. Dabei sollen Vorschläge für möglicherweise notwendige administrative Maßnahmen entwickelt werden.

Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit durch Verbesserung der Futtermittelsicherheit

Verschiedene Maßnahmen wie beispielsweise die Schaffung einer Positivliste der zulässigen Futtermittelausgangsstoffe führen zu mehr Transparenz für die Erzeuger, was die Zusammensetzung und die Prozessqualitäten der Futtermittel angeht. Hierdurch verbessert sich das Umfeld für die Futtermittelerzeugung und -überwachung als Teil der Qualitätssicherung über die gesamte Lebensmittelkette.

Deshalb wird das Programm zur Verbesserung der Futtermittelsicherheit weitergeführt und weiterentwickelt. Außerdem wird in der Europäischen Gemeinschaft durch die Erarbeitung von Hygienevorschriften u.a. die Verantwortung von Futtermittelunternehmen festgelegt.

Die Bundesregierung wird sich weiter dafür einsetzen, dass das umfassende gemeinschaftliche Verbot der Verwendung von Antibiotika als leistungsfördernde Zusatzstoffe nicht aufgeweicht wird. Die vier noch zugelassenen antibiotischen Leistungsförderer dürfen nur noch bis zum 01.01.2006 eingesetzt werden.

Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit durch Verbesserung der Tiergesundheit

Ein wichtiges Thema der Tiergesundheit und damit der Lebensmittelsicherheit sind Krankheitserreger, die sowohl Menschen als auch Tiere befallen können. Dabei stehen heute vermehrt Zoonosen im Vordergrund, die über den Lebensmittelverzehr besondere Gesundheitsgefahren auch für den Menschen darstellen, wie z. B. Salmonellen, Campylobacter, EHEC-Bakterien, Listerien oder Trichinellen. Angesichts des zunehmenden Handels mit lebenden Tieren und von Tieren stammenden Erzeugnissen reichen nationale Maßnahmen zur Bekämpfung von Zoonosen nicht aus.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft überprüft die derzeitigen Rechtsvorschriften mit dem Ziel, geeignetere und vergleichbarere Daten über das Auftreten von Zoonosen zu erhalten und die Strategie der Zoonosenbekämpfung in Nutztierpopulationen dahingehend zu ändern, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, gemeinsame Ziele bei der Reduzierung von Zoonoseerregern zu erreichen. Die Beratungen über die Vorschläge der Kommission zur Überwachung und Datenerhebung und über Maßnahmen zur Senkung des Vorkommens von Zoonoseerregern (insbesondere Salmonellen) sind weit fortgeschritten und die Bundesregierung unterstützt eine baldige Verabschiedung.

Die Bundesregierung plant, da das von der Wirtschaft zu tragende Salmonellenprogramm nicht realisiert wurde, für eine merkliche Reduzierung der Erreger in den Schweinebeständen und im Fleisch den Erlass von Verordnungen, die auf den bisher verwendeten Verfahren und Untersuchungsmethoden zur Reduzierung des Salmonelleneintrags aufbauen.

Verbesserung des Tierschutzes für mehr Lebensmittelsicherheit

Ein hohes Tierschutzniveau wirkt sich sowohl direkt als auch indirekt auf die Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln aus. Der Tierschutz hat in unserer Gesellschaft einen hohen Stellenwert. Die Überprüfung von Haltungsbedingungen und der Praxis im Umgang mit Tieren folgt einem breiten gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich der Forderung eines artgerechten Umgangs mit Tieren.

Immer mehr Verbraucherinnen und Verbraucher legen Wert darauf, dass sie Lebensmittel konsumieren, bei deren Erzeugung die Tiere artgerecht gehalten und auch andere Aspekte des Tierschutzes beim Transport und der Schlachtung berücksichtigt werden. Bei der Novelle der Gemeinschaftsvorschriften für den Tiertransport wird die Bundesregierung dafür eintreten, dass die in Deutschland für den innerstaatlichen Tiertransport bereits geltende maximale Transportdauer im Binnenmarkt eingeführt wird. Wie schon bei der Haltung von Legehennen wird die Bundesregierung durch Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung verbesserte Haltungsbedingungen für Schweine festlegen und in der Gemeinschaft für schnellstmögliche Vorschriften zum Schutz von Masthühnern bei der Haltung eintreten. Durch diese Maßnahmen wird das Tierschutzniveau bei landwirtschaftlichen Nutztieren verbessert.

2.2 Ernährung und Gesundheit

Ernährungsmitbedingte chronische Krankheiten nehmen in unserer Gesellschaft zu. Eine gesunderhaltende Ernährung ist damit sowohl für den einzelnen Bürger als auch gesellschaftspolitisch von großer Bedeutung. Daher sieht die Bundesregierung einen Schwerpunkt ihrer Verbraucherpolitik im Bereich Ernährung und Gesundheit. Ziel ist es, Wissensdefizite bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern abzubauen, Anregungen für die Umsetzung einer ausgewogenen und gesunderhaltenden Ernährungsweise zu geben und die Regeln über Kennzeichnung und Werbeaussagen den Bedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher anzupassen.

Nationale Verzehrerhebung

Zur Beurteilung der Ernährungssituation und als Basis für gesundheits- und verbraucherpolitische Maßnahmen wird die Bundesregierung detaillierte Daten über den Verzehr von Lebensmitteln erheben. Aktuelle und differenzierte Informationen über die Ernährungsgewohnheiten sind auch erforderlich für die Risikoabschätzung bei der Festlegung von Höchstmengen beispielsweise für Zusatzstoffe, Mineralien oder Vitamine sowie bei der Festlegung von Grenzwerten für unerwünschte Rückstände und Kontaminanten.

Informationen über gesunderhaltende Ernährung

Ernährungsthemen, wie Fragen zur Gewichtsreduktion, zum gesundheitlichen Wert von Lebensmitteln oder den Zubereitungsformen, erreichen in der Öffentlichkeit bereits ein hohes Interesse. Dennoch ist das Ernährungswissen der Verbraucherinnen und Verbraucher oft unzureichend und ungünstige Ernährungsgewohnheiten verfestigen sich. Durch weitere Informationsmaßnahmen wird die Bundesregierung eine gesundheitsförderliche Ernährung stärker in das Bewusstsein der Öffentlichkeit bringen und dabei vermehrt die verschiedenen Lebensstile berücksichtigen. Zielgruppen werden dabei schwerpunktmäßig vor allem Kinder und Senioren sein.

Gesundheits- und ernährungsbezogene Aussagen bei Lebensmitteln, Nährwertkennzeichnung

Viele Verbraucherinnen und Verbraucher wünschen, dass in der Kennzeichnung und Aufmachung ergänzend darauf hingewiesen wird, welchen Nährwert bestimmte Lebensmittel haben und welchen Beitrag sie zur Gesunderhaltung liefern. Zum Schutz vor Irreführung, aber auch zum Gesundheitsschutz und zur besseren Information der Verbraucherinnen und Verbraucher sollen gemeinschaftsrechtliche Regelungen über die Verwendung von gesundheits- und ernährungsbezogenen Angaben in der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie in der Werbung erlassen werden. Die Europäische Kommission hat einen Verordnungsvorschlag für das erste Halbjahr 2003 angekündigt. Die Bundesregierung unterstützt dieses Vorhaben, das vorsieht, eine Liste der zulässigen Aussagen zu erstellen und die Bedingungen für die Verwendung der Aussagen wie beispielsweise „energievermindert“, „hoher Ballaststoffgehalt“, „light“ festzulegen. Für bestimmte gesundheitsbezogene Aussagen, z. B. solche, die sich auf die Reduktion des Risikos für bestimmte Krankheiten beziehen, soll ein Genehmigungsverfahren eingeführt werden.

Auch die inzwischen eingeleiteten Arbeiten zur Verbesserung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln werden von der Bundesregierung nachdrücklich unterstützt, da durch klare und verständliche Angaben über den Energiegehalt und den Gehalt an bestimmten Nährstoffen, wie z.B. Fett, den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Lebensmittelauswahl erleichtert wird.

Kennzeichnung der Herkunft und Herstellungsbedingungen von Lebensmitteln

Viele Verbraucherinnen und Verbraucher wünschen eine über die derzeitigen Kennzeichnungsregeln der EU hinausgehende Kennzeichnung verpackter Ware hinsichtlich Herkunft und Herstellungsbedingungen. Für bestimmte Produkte, bei denen insoweit ein besonderes Informationsinteresse besteht, gibt es bereits entsprechende Bestimmungen auf EU-Ebene (z.B. Eier, Fisch, Ökoproducte). Die Bundesregierung wird im Interesse größtmöglicher Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher klären, wie die Kennzeichnung von Lebensmitteln hinsichtlich der Herstellungsbedingungen verbessert werden kann und für welche Produktgruppen die Angabe von

Herstellungsbedingungen von besonderem Interesse ist. Sie wird gegebenenfalls Änderungen im Kennzeichnungsrecht der EU anregen.

Verbesserung der Lebensmittelkennzeichnung für Allergiker

Die Kennzeichnung der Lebensmittel soll stärker an den Informationsbedürfnissen von Allergikern ausgerichtet werden. Über eine Änderung der Regelungen wird derzeit auf EU-Ebene verhandelt, so dass die nationalen Kennzeichnungsvorschriften angepasst werden können. Dabei plant die Bundesregierung, die Verpflichtung zur Kennzeichnung Allergie auslösender Stoffe auch auf die Abgabe loser Ware auszudehnen.

Gesundheit und Umwelt

Gesunderhaltende Ernährung steht mit den Fragen der Gesundheitsförderung und Prävention in einigen Bereichen in enger Verbindung. Ziel der Bundesregierung ist die rasche Verzahnung und Verstärkung der verschiedenen Aktivitäten im Bereich Prävention und Gesundheitsförderung. Ein Instrument hierzu ist das im Jahr 2002 von der Bundesregierung neu eingerichtete Deutsche Forum für Prävention und Gesundheitsförderung.

▪ ***Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit (APUG)***

Die Bundesregierung erarbeitet ressortübergreifend ein Neukonzept des „Aktionsprogramms Umwelt und Gesundheit“, das nun auch Aspekte des Verbraucherschutzes umfassen wird. Dieses Aktionsprogramm wird sich der Aufklärung über Gesundheitsrisiken, der Deckung von Forschungsbedarf und der Schließung von Regelungslücken im Beziehungsfeld Umwelt-Verbraucher-Gesundheit widmen.

▪ ***Jugendschutz***

Fragen der Prävention sind für die besonders schutzbedürftige Gruppe der Kinder und Jugendlichen ein gesondertes Thema. In das Jugendschutzgesetz wurde neben dem bereits bestehenden Rauchverbot in der Öffentlichkeit für Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren ein Tabakwarenabgabeverbot für diese Altersgruppe aufgenommen, das auch den Verkauf von Zigaretten in Automaten mit einbezieht (Übergangsregelung für die Umrüstung der Zigarettenautomaten bis zum 1. Januar 2007). Des Weiteren dürfen nunmehr Werbefilme oder Werbeprogramme, die für Tabakwaren oder alkoholische Getränke werben, bei öffentlichen Filmveranstaltungen nur noch nach 18.00 Uhr vorgeführt werden.

2.3 Sicherheit von kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen

An Produkte mit intensivem Hautkontakt oder an Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen, müssen besonders hohe Anforderungen an die gesundheitliche Unbedenklichkeit in Bezug auf ihre stoffliche Beschaffenheit gestellt werden. Für kosmetische Mittel und sonstige Bedarfsgegenstände gibt es bereits umfangreiche Regelungen, die auf Gemeinschaftsrecht beruhen. Diese sind jedoch zu ergänzen. Darüber hinaus sind die bestehenden Vorschriften beständig darauf zu prüfen, ob sie nach dem Stand wissenschaftlicher Erkenntnisse noch den erforderlichen Schutz der Gesundheit gewährleisten. Die Bundesregierung wird sich weiterhin dafür einsetzen, dass die künftigen Regelungen nicht nur zur Abwehr von Gefahren, sondern bereits im Vorfeld zum vorsorgenden Gesundheitsschutz getroffen werden. Dabei sollen in besonderem Maße auch die Belange von Kindern berücksichtigt werden.

Gründung eines Instituts für Produktsicherheit

Im Bereich der kosmetischen Mittel, der Bedarfsgegenstände und Tabakerzeugnisse sowie im Bereich der allgemeinen Produktsicherheit sind die Kenntnisse über mögliche gesundheitliche Gefahren unzureichend. Ursache dafür sind die Vielfalt von Stoffen, die bei der Herstellung dieser Produkte verwendet werden, und die fortlaufende Entwicklung neuer Produkte. Diese Stoffe können sowohl über die Haut, über den Mund oder über die Atemwege in den Menschen gelangen. In vielen Fällen ist jedoch nicht bekannt, in welchen Mengen diese Stoffe bei bestimmungsgemäßem oder vorhersehbarem Gebrauch aus den Erzeugnissen freigesetzt und vom menschlichen Körper aufgenommen werden. Um jedoch eine gesundheitliche Bewertung von Erzeugnissen der genannten Produktgruppen vornehmen zu können, müssen zunächst die entsprechenden Modelle entwickelt werden, die eine Abschätzung des Übergangs von Stoffen ermöglichen. Solche Untersuchungen sind in weiten Bereichen bisher noch nicht durchgeführt worden.

Da der gesundheitliche Verbraucherschutz bei kosmetischen Mitteln, sonstigen Bedarfsgegenständen und Tabakerzeugnissen sowie Produkten, die in den Anwendungsbereich des Produktsicherheitsgesetzes fallen, gestärkt werden muss, ist effektive Forschung auf diesem Gebiet nur durch Schaffung einer eigenständigen Institution möglich. Es wird deshalb ein Bundesforschungsinstitut für Produktsicherheit im Geschäftsbereich des BMVEL eingerichtet, das in diesen Bereichen wissenschaftliche Fragestellungen bearbeiten soll. Dieses Forschungsinstitut wird sich mit Fragen der Chemie, Technologie und Hygiene dieser Produkte befassen.

Anpassung nationaler Regelungen an Gemeinschaftsrecht

Auf EU-Ebene wird die Kommission ihre Aktivitäten bei der Harmonisierung der Rechtsvorschriften auf den gesamten Gebieten erheblich verstärken. Dies bedeutet auch, dass die Zahl und der Umfang der nationalen Bestimmungen durch Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zunehmen.

Schwerpunkte im Kosmetikbereich sind zur Zeit die Regelungen für Haarfarbstoffe und für Duftstoffe, von denen einige Vertreter gesundheitlich nicht unbedenklich sind und viele im Verdacht stehen, dass sie beim Kontakt mit der Haut Allergien auslösen können. Im Bereich der Gegenstände mit Lebensmittelkontakt werden die Vorschriften für Materialien aus Kunststoff weiter vorangetrieben und die bestehenden Vorschriften für Zellglas und Keramikgegenstände überarbeitet.

Nationale Regelungen zum Einsatz bestimmter Stoffe in Bedarfsgegenständen

Für einige Bereiche der Bedarfsgegenstände besteht noch kein Gemeinschaftsrecht oder es sind nur punktuell Regelungen getroffen. Daher wird z.B. auf dem Gebiet der Bekleidungstextilien noch ein erheblicher Regelungsbedarf gesehen. Zwar sind die in Deutschland seit längerem bestehenden Vorschriften über gesundheitlich bedenkliche Azofarbstoffe in Bezug auf Textilien und Leder nun auch in das Gemeinschaftsrecht übernommen worden. Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung jedoch noch bei vielen anderen Textilhilfsmitteln wie z.B. weiteren Farbstoffen und Färbebeschleunigern sowie bei Duftstoffen, z.B. in Wasch- und Reinigungsmitteln. Die erforderlichen Vorarbeiten, die zur Erstellung entsprechender Vorschriften führen sollen, sind bereits eingeleitet.

2.4 Allgemeine Produktsicherheit

Die Verbraucherinnen und Verbraucher müssen darauf vertrauen können, dass die angebotenen Produkte und in Verbindung mit Dienstleistungen gekaufte Produkte sicher sind. Innerhalb des Binnenmarktes und national besteht deshalb eine Vielzahl an allgemeinen und speziellen Vorschriften, in denen grundlegende Sicherheitsanforderungen oder auch detaillierte Einzelregelungen und Zulassungsverfahren geregelt werden. Daneben besteht über die Produkthaftung der Hersteller und Anbieter ein mittelbarer Anreiz zur Gewährleistung der Sicherheit und Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher.

Geräte- und Produktsicherheitsgesetz

Auf EU-Ebene wurde im Dezember 2001 mit der Novellierung der EU-Produktsicherheitsrichtlinie der Rechtsrahmen für die allgemeine Produktsicherheit modernisiert. Diese Richtlinie soll – unter Zusammenführung des bisherigen Gerätesicherheitsgesetzes und des Produktsicherheitsgesetzes – durch ein einheitliches Geräte- und Produktsicherheitsgesetz in nationales Recht umgesetzt werden. Ziel des neuen Gesetzes wird es insbesondere sein, die Sicherheitsanforderungen für Verbraucherprodukte generell an das Konzept des Neuen Ansatzes, d.h. beispielsweise stärkere Berücksichtigung der Normung, anzugleichen, die Marktüberwachung zu verbessern und Informationspflichten der Hersteller und Händler bei Hinweisen auf mögliche Sicherheitsprobleme

ihrer Produkte festzulegen. Darüber hinaus erhält die Öffentlichkeit Zugang zu sicherheitsrelevanten Erkenntnissen der Behörden über Verbraucherprodukte. Mit diesem Gesetz soll auch eine übergreifende Auffangvorschrift geschaffen werden, die das Spezialrecht gegebenenfalls ergänzen kann und damit gewährleistet, dass die Grundelemente eines wirksamen Verbraucherschutzes hinsichtlich der Produktsicherheit für alle Produkte, die von Verbrauchern genutzt werden, gelten.

Stoffliche Sicherheit

Die Vorschriften zur Gewährleistung der stofflichen Sicherheit der Produkte sind permanent den wissenschaftlichen Erkenntnissen und technischen Entwicklungen im europäischen Binnenmarkt anzupassen. So sind gefährliche Stoffe zu identifizieren, zu bewerten und ihre Verwendung zu regeln. Dabei wird die Bundesregierung ihr besonderes Augenmerk auf die Belange besonders schutzbedürftiger Gruppen richten. Bereiche, in denen spezifische Belastungen für Kinder oder auch für intensive Nutzer entstehen können, sind vorrangig zu überprüfen und gegebenenfalls zu regeln.

Chemikaliensicherheit

Die Chemikaliensicherheit wird in Deutschland durch ein Zusammenspiel unmittelbar geltender Gemeinschaftsvorschriften, EG-rechtlich harmonisierter nationaler Vorschriften und rein nationaler, nicht harmonisierter Vorschriften gewährleistet. Diese Regelungen erfassen auch Endprodukte, die für Verbraucherinnen und Verbraucher bestimmt sind, und tragen zum gesundheitlichen Verbraucherschutz bei.

Auf europäischer Ebene findet zur Zeit ein umfassender Reformprozess des gesamten EG-Chemikalienrechts statt. Das von der Europäischen Kommission vorgelegte Weißbuch „Strategie für eine zukünftige Chemikalienpolitik“ sieht die Einführung eines einheitlichen Systems zur Registrierung, Evaluierung und Autorisierung von Chemikalien (REACH) mit folgenden Kernpunkten vor:

- einheitliches System für Alt- und Neustoffe mit am bisherigen Neustoffverfahren orientierten Datenanforderungen,
- stärkere Industrieverantwortung, Konzentration der Behörden auf hochtonnagige und Besorgnisstoffe,
- Zulassungsverfahren bei bestimmten besonders gefährlichen Stoffen,
- Einbeziehung nachgeschalteter Anwender bei Verwendungen außerhalb des „intended use“.

Die Bundesregierung unterstützt die Reform und tritt dabei für eine Stärkung des Verbraucherschutzes ein. So fordert sie u.a. Verbesserungen hinsichtlich der Stoffinformationen für Stoffe mit einem geringen Produktionsvolumen, die regelmäßige Überprüfung der Zulassungsentscheidun

gen und die Einbeziehung weiterer Stoffgruppen, wie hochgradig sensibilisierender oder bei längerer Exposition giftiger Arbeitsstoffe, in das Zulassungsverfahren.

Prüfung und Zulassung von Bioziden

Biozid-Produkte sind Stoffe oder Zubereitungen, die einen oder mehrere biozide Wirkstoffe enthalten und dazu bestimmt sind, Schadorganismen zu bekämpfen. Darunter befinden sich auch viele Produkte, mit denen die Verbraucher in privaten Haushalten direkt oder über behandelte Gegenstände in Kontakt kommen. Insbesondere sind hier Insektizide und Holzschutzmittel zu nennen, aber auch Konservierungsmittel in Farben, Mittel zum Schutz von Gummi, Leder oder Textilien gegen mikrobiellen Befall sowie Wasch- und Reinigungsmittel mit desinfizierenden Zusätzen.

Nach der EG-Biozid-Richtlinie, die 2002 in nationales Recht umgesetzt wurde, dürfen neue Biozid-Produkte künftig nur in den Verkehr gebracht werden, wenn sie zugelassen worden sind. Eine Zulassung darf nur dann erteilt werden, wenn die Risiken für Mensch und Umwelt auf Grund der vorzulegenden Unterlagen vertretbar sind und das Produkt hinreichend wirksam ist.

Alte Biozid-Produkte, die bereits vor dem Wirksamwerden dieser Vorschriften in der Europäischen Union auf dem Markt waren, werden in einem 10-jährigen Überprüfungsprogramm schrittweise geprüft, sofern sie von den Produzenten für die Überprüfung angemeldet wurden. Ziel dieses Verfahrens ist es, eine europäische Liste der in Biozid-Produkten zulässigen Wirkstoffe herbeizuführen. Wirkstoffe, die dieses Verfahren nicht bestehen, sind danach verboten. Die für den Verbraucher besonders sensiblen Produktgruppen der Holzschutzmittel und der Bekämpfungsmittel gegen Schädlinge werden zuerst überprüft.

Außerdem werden in Kürze bereits die alten bioziden Wirkstoffe verboten, die von den Herstellern für das Überprüfungsprogramm nicht angemeldet worden sind. Die ersten Verbote greifen bereits ab Ende 2003. Damit dürfte ein beträchtlicher Gewinn für den Verbraucherschutz verbunden sein, da es sich bei den nicht angemeldeten Wirkstoffen insbesondere um solche handelt, deren Bedenklichkeit für Mensch und Umwelt bereits bekannt ist.

Trotz dieser Fortschritte dürften bis zum marktwirksamen Greifen der Zulassungsvorschriften noch mehrere Jahre vergehen. Insbesondere für den Bereich der Holzschutzmittel weisen Experten auf bestehende Gefährdungspotenziale für Verbraucherinnen und Verbraucher hin. Die Selbstverpflichtungserklärung der Wirtschaft aus dem Jahr 1997 kann als gescheitert angesehen werden. Die Bundesregierung prüft daher die Möglichkeit zusätzlicher Maßnahmen für die Übergangszeit.

3 Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher

Der Schutz der Verbraucherinteressen wird in diesem Bereich überwiegend durch zivilrechtliche Regelungen über die Anbahnung, den Abschluss und die Erfüllung von Verbraucherverträgen über Waren und Dienstleistungen sowie die Durchsetzung von Ansprüchen sichergestellt.

Verbraucherinnen und Verbraucher müssen darüber hinaus zur Wahrung ihrer Rechte umfassende, transparente Informationen erhalten, um ihre Entscheidung zum Erwerb eines Produkts oder der Inanspruchnahme einer Dienstleistung bewusst und selbstbestimmt treffen zu können. Die Position der Verbraucher muss so ausgestaltet sein, dass im Verhältnis zur Anbieterseite eine effektive Wahrnehmung ihrer Interessen gesichert ist. Nur auf diese Weise lässt sich auf Dauer ein fairer, auch den Interessen der Anbieterseite Rechnung tragender Wettbewerb bei gleichzeitigem Schutz der Verbraucherinteressen auf möglichst hohem Niveau sicherstellen.

Unabhängig von der Festlegung gesetzlicher Rahmenbedingungen ist es unentbehrlich, dass die Wirtschaft ihre Verantwortung wahrnimmt und Verbraucherinformationen als zentrale Steuerungsgröße ihrer Unternehmenspolitik einsetzt.

3.1 Wettbewerbsrecht

Die Verbraucherinnen und Verbraucher spielen eine wichtige Rolle im Wettbewerb. Sie entscheiden über den Erfolg der verschiedenen Anbieter. Der Einfluss der Verbraucherinnen und Verbraucher auf das Leistungsangebot wird jedoch begrenzt, wenn sie wegen fehlender Marktübersicht keine kompetenten Entscheidungen treffen können, in ihren Rechten beschnitten oder Opfer unlauterer Marktpraktiken werden.

Die Bundesregierung wird den Verbraucherschutz vor allem durch konsequente Fortentwicklung bereits bestehender sowie Einführung neuer Verbraucherrechte und durch Schaffung größerer Markttransparenz stärken. Die Verbraucherinnen und Verbraucher müssen klare, aussagekräftige und wahrheitsgemäße Informationen über die ihnen angebotenen Waren und Dienstleistungen erhalten, damit sie die verschiedenen Produkte vergleichen (z.B. durch Angabe des Grundpreises gemäß der Preisangabenverordnung) und deren Leistungsumfang und Qualität einschätzen können.

Grünbuch und Folgemaßnahmen zum Verbraucherschutz in der EU

Das von der Europäischen Kommission im Oktober 2001 angenommene Grünbuch zum Verbraucherschutz enthält verschiedene Optionen für die künftige Ausgestaltung des Lauterkeitsrechts und die Fortentwicklung des Verbraucherschutzes in diesem Bereich. Im Lichte der hierzu eingegangenen Stellungnahmen der Mitgliedstaaten und Verbände hat die Europäische Kommission im Juni 2002 eine Mitteilung mit Folgemaßnahmen zu ihrem Grünbuch veröffentlicht. Dieses Papier enthält u.a. Elemente einer etwaigen Rahmenrichtlinie.

Die Bundesregierung unterstützt das Ziel der Europäischen Kommission, eine umfassende technologieunabhängige Rahmenrichtlinie zur Harmonisierung der nationalen Vorschriften für faire Geschäftspraktiken zu schaffen. Derzeit bestehen verschiedene spezifische EU-Regelungen und unterschiedliche nationale Bestimmungen, die es erschweren, die Vorteile, die der Binnenmarkt dem Verbraucher bietet, in vollem Maße zu nutzen. Daher bedarf es einer Harmonisierung der einzelstaatlichen Regelungen zum Lauterkeitsrecht, welches Grundlage für die Schaffung eines einheitlichen und hohen Verbraucherschutzniveaus ist. Vorschläge, die sich in der Regelung punktueller Probleme erschöpfen, sind nicht sinnvoll.

Im Zusammenhang mit künftigen Aktivitäten zur Schaffung eines europäischen Lauterkeitsrechts sind jedoch solche Regelungen kritisch zu sehen, denen das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (Herkunftslandprinzip) zugrunde liegt. Hier besteht die Gefahr einer Absenkung des Verbraucherschutzniveaus („race to the bottom“). Diese Bedenken gelten insbesondere auch für den Vorschlag der Europäischen Kommission über die Verkaufsförderung im Binnenmarkt.

Bei der angestrebten Verbesserung der Durchsetzung von Verbraucherrechten bei grenzüberschreitenden Sachverhalten innerhalb des Binnenmarktes wird sich die Bundesregierung auf Gemeinschaftsebene für eine intensivere Zusammenarbeit zwischen justiziellen Behörden und eine Erleichterung der Vollstreckung von Entscheidungen einsetzen. Um die Deregulierung in Deutschland voranzubringen und Bürokratie abzubauen, wird sich die Bundesregierung weiterhin für die Beibehaltung des in Deutschland praktizierten, effektiven zivilrechtlichen Systems des Verbraucherschutzes einsetzen. Der entsprechende Verordnungsvorschlag der Kommission, der hier ein behördliches Verfahren der Zusammenarbeit vorsieht, stößt auf erhebliche Bedenken.

Reform des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)

Die Bundesregierung wird das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) moderner und verbraucherfreundlicher gestalten und dem europäischen Standard anpassen. In seiner derzeitigen Fassung trägt das UWG nicht mehr den Bedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher und der Unternehmen hinreichend Rechnung.

Mit der Reform des UWG wird der Verbraucherschutz als Gesetzeszweck festgeschrieben. Das bisherige Recht hat Durchsetzungsdefizite bei den Streuschäden, bei denen durch wettbewerbswidriges Verhalten eine Vielzahl von Abnehmern geschädigt wird, die Schadenshöhe im Einzelfall jedoch gering ist. Hier sehen Betroffene regelmäßig von einer Rechtsverfolgung ab, weil die Kosten hierfür in keinem Verhältnis zum Schaden stehen. Mitbewerbern steht ein Schadensersatzanspruch in diesen Fällen nicht zwangsläufig zu. Zukünftig soll der Gewinn, der aufgrund vorsätzlicher unlauterer Handlungen erzielt wurde, abgeschöpft werden können.

Regelungen zum Schutz vor täuschenden Geschäftspraktiken (etwa bei „Mondpreisen“) sowie zum Einsatz moderner Telekommunikationsmittel als Werbeinstrumente sollen den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor unlauteren Wettbewerbshandlungen gewährleisten. Unternehmen sollen verpflichtet werden, ihre Bedingungen bei Verkaufsförderaktionen – wie z.B. Preisnachlässen, Rabatten und Gewinnspielen – transparent zu gestalten. Durch die Liberalisierung des Rechts der Sonderveranstaltungen (Sommer- und Winterschlussverkauf, Jubiläumsverkäufe, Räumungsverkäufe) sollen nicht nur den Unternehmen neue Möglichkeiten der Absatzförderung eröffnet, sondern gleichzeitig auch Handlungsspielräume der Verbraucherinnen und Verbraucher erweitert werden.

Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Das Verfahren der Kartellkontrolle im europäischen Wettbewerbsrecht ist kürzlich durch eine Verordnung grundlegend umgestaltet worden. Deutsches und europäisches Wettbewerbsrecht sollen bei der Behandlung von wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen (Kooperationen) in Einklang gebracht werden. Dabei wird - wie auf europäischer Ebene - das bisher in Deutschland geltende Anmelde- und Genehmigungssystem für Kartelle ersetzt durch das Prinzip der Legal Ausnahme. Das bedeutet, dass wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen auch ohne vorherige behördliche Entscheidung als freigestellt gelten, wenn sie die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Freistellung erfüllen. Im Rahmen der Novelle ist auch kritisch zu überprüfen, inwieweit die vorhandenen Ausnahmebereiche im deutschen Kartellrecht mit dem europäischen Wettbewerbsrecht vereinbar sind. Allgemeines Ziel der Novelle muss es sein, den vorhandenen Standard an Wettbewerbsschutz zu erhalten und zu stärken, insbesondere im Interesse der Verbraucher.

3.2 Telekommunikation, Internet, Strom und Gas

Die Bundesregierung will die Bereiche der Telekommunikation, des Internets und der Energieversorgungsnetze verbraucherfreundlich ausgestalten. Auch in diesen Bereichen muss den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Möglichkeit zum einfachen und schnellen Preis- und Qualitätsvergleich gegeben werden. Gleichzeitig ist eine Stärkung des Schutzes vor missbräuchlichen Verhaltensweisen notwendig. Verbraucherpolitik setzt hier einen Rahmen für faire Marktbedingungen und fördert über die Sicherung der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher auch einen leistungsorientierten Wettbewerb.

Telekommunikation

Insbesondere im Telekommunikationsbereich lässt sich zur Zeit ein breites Spektrum von Missbräuchen zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher feststellen (unverlangte Telefaxe oder SMS-Nachrichten, Missbrauch von sog. 0190-Nummern, unbemerkte Installation von sog. Dialern). Ein erster Schritt war die Änderung der Telekommunikations-Kundenschutzverordnung (TKV) im August 2002.

▪ ***Bekämpfung des Missbrauchs von 0190er-/0900er-Mehrwertdiensternummern***

Mit dem Gesetzentwurf zur Bekämpfung des Missbrauchs von 0190er-/0900er-Mehrwertdiensternummern beabsichtigt die Bundesregierung, das Telekommunikationsgesetz (TKG) auch um Regelungen zu ergänzen, die auf eine Unterbindung des Missbrauchs dieser Nummern zielen, über die telefonisch oder über PC abgerufene Dienstleistungen über die Telefonrechnung der Telekommunikationsgesellschaft abgerechnet werden können.

Zu erheblichen Missbräuchen und betrügerischen Handlungen kommt es zur Zeit sowohl im Zusammenhang mit sog. Dialern, die sich zum Teil unbemerkt auf den PC aufschalten als auch bei der telefonischen Inanspruchnahme von 0190er-/0900er-Nummern. Die beabsichtigten Ergänzungen betreffen insbesondere die Schaffung einer Datenbank, Einführung von Entgeltobergrenzen, Preisangabenpflicht bei Werbung und vor Inanspruchnahme der Dienste, Erweiterung der Eingriffsrechte der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) u.a. durch ein Recht zum Entzug der Mehrwertdiensternummern bei rechtswidriger Nutzung und Schaffung von Auskunftsansprüchen der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber der RegTP. Die neuen Bestimmungen werden die Transparenz erhöhen, die Rechtsposition der Verbraucher stärken und dadurch den Verbraucherschutz erheblich ausweiten.

▪ ***Novellierung des Telekommunikationsgesetzes***

Die neue EU-Richtlinie für elektronische Kommunikation (sog. Universaldienstrichtlinie) beinhaltet verschiedene verbraucherschützende Vorgaben, die im Rahmen der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) umgesetzt werden sollen. Neben der Fortschreibung der bisher in der TKV enthaltenen Vorgaben zum Kundenschutz sollen umfassende Regelungen zur „Qualität“ der angebotenen Dienstleistungen in das TKG aufgenommen werden, um sicherzustellen, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher, die angebotenen Telekommunikationsdienste leichter und besser vergleichen und bewerten können. Es sind entsprechende Transparenz- und Informationspflichten zu schaffen. Weiterhin soll die RegTP künftig die Unternehmer zur Aufnahme von Aussagen zu bestimmten Qualitätsparametern in ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) verpflichten und Messverfahren vorgeben, um eine objektive Vergleichbarkeit der Qualitätsangaben zu erreichen. Auch durch Musterverträge soll mehr Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher geschaffen werden.

Schutz vor finanziellen Risiken bei der Nutzung des Internets

Ein wesentliches Instrument zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher als Nutzer der Informationstechnik, besonders als Nutzer des Internets, sind Maßnahmen zur Steigerung der Sicherheit in der Informationstechnik. Die bisherigen Erfahrungen bei der Durchführung solcher Maßnahmen, z.B. Bürger-CD des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, zur Sensibilisierung des Verbrauchers gegenüber möglichen Risiken und Gefahren, haben gezeigt, dass in diesem Bereich ein hohes Schutzbedürfnis besteht. Aus diesem Grund werden auch künftig Maßnahmen zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher durchgeführt werden. Vor allem im Präventivbereich besteht noch erheblicher Handlungsbedarf, der durch entsprechende Aufklärungsmaßnahmen abgedeckt werden könnte.

Vereinfachter Wechsel des Stromlieferanten für Haushaltskunden durch Best-Practice-Empfehlungen

Die Öffnung der Strommärkte muss auch den privaten Verbrauchern zugute kommen. Funktionsfähiger Wettbewerb um Haushaltskunden hängt entscheidend davon ab, dass ein Wechsel des Stromlieferanten problemlos möglich ist und Verbraucher sich auf effiziente und zuverlässige Abwicklungsprozeduren verlassen können. Um die in diesem Bereich aufgetretenen Probleme schnell und unbürokratisch auszuräumen, entwickelt die Task Force Netzzugang des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit gemeinsam mit den Verbänden aller Marktteilnehmer, d. h. der Energiewirtschaft, industrieller Nachfrager, Händler und Verbraucherverbänden, Best-Practice-Empfehlungen zur Erleichterung und Beschleunigung des Lieferantenwechsels. Die Beratungen erfolgen in einem Verbandsausschuss, der zweimonatlich tagt. Bisher sind Empfehlungen u. a. zum elektronischen Informationsaustausch, zu den dabei verwendeten Datenformaten und zu den Fristen für den Wechselvorgang vereinbart worden. Künftig wird es vor allem auch um ein Monitoring der Umsetzung dieser Empfehlungen gehen.

Wechsel des Gaslieferanten

Der Haushaltskunde soll in Zukunft die Möglichkeit erhalten, seinen Gaslieferanten wechseln zu können. Wichtigste Voraussetzung dafür ist ein funktionierender Gasmarkt, zu dem potenzielle Anbieter und Gaskunden freien Zugang haben. Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit wird dem Deutschen Bundestag im Rahmen des Monitoringberichts entsprechend der Novelle zum Energiewirtschaftsgesetz Vorschläge für eine Verbesserung der Netzzugangsregelung und der wettbewerblichen Überwachung unterbreiten. Es ist vorgesehen, auf der Grundlage des Monitoringberichts im Rahmen der Umsetzung der EU-Beschleunigungsrichtlinien Strom und Gas dem Erfordernis Rechnung zu tragen, wonach die Mitgliedstaaten eine oder mehrere Stellen mit der Aufgabe als Regulierungsbehörde betrauen und Regelungen zur Kontrolle von Netzananschlussbedingungen, Netzzugangsbedingungen und Kalkulation der Netzentgelte aufstellen, die einen diskriminierungsfreien Netzzugang und Wettbewerb gewährleisten.

3.3 Finanzdienstleistungen

Die Bundesregierung tritt für mehr Verbraucherschutz in Hinblick auf das breitgefächerte Angebot von Finanzdienstleistungen ein. Um die Wahlfreiheit und Selbstbestimmung der Verbraucherinnen und Verbraucher bei Inanspruchnahme solcher Dienstleistungen zu stärken, ist es notwendig die Beratungsqualität zu steigern und die Anbieter zu verpflichten, die Verbraucherinnen und Verbraucher bereits im vorvertraglichen Stadium umfassend und sachgerecht zu informieren. Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen Kompetenzen der Verbraucherinnen und Verbraucher (vgl. Kapitel 4.2).

Fernabsatz von Finanzdienstleistungen

Auf EU-Ebene wurde im letzten Jahr eine Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen verabschiedet. Kern der Richtlinie sind umfassende vorvertragliche Informationspflichten sowie Widerrufsrechte der Verbraucherinnen und Verbraucher. Mit der Umsetzung dieser Richtlinie wird die Bundesregierung den Verbraucherschutz bei Verträgen über Finanzdienstleistungen, die per Brief, Telefon, Fax oder Internet abgeschlossen werden, stärken und die Nutzung dieser Absatzform, insbesondere durch moderne Informationstechnologien, fördern. Der Markt für Finanzdienstleistungen wird dadurch nicht nur transparenter, sondern auch das Angebot solcher Leistungen wird umfassender und damit letztlich die Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher größer.

Verbraucherkredite

Die Europäische Kommission beabsichtigt, mit der von ihr vorgeschlagenen neuen Verbraucher-kreditrichtlinie der zunehmenden Verbraucherverschuldung in Europa entgegenzuwirken und die Voraussetzungen für einen transparenten, grenzüberschreitenden Markt zu schaffen. Die Bundesregierung unterstützt die grundsätzliche Zielrichtung der Richtlinie, mehr Transparenz und Sicherheit für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu schaffen. Bei den Beratungen wird sie insbesondere darauf hinwirken, die Voraussetzungen für das Zustandekommen eines transparenten Marktes mit einem Mehr an Effizienz und einem hohen Verbraucherschutz-Niveau zu schaffen. Dabei soll jedoch eine unnötige Bürokratisierung der Kreditvergabe vermieden werden.

Kapitalanlagen

Die Bundesregierung tritt für eine weitere Stärkung der Verbraucherrechte durch den Ausbau der persönlichen Haftung von Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern ein. Sie wird die mit dem Vierten Finanzmarktförderungsgesetz begonnene Verbesserung durch Stärkung des Rechts der Anleger, eine Haftungsklage der Gesellschaft gegen ihre Organe durchzusetzen, und durch Einführung einer persönlichen Haftung von Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern gegenüber Anlegern für vorsätzliche oder grob fahrlässige Falschinformation des Kapitalmarktes fortführen.

