

Liebe Leserinnen und Leser,

als Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) beraten wir das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) und verstehen uns als wirksamen und sichtbaren Impulsgeber zur Gestaltung einer wissenschaftlich fundierten Verbraucherpolitik.

Unser Sondernewsletter informiert Sie über die verbraucherpolitischen Aspekte des Entwurfs für den Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“.

Wir wünschen eine anregende Lektüre.

Ihr **SVRV**



SVRV (GE-)FRAGT

Verbraucherpolitische Aspekte des Koalitionsvertrags „Mehr Fortschritt wagen“

EINE EINSCHÄTZUNG AUS SICHT DES SVRV

Am 24. November wurde in Berlin der Entwurf des Koalitionsvertrags vorgestellt. Die insgesamt 177 Seiten umfassende Unterlage trägt den programmatischen Titel „Mehr Fortschritt wagen“. Dieser Entwurf wird aller Voraussicht nach für die Verbraucherpolitik der kommenden Regierung grundlegend sein. Bemerkenswert ist dabei, dass der Text an vielen Stellen verbraucherpolitisch relevante Passagen beinhaltet, die nicht nur unter der expliziten Überschrift „Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher“ auf den Seiten 113 und 114 zu finden sind.

Von zentraler Bedeutung ist, dass der **Verbraucherschutz aus dem Justizressort herausgelöst und dem Umweltministerium zugeschlagen** wird. Aus diesem Wechsel der Ressortzuständigkeit ergeben sich **neue Perspektiven für das Zusammenspiel von Umwelt- und Verbraucherpolitik**. Darüber hinaus beinhaltet der Vertragsentwurf eine ganze Reihe verbraucherpolitisch relevanter Anknüpfungspunkte, die sich aus unserer

Sicht insbesondere auf **drei Themenfelder** beziehen, und zwar die **verbrauchergerechte Gestaltung der digitalen Welt**, die **Nachhaltigkeitstransformation** sowie die weitere **Entwicklung der wissenschaftsbasierten (Verbraucher)Politikberatung**.

Neben diesen drei Schwerpunkten, sehen die Koalitionäre auch Handlungsbedarf in den eher **klassischen Feldern der Verbraucherpolitik** sowie in der **Verbraucherberatung**. Dazu zählt neben dem **elektronischen Widerrufsbutton** und dem **Schutz vor unseriösen Haustürgeschäften** auch die Regelung der **Mindestlaufzeit von Abo-Verträgen von höchstens einem Jahr** (S. 113). Zudem soll die **Finanzierung der Stiftung Warentest sowie des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv)** entsprechend dem gestiegenen Bedarf, etwa durch den Einsatz von KI, bezüglich kollektiver Rechtsdurchsetzung, Marktbeobachtung und Verbraucherbildung angepasst werden (S. 112). Und auch im Hinblick auf die Problematik der **Verbraucherüberschuldung** sieht die Ampel offenbar Handlungsbedarf, der in der folgenden Passage zum Ausdruck kommt:

„Auf EU-Ebene setzen wir uns dafür ein, dass der Schutz vor Überschuldung durch nicht marktgerechte Zinsen und Wucher bei sämtlichen Darlehensformen gestärkt und irreführende Werbung verboten werden. Wir wollen die Schuldner- und Insolvenzberatung ausbauen.“ (S. 114)

Es fällt auf, dass im Koalitionsvertrag offenkundig zahlreiche Aspekte und Vorhaben nicht bis ins Detail formuliert wurden. Dies birgt zwar einerseits Umsetzungsrisiken, andererseits - und vor allem - auch Chancen auf den Einbezug externen Sachverständigen, auch insbesondere der Zivilgesellschaft. Der SVRV wird sich gerne an den konkretisierenden Diskussionen beteiligen.

Ad 1: Die verbrauchergerechte Gestaltung der digitalen Welt

Die verbrauchergerechte Gestaltung der digitalen Welt wird vom SVRV seit vielen Jahren begleitet. Vor dem Hintergrund der in den entsprechenden Veröffentlichungen ausgesprochenen Empfehlungen ([Gutachten Verbrauchergerechtes Scoring](#)) ist dabei zunächst der folgende Abschnitt auf S. 21 des Vertrags von Interesse:

„Das ungenutzte Potential, das in zahlreichen Forschungsdaten liegt, wollen wir effektiver für innovative Ideen nutzen. Den Zugang zu Forschungsdaten für öffentliche und private Forschung wollen wir mit einem Forschungsdatengesetz umfassend verbessern sowie vereinfachen und führen Forschungsklauseln ein. Open Access wollen wir als gemeinsamen Standard etablieren. Wir setzen uns für ein wissenschaftsfreundlicheres Urheberrecht ein. Die Nationale Forschungsdateninfrastruktur wollen wir weiterentwickeln und einen Europäischen Forschungsdatenraum vorantreiben. Datenteilung von vollständig anonymisierten und nicht personenbezogenen Daten für Forschung im öffentlichen Interesse wollen wir ermöglichen.“

Mit der expliziten Erwähnung eines **Forschungsdatenzugangs** legt die neue Regierung einen wichtigen Grundstein für die als notwendig erachteten Transparenzanforderungen und Kontrollmöglichkeiten von automatisierten Entscheidungsverfahren. Diese sind u.a. relevant für Kredit-Scoring (das im Vertrag auf S. 170 diesbezüglich angesprochen wird) und im Kontext der Kontrolle von KI und deren Regulierung. Ohne freie Forschung sind Transparenz und Kontrolle nicht zu realisieren (vgl. hierzu auch Specht-

Riemenschneider/Wagner, FAZ vom 23.11.2021). Zur **Scoring-Problematik** findet sich im Abschnitt "Finanzieller Verbraucherschutz und Altersvorsorge" auch die folgende Passage:

„Wir werden umgehend prüfen, wie die Transparenz beim Kredit-Scoring zugunsten der Betroffenen erhöht werden kann. Handlungsempfehlungen werden wir zeitnah umsetzen.“

Ebenfalls bedeutsam für die verbrauchergerechte Gestaltung der digitalen Welt ist es, dass die neue Regierung explizit den **AI-Act** in den Blick genommen hat:

„Wir unterstützen den europäischen AI Act. Wir setzen auf einen mehrstufigen risikobasierten Ansatz, wahren digitale Bürgerrechte, insbesondere die Diskriminierungsfreiheit, definieren Haftungsregeln und vermeiden innovationshemmende ex-ante-Regulierung. Biometrische Erkennung im öffentlichen Raum sowie automatisierte staatliche Scoring Systeme durch KI sind europarechtlich auszuschließen.“ (S. 18)

Damit greifen die Koalitionäre einige wichtige Aspekte im Bereich der KI-Regulierung auf. Darüber hinaus wird auf der S. 17 die Problematik „**Nutzung von Daten und Datenrecht**“ im Vertragsentwurf wie folgt angesprochen:

„Die Potenziale von Daten für alle heben wir, indem wir den Aufbau von Dateninfrastrukturen unterstützen und Instrumente wie Datentreuhänder, Datendrehscheiben und Datenspenden gemeinsam mit Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft auf den Weg bringen. Wir streben einen besseren Zugang zu Daten an, insbesondere um Start-ups sowie KMU neue innovative Geschäftsmodelle und soziale Innovationen in der Digitalisierung zu ermöglichen. Ein Dateninstitut soll Datenverfügbarkeit und -standardisierung vorantreiben, Datentreuhändermodelle und Lizenzen etablieren. Für Gebietskörperschaften schaffen wir zu fairen und wettbewerbskonformen Bedingungen Zugang zu Daten von Unternehmen, insofern dies zur Erbringung ihrer Aufgaben der Daseinsvorsorge erforderlich ist. Für alle, die an der Entstehung von Daten mitgewirkt haben, stärken wir den standardisierten und maschinenlesbaren Zugang zu selbsterzeugten Daten. Mit einem Datengesetz schaffen wir für diese Maßnahmen die notwendigen rechtlichen Grundlagen. Wir fördern Anonymisierungstechniken, schaffen Rechtssicherheit durch Standards und führen die Strafbarkeit rechtswidriger De-Anonymisierung ein. Wir führen einen Rechtsanspruch auf Open Data ein und verbessern die Datenexpertise öffentlicher Stellen.“

Dieser Passus adressiert unter anderem einige wesentliche wettbewerbspolitische und -rechtliche Aspekte der „Datenökonomie“, die aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher in der Vergangenheit immer wieder durch einen beschränkten Marktzugang für innovative neue Angebote sowie durch eine Monopolisierung der Daten, gekennzeichnet war. Insofern begrüßt der SVRV die entsprechenden Vorhaben.

Ad 2: Nachhaltigkeitstransformation

Mit Blick auf die Empfehlungen, die der SVRV im Hinblick auf die Nachhaltigkeitstransformation in den letzten Jahren insbesondere im [Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher](#) (im folgenden kurz „Lagegutachten“ genannt) sowie im Policy Brief „[Nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion ermöglichen](#)“ ausgesprochen hat, sind u.a. die diesbezüglichen Ausführungen im verbraucherpolitischen Kapitel auf der S. 114 von Interesse:

"Wir wollen Nachhaltigkeit by design zum Standard bei Produkten machen. Die Lebensdauer und Reparierbarkeit eines Produktes machen wir zum erkennbaren Merkmal der Produkteigenschaft (Recht auf Reparatur). Wir stellen den Zugang zu Ersatzteilen und Reparaturanleitungen sicher.

Herstellerinnen und Hersteller müssen während der üblichen Nutzungszeit Updates bereitstellen. Wir prüfen Lösungen zur Erleichterung der Nutzbarkeit solcher Geräte über die Nutzungszeit hinaus. Für langlebige Güter führen wir eine flexible Gewährleistungsdauer ein, die sich an der vom Hersteller oder der Herstellerin bestimmten jeweiligen Lebensdauer orientiert."

Es wird allerdings viel davon abhängen, wie die damit angesprochenen **Verbraucherinformationen** gestaltet werden (vgl. hierzu auch [Lagegutachten](#)).

Unmittelbar vor Beginn der Verhandlungen hatte sich der SVRV an einem [an die Koalitionäre gerichteten offenen Brief](#) beteiligt und in Fortführung seiner Empfehlungen aus dem Lagegutachten darauf hingewiesen, dass Anstrengungen unternommen werden müssen, um eine **sozial gerechte Verteilung der Nutzen und Lasten aus den Transformationsfolgen** zu erreichen. Zum Beispiel über eine deutliche finanzielle Entlastung der Verbraucherinnen und Verbraucher durch Senkung der Abgaben und Umlagen beim Strompreis. Vor diesem Hintergrund begrüßt der SVRV, dass die Koalitionäre anstreben, dass es in den 2030er Jahren ein einheitliches EU-Emissionshandelssystem über alle Sektoren geben soll, „*das Belastungen nicht einseitig zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher verschiebt und zudem die Verbraucherinnen und Verbraucher durch die Abschaffung der EEG-Umlage als Bestandteil des Strompreises ab 2023 entlastet werden*“. ("Sozial gerechte Energiepreise", S. 62).

Ad 3: Weiterentwicklung der wissenschaftsbasierten Politikberatung sowie der Verbraucherschutzforschung

Im Hinblick auf die immer wieder diskutierte Weiterentwicklung der wissenschaftsbasierten Politikberatung sowie die Empfehlung zur **Errichtung von Institutionen im Bereich der Verbraucherschutzforschung** (siehe Empfehlung Nr. 40 im [Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher](#)) sind schließlich die folgenden Passagen im Entwurf des Koalitionsvertrags von Interesse:

"Wir wollen im Jahreswirtschaftsbericht eine Wohlstandsberichterstattung integrieren, die neben ökonomischen auch ökologische, soziale und gesellschaftliche Dimensionen des Wohlstands erfasst. Wir werden die wissenschaftlichen Beratungsgremien der Bundesregierung nach dem Vorbild der Monopolkommission stärken und deren Unabhängigkeit garantieren. Die Berichte der Sachverständigenräte

werden wir nach ihrer Veröffentlichung im Bundestag als eigenständigen Tagesordnungspunkt diskutieren." (S. 32, Abschnitt „Bürokratieabbau“)

Zudem möchte die Koalition *„Ressortforschungen missionsorientiert weiterentwickeln.“* (S. 19).

Es werden also zwei Ziele formuliert, die in Konkurrenz zueinanderstehen: **Unabhängigkeit der Beratung durch Sachverständigenräte** einerseits und **Missionsorientierung der Ressortforschung** andererseits, d. h. eine Stärkung der politischen Themenwahl für die Ressortforschung. Dies ist nach Einschätzung des SVRV eine kluge Arbeitsteilung hinsichtlich der **Stärkung der Forschungsbasierung von Politik**. Dazu wird auch die angekündigte Selbstverpflichtung der Politik beitragen, nämlich, dass Sachverständigenberichte nicht mehr politisch unkommentiert in Schubladen abgelegt werden können, sondern im Bundestag explizit diskutiert werden müssen. Man darf in diesem Zusammenhang gespannt sein, welche Überlegungen hinter dem Satz stehen, dass die Monopolkommission als ein Vorbild für die Stärkung der Unabhängigkeit von Sachverständigenräten angesehen werden kann und was dies für wissenschaftliche Beiräte von Ministerien, in die Mitglieder teilweise lebenslang berufen werden, bedeutet.

Impressum

Geschäftsstelle des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen
im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Mohrenstraße 37
10117 Berlin

Tel.: +49 30 18 580-9555

ax: +49 30 18 580-9525

info@svr-verbraucherfragen.de

www.svr-verbraucherfragen.de

Wenn Sie keinen Newsletter mehr erhalten möchten, senden Sie bitte eine E-Mail an info@svr-verbraucherfragen.de mit der Betreffzeile „Newsletter abbestellen“.