



Es gilt das gesprochene Wort

Verbraucherpolitik aktuell - Bayern und Brüssel

**Rede von Frau Staatsministerin Dr. Merk bei der
Vollversammlung der IHK München und Oberbayern**

15. Juni 2009

Anrede

I. Einleitung

Die Europawahl ist gerade vorbei. Die europäische Gesetzgebung kennt - anders als die deutsche Verfassung - nicht den Grundsatz der Diskontinuität. Die neu gewählten Europaabgeordneten werden sich daher schon sehr bald mit den Richtlinien- und Verordnungsvorschlägen der Europäischen Kommission zu befassen haben, die uns seit einigen Monaten vorliegen.

Die neuen Abgeordneten werden sich aber nicht nur sehr rasch in die Sachthemen einfinden und einarbeiten müssen. Auch wichtige "Personalentscheidungen" stehen an, wenn das Europäische Parlament im Herbst die

Kandidatenliste der Mitgliedstaaten für die neue Europäische Kommission prüfen wird. Ich bin mir sicher, dass das neu gewählte Europäische Parlament und die künftige Europäische Kommission mit frischem Schwung aus dem Jahr 2009 in die Zukunft starten wird. Ich hoffe auch, dass Deutschland nach den Bundestagswahlen im September dem neuen europäischen Schwung noch einen zusätzlichen Schub mitgeben kann.

Aber - bei allem Schwung und bei aller Dynamik: Die Richtung muss stimmen!

Ich begrüße es daher sehr, dass die IHK München und Oberbayern die verbraucherpolitischen Initiativen der Europäischen Kommission in den Mittelpunkt der heutigen Vollversammlung gestellt hat und mir damit die Gelegenheit gibt, auf einige

aktuelle Entwicklungen im Bereich des Verbraucherschutzes einzugehen.

Anrede

II. Vorschlag für eine Verbraucherrechte-Richtlinie (KOM (2008) 614)

Es wird Sie sicherlich nicht überraschen, wenn ich an erster Stelle den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über die Rechte der Verbraucher näher in den Blick nehme.

Es wird Sie wohl ebenso wenig überraschen, wenn ich Ihnen gleich vorweg verrate, dass ich als Verbraucherschutzministerin dem Richtlinien-vorschlag bislang nur wenig abgewinnen kann.

Sie wissen, die Europäische Kommission will mit ihrem Richtlinienvorschlag wesentliche Verbraucherschutzrechte im Bereich des Vertragsrechts in Europa vereinheitlichen. Anstelle der Vielfalt unterschiedlicher zivilrechtlicher Vorschriften in den Mitgliedstaaten, die bislang lediglich durch Mindeststandards harmonisiert sind, soll künftig ein einheitlicher Standard für ganz Europa gelten. Die Europäische Kommission führt hierfür ins Feld, dass mit der Rechtsvereinheitlichung der Bürokratieaufwand der Unternehmen ganz erheblich gesenkt werden könne.

Bei einem Treffen der deutschen Verbraucherschutzminister im November letzten Jahres hat die zuständige Kommissarin Kuneva (Generaldirektion SANCO) die Gleichung aufgestellt: gleiche Standards = geringere Kosten = niedrigere

Preise für den Verbraucher = besserer Verbraucherschutz.

Gerne zitiert die Kommissarin - und zuletzt auch ihr Kabinettschef - die kleinen Familienunternehmen, die durch die unterschiedlichen Verbraucherschutzstandards daran gehindert würden, ihre Waren oder Dienstleistungen in den 26 anderen Mitgliedstaaten anzubieten.

Anrede

Ich bin mir durchaus bewusst, dass wir mit einer Rechtsvereinheitlichung in einzelnen Punkten sinnvolle und notwendige Erleichterungen für Unternehmen schaffen können, ohne dabei den Verbraucher über Gebühr zu belasten. Eine einheitliche Widerrufsfrist bei Fernabsatzgeschäften

oder Haustürgeschäften beispielsweise halte ich durchaus für sinnvoll.

1. Kritikpunkt AGB-Regelung

Aber müssen wir wirklich unser differenziertes, durch die Rechtsprechung fortentwickeltes System der Kontrolle von Allgemeinen Geschäftsbedingungen für ein viel gröberes europäisches Raster opfern? Müssen wir wirklich in diesem für Unternehmer und Verbraucher gleichermaßen sehr wichtigen Bereich die Rechtsprechungshoheit von den nationalen Gerichten im Ergebnis auf den EuGH übertragen? Wollen wir wirklich in Kauf nehmen, dass sich die Klärung zentraler Fragen durch die zunehmende Verlagerung auf den EuGH noch mehr verzögert?

Oder vertrauen wir darauf, dass weiterhin die nationalen Gerichte über die Zulässigkeit von vorformulierten Vertragsbedingungen entscheiden?

Wenn jedoch weiterhin deutsche, französische, spanische und - sagen wir - bulgarische Gerichte nebeneinander darüber befinden, welche Vertragsklauseln den Grundsätzen von Treu und Glauben widersprechen und den Verbraucher unangemessen benachteiligen - wer will da an eine vollständige Rechtsvereinheitlichung glauben?

2. Zweifel an der Verwirklichung der Rechtsvereinheitlichung

Auch aus anderen Gründen habe ich gewisse Zweifel daran, dass sich das Ziel der

Rechtsvereinheitlichung mit dem Richtlinien-vorschlag vollständig verwirklichen lässt:

Erstens fehlt den europäischen Regelungen zum Verbraucherschutz vielfach der zivilrechtliche Unterbau. Dieser zivilrechtliche Unterbau ist jedoch notwendig, um über einen konkreten Streitfall rechtlich entscheiden zu können. Nachdem der zivilrechtliche Unterbau nicht harmonisiert ist, wird es den grenzüberschreitend anbietenden Unternehmen nicht erspart bleiben, sich im Bedarfsfalle auch weiterhin über das Recht eines anderen Mitgliedstaates beraten zu lassen.

Zweitens gibt es zahlreiche Waren und Dienstleistungen, die sowohl Verbrauchern als auch Freiberuflern angeboten werden. Denken Sie beispielsweise an PCs oder Laptops. Da die

Richtlinie nur innerhalb ihres Anwendungsbereichs bindende Wirkung entfaltet, können die Mitgliedstaaten nach wie vor bestimmte schutzwürdige Personengruppen wie Freiberufler oder Existenzgründer rechtlich den Verbrauchern gleichstellen und ihnen dieselben Rechte gewähren. Wenn Sie als Unternehmer im Fernabsatz europaweit Computer anbieten, müssen Sie also nach wie vor damit rechnen, dass im Mitgliedstaat XY möglicherweise auch ein Freiberufler ein 14-tägiges Widerrufsrecht hat. Und dies, obwohl der Freiberufler nach dem Richtlinienvorschlag nicht als Verbraucher gilt, wenn er den Computer für seine freiberufliche Tätigkeit erwerben will.

Anrede

3. Verbrauchervertrauen

Was wir in Europa brauchen, ist ein starker und gut funktionierender Binnenmarkt. Dafür brauchen wir aber in ganz besonderem Maße das Vertrauen der Verbraucher. Der Verbraucher muss sich darauf verlassen können, dass er für sein Geld die versprochene Leistung und einen guten Service bekommt. Der Verbraucher muss sich auch darauf verlassen können, dass er seine Rechte effektiv durchsetzen kann. Nur dann wird er in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die erwünschte Konsumentscheidung treffen.

Wenn ich mir beispielsweise ein Navigationsgerät kaufen möchte, ist für mich neben dem Kaufpreis mindestens ebenso entscheidend, dass ich die

notwendige Beratung bekomme, dass die Produktinformationen in meiner Muttersprache verfasst sind und dass ich bei Problemen einen Ansprechpartner habe, der mir weiterhilft. Vor allem will ich die Sicherheit haben, dass das Unternehmen, bei dem ich etwas bestelle, auch wirklich existiert und ich die versprochene Leistung tatsächlich bekomme.

Es ist klar, dass der Verbraucher beim Fernabsatz und insbesondere bei ausländischen Anbietern größere Schwierigkeiten befürchtet als beim Händler seines Vertrauens vor Ort.

Wie reagiert aber die Europäische Kommission in ihrem Richtlinienvorschlag auf diese Aspekte?

Nach meiner Einschätzung gar nicht! Es ist äußerst bemerkenswert, dass der Richtlinienvorschlag beispielsweise keine Aussage dazu enthält, in welcher Sprache die vorgesehenen Informationen zu verfassen sind. Die Montageanleitungen von IKEA sind ja mittlerweile relativ verständlich geworden, aber eine Widerrufsbelehrung auf finnisch oder neugriechisch dürfte die meisten deutschen Verbraucher nach wie vor ein wenig überfordern.

4. Absenkung von Verbraucherschutzstandards

Stattdessen müssen wir dem deutschen Verbraucher klarmachen, dass er wegen der europäischen Verbraucherrechterichtlinie in einzelnen Punkten künftig sogar schlechter gestellt wird als bisher. Kritisch sehe ich hier vor allem, dass

der Verbraucher sowohl beim Kaufvertrag als auch bei der Rückabwicklung von Verträgen regelmäßig vorleistungspflichtig sein soll, wenn nichts anderes vereinbart ist. Damit erhöht sich die Gefahr des Verbrauchers, im Falle einer Insolvenz des Unternehmens seinerseits geleistet zu haben, ohne eine entsprechende Gegenleistung zu bekommen.

Oder denken Sie an die Rügepflicht, die künftig bei Kaufmängeln gelten soll. Die als Rügefrist vorgesehenen zwei Monate vergehen häufig schneller als man denkt, gerade dann, wenn nicht eindeutig ist, ob es sich um einen Mangel, um einen Bedienungsfehler oder schlicht um eine mindere Qualität handelt.

Stellen Sie sich dann noch vor, dass Ihr Verkäufer seine Hauptniederlassung in Portugal hat und

Kundenanfragen über ein Call-Center in Holland abwickelt!

5. Strukturpolitische Erwägungen

Auch sollten wir uns in einer Zeit, in der traditionsreiche Einzelhandelsunternehmen wie Karstadt und Hertie in der Krise stecken, die grundsätzliche Frage stellen, welche Handels- und Vertriebsstrukturen wir künftig haben wollen. Der Ausbau des Fernabsatzhandels, der mit dem Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission gefördert werden soll, wirft insofern nicht unwesentliche struktur- und arbeitsmarkt-politische Fragen auf.

Anrede

6. Kritikpunkte der Wirtschaft

Ich weiß natürlich, dass Sie mir in meiner kritischen Betrachtung des Vorschlags für die Verbraucherrechtlicherichtlinie nicht in allen Punkten zustimmen werden - aber ich weiß auch, dass die Wirtschaft den Richtlinienvorschlag ebenfalls in einzelnen Punkten ablehnt.

Gerade die Regelungen über das Widerrufsrecht bei "Haustürgeschäften" - oder, um die korrekte Terminologie zu verwenden - bei "außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen" bergen Streitpotenzial. Einerseits soll das Widerrufsrecht bei Reparaturarbeiten in der eigenen Wohnung des Verbrauchers ausgeschlossen sein, wenn diese auf

Aufforderung durch den Verbraucher durchgeführt werden, andererseits soll ein Widerrufsrecht bestehen, wenn bei dieser Gelegenheit weitere, nicht zwingend benötigte Leistungen erbracht oder Waren verkauft werden.

Auch die bereits angesprochenen AGB-Vorschriften und die zu erwartende Verlagerung der Auslegungshoheit von den nationalen Gerichten auf den EuGH werden zum Teil von Unternehmensseite kritisch gesehen.

III. Informationspflichten - die richtige Dosis

Schließlich müssen wir uns auch Gedanken machen, wie wir den Verbraucher vor einem Zuviel an Informationen bewahren können. Es sind ja nicht nur die mehrseitigen Allgemeinen Geschäfts-

bedingungen, die den Verbraucher häufig resignieren und ihn unbesehen einen Vertrag unterschreiben lassen. Vielmehr sind es auch die vom Gesetzgeber in guter Absicht vorgeschriebenen Informationen, die Unternehmer und Verbraucher gleichermaßen verzweifeln lassen.

Das Ziel der "wohldosierten" Verbraucherinformation mag vielleicht bei der Verbraucherrechterichtlinie von etwas ungeordneter Bedeutung sein, eine ganz wichtige Rolle spielt es jedoch bei Finanzprodukten und Versicherungen!

1. Vereinfachtes Produktinformationsblatt für Investmentfonds

Inzwischen hat offenbar auch die Europäische Kommission erkannt, dass die bestehenden

Vorschriften zu Produkt- und Verbraucherinformationen gerade im Finanz- und Versicherungsbereich nicht kohärent sind und häufig ihre Wirkung verfehlen. In ihrer Mitteilung vom 5. Mai dieses Jahres kündigt die EU-Kommission daher ein vereinfachtes, anlegerorientiertes Produktinformationsblatt für Investmentfonds an.

Ich halte daher den Gedanken eines vereinfachten Produktinformationsblattes für sehr gut und begrüße ausdrücklich die von der Europäischen Kommission angekündigte Initiative.

Die Informationen über Kapitalanlagen, Finanzdienstleistungen und Versicherungen müssen für den Verbraucher transparent und übersichtlich gestaltet sein. Nur dann, wenn der Verbraucher auf - sagen wir - ein bis zwei Seiten - alle wesentlichen

Informationen erhält, ist er auch in der Lage, die für ihn nötigen Information aufzunehmen. Nur wenn die Informationen klar und in einer einheitlichen Struktur aufbereitet sind, ist der Verbraucher in der Lage, die verschiedenen Angebote effektiv zu vergleichen.

2. Verbesserungen beim Anlegerschutz - Qualität der Beratung stärken

Neben der Information in Papierform ist aber auch die Risikoaufklärung und kundenorientierte Beratung im Gespräch mit den Kunden von ganz erheblicher Bedeutung. Das Kundengespräch und die individuelle Beratung sind in meinen Augen die wirkungsvollsten Instrumente, um den Anleger vor wirtschaftlichen Schäden zu bewahren und langfristig das Vertrauen der Verbraucher in die Finanzmärkte zu sichern. Ich denke, mit dem

Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung des Anlegerschutzes haben wir den richtigen Weg eingeschlagen. Mit der Pflicht, die Beratung zu protokollieren, bekommt das persönliche Beratungsgespräch wieder den Stellenwert, den es eigentlich haben soll. Das Beratungsgespräch soll eben nicht nur ein reines Verkaufsgespräch sein, sondern den Anleger und seine Erwartungen in den Vordergrund stellen.

Damit die Beratung auch in der gebotenen Qualität durchgeführt wird, halte ich es für unverzichtbar, dass für Anlageberater Zulassungsregelungen geschaffen werden, die ähnlich dem Versicherungsgewerbe einen Sachkundenachweis sowie den Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung verlangen. Wir werden uns dafür einsetzen, dass auch in der nächsten

Legislaturperiode der Anlegerschutz im Blick bleibt und die notwendigen Gesetze - zur Qualifikation der Anlageberatung sowie zum bislang weitgehend ausgesparten "Grauen Kapitalmarkt" - schon bald auf den Weg gebracht werden.

Anrede

IV. Rechtsdurchsetzung

Die besten Gesetze sind das Papier, auf dem sie gedruckt sind, nicht wert, wenn sie nicht effektiv durchgesetzt werden können. Das gilt für Sie als Unternehmer genauso wie für den Verbraucher.

Wir dürfen in Deutschland mit unserem Rechtssystem zufrieden sein. Gerade in Bayern entscheiden die Gerichte und

Staatsanwaltschaften in aller Regel schnell, objektiv und mit fachlich hoher Qualität. Marktforschungsunternehmen haben immer wieder bestätigt, dass Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit und Vertrauen in die Rechtspflege wesentliche volkswirtschaftliche Standortfaktoren für Deutschland und für Bayern sind.

Vor diesem Hintergrund haben wir uns anlässlich des Grünbuchs der Europäischen Kommission zu kollektiven Rechtsdurchsetzungsverfahren im Bundesrat auch ganz klar dafür ausgesprochen, dass hier weiter die Mitgliedstaaten in der Verantwortung bleiben sollen. Dies umso mehr, also sich Zuständigkeiten der EU im Bereich des Prozessrechts nicht ohne weiteres erschließen.

Wir haben hier in Deutschland bereits einige Instrumente, die den individuellen Rechtsschutz ergänzen.

Ganz besonders denke ich an die Möglichkeiten von Verbraucherverbänden und Wettbewerbszentralen, bei Verstößen gegen verbraucherschützende bzw. dem Wettbewerb dienende Vorschriften auf Unterlassung zu klagen. Diese Verbandsklagerechte werden auch mit der gebotenen Verantwortung eingesetzt - einen Missbrauch der Abmahnverfahren, wie wir ihn teilweise im Wettbewerbsrecht feststellen müssen, gibt es hier meines Wissens nicht.

Auch haben wir mit dem Musterverfahren in Kapitalanlagestreitigkeiten nach dem KapMuG einen neuen Weg eingeschlagen, um massenhafte,

ähnlich gelagerte Streitfälle besser und schneller entscheiden zu können.

Ich will aber auch nicht verhehlen, dass wir in einzelnen Bereichen noch Verbesserungsbedarf sehen.

Solange beispielsweise Verbraucherverbände und Wettbewerbszentralen bei Gewinnabschöpfungsklagen nach § 10 UWG das volle Prozessrisiko tragen, ohne jedoch im Falle des Obsiegens an dem abgeschöpften Gewinn beteiligt zu sein, wird dieses Schwert stumpf bleiben. Die Gewinnabschöpfung ist aber oftmals der einzige Weg, um ein wettbewerbswidriges und verbraucherschädigendes Verhalten adäquat sanktionieren zu können. Gerade bei massenhaften Streuschäden im Bagatellbereich - denken Sie beispielsweise an eine systematische

Minderbefüllung von Zahnpastatuben oder unzulässige Zusatzgebühren bei Bankkonten - versagen individuelle Rechtsschutzmechanismen - allein aus dem Grund, weil es sich für den Einzelnen nicht lohnt, wegen eines Schadens im einstelligen Euro-Bereich oder gar im Cent-Bereich vor Gericht zu ziehen.

Aber - unsere Erfahrungen mit missbräuchlichen Abmahnverfahren vor allem in den Bereichen des Urheberrechts und des Wettbewerbsrechts zeigen uns auch, dass wir Grenzen setzen müssen. Das Recht darf nicht dazu missbraucht werden, Rechtsstreitigkeiten aus reinem Gewinnstreben zu führen. Daher sehen wir mit großer Sorge, dass die Europäische Kommission offenbar immer noch mit sogenannten "Opt-out-Sammelklagen" liebäugelt. Wir dürfen gespannt sein, welchen Weg die

Europäische Kommission letztendlich zur Regelung von Schadensersatzklagen bei Kartellrechtsverstößen einschlagen wird. Zu den Opt-Out-Sammelklagen haben wir eine klar ablehnende Position, die wir auf der Europäischen Ebene auch mit aller Deutlichkeit zur Geltung bringen werden.

Neben den gerichtlichen Verfahren sehen wir auch ein großes Potenzial in der außergerichtlichen Streitbeilegung. Ob Schlichtungsverfahren, Schiedsgutachten oder Mediation - um nur einige Beispiele zu nennen - Streitfälle können vielfach auch schnell und kostengünstig auf anderem Wege als vor Gericht geklärt werden. Wir haben daher vor, die Bekanntheit und Akzeptanz der außergerichtlichen Streitbeilegung durch gezielte Maßnahmen zu fördern. Dabei freut es mich außerordentlich, dass

sich die IHK unseren Überlegungen gegenüber sehr aufgeschlossen zeigt.

Wir werden in Deutschland mit Sicherheit auch nicht umhin kommen, über eine Stärkung der behördlichen Aufsicht und Befugnisse in Teilbereichen nachzudenken. Beim Datenschutz, der zunehmend verbraucherschützende Bedeutung erlangt, besteht ja Konsens, dass die institutionellen Mechanismen, d.h. das innerbetriebliche Datenschutzmanagement, aber auch die behördliche Überwachung verstärkt werden müssen.

Insofern ist es nur zu begrüßen, dass das Personal des Bayerischen Landesamtes für Datenschutzaufsicht erheblich aufgestockt wird.

Im Bereich der Lebensmittelsicherheit war es ja ohnehin unstrittig, dass hier vom Staat eine effiziente Behördenstruktur vorgehalten wird.

Gleiches gilt auch für die Produktsicherheit - gerade bei der Sicherheit von importierten Geräten und Spielwaren zeigt sich einmal mehr, dass Verbraucherschutz und fairer Wettbewerb auf den gleichen Spielregeln beruhen und sich vielfach gegenseitig bedingen. Nicht umsonst wird die behördliche Überwachung in diesem Bereich als "Marktüberwachung" bezeichnet.

Aber auch bei der Bankenaufsicht müssen wir stärker den Verbraucherschutz in den Blick nehmen. Damit die notwendigen gesetzlichen Verbesserungen beim Anlegerschutz tatsächlich in der Praxis umgesetzt werden, bedarf es einer

effektiven Überwachung des Finanzmarktes. Ich bin hier der Auffassung, dass die Bankenaufsicht verstärkt auch dem Schutz der Bankkunden und Anleger dienen muss. Die BaFin - also die "Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht" - soll vermehrt nicht nur im Interesse der Kreditwirtschaft, sondern auch im Interesse der Privatanleger tätig werden.

Anrede

V. Schluss

Wir haben im Verbraucherschutz viel erreicht! Ich weiß, dass viele der heutigen Errungenschaften nicht ohne das Miteinander von Unternehmen und Verbrauchern, Politik und einer ausdifferenzierten Rechtsprechung möglich gewesen wären. Umso

wichtiger ist es, - und ich sage dies vor allem mit Blick nach Brüssel - dass wir das Erreichte nicht leichtfertig aufs Spiel setzen. Und ebenso wichtig ist, dass wir als Freistaat Bayern und als Bundesrepublik Deutschland auch in einem europäischen Binnenmarkt weiterhin in der Lage sind, rasch auf neue Entwicklungen zu reagieren und die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen auch ohne den Umweg über Brüssel zu ergreifen.

Vielen Dank!