

Antrag

der Abgeordneten Gerda Hasselfeldt, Ursula Heinen, Peter H. Carstensen (Nordstrand), Albert Deß, Peter Bleser, Gitta Connemann, Helmut Heiderich, Uda Carmen Freia Heller, Dr. Peter Jahr, Volker Kauder, Julia Klöckner, Marlene Mortler, Bernhard Schulte-Drüggelte, Kurt Segner, Jochen Borchert, Cajus Caesar, Hubert Deittert, Thomas Dörflinger, Susanne Jaffke, Heinrich-Wilhelm Ronsöhr, Dr. Klaus Rose, Norbert Schindler, Georg Schirmbeck, Max Straubinger, Volkmar Uwe Vogel und der Fraktion der CDU/CSU

Bessere Verbraucherinformation bei Lebensmitteln, Produkten und Dienstleistungen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Angesichts der Produktvielfalt auf dem Markt haben viele Verbraucher ein gesteigertes Interesse an Information über ein Produkt des täglichen Lebens, bevor sie sich zur Auswahl eines bestimmten Produkts entschließen. Insbesondere im Lebensmittelsektor haben viele Menschen ein spezielles Interesse z. B. aus gesundheitlichen Gründen oder weil sie sich für bestimmte Qualitätsarten interessieren. Aus dem Leitbild des mündigen Verbrauchers heraus ist dieses Interesse zu begrüßen und daher zu fördern. Die Verbraucher sollen sich als Marktteilnehmer begreifen können und befähigt werden, Kaufentscheidungen wie auch andere Vertragsschlüsse eigenverantwortlich zu treffen.

Dazu gehört auch, die Verbraucherinformation zu verbessern und die Markttransparenz zu erhöhen, soweit dies mit den Regeln des Marktes vereinbar ist. Dazu müssen alle Instrumente der Verbraucherinformation ausgeschöpft werden.

Zahlreiche Vorschriften auf nationaler und EU-Ebene regeln Kennzeichnung und vorvertragliche Information der Verbraucher durch die Anbieter, daneben gibt es vielfach Möglichkeiten anbieterorientierter und anbieterunabhängiger Information über Produkte und Dienstleistungen, z. B. durch die Verbraucherzentralen der Bundesländer. Diese Informationen decken sich jedoch nicht immer mit dem Bedürfnis der Verbraucher, sie sind unübersichtlich, schwer verständlich oder uneinheitlich gestaltet.

Zur Stärkung der Markttransparenz und der Eigenverantwortung der Verbraucher bei Kauf- und sonstigen Entscheidungen zum Abschluss von Verbraucherverträgen ist daher ein Maßnahmenpaket notwendig. Dieses gründet sich auf fünf Säulen:

1. Verbesserte und vereinfachte Kennzeichnung

Bei vielen Produkten des täglichen Lebens, Bedarfsgegenständen und Dienstleistungen erfolgt die Information der Verbraucher über Begleitfaltblätter und

Beratung. Bei Lebensmitteln und vielen sonstigen Produkten des täglichen Bedarfs erfolgt die wesentliche Information aber über das Produkt selbst durch die Kennzeichnung. Gerade im Bereich der Lebensmittelkennzeichnung gibt es erheblichen Verbesserungsbedarf. Denn derzeit herrscht eine unübersichtliche Vielfalt von Lebensmittelkennzeichnungsvorschriften allgemeiner und produktspezifischer Natur. Gleichzeitig übersteigt die derzeitige Etikettierung von Lebensmitteln und Kosmetika mit ihrer Vielzahl an Fachbegriffen die Verständnismöglichkeit des durchschnittlichen Verbrauchers. Dies hat die EU-Kommission erkannt und wird in Kürze Vorschläge zur Reform des Kennzeichnungsrechts vorlegen. Eine Produktkennzeichnung als Primärinformation muss allgemein verständlich und aufs Wesentliche reduziert sein. Die Kennzeichnung muss insgesamt vereinfacht werden. Diese Ziele sollte die Bundesregierung bei der Reform der EU-Vorschriften konstruktiv unterstützen. Die geographische Herkunftsbezeichnung von Roh- und verarbeiteten, insbesondere tierischen Produkten ist eine für den Verbraucher wesentliche Information und muss deutlich verbessert werden. Beispielsweise sollte ähnlich wie bei Rindfleisch der Produktionsweg transparenter werden. Bei verarbeiteten Produkten sollte die Herkunftsangabe aus Praktikabilitätsgründen lediglich auf die wesentlichen Bestandteile beschränkt sein. Soweit durch die Straffung der Primärkennzeichnung Detailinformationen, die für einzelne Verbrauchergruppen von Interesse sind, verloren gehen, wird dies durch die Verbesserung der Informationen durch Unternehmen aufgefangen, die diese Informationen als Sekundärinformation verfügbar halten oder auf Anfrage mitteilen.

2. Unternehmerische Möglichkeiten der Verbraucherinformation stärken

Informationen sind am ehesten bei den Unternehmen selbst erhältlich, Verbraucher sollen daher die Möglichkeit des Zugangs zu diesen Informationen bekommen. Dies gilt für Lebensmittel, sonstige Produkte und Dienstleistungen gleichermaßen.

Daher sollen Unternehmer und Unternehmen darin gestärkt werden, ihre Angebote zur Verbraucherinformation zu verbessern. Sie sollten die Chancen der Verbraucherinformation als ein wettbewerbs- und qualitätsförderndes Element annehmen. Nicht jedes Unternehmen ist allerdings gleichermaßen in der Lage, Informationsbedarf umfassend und in jeder Form zu befriedigen. Starre Konzepte und Regeln verbieten sich deshalb. Jedes Unternehmen sollte nach seinen individuellen Möglichkeiten bestärkt werden, Produktinformationen, die sich nicht über die Produktkennzeichnung erschließen, anderweitig vorzuhalten. Dies gilt gerade auch für unverpackte Lebensmittel. Als Möglichkeiten bieten sich z. B. Homepages im Internet, Flugblätter und Telefonhotlines sowie elektronische Informationsstände mit individuell abrufbarer Information am Verkaufsort an. Konkrete Sekundärinformation wie auch verbessertes Auskunftsverhalten muss das Ziel sein. Unternehmen sollen diese Informationsmedien stetig aktualisieren, die Inhalte den berechtigten Interessen der Verbraucher entsprechend anbieten und inhaltlich gestalten. Sie sollen dafür sorgen, dass angebotene Informationsmedien auch wirklich ein Mehr an verwertbarer Information erbringen. Bei allen technischen Medien sollen mittlere und kleinere Unternehmen von ihren Berufsverbänden entsprechend unterstützt werden. Auch die Verwendung von Gütesiegeln ist ein praktikables Mittel der Verbraucherinformation. Gleichzeitig muss stetig an der Information über den Aussagegehalt von Siegeln und, wo notwendig, an der Verbesserung ihrer Werthaltigkeit gearbeitet werden.

Um dieses Instrument der Unternehmensinformation zu fördern, bieten sich Selbstverpflichtungsinitiativen der verschiedenen Sektoren an. Der Bund ist aufgefordert, gerade den mittleren und kleinen Unternehmen durch geeignete Programme eine finanzielle Unterstützung für den Ausbau der unternehmerischen Verbraucherinformation zu gewähren.

Ein Auskunftsanspruch der Verbraucher gegenüber den Unternehmen ist europaweit zu regeln. Eine Situation, in der ausländische Unternehmen Wettbewerbsvorteile im gemeinsamen Binnenmarkt erlangen und Verbraucher durch einen gespaltenen Rechtszustand benachteiligt werden, ist zu vermeiden.

3. Warnung und aktive Information der Öffentlichkeit durch die Behörden

In das Fachrecht, nicht jedoch in ein Verbraucherinformationsgesetz, gehört der Bereich der Warnung und aktiven Information der Öffentlichkeit durch die Behörden, damit Rechtsunsicherheiten und unverhältnismäßige Eingriffe in grundrechtlich geschützte Interessen der Hersteller vermieden werden.

Die behördliche Warnung der Verbraucher bei Gefahr im Verzug bei allen Produkten ist bereits jetzt gesetzlich geregelt. Zusätzlich ist die Schaffung einer Möglichkeit zur aktiven behördlichen Information unterhalb der Schwelle der Gesundheitsgefahr, aber innerhalb des vorsorgenden Gesundheitsschutzes bei Verstößen gegen Normen des vorbeugenden Gesundheitsschutzes – z. B. die Rückstandshöchstmengen-Verordnung – sowie bei massiven schwerwiegenden Täuschungen erforderlich. Bei Produkten sollten Behörden bereits beim hinreichenden Gefahrenverdacht aktiv informieren können. Diese Notwendigkeiten ergeben sich auch aus Artikel 10 der EG-Verordnung Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit sowie Artikel 16 der Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit. Zu diesem Zweck sind das Produktsicherheitsgesetz und das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständengesetz entsprechend anzupassen.

4. Verbraucherinformationsgesetz

Bestimmte, für die Verbraucher relevante Informationen und Daten sind nur über die Behörden zu erschließen. Um die bereits vorhandenen Informationsquellen zu komplementieren und zu vervollständigen und so ein umfassendes Konzept der Verbraucherinformation zu schaffen, müssen die behördlichen Informationen für Verbraucher erschlossen werden. Der Zugang bedarf daher der gesetzlichen Regelung. Dabei muss – wie bei allen Regelungen zum Verbraucherschutz – die Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen im europäischen Binnenmarkt bedacht werden. Ein Verbraucherinformationsgesetz muss im Anwendungsbereich, in der Reichweite und in der Ausgestaltung strikten Anforderungen gerecht werden, um einen Ausgleich zu den berechtigten Interessen der Unternehmen zu gewährleisten. Verbraucher sollen Zugang zu bei den Behörden vorhandenen Informationen über Lebensmittel, Bedarfsgegenstände und sonstige Produkte erhalten, eine Informationsbeschaffungspflicht der Behörden kann und soll sich daraus aber nicht ergeben. Insbesondere müssen Informationen über ethische und weltanschauliche Belange, insbesondere, wenn diese außerhalb des unmittelbaren Einflussbereiches eines Herstellers liegen, dem Wettbewerb vorbehalten bleiben, auch weil damit die staatliche Handlungskompetenz überschritten und überfordert wäre. Eine Ausweitung des Anwendungsbereiches des Verbraucherinformationsgesetzes auf sämtliche Produkte ist – auch im Hinblick auf die umzusetzende Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit – notwendig und zweckmäßig. Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist für solche Produkte einzuschränken, die anderen Fachgesetzen in Bezug auf zugängliche Information unterliegen, z. B. für Medizinprodukte.

Die Aufnahme von Dienstleistungen in den Anwendungsbereich eines nationalen Gesetzes ist zurzeit nicht erforderlich und nicht zielführend. Beratungsbedarf besteht dort eher im Hinblick auf die Bedarfsgerechtigkeit. Dies kann und soll durch behördliche Informationen nicht geleistet werden, sondern muss durch die Anbieter sowie die unabhängige Verbraucherberatung geleistet werden. Behördliche Zuständigkeiten existieren ohnehin nicht oder nur eingeschränkt. Für den Bereich der Dienstleistungen mit Verbraucherbezug, insbesondere der Finanzdienstleistungen, bestehen im Übrigen bereits eine Vielzahl von Informationsverpflichtungen der Unternehmen gegenüber Verbrauchern. Diese Ansätze müssen auf EU-Ebene vertieft und vereinheitlicht werden. Darüber hinaus wäre eine solche Ausweitung des Anwendungsbereiches nicht von den derzeit umzusetzenden EU-Vorgaben gedeckt und würde daher einen nationalen Alleingang und folglich eine Wettbewerbsverzerrung darstellen.

5. Stärkung der unabhängigen Verbraucherberatung

Die unabhängige Verbraucherberatung ist von zentraler Bedeutung für die Information der Verbraucher. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Dienstleistungen. Den Verbrauchern stehen dort häufig bereits viele Informationen zur Verfügung. Die Problematik besteht eher darin, diese auszuwerten und zu bewerten und die Brauchbarkeit und Geeignetheit für den eigenen Bedarf abzuschätzen. Bedingt durch die weitgehende wirtschaftliche Abhängigkeit der Verbraucherberatung von der Förderung durch Bund und Länder und insbesondere aufgrund der finanziell angespannten Haushaltslage vieler Bundesländer stehen einige Verbraucherzentralen vor ernststen wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Grundsätzlich stellt die Abhängigkeit von der jährlichen Haushaltslage und der dementsprechenden Veränderung der jährlichen staatlichen Förderung ein Problem für die Kontinuität der Beratungstätigkeit dar. Die Bundesregierung sollte daher Konzepte für die Stärkung der Unabhängigkeit der Verbraucherberatungen – z. B. durch Gründung einer Stiftung – entwerfen und gemeinsam mit den Bundesländern beraten. Bereits jetzt sollte die Stiftung Warentest in die Unabhängigkeit entlassen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf:

1. Kennzeichnungsregelungen

- Die EU-Kommission ist aufzufordern, die Kennzeichnungsvorschriften von Lebensmitteln zu straffen und zu bündeln. Gleichzeitig ist die verpflichtende Herkunftsangabe von Lebensmitteln festzuschreiben, wobei bei verarbeiteten Lebensmitteln die Angabe auf die wesentlichen Zutaten beschränkt werden soll. Dabei ist auszuschließen, dass als Herkunftsangabe die Angabe des Verarbeitungsortes oder – bei Fleisch – des Ortes der Schlachtung als ausreichend gilt.
- Sich für eine verbraucherfreundlichere und allgemein verständliche Ausgestaltung der Kennzeichnung am Produkt, die auf die wesentlichen Angaben fokussiert ist, einzusetzen. Die Kennzeichnung von Produkten für den deutschen Markt sollte zumindest auch in deutscher Sprache erfolgen.

2. Unternehmerische Verbraucherinformation

- Eine Selbstverpflichtungsinitiative der Unternehmen für die Verbesserung und Vereinheitlichung der Verbraucherinformation durch die Unternehmen vorzuschlagen, durch die das Angebot der vorgehaltenen Sekundärinformation wie auch das Auskunftsverhalten auf Anfrage verbessert wird.

- Durch geeignete Programme den mittleren und kleinen Unternehmen eine finanzielle Unterstützung für den Ausbau der unternehmerischen Verbraucherinformation zu gewähren.
- Ihre Öffentlichkeitsarbeit verstärkt dazu zu nutzen, über die verschiedenen Inhalte von Produktsiegeln aufzuklären.

3. Information durch die Behörden

- § 8 Produktsicherheitsgesetz anzupassen, um eine behördliche Warnung unter Nennung von Produkt- und Herstellernamen schon beim hinreichenden Gefahrenverdacht und nicht erst bei Gefahr im Verzug zu ermöglichen.
- Das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG) anzupassen, um eine aktive behördliche Information unter Nennung von Produkt- und Herstellernamen in besonderen Fällen, so bei konkreten Verstößen gegen Vorschriften, die dem vorbeugenden Gesundheitsschutz dienen, beim In-Verkehr-Gelangen Ekel erregender Lebensmittel in großen Mengen oder über längere Zeit oder beim In-Verkehr-Bringen von Produkten entgegen einem Verkaufsverbot und Täuschung zu ermöglichen. Die von der Meldepflicht nach § 40a LMBG erfassten Fälle bleiben hiervon ausgenommen.

4. Verbraucherinformationsgesetz

- Ein Verbraucherinformationsgesetz zu schaffen, das die folgenden Maßgaben erfüllt:
 - Der Anwendungsbereich des Verbraucherinformationsgesetzes soll sich entsprechend der Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit nicht nur auf Lebensmittel und Bedarfsgegenstände, sondern auf alle Produkte mit Ausnahme der Einschränkungen in § 2 Abs. 3 Produktsicherheitsgesetz erstrecken.
 - Es soll ein Anspruch der Verbraucher auf Zugang zu den vorhandenen behördlichen Informationen über Lebensmittel, Bedarfsgegenstände und sonstige Produkte geschaffen werden. Ausgeschlossen bleiben Informationen zu ethischen und weltanschaulichen Belangen, insbesondere, wenn diese außerhalb des unmittelbaren Einflussbereiches eines Herstellers liegen. Eine Informationsbeschaffungspflicht der Behörden ist auszuschließen.
 - Der Zugang ist auf Antrag zu gewähren, der hinreichend bestimmt sein muss und nicht offensichtlich missbräuchlich sein darf und wenn die Information nicht aus anderen leicht zugänglichen Quellen beschafft werden kann.
 - Die Behörden sind berechtigt, für die Bearbeitung des Antrags eine Gebühr zu erheben, wobei die Gebühr zu ermäßigen oder zu erlassen ist, sofern keine Informationen gegeben werden können.
 - Der Informationsanspruch ist während eines laufenden Verwaltungsverfahrens ausgeschlossen, um den Grundsatz der Vertraulichkeit des Verwaltungsverfahrens zu wahren und wirtschaftliche Schäden bei Unternehmen durch die Veröffentlichung nicht verifizierter Verdachtsmomente zu vermeiden.
 - Die Informationsgewährung ist auch ausgeschlossen, wenn dadurch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse des Unternehmens verletzt werden oder Interessen des Gemeinwohls betroffen sind.

- Den Unternehmen ist vor der behördlichen Entscheidung über die Offenbarung von Informationen eine kurzfristige Gelegenheit zur Wahrnehmung des Rechts zur Stellungnahme einzuräumen.
- Der Gefahr der Verbreitung missverständlicher Informationen ist durch eine sachliche Informationsgewährung zu begegnen.
- Es ist eine Übernahme der entstehenden Kosten, die sich durch die Notwendigkeit des Aufbaus neuer, zusätzlicher Kapazitäten ergeben, durch den Bund im Gesetzentwurf vorzusehen. Für die Länder dürfen keine finanziellen Mehrbelastungen entstehen.
- Bei Selbstanzeige eines Unternehmens erfolgt keine Weitergabe der Information durch die Behörde.

5. Verbraucherberatung

- Für eine nachhaltige Förderung der unabhängigen Verbraucherberatung zu sorgen, insbesondere die Stiftung Warentest in die Unabhängigkeit zu entlassen und in Zusammenarbeit mit den Bundesländern Maßnahmen zur Gewährleistung der Beratungstätigkeit der Landesverbraucherzentralen zu treffen.

Berlin, den 6. Mai 2003

Gerda Hasselfeldt
Ursula Heinen
Peter H. Carstensen (Nordstrand)
Albert Deß
Peter Bleser
Gitta Connemann
Helmut Heiderich
Uda Carmen Freia Heller
Dr. Peter Jahr
Volker Kauder
Julia Klöckner
Marlene Mortler
Bernhard Schulte-Drüggelte
Kurt Segner
Jochen Borchert
Cajus Caesar
Hubert Deittert
Thomas Dörflinger
Susanne Jaffke
Heinrich-Wilhelm Ronsöhr
Dr. Klaus Rose
Norbert Schindler
Georg Schirmbeck
Max Straubinger
Volkmar Uwe Vogel
Dr. Angela Merkel, Michael Glos und Fraktion

