

Grün, digital, fair – eine EU-Verbraucheragenda für 2025-2030

Empfehlungen an die EU-Kommission

Autorinnenpapier von Linda Heitmann, MdB und Tabea Rößner MdB

Verbraucher*innen in Europa sind seit Jahren im Krisenmodus: Die Klima-Krise, geopolitische Zerwürfnisse und Kriege führen unter anderem zu hohen Lebenshaltungskosten und damit einer „Cost of living Crisis“. Hinzu kommt ein starker Vertrauensverlust in die Politik und staatliche Institutionen. Der Zugang zu Daseinsvorsorge wie bezahlbarer Wohnraum, Energie und Mobilität, die bisher als selbstverständlich erschienen, muss neu verhandelt und zurückerobert werden. Verbraucherpolitik bietet hier die Möglichkeit, den Binnenmarkt aus Bürgerperspektive zu denken.

„Keep it simple for consumers“: Verbraucherpolitik muss den Alltag und das Leben der Menschen leichter machen. Verbraucherpolitik sollte daher eine Vereinfachungs-offensive starten. Dabei kann die Digitalisierung – bei allen Herausforderungen, die sie selbst für Verbraucher*innen mitbringt – ein Treiber sein. Umso wichtiger, ist dass die Werkseinstellung der „digitalen Konsumwelt“ fair by design & default ist.

Die Herausforderungen für die Jahre 2025 bis 2030 liegen darin, die grüne und digitale Transformation des Verbraucheralltags weiter voranzubringen. Damit alle Verbraucher*innen bei nachhaltigen Konsummustern mitgenommen werden, müssen wir einerseits faire Rahmenbedingungen schon bei der Produktion schaffen und andererseits auch eine soziale Abfederung gewährleisten. Soziale Gerechtigkeit muss horizontal mitgedacht und als Querschnittsaufgabe verankert werden.

Unsere Grüne Version einer EU-Verbraucheragenda 2025-2030

Für die Erarbeitung der neuen EU-Verbraucheragenda wollen wir der EU-Kommission Empfehlungen geben. In den vergangenen Monaten haben wir uns intensiv mit der **Twin Transition 2.0** – der doppelten Transformation aus Nachhaltigkeits- und Digitalisierungsperspektive – und mit **besonderen (verletzlichen) Verbrauchergruppen** und ihrer Bedeutung für die europäische Verbraucherpolitik beschäftigt. In einem mehrstufigen Verfahren haben wir im Austausch mit Stakeholdern und Expert*innen zehn Schwerpunkte identifiziert, die in der kommenden EU-Agenda Berücksichtigung finden sollten.¹

¹ Das Papier hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit insbesondere auf die Themenbandbreite der Verbraucherpolitik, die nicht ansatzweise abgedeckt wird.

1. Das aktuelle Verbraucherleitbild ist nicht mehr zeitgemäß für die digitale Welt und für besondere vulnerable Verbrauchergruppen.

Wir müssen weg vom Gedanken des durchschnittlichen Verbrauchers, der als homo oeconomicus informierte Entscheidungen zur eigenen Nutzenmaximierung trifft. Dieses Ideal gibt es nur in der Theorie. Die Asymmetrie an Informationen zwischen Verbraucher*innen und Anbietern, sowie personalisierte Angebote führen dazu, dass alle Verbraucher*innen individuell, persönlich und situativ vulnerabel sein können. In der digitalen Welt sind alle verletzlich. Besondere Verbrauchergruppen werden im aktuellen Verbraucherleitbild zwar adressiert, aber nur als besondere Gruppen neben dem normativen Leitbild des Durchschnittsverbrauchers. Wir haben Zweifel, dass sich dieses Konstrukt in der Praxis bewährt. Deshalb regen wir an, das Verbraucherleitbild zu überarbeiten, um ein adäquates Schutzniveau für besondere Verbraucher*innengruppen zu gewährleisten.

2. Mehr Informationspflichten führen nicht zu mehr Informiertheit.

Verbraucherpolitisch vorherrschend ist das Modell der (vor-vertraglichen) Informationspflichten durch Anbieter. Insbesondere in der digitalen Verbraucherwelt, aber auch im Analogen erreichen Informationen nicht mehr den intendierten Zweck des Informiertseins. Der Alltag der Verbraucher*innen ist zu komplex und schnelllebig und die Auffassungsgabe begrenzt. Die Kommission sollte daher das Informationsparadigma überdenken und mehr auf klare ordnungspolitische Regeln setzen. Damit ist nicht gemeint, das zukünftig auf Verbraucherinformationen verzichtet oder gespart werden sollte, aber die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie zeigen, dass mehr Informationspflichten vielfach nicht zu mehr Informiertheit führen. Die zunehmende Komplexität, gerade in der digitalen Welt kann nicht durch immer mehr Informationen kompensiert werden. Es braucht also beides: Eine Aktualisierung des Schutzauftrags sowie verbraucherfreundliche Standardeinstellungen und Vorgaben. Dort, wo Informationen noch ein adäquates Mittel sind, müssen diese zum richtigen Zeitpunkt und verständlich erfolgen.

3. Soziale Gerechtigkeit muss sich durch die Agenda ziehen.

Die gesellschaftlichen Transformationen, die wir aktuell bewältigen und die vor uns stehen, verlangen die Teilhabe aller gesellschaftlicher Schichten. Wenn gesellschaftliche und ökologische Ziele wie die Klimaneutralität durch Preissignale wie einen CO₂-Preis erreicht werden sollen, steigen die Verbraucherpreise. Deshalb braucht es aus unserer Sicht eine neue Definition und Garantie von Daseinsvorsorge, insbesondere für schutzbedürftige Kundengruppen. Diese umfasst den öffentlichen Zugang zu Waren und Dienstleistungen, die entsprechend der Bedürfnisse der Bürger*innen für ein menschenwürdiges Dasein als notwendig erachtet werden. Es geht um die Absicherung einer Grundversorgung (Energieversorgung, Post, Telekommunikation und Internet, Verkehrs- und Beförderungswesen, Wohnen etc.)

Im Rahmen der digitalen Transformation muss auch ein Recht auf ein analoges Leben im Bereich der Daseinsvorsorge möglich sein. Wir wollen keine Rolle rückwärts bei der Digitalisierung, in der wir viele Chancen sehen, aber eine „analoge Grundversorgung“ sollte aus unserer Sicht – auch im ländlichen Raum – gewährleistet sein. Damit einzelne Firmen nicht mit unnötigen Kosten belastet werden, sollte geprüft werden, ob ein „Grundversorger“, vergleichbar im deutschen Energiebereich, diese Rolle übernehmen kann.

4. Eine Strategie für besondere verletzbare Verbrauchergruppen sollte Jugendliche, Ältere und Menschen mit Sprachbarrieren in den Mittelpunkt stellen.

Das Europäische Parlament hat bereits 2012 eine Strategie zur Stärkung der Rechte schutzbedürftiger Verbraucher*innen gefordert.² Bezieher von Sozialleistungen, Angehörige bildungsferner Schichten, ältere Menschen, Kinder und Jugendliche oder Menschen mit Sprachbarrieren wie Zugewanderte stehen oft vor besonders großen Herausforderungen im Verbraucheralltag und erfahren große Benachteiligungen. Unterschiedliche sozio-demographische Merkmale, Verhaltensmerkmale, Lebensverhältnisse, kulturelle Hintergründe und Fähigkeiten führen dazu, dass sie häufig im Abseits der Verbraucherpolitik- und des Alltags stehen. Daher sind sie gefährdeter, negative Folgen bestimmter (digitaler) Marktpraktiken zu erfahren und sind besonders auf staatlichen Verbraucherschutz angewiesen.

Die EU-Kommission sollte deshalb eine Strategie für verletzbare Verbrauchergruppen auflegen, die folgende Punkte berücksichtigt:

- Besondere vulnerable Gruppen müssen im EU-Verbraucherrecht verankert werden um einen besonderen Schutz zu erhalten. Der spanische *GENERAL CONSUMER AND USER PROTECTION ACT* könnte einer EU-Regelung als Vorbild dienen.³
- Besondere vulnerable Gruppen müssen sich im Verbraucherleitbild besser widerspiegeln.
- Die Verbraucherbeforschung sollte gefördert werden, um die Zielgruppen besser zu verstehen.
- Grundsätzlich liegt ein Repräsentationsproblem vor, was durch Beteiligungsformate geheilt werden sollte.

Mit einer rechtlichen Verankerung, könnten die Mitgliedsstaaten verbraucherpolitische Maßnahmen zielgruppenspezifischer ausgestalten.

- Förderprogramme sollten Digitalkompetenzen und Quellenkritik stärken.
- Sensible Kommunikation und Ansprache ist wichtig, denn niemand möchte als „verletzlich“ gelten. Die Operationalisierung des Begriffs „besondere verletzbare Verbraucher*innen“ ist wichtig für ordnungspolitische Ansätze und sollte dennoch nicht stigmatisierend wahrgenommen werden.

Unterstützungs- und Informationsangebote leichter erreichbar machen.

- Aufsuchender Verbraucherschutz in Kommunen und Quartieren sollte weiter gefördert werden. Dies kann auch durch intergenerationellen Austausch erreicht werden.
- Ombudsstellen zur Streitschlichtung sind vielen nicht bekannt und bisher nicht niedrigschwellig genug zugänglich. Zudem sind sie oftmals nicht mehrsprachig.
- Ein Recht auf menschliche Ansprechpartner*innen sollte geprüft werden, etwa für Angebote der Daseinsvorsorge.
- Leichte bzw. einfache Sprache und Piktogramme können das Erfassen von Informationen erleichtern. Insbesondere behördliche Formulare sowie Vertragskonditionen sollten in leichter Sprache angeboten werden.
- Verbraucherinformationen sollten über mindestens zwei unterschiedliche Informationswege angeboten werden: Audio, Schrift, digital und/oder Video.

² [Strategie zur Stärkung der Rechte schutzbedürftiger Verbraucher \(europa.eu\)](#)

³ [Consolidated text of the general consumer and user Protection Act and other complementary laws \(Ley. PDF \(mjusticia.gob.es\)\)](#)

Jugendliche und ihre Perspektiven sind bisher unterrepräsentiert.

- Bestehende Strukturen der Jugendbeteiligung, wie das European Youth Forum, sollten auch innerhalb der Verbraucherpolitik gestärkt werden.
- Die Perspektiven Jugendlicher sollten mehr in die Gestaltung „ihrer“ (digitalen) Konsumwelt einbezogen werden.
- Persönlichkeitsrechte und Datensouveränität (Geheimhaltung) sollte gegenüber Eltern und Dritten gestärkt werden.
- Die mentale Gesundheit ist zunehmend gefährdet. Jugendliche sollten auf Social Media besser vor digitaler Gewalt geschützt werden. Jugendlichen fehlt die Erfahrung als Konsumenten, deshalb sind sie besonders anfällig für verführernde Gamingstrategien, wie süchtig machende Lootboxen.

Bedürfnisse älterer Menschen ernst nehmen.

- Diskriminierung aufgrund des Alters müssen mehr geahndet werden: Altersbedingte Benachteiligungen bei der Kreditvergabe bedeutet, dass die gesellschaftliche Teilhabe sowie die Möglichkeit der Risikobewältigung mittels Kreditaufnahme zumindest eingeschränkt sind.
- Älteren Menschen könnten „One-Stop-Shops“ den Alltag erleichtern. Also zentrale Anlaufstellen in der Kommune für alle Belange der Daseinsvorsorge und des Alters. „Age-friendly Cities“ wie Tampere in Finnland könnten als Vorbild dienen.
- Die Kommission sollte prüfen inwiefern ein ausreichendes Schutzniveau bei Immobilienverzehrkrediten/Umkehrhypotheken besteht.

Menschen mit Sprachbarrieren müssen besser am Verbraucheralltag teilnehmen können.

- Behördensprache, Misstrauen und Angst gegenüber staatlichen Institutionen (aufgrund schlechter und diskriminierender Erfahrungen) bei einem geringen Selbsthilfepotenzial, stellt sie vor Herausforderungen.
- Basisinformationen müssen deshalb niedrigschwelliger und mehrsprachig angeboten werden.
- Kulturelle und religiöse Prägungen erschweren das Verständnis bei Verbraucherprodukten und Dienstleistungen. Zum Beispiel gelten Lebensversicherung in einigen Kulturkreisen als Wette und sind daher verboten. Hierzu muss mehr interkulturelle Verbraucherbildung stattfinden.
- Die Digitalisierung ist eine große Chance für Spracherwerb- und Vermittlung.

5. Digital Fairness by Design and default als Leitprinzip verankern.

Das Verbraucherrecht muss den Anforderungen des Verbraucherschutzes im digitalen Zeitalter gerecht werden. Denn Selbstbestimmung ist im digitalen Raum kaum mehr möglich. Zunehmend komplexe Geschäftsmodelle, sogenannte irreführende, manipulative und suchterzeugende Designs und mit Hilfe von Künstlicher Intelligenz und Big Data personalisierte Angebote, stellen neue Risiken für Verbraucher*innen dar.

Die Kommission sollte deshalb folgende Aspekte besonders berücksichtigen:

- Der Grundsatz „Fairness by design“ muss im europäischen Verbraucherrecht als Leitprinzip verankert werden. Anbieter und Unternehmen müssen ihre digitalen Angebote umfassend

fair und neutral gestalten und die Bedürfnisse der Nutzenden und Gemeinwohlbelange in das Produktdesign integrieren. Die Kommission sollte prüfen, ob eine positive Sorgfaltspflicht für Unternehmen eingeführt werden kann.

- Die Beweislast für unfaires Verhalten muss bei den Anbietern liegen. Denn Nutzer*innen haben keinen Einblick in die Geschäftsmodelle und technischen Systeme.
- Der Kündigungsbutton sollte verpflichtend eingeführt werden. Dabei können Erfahrungen der deutschen in eine europaweite Umsetzung einfließen und erkannte Verbesserungspotenziale genutzt werden.⁴ Auch das Versenden von Erinnerungen an inaktive Abonnements gilt als Positivbeispiel für Fairness.
- Manipulative Designtricks (dark patterns), die menschliche Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster im Netz ausnutzen, müssen umfassend ausgeschlossen werden.
- Es braucht Schutzregeln für personalisierte Werbung. Verbraucher*innen brauchen Einsicht in und eine wirksame Kontrolle über die von Empfehlungssystemen bereitgestellten Inhalte haben (Recht auf selbstbestimmte Personalisierung). Nutzer*innen, die sich informiert und freiwillig für personalisierte Dienste entscheiden, sollten in angemessenem Umfang selbst darauf Einfluss nehmen können, wie die Dienste sie einstufen, kategorisieren und aufgrund welcher Merkmale ihnen bestimmte Inhalte angezeigt werden.
- Ein Recht auf nicht personalisierte Angebote und ein Recht nicht digital verfolgt zu werden („Right not to be tracked“), muss geschaffen werden.
- Influencer-Marketing muss strenger reguliert werden, einschließlich des Verbots der Werbung für bestimmte Produktarten (z.B. Finanz- und medizinische Produkte, Glücksspiel, ungesunde Lebensmittel für Kinder).

6. Künstliche Intelligenz (KI) – mehr aus Verbraucher*innenperspektive denken.

KI-Systeme stellen den Verbraucherschutz vor ganz neue Herausforderungen: Als sogenannte Black Boxes produzieren sie Ergebnisse, die für Anwender*innen und selbst Entwickler*innen nicht nachvollziehbar sind. Diskriminierung droht damit, unbemerkt verstärkt zu werden. Insbesondere für Minderheiten können KI-Systeme falsche und ungenaue Ergebnisse erzeugen, da diese weniger häufig in den Trainingsdaten repräsentiert sind. Der risikobasierte Ansatz aus dem Artificial Intelligence Act (AI-Act) gibt erste wichtige Instrumente an die Hand.

Wir empfehlen der Kommission den AI- Act und die vorgeschlagene KI-Haftungsrichtlinie im Sinne der Verbraucher*innen effektiv durchzusetzen und zu prüfen, inwiefern das Verbraucherschutzrecht gezielt ergänzt werden kann:

Wir empfehlen der Kommission folgenden Themen vertieft zu prüfen:

- Durchsetzung von Transparenz- und Auskunftspflichten: KI-generierte Entscheidungen sowie Inhalte müssen als solche gekennzeichnet sein. Denn ob diese tatsächlich relevanten Informationen enthalten, auf deren Basis Verbraucher*innen ihre Rechte wahrnehmen können, ist fraglich. Ebenso fraglich ist, ob sie KI-generierte Informationen verstehen und für ihre eigenen Entscheidungen nutzen können. Wichtiger als immer neue und komplexer werdende Informationen sind deshalb klare ordnungspolitische Leitlinien (Fairness by Design) sowie ansonsten Informationsverdichtung und -filterung, Transparenz und verständliche Hinweise.

⁴ [Kündigungsbutton nicht gefunden? So muss die Online-Kündigung aussehen | Verbraucherzentrale.de](#)

- Unabhängige Kontrollen von KI sind notwendig, auch um eine informierte gesellschaftliche Debatte über Nutzen und Risiken von KI führen zu können. Unternehmer*innen müssen bei Einsatz von Risikotechnologien Transparenz herstellen (z.B. Personalisierung) und die Rechtmäßigkeit beweisen und nicht umgekehrt. Daher ist zwingend eine Beweislastumkehr zugunsten betroffener Verbraucher*innen nötig. Etwa wenn KI künftig dafür eingesetzt wird, um individuell manipulierende Ansprachen zu generieren oder um persönliche Schwächen Einzelner auszunutzen. Ein Vorgehen gegen derart ungerechtfertigte und unfaire Behandlungen ist mit dem bestehenden Verbraucherrecht kaum möglich.
- Die Kommission sollte prüfen, inwiefern das Verbraucherrecht Antworten gibt, wenn Verbraucher*innen algorithmisch gesteuerte digitale Assistenten nutzen, auf die sie Entscheidungen delegieren. Da das europäische Verbraucherrecht bislang an die autonome Entscheidung des Verbrauchers anknüpft, könnten sich zahlreiche neu zu klärende Rechtsfragen stellen.

7. Wettbewerbsrecht weiterentwickeln.

Die Machtkonzentration von wenigen Plattformen geht zu Lasten der Verbraucher*innen. Wenn die Marktdominanz von Online-Marktplätzen einen fairen Wettbewerb verhindert und Auswirkungen auf die Preisgestaltung der Anbieter hat, wenn Anbieter von Plattformen verschwinden, schränkt dies die Vielfalt des Angebots ein und treibt Preise in die Höhe. Der Digital Market Act (DMA) zeigt hier einige Regulierungsansätze. Allerdings ist fraglich, inwieweit das bestehende Instrumentarium des Kartellrechts noch ausreichend ist, um Marktdominanz und Monopolbildung zu verhindern, zum Beispiel in Bezug auf generative KI-Systeme oder wenn es darum geht, die Nutzer*innen auf der eigenen Plattform zu halten. Daher muss auch das Wettbewerbsrecht angesichts der digitalen Logiken weiterentwickelt werden.

8. Die Grenzen von Standards und Normen kritisch würdigen.

Die aktuelle EU-Verbraucheragenda setzt stark darauf, mittels Standards und Normen Ziele des Verbraucherschutzes durchzusetzen. Jenseits einfacher Produktsicherheit haben aber Verfahren der Standardsetzung große Schwachstellen, denn sie werden meist von technischen Expert*innen geschrieben, die kaum Expertise im Verbraucherschutz haben. Zudem sind Gremien der Standardisierung von Unternehmensinteressen dominiert, denen es an zivilgesellschaftlicher Beteiligung fehlt.

Die Umsetzung der KI-Verordnung zeigt gerade eindrucklich, wie unwirksam Standards bei Anforderungen an Transparenz, Fairness und Nicht-Diskriminierung sind. Für einen effektiven Verbraucherschutz müssen deren Grenzen dringend überdacht werden, denn sobald Grundrechte tangiert werden muss Ordnungspolitik der Standardisierung vorgezogen werden.

9. Nachhaltiger Konsum auch über Plattformen ordnungspolitisch regeln.

Wir sind davon überzeugt, dass Verbraucher*innen nur nachhaltig konsumieren können, wenn ordnungspolitische Leitplanken ein nachhaltiges Angebot fördern. Systemische Herausforderungen wie das Schaffen nachhaltiger Konsummuster, dürfen nicht individualisiert werden. Das vorherrschende Narrativ der Verantwortung des Einzelnen muss aufgebrochen und an die Produzenten delegiert werden. Als zentrale Intermediäre müssen insbesondere sehr große Online-Plattformen für Nachhaltigkeit mehr in die Verantwortung genommen werden. Die bisherigen Regelungen sind nicht ausreichend.

Wir empfehlen der Kommission daher, sich verstärkt auf angebotsseitige Regulierung zu stützen und folgende Themen zu prüfen bzw. weiterzuverfolgen:

- Die Energieeffizienz digitaler Dienste, auch Software, sollte durch ein Kennzeichnungssystem für Verbraucher*innen transparent gemacht werden, wie es für bestimmte Hardwaregruppen schon besteht.
- Das bewährte Instrument des Ökodesign (ESPR) sollte auf weitere Produktgruppen ausgeweitet und parallel dazu auf die Vertriebswege anwendbar gemacht werden. Über delegierte Rechtsakte der ESPR sollte geprüft werden, inwiefern auch Onlinemarktplätze in die Pflicht genommen werden können, im Nutzerdesign ein Angebot nachhaltiger Produkte für Verbraucher*innen über z.B. Filter sichtbar machen zu müssen.
- Das Right to Repair sollte weiterentwickelt und verbraucherfreundlicher werden.
- Online-Marktplätze müssen zukünftig sicherstellen, dass Produkte ohne digitalen Produktpass nicht mehr über ihre Plattformen verkauft werden.
- Um den Binnenmarkt vor illegalen Produkten oder Importen zu schützen, sollte bei der Durchsetzung des Digital Services Act (DSA) auf risikobasierte Sorgfaltspflichten von marktmächtigen Online-Marktplätzen besonders geachtet werden. Dabei sollten die Online-Marktplätze und deren Aufsicht ein besonderes Augenmerk auf Nachhaltigkeit legen.
- Nachhaltige Konsummuster sollten durch mehr Daten und Evidenz operationalisier- und sichtbar gemacht werden.
- Gewährleistungsfristen für langlebige Produkte, sollten auf mindestens 5 Jahre verlängert werden.
- Ein EU-Lieferkettengesetz würde die Produktionsbedingungen weltweit nachhaltiger machen und Verbraucher*innen könnten einfacher nachhaltig konsumieren. Wir bestärken die Kommission sehr darin, das Thema nicht von der politischen Agenda zu nehmen. Ein EU-Lieferkettengesetz schafft fairen Wettbewerb für mehr nachhaltiges Angebot von dem alle profitieren.

10. Neuen Rechtsrahmen konsequent durchsetzen und wichtige „left overs“ der aktuellen EU-Legislaturperiode weiterverfolgen.

Die in der Wahlperiode 2019-2024 beschlossenen Digitalgesetze (DSA, DMA, AI Act, sowie Data Act und Data Governance Act wie auch das Recht auf Reparatur und Empowering consumers for the green transition im Nachhaltigkeitsbereich) müssen konsequent durchgesetzt und fortgesetzt werden. Darüber hinaus gilt es, nicht abgeschlossene Vorhaben wieder zu priorisieren und weiterzuführen, etwa die Green Claims Directive, das Mobility Package, die KI-Haftungs-RL, die Spielzeugsicherheits-VO und die Novellen der Kosmetik-VO, CPC-VO, und ADR/ODR-RL, E-Privacy und wenn nötig auch das Lieferkettengesetz.