

## **Antrag**

**der Abgeordneten Kerstin Tack, Elvira Drobinski-Weiß, Doris Barnett, Willi Brase, Petra Crone, Ingo Egloff, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Gabriele Groneberg, Rolf Hempelmann, Ulrich Kelber, Astrid Klug, Ute Kumpf, Thomas Oppermann, Holger Ortel, Heinz Paula, Dr. Wilhelm Priesmeier, Mechthild Rawert, Gerold Reichenbach, Rolf Schwanitz, Dr. Carsten Sieling, Dr. Marlies Volkmer, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD**

### **Verbraucherinnen und Verbraucher stärken – Marktwächter einführen**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die soziale Marktwirtschaft ist aus dem Lot geraten. Ob Energieanbieter-Pleite, Lebensmittelskandale, unbenötigte IGeL-Leistungen (IGeL: Individuelle Gesundheitsleistungen), der Missbrauch von Daten oder die Abzocke am Bankschalter: Skandale zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher reißen nicht ab. Die Märkte sind immer vielfältiger und intransparenter und der Konsumalltag der Menschen damit immer komplexer geworden. Anbieter- und Verbraucherseite sind nicht auf Augenhöhe. Die Informationsmasse kann von Verbraucherinnen und Verbrauchern selbst dann nicht mehr in Gänze verarbeitet werden, wenn sie vollständig offengelegt wird. Zwischen Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbrauchern ist ein Ungleichgewicht entstanden, das nicht nur Fragen von Gerechtigkeit und gesellschaftlichem Zusammenhalt aufwirft, sondern das Funktionieren des Marktmodells selbst gefährdet.
2. Der technische Fortschritt, die Globalisierung und die Liberalisierung vieler Märkte erfordern eine Neuausrichtung der Aufsichtsstrukturen. Neu entstehende Märkte ohne funktionierende verbraucherorientierte Aufsicht werden allzu oft von Betrügern, aber auch von normalen Unternehmen genutzt, um sich zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher zu bereichern. Dabei reicht das Spektrum von der Abzocke im Telekommunikationsbereich, über den Vertrieb von undurchsichtigen Finanzprodukten bis zu Geschäftsmodellen bei Energieversorgern, die einem Schneeballsystem gleichen. Wo überhaupt eine staatliche Überwachung existiert, werden die Märkte häufig lediglich aus wettbewerbs- oder kartellrechtlicher Perspektive beaufsichtigt. Die Politik erreichen derartige Probleme meist erst, wenn die ersten Skandale eingetreten sind. Das reicht nicht aus. Für eine effektive Verbraucherpolitik müssen Behörden in allen Teilmärkten die Möglichkeit erhalten, zugunsten von Verbraucherinnen und Verbrauchern und einem funktionierenden Markt einzugreifen und missbräuchliche Marktpraktiken zu unterbinden. Ziel muss ein besserer Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher durch effektiv organisierte, verbraucherorientierte staatliche Aufsichtsstrukturen in allen Teilmärkten sein.

3. Unterstützung erhalten Verbraucherinnen und Verbraucher schon heute durch Verbraucherorganisationen, wie z. B. die Verbraucherzentralen, den Mieterbund oder die Stiftung Warentest, die Verbraucherinnen und Verbraucher informieren, beraten, unterstützen und rechtlichen Beistand leisten. Verbraucherzentralen haben daneben in Einzelfällen die Möglichkeit, im Rahmen von sogenannten Verbandsklagen rechtliche Ansprüche für mehrere Personen oder die Allgemeinheit geltend zu machen. Vereinzelt vertreten sie bereits heute die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher in Gremien und Aufsichtsorganen. Auffälligkeiten und Marktprobleme berichten sie an die Politik und machen auf nötige Gesetzesinitiativen aufmerksam. Sie sind staatlich beauftragte, gemeinnützige Organisationen. Die Rolle der Verbraucherzentralen sowie ihres Bundesverbandes hat einen enormen Stellenwert auch als Interessenvertretung der Verbraucherinnen und Verbraucher erlangt. In zahlreichen zentralen Bereichen sind die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher heute jedoch noch nicht vertreten. Entweder, weil in wesentlichen Institutionen keine Mitspracherechte bestehen, oder aufgrund fehlender Durchsetzungsmöglichkeiten von kollektiven Verbraucherinteressen.

Die Verbraucherzentralen sollen daher in ihrer Arbeit bestärkt und zu Marktwächtern ausgebaut werden. Dafür erhalten sie als Regelförderung zusätzliche Mittel aus dem Bundeshaushalt.

4. In den 70er-Jahren wurde das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft unter dem Motto „Mehr Demokratie wagen“ neu definiert. Dahinter stand nicht nur das Bewusstsein, dass staatliche Behörden nicht alle gesellschaftlichen Probleme selbst beseitigen können und sollen. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind nah an den Menschen und ihren Bedürfnissen und entwickeln oft kreative Lösungen, um Probleme zu beseitigen. Eine Demokratisierung der sozialen Marktwirtschaft hatte deshalb das Ziel, mit Hilfe dieser Verbände Probleme an der Wurzel zu erkennen und abzustellen.
5. Eine moderne Verbraucherpolitik muss an diese Tradition anknüpfen und den bestehenden Ordnungsrahmen fortentwickeln. Es ist an der Zeit, die Verbraucherorganisationen und das ihnen zur Verfügung stehende Instrumentarium weiter zu stärken, um die soziale Marktwirtschaft wieder ins Lot zu bringen. Die Verbraucherzentralen und ihr Bundesverband sollen dazu in den Teilmärkten Energie, Finanzen, Gesundheit, digitale Welt und Lebensmittel zum zivilgesellschaftlichen Marktwächter ausgebaut werden.

„Marktwächter“ sind staatlich beauftragte (d. h. geförderte und vom Staat benannte) zivilgesellschaftliche Verbraucherschutzorganisationen ohne hoheitliche Befugnisse wie die Verbraucherzentralen, die in allen wichtigen Feldern – Energie, Finanzen, Gesundheit, digitale Welt und Lebensmittel – den Markt beobachten, unlautere Praktiken aufspüren, Hinweise systematisch erfassen, Missstände an die staatliche Aufsicht weitergeben und zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher auch juristisch gegen unseriöse Anbieter vorgehen.

Die Aufgaben dieser Marktwächter lassen sich mit den sechs „B’s“ skizzieren: Die Marktwächter sollen

- **beobachten:** Mit systematischen Marktstudien, Stichproben, verdeckten Erhebungen, Testkäufen, Fokusgruppeninterviews und verhaltensökonomischen Analysen verbraucherpolitische Defizite und Fehlentwicklungen auf den Märkten aufspüren, Erkenntnisse anderer Institutionen wie der Stiftung Warentest oder einem wissenschaftlichen Verbraucherpanel aufgreifen sowie die Erkenntnisse aus der Verbraucherberatung und den Beschwerdeportalen systematisch erfassen und auswerten;
- **beraten:** Beratungsangebote ausbauen, Informationsportale aufbauen, Checklisten zur Vorbereitung von Konsumententscheidungen einrichten,

Informations-Apps (Applikationen) für Verbraucherinnen und Verbraucher erarbeiten;

- **bewerten:** Die Einhaltung von Verbraucherrechten durch Unternehmen bewerten; die Transparenz und Vergleichbarkeit von Angeboten beurteilen; Rechtmäßigkeit von Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) und Werbung prüfen; Geschäftsmodelle auf Seriosität untersuchen; Verständlichkeit von Anbieterinformationen beurteilen; Wettbewerbssituation und Verteilungseffekte von Maßnahmen bewerten; systematische Auffälligkeiten, aber auch „Best-Practice“-Beispiele identifizieren; die Folgen von gesetzlichen Regelungen auf Marktdesign und Verbraucherverhalten prüfen; Erkenntnisse zur Beratung der Politik generieren; Selbstverpflichtungen, gesetzliche Regelungen oder internationale Vereinbarungen auf Effektivität prüfen und kollektivrechtliche Maßnahmen vorbereiten;
- **bearbeiten:** Die Marktwächter sollen Hinweise auf strukturelle Verbraucherprobleme und systematische Auffälligkeiten in einem institutionalisierten Informationsaustausch an die Aufsichts- und Regulierungsbehörden weiter geben. Damit der Marktwächter nicht zu einem stumpfen Schwert im Aufsichtssystem wird, muss er mit Initiativrechten gegenüber der Aufsicht ausgestattet werden. Dies beinhaltet eine Meldung etwaiger Unstimmigkeiten, welche sodann von der Behörde geprüft und beschieden werden muss.

Darüber hinaus sollen die Marktwächter Lageberichte zu den Teilmärkten veröffentlichen, Handlungsempfehlungen für die Politik entwickeln und im Gespräch mit der Wirtschaft Lösungsmöglichkeiten entwickeln;

- **bekämpfen:** Mit Abmahnungen und Unterlassungsklagen zivilrechtlich gegen rechtswidrige Marktpraktiken vorgehen; kollektiv zu Unrecht erlangte Vermögensvorteile und Unrechtsgewinne abschöpfen; Muster- und ggf. Sammelklagen führen; vor unseriösen Anbietern und Geschäftsmodellen warnen;
  - **beteiligen:** In Beiräten, Aufsichtsräten, Fachbeiräten und anderen relevanten Gremien die Erkenntnisse der Marktwächter einbringen und damit die Interessen institutionell vertreten. Besondere Relevanz erlangt die Beteiligung in Gremien der relevanten Aufsichtsbehörden.
6. Die Marktwächter übernehmen vor allem eine Funktion als Sensor und Frühwarnsystem für systemische – nicht nur individuelle – Verbraucherprobleme. Die Arbeit der Aufsichts- und Regulierungsbehörden wird durch die Hinweise der Marktwächter vorbereitet und erleichtert. Das Konzept der Marktwächter verzahnt damit neu die zivilgesellschaftliche mit der staatlichen „Kontrolle“ und bestimmt das Verhältnis zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft auf eine bisher nicht dagewesene Weise.
  7. Die Teilmärkte Finanzen, Energie, Gesundheit, Lebensmittel und digitale Welt/Telekommunikation unterscheiden sich in Marktdesign, Aufsichtsstrukturen und Verbraucherproblemen teilweise erheblich. Die Anforderungen an eine verbraucherorientierte Reform der staatlichen Marktaufsicht und den Ausbau der Verbraucherorganisationen und ihres rechtlichen Instrumentariums sind deshalb von Teilmarkt zu Teilmarkt unterschiedlich.
  8. Um die Beteiligung aller Marktteilnehmer sicherzustellen, werden die Marktwächter von Fachbeiräten bestehend aus Verbrauchervertretern, Anbietern und Wissenschaft begleitet. Der jeweilige Fachbeirat wird die Marktwächter beratend unterstützen.

## Finanzen

9. Missstände auf dem Finanzmarkt schaden deutschen Verbraucherinnen und Verbrauchern. Diese schmerzhaft Erfahrung mussten viele Verbraucherinnen und Verbraucher im Zuge der Finanzmarktkrise machen. Ihr Vertrauen in die Seriosität des Finanzmarktes und seiner Akteure ist seitdem stark beschädigt. Die von Finanzdienstleistern angebotenen Produkte sind häufig kompliziert. Etwaige Nachteile können Verbraucherinnen und Verbraucher kaum feststellen.

Gerade nach den Erfahrungen in der Finanzmarkt- und Währungskrise ist es von herausragender Bedeutung, dass Verbraucherinnen und Verbraucher in den Geldverkehr und den Finanzmarkt vertrauen.

Verbraucherinnen und Verbraucher investieren auch heute noch aufgrund falscher Beratung oder mangelhafter Produkte in Kapitalanlagen, die nicht zu ihrer ökonomischen und sozialen Situation passen. Aufgrund der Vielzahl und der Komplexität der Finanzprodukte ist den Verbraucherinnen und Verbrauchern ein hinreichend objektiver Vergleich verschiedener Finanzprodukte schwer möglich. Insbesondere die richtige Erfassung von Erträgen, Kosten und Risiken bereitet durchschnittlichen Verbraucherinnen und Verbrauchern erhebliche Probleme.

Insgesamt ist festzustellen, dass der Markt der Finanzprodukte für die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht mehr transparent ist. Sorge früher die Versicherungsaufsicht durch Prüfung und Genehmigung der Produkte dafür, dass auch das Interesse der Kunden berücksichtigt wurde, findet heute die Aufsicht nur noch in Missbrauchsfällen statt.

Da eine vorgelagerte Genehmigungspflicht der Produkte nicht erfolgt, muss der Schutz vor Anbietern, die Finanzprodukte falsch oder beschönigt darstellen, Teil des Systems der nachgelagerten Missbrauchskontrolle werden. Dazu reicht es nicht aus, auf geltendes Recht hinzuweisen und die Missbrauchskontrolle den Gerichten zu überlassen. Eine eigenverantwortliche Entscheidung können Verbraucherinnen und Verbraucher nur dann treffen, wenn sie vor Falschdarstellungen geschützt sind. Der Finanzmarkt muss deshalb derart ausgerichtet werden, dass den Teilnehmern eine freie Entscheidung möglich ist. Insbesondere muss eine Produktvergleichbarkeit klar und einfach möglich sein und alle Kosten und Risiken deutlich ausgewiesen werden. Einheitliche Produktinformationsblätter können hierfür hilfreich sein. Daneben muss eine Institution installiert werden, die präventiv Missstände aufspürt.

Eine staatlich finanzierte Stelle, die Marktverhalten beobachtet und Marktverfehlungen meldet, ist insbesondere dann von besonderer Relevanz, wenn die Aufsicht dies nicht leisten kann, weil sie hierzu zu weit entfernt vom Verbraucher angesiedelt ist. Es muss daher ein unabhängiger Marktwächter eingeführt werden, dessen Funktion in erster Linie darin liegt, Marktverfehlungen aufzuspüren und diese an die Aufsichtsbehörde weiterzuleiten. Zur detaillierten Ausgestaltung der Umsetzung des Finanzmarktwächterkonzepts wird auf den Antrag „Verbraucherschutz stärken – Finanzmarktwächter einführen“ (Bundestagsdrucksache 17/8894) verwiesen.

## Energie

10. Der Energiemarkt befindet sich im Umbau, um die Energiewende mit dem Ziel eines unumkehrbaren Atomausstiegs, der Reduzierung des Einsatzes fossiler Energien, der Versorgungssicherheit und der Energieeffizienz zu erreichen. Dabei stehen die Fragen nach der Bezahlbarkeit, der gerechten

Kostenverteilung und Sozialverträglichkeit sowie einer langfristigen Investitionssicherheit für die Verbraucherinnen und Verbraucher im Mittelpunkt.

Privathaushalte wechseln ihren Energieversorger selten. Zirka 40 Prozent der Kunden beziehen weiterhin den teuren Grundversorgungstarif. Ein Wettbewerb im Privatkundengeschäft existiert somit nur eingeschränkt. Zudem ist der Transformationsprozess aus Verbrauchersicht mit vielen Unsicherheiten und neuen Marktelementen verbunden. Die zunehmende Komplexität des Marktdesigns und der Preisbildungsmechanismen führt zu neuen Angeboten von Energiedienstleistungen und neuen Sekundärmärkten (Tarifrechner, Energiemakler, privatisiertes Messwesen). Die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden verfügen nicht über ein Mandat zum Schutz von kollektiven Verbraucherinteressen, die institutionalisierte Vertretung der Verbraucherinteressen in der Bundesnetzagentur ist unterentwickelt.

Hinzu kommt, dass der gesamte Prozess der künftigen Energieversorgung und -verwendung sich wesentlich stärker als bisher auf die Zivilgesellschaft stützen muss. Deshalb brauchen Verbraucherinnen und Verbraucher eine stärkere Lobby. So müssen sie zum Beispiel auch an der Ausgestaltung der künftigen Marktbedingungen beteiligt werden.

Bei der Strompreisentwicklung werden die Interessen der Verbraucherseite bislang nicht ausreichend vertreten. Tarife und allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) bedürfen ebenso einer verbraucherpolitischen Prüfung, wie die Praxis der Energieverbrauchskennzeichnung. Der Marktwächter soll die unterschiedlichen Tarifangebote bewerten, die Preisgestaltung über AGB, Anbieterinformationen, Lockvogelangebote und das Kundenbeschwerde-management prüfen, Verbraucherbedürfnisse, Wechselverhalten und die Praxis des Anbieterwechsels beobachten sowie die Rahmenbedingungen für Investitionen in Sanierung und die Entwicklung neuer Technologien aus Verbrauchersicht kritisch begleiten. Durch eine systematische Aufbereitung und Auswertung der Energieberatung kann er Hinweise für typische Verbraucherprobleme am Energiemarkt sammeln.

Wegen des Prozessrisikos sind die Verbraucherorganisationen bisher nicht in der Lage, Anträge auf Prüfung etwaigen missbräuchlichen Verhaltens gemäß den §§ 31, 66 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) zu stellen. Die vielfach angewendeten kollektiven Rechtsmittel Abmahnung und Klage müssen durch eine Reform der Gewinnabschöpfungsverfahren ergänzt werden (vgl. hierzu Bundestagsdrucksache 17/11065).

Die Beispiele TelDaFax und Flexstrom zeigen, dass es immer noch an einer verbraucherorientierten Aufsicht am Energiemarkt fehlt. Die Bundesnetzagentur muss damit beauftragt werden, auf dem Energiemarkt intransparente Tarif- und unseriöse Geschäftsmodelle zu kontrollieren und ggf. zu untersagen. Zudem brauchen wir ein Initiativrecht für die Verbraucherverbände gegenüber der jeweiligen Aufsicht und funktionierende Verbraucherbeiräte mit effektiven Rechten. Darüber hinaus muss der Marktwächter eine Beschwerdeberechtigung nach § 88 EnWG erhalten.

#### Digitale Welt/Telekommunikation

11. Unter dem Begriff digitale Welt breitet sich ein komplexer Markt aus, der vom Onlinehandel bis zu Sozialen Netzwerken reicht und von hoher Marktdynamik, permanentem technologischem Fortschritt und geringer Regulierung geprägt ist. Die Marktdurchlässigkeit wird durch US-amerikanische Oligopole gefährdet; aufgrund des steigenden (internationalen) Wettbewerbsdrucks werden Grundsätze wie Netzneutralität, Datensparsamkeit und informationelle Selbstbestimmung zunehmend in Frage gestellt.

Das Verhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern in der digitalen Welt unterscheidet sich schon deshalb von sonstigem Verbraucherverhalten, weil sie kein reales Gegenüber haben, dessen Reaktionen sie in ihr Handeln einbeziehen könnten. Dementsprechend bedarf es eines besonders hohen Schutzniveaus für Verbraucherinnen und Verbraucher.

Die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes hat zu einem Wettbewerb mit hohem Margendruck und sinkenden Preisen geführt. Überkomplexe, teilweise undurchsichtige Angebote, komplizierte AGBs und anhaltende Probleme beim Anbieterwechsel führen dazu, dass der Bereich Telekommunikation nach wie vor die meisten Verbraucherbeschwerden verzeichnet.

Der Marktwächter soll Tarife, AGBs, Anbieterinformationen, Werbung und Marketing untersuchen und bewerten, das Anbieterverhalten im Bereich Vertragskündigung, Anbieterwechsel, Beschwerdemanagement, Zugang zu digitalen Diensten, Netzneutralität und den Umgang mit Kunden- und Nutzerdaten beobachten.

Im Bereich Datenschutz soll der Marktwächter z. B. die Sicherheit beim mobilen Bezahlen bewerten, die Praxis bzw. Entwicklung von Selbstverpflichtungserklärungen beobachten und durch eine Mitarbeit in Normungsorganisationen auf die Datenschutzfreundlichkeit von technischen Entwicklungen hinwirken. Die Klagebefugnis in § 2 des Unterlassungsklagengesetzes wird auf datenschutzrechtliche Verstöße ausgeweitet, um die Rechtmäßigkeit von Datenschutzbestimmungen gerichtlich überprüfen lassen zu können.

Durch eine Veröffentlichung von „Best-Practice“-Bestimmungen im Bereich der AGBs von E-Commerce-Anbietern sowie deren Datenschutzbestimmungen soll der Marktwächter zum Erreichen des Ziels einer besseren Allgemeinverständlichkeit von AGBs beitragen.

Die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde hat nach und nach diverse Zuständigkeiten im Bereich Telekommunikation erhalten, die sie – z. B. im Bereich der unerlaubten Telefonwerbung – auch nutzt. Gleichwohl verfügt sie nur über ein begrenztes verbraucherpolitisches Mandat und Zielkonflikte zwischen Wettbewerber- und Verbraucherinteressen bestehen fort.

Die Bundesnetzagentur muss mit der Aufgabe des Schutzes kollektiver Verbraucherinteressen ausgestattet werden. Der Marktwächter gibt Hinweise auf Marktmissbrauch an die Bundesnetzagentur weiter, die diese prüft und Maßnahmen ergreift bzw. ihre Entscheidung veröffentlicht.

## Gesundheit

12. Aus Verbrauchersicht sollte ein Gesundheitssystem eine optimale medizinische Versorgung für alle umfassen. Da es sich um eine solidarische Krankenversicherung handelt und mit den Versichertengeldern sorgsam umzugehen ist, können nur die Leistungen erstattet werden, die für die Gesundheitsversorgung notwendig, zweckmäßig und wirtschaftlich sind. Ein Kriterium für die Auswahl ist dabei, ob sie einen wissenschaftlich nachgewiesenen Nutzen haben. In den letzten Jahren hat sich ein Gesundheitsmarkt mit darüber hinausgehende Gesundheitsleistungen entwickelt, zum Beispiel im Bereich der zahnärztlichen Leistungen, bei IGeL, Wahlleistungen im Krankenhaus, bei rezeptfreien Medikamenten, Nahrungsergänzungsmitteln und privaten (Pflege-)Zusatzversicherungen. Die Kosten für diese Angebote zur Förderung oder Absicherung der individuellen Gesundheit werden alleine von den Verbraucherinnen und Verbrauchern übernommen. Es ist ein wachsender Markt: die privaten Ausgaben für Gesundheitsdienstleistungen und -waren steigen seit Jahren.

Im Gesundheitssystem existiert eine Informationsasymmetrie zu Ungunsten der Patientinnen und Patienten. Erstens handelt es sich bei medizinischen Leistungen um „Vertrauensgüter“. Das heißt, die Qualität der Therapien und Medikamente kann durch die Patientinnen und Patienten – selbst nach Kauf bzw. Erbringung – kaum beurteilt werden. Auch eine Ausweitung von Information, Beratung und Orientierung ändert grundsätzlich nur wenig daran. Zweitens befinden sich die Betroffenen als Kranke in einer besonders „verletzlichen“ Position, was die Geltendmachung von Rechten oder das Verhandeln über Leistungen oft unmöglich macht. Daher ist das Verbraucherverhalten im Gesundheitsmarkt nur begrenzt rational.

Die Strukturen des Gesundheitsmarktes der privat zu zahlenden Zusatzangebote sind durch wenig Preis- und Qualitätswettbewerb und kaum etablierte Mechanismen des Qualitätsvergleichs gekennzeichnet. Der Marktwächter soll deshalb die im Rahmen der Beratungen der Unabhängigen Patientenberatung und der Verbraucherzentralen erfassten Beschwerden statistisch aufbereiten und auswerten. Darüber hinaus soll er durch den Aufbau eines internetbasierten anonymen Beschwerdeportals entsprechend dem „Critical Incident Report System“ Hinweise bezogen auf die Aufgaben des Marktwächters sammeln.

Um die Position der Patientinnen und Patienten zu verbessern, soll der Marktwächter die Transparenz, Rechtskonformität und Vergleichbarkeit von Angeboten für Selbstzahlerleistungen bewerten, Gutachten und Berichte von Dritten aus Verbrauchersicht auswerten und aufbereiten, Folgen von Rabattverträgen und Honorarvereinbarungen für Verbraucher untersuchen, die Rechtmäßigkeit von Versicherungsklauseln und Werbung prüfen und ggf. abmahnen und die Durchschaubarkeit von Tarifstrukturen bei Wahlтарifen der gesetzlichen Krankenversicherung sowie bei privaten Zusatz- und Vollversicherungen verbessern. Er soll systematische Qualitätsmängel, aber auch „Best-Practice“-Beispiele identifizieren und Vorschläge zur Verbesserung den jeweiligen Aufsichtsbehörden, dem Bundesversicherungsamt, den zuständigen Gesundheitsministerien der Länder, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, dem Gemeinsamen Bundesausschuss, den Kammern der Ärzte und Apotheker sowie der Politik vorlegen.

Im Bereich der Nahrungsergänzungsmittel soll der Marktwächter überprüfen, ob Wirkung, Nutzen, Zulassungsverfahren und Kontrollen ausreichend sind und gegebenenfalls dafür sorgen, dass sie als Arzneimittel eingestuft werden.

Die Regulierung und Beaufsichtigung des Marktes erfolgt in der Regel durch die Akteure der Selbstverwaltung (Krankenkassen, Versicherer, Ärzte und andere Gesundheitsberufe), Interessenkonflikte sind vorprogrammiert. Deshalb ist eine starke Interessenvertretung für Verbraucherinnen und Verbraucher neben dem Gemeinsamen Bundesausschuss auch in anderen Gremien der Selbstverwaltung essentiell, zum Beispiel in den Lenkungsgremien der stationären und sektorübergreifenden Qualitätssicherung auf Landesebene, in den Qualitätskommissionen der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen auf Landesebene und den Qualitätsgremien der Landesärztekammern.

#### Lebensmittel

13. Der Lebensmittelmarkt ist durch intensiven Preiswettbewerb und hohen Margendruck gekennzeichnet. Immer wiederkehrende Lebensmittelskandale zeigen seine Anfälligkeit. Die Ausstattung der Lebensmittelkontrollbehörden ist unzureichend. Überkomplexe Anbieterinformationen und die Verwendung von teilweise verwirrenden Abbildungen und Verkehrsbe-

zeichnungen auf der Verpackung verhindern Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher auf dem Lebensmittelmarkt. Die Leitsätze des Deutschen Lebensmittelbuches über die Zusammensetzung und Kennzeichnung von Lebensmitteln entsprechen nicht immer den Erwartungen der Verbraucherinnen und Verbraucher.

Der Marktwächter soll die Erfahrungen der Ernährungs- und Verbraucherberatung der Verbraucherzentralen (in 2012 fast 18 000 Anfragen) und die Verbraucherbeschwerden auf dem Portal [www.lebensmittelklarheit.de](http://www.lebensmittelklarheit.de) systematisieren und auswerten. Zusammen mit den Ergebnissen weiterer, repräsentativer Verbraucherbefragungen können sie zu einer verbraucherorientierten Reform von Kennzeichnungen und Gütesiegeln beitragen und als Grundlage für Abmahnungen und Klagen Verwendung finden.

Der Marktwächter soll systematische Auffälligkeiten, z. B. systematische Qualitätsmängel, aber auch „Best-Practice“-Beispiele identifizieren, Vorschläge zur Verbesserung des Lebensmittelrechts erarbeiten und zu einer besseren Verbraucherinformation beitragen.

Die vielfach angewendeten kollektiven Rechtsmittel Abmahnung und Klage müssen durch eine Reform der Gewinnabschöpfungsverfahren ergänzt werden (vgl. hierzu Bundestagsdrucksache 17/11065).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Verbraucherzentralen und ihren Bundesverband sukzessive mit Marktwächterfunktionen in den Bereichen Finanzen, Energie, digitale Welt/Telekommunikation, Lebensmittel und Gesundheit auszustatten. Die Marktwächter sollen beobachten, beraten, bewerten, bearbeiten, bekämpfen und beteiligen;
2. die Aufgaben der Aufsichts- und Regulierungsbehörden in den Bereichen Finanzen, Energie, digitale Welt/Telekommunikation, Lebensmittel und Gesundheit hin zu einer verbraucherorientierten Marktaufsicht zu erweitern;
3. durch das Marktwächterkonzept die zivilgesellschaftliche mit der staatlichen „Kontrolle“ neu zu verzahnen. Dazu prüfen und bescheiden die Aufsichts- und Regulierungsbehörden die Initiativen der Marktwächter und ergreifen Maßnahmen bzw. begründen ihre Entscheidung;
4. jeden Marktwächter durch einen Fachbeirat, bestehend aus Verbrauchervertretern, Anbietern und Wissenschaft, zu begleiten;
5. die Marktwächter sukzessive aufzubauen.

Dafür sollen unter anderem bis zu 20 Prozent der vom Bundeskartellamt verhängten Geldbußen wegen Kartellrechtsverstößen zweckgebunden der Deutschen Stiftung Verbraucherschutz zugewiesen werden. Nach der Aufbauphase sollen für die Arbeit der Marktwächter insgesamt 50 Mio. Euro als Regelförderung bereitgestellt werden.

Berlin, den 4. Juni 2013

**Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion**