



**dokumente** \*

VERÖFFENTLICHUNG DER SPD-BUNDESTAGSFRAKTION

[www.spdfraktion.de](http://www.spdfraktion.de)

NR. 01/13

# \* Verbraucherinteressen stärken - Marktwächter einführen

Konferenz der SPD-Bundestagsfraktion

5. November 2012 in Berlin

## **IMPRESSUM**

**HERAUSGEBERIN:** FRAKTION DER SPD IM DEUTSCHEN BUNDESTAG  
PETRA ERNSTBERGER MDB, PARLAMENTARISCHE GESCHÄFTSFÜHRERIN

**REDAKTION:** KERSTIN TACK, DR. CARSTEN SIELING  
GESTALTUNG: ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

PLATZ DER REPUBLIK 1, 11011 BERLIN

**TELEFON:** (030) 227-57133  
**TELEFAX:** (030) 227-56800

[WWW.SPDFRAKTION.DE](http://WWW.SPDFRAKTION.DE)

ERSCHIENEN IM JANUAR 2013

DIESE VERÖFFENTLICHUNG DER SPD-BUNDESTAGSFRAKTION DIENT AUSSCHLIESSLICH DER INFORMATION.  
SIE DARF WÄHREND EINES WAHLKAMPFES NICHT ALS WAHLWERBUNG VERWENDET WERDEN.

## Inhaltsverzeichnis

---

- 05 **Vorwort**
- 07 **Grußwort - Grundlinien der Verbraucherpolitik der SPD-Bundestagsfraktion**  
Ulrich Kelber, MdB  
Stellv. Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion
- 09 **Grußwort**  
Jochen Hartloff, MdL  
Minister der Justiz und für den Verbraucherschutz  
Rheinland-Pfalz
- 11 **Die Verbraucher am Markt: Standortbestimmung**  
Dr. Christian Thorun  
ConPolicy – Institut für Verbraucherpolitik
- 17 **Wer beobachtet Märkte aus Verbrauchersicht ? – Erkenntnisse und Vorschläge für eine effiziente Interessenvertretung**  
Gerd Billen  
Vorstand vzbv
- 19 **Das Marktwächter-Konzept der SPD-Bundestagsfraktion**  
Kerstin Tack, MdB  
Arbeitsgruppe Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- 23 **Podiumsdiskussion: Die Marktwächteridee - taugliches Mittel zur dauerhaften Stärkung der VerbraucherInnen?**  
Dr. Carsten Sieling, MdB  
Gerd Billen, vzbv  
Dr. Christian Thorun, ConPolicy  
Herbert Jütten, Bundesverband deutscher Banken  
Dr. Bernhard Rohleder, BITKOM
- 29 **Ausblick und Schlusswort**  
Elvira Drobinski-Weiß, MdB  
Verbraucherpolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion
- 31 **Anlagen**
- Moderation:**  
Alfred Eichhorn, Journalist



# Vorwort



(v. l. n. r.: Gerd Billen, Kerstin Tack, Alfred Eichhorn, Ulrich Kelber, Jochen Hartloff, Dr. Christian Thorun)

Brauchen wir den marktkonformen Verbraucher oder den verbraucherkonformen Markt? Diese Frage ist aktueller denn je. 99 Prozent Verbraucherinnen und Verbrauchern auf der Nachfrageseite stehen rund ein Prozent Anbieter gegenüber. Vor allem in liberalisierten und sich neu entwickelnden Märkten ist die Gefahr groß, dass Unternehmen diesen Einfluss missbrauchen.

Die SPD-Bundestagsfraktion will die Marktmacht der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber den Anbietern vor allem in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Energie, Gesundheit und digitale Welt stärken. Dazu sollen die Verbraucherorganisationen als zivilgesellschaftliche Marktwächter die Märkte aus Verbrauchersicht beobachten, unlautere Praktiken aufspüren, Hinweise systematisch erfassen und Missstände an die Aufsicht weitergeben. Mit Hilfe von Abmahnungen und Klagen setzen sie Verbraucherinteressen kollektiv durch.

Gegenstand der Konferenz am 05.11.2012 war eine detailliertere Auseinandersetzung mit der Frage, wie dieses Ansinnen durchgesetzt werden kann. Dabei standen folgende Fragen im Mittelpunkt:

Warum ist eine Stärkung der Verbraucherorganisationen notwendig? In welchen Bereichen sind Marktwächter sinnvoll? Welche Herausforderungen bestehen auf den unterschiedlichen Märkten? Welche Aufgaben sollen die Marktwächter im Einzelnen bekommen? Wo ist ein Ausbau der behördlichen Aufsicht notwendig? Wie sollte die Zusammenarbeit zwischen Marktwächtern und Aufsicht ausgestaltet werden?

Vielen Dank für die anregende Diskussion,  
Ihre SPD-Bundestagsfraktion



# Grußwort - Grundlinien der Verbraucherpolitik der SPD-Bundestagsfraktion

Ulrich Kelber, MdB

Stellv. Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion



Sehr geehrte Damen und Herren,

es freut mich, Sie bei der Veranstaltung „Marktwächter einführen“ der SPD-Bundestagsfraktion begrüßen zu dürfen. Die Veranstaltung ist für uns die inhaltliche Fortsetzung und Vertiefung der Debatte, die wir mit dem Beschluss der verbraucherpolitischen Leitlinien begonnen haben. Noch immer müssen wir feststellen, dass die Bundesregierung weit hinter den Erwartungen an eine moderne Verbraucherpolitik zurück bleibt. Besonders deutlich wird dies aktuell an der Weigerung von Frau Aigner ein Hygienebarometer einzuführen, obwohl die Länder sich mit überwältigender Mehrheit dafür ausgesprochen haben.

Ebenso stellt sich die Bundesregierung nicht der grundsätzlichen Frage, ob das geltende Recht ausreicht für einen wirksamen Verbraucherschutz. Dabei erleben die Verbraucherinnen und Verbraucher alltäglich die Widrigkeiten der Märkte. Schon für den kurzen Lebensmitteleinkauf benötigt man fast einen eingebauten Taschenrechner, um aus

den Ernährungsangaben auf den Produkten auszurechnen, ob sie für eine gesunde Ernährung geeignet sind oder nicht. Eine Ampelkennzeichnung verhindert die Bundesregierung bis heute. Erst die Zivilgesellschaft bringt neuen Schwung in die Debatte, durch eine neue Handyapp, die über einen Barcodescanner einfach verständliche Ernährungsinformationen für eine Vielzahl von Produkten anbietet. Auf dem Finanzmarkt werden Gebühren für einen gescheiterten Bankeinzug, trotz anderslautender Gerichtsurteile, nicht bloß in Höhe der tatsächlichen Kosten für die Bank eingefordert, sondern das doppelte oder dreifache dieser Kosten. Auch beim Onlinekauf oder bei Klingeltonabos auf dem Handy zeigt sich, dass gesetzliche Regelungen nicht ausreichen um Verbraucherrechte durchzusetzen. So stoßen Verbraucherinnen und Verbraucher an ihre Grenzen, wenn sie ihr Recht auf Gewährleistung beim Onlinekauf durchsetzen wollen und in vielen Fällen geht die außerordentliche Kündigung eines Klingeltonabos für das Handy einher mit der Bestätigung einer einjährigen Laufzeit des Abos, obwohl der Kunde eigentlich von einem endgültigen Ende des Abonnements ausgegangen ist. Auch beim Verkauf von Software werden Kunden wissentlich als Versuchskaninchen missbraucht, eine mängelfreie Ware bekommen sie nicht.

Diese Beispiele zeigen, dass es nicht nur an klaren gesetzlichen Regelungen fehlt, sondern insbesondere an einem Instrument das Augenhöhe zwischen den Anbietern und den Verbraucherinnen und Verbrauchern schafft, um gesetzliche Regelungen in der Praxis durchzusetzen. Die aktuelle Verbraucherpolitik hat es versäumt mit der Liberalisierung der Märkte Schritt zu halten und auf die neuen Entwicklungen Digitalisierung und Globalisierung zu reagieren. Statt dessen wird das Mantra des mündigen Verbrauchers beschworen, ohne die Probleme von Verbraucherinnen und Verbrauchern am Markt von der Wurzel her anzugehen.

Wir brauchen eine Neuausrichtung der Verbraucherpolitik. Dafür müssen aus meiner Sicht vier Bereiche gestärkt und weiterentwickelt werden. Erstens muss zivilgesellschaftlichem Engagement mehr Raum gegeben werden. Die Zivilgesellschaft muss da gestärkt werden, wo sie bereits aktiv ist und mit mehr Rechten mehr erreichen kann. Sie muss Aufgaben übernehmen, die der Staat nicht übernehmen kann. Eine staatliche Institution kann nie zwischen der Qualität zweier Angebote differenzieren, sondern nur die Legalität beurteilen. Dafür muss ein „Marktwächter“ eingerichtet werden, denn mit ihm werden die Einzelinteressen der Verbraucherinnen und Verbraucher gebündelt. Der Marktwächter kann systematisch den Markt beobachten, die Beschwerden der einzelnen Verbraucherinnen und Verbraucher aufnehmen und frühzeitig gegen Fehlentwicklungen am Markt vorgehen. Zweitens müssen die staatlichen Institutionen, die mit der Marktregulierung beauftragt sind, ein verbraucherpolitisches Mandat erhalten. Ihre Aufgaben müssen erweitert werden, so dass nicht nur der Wettbewerb gesichert wird, sondern auch dahingehend, dass der Wettbewerb nicht auf dem Rücken der Verbraucherinnen und Verbraucher ausgetragen wird. Geschäftsmodelle, die eindeutig zum Nachteil der Verbraucherinnen und Verbraucher betrieben werden, müssen durch die Aufsichtsbehörden frühzeitig unterbunden werden, um den Schaden so gering wie möglich zu halten.

Drittens benötigen wir in Deutschland einfachere Gesetze, die die Auswirkungen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher berücksichtigen. Besonders im Urheberrecht und beim Datenschutz hat die Digitalisierung den rechtlichen Stand lange überholt, so dass für viele nicht annähernd klar ist, wie sie sich im Internet verhalten sollen und wie ihre Rechte und Daten im Netz gesichert werden. Auch die Herkulesaufgabe der Vereinfachung muss angegangen werden. Regelungen müssen so einfach sein, dass sie möglichst jeder nachvollziehen kann. In einem Verbrauchercheck müssen die realen Auswirkungen der Gesetze auf die Verbraucherinnen und Verbraucher deutlich gemacht werden.

Viertens benötigen wir neue Instrumente, um Verbraucherrechte in der Praxis durchzusetzen. Die Verbraucherforschung muss gestärkt werden, damit klar ist in welchem Rahmen Verbraucherpolitik agiert. Zu neuen Instrumenten zählen natürlich auch Rechte zu Muster- und Sammelklagen. In Dänemark gibt es beispielsweise einen Ombudsmann für die Verbraucherinnen und Verbraucher, der stellvertretend für einzelne Betroffene kollektive Klagen führt und in die gesetzgeberische Arbeit der Regierung eingebunden ist.

Einer Verbraucherpolitik, die auf diesen vier Säulen ruht, gelingt es Lösungen zu finden für die vielfältigen Bereiche in denen Verbraucherinteressen eine Rolle spielen – von der Finanzpolitik über Gesundheits-, Sozial-, und Ernährungspolitik, bis hin zur Energie- und Umweltpolitik. Denn gute Verbraucherpolitik ist Gesundheits-, Sozial-, Finanz-, und Umweltpolitik aus einem Guss.

---

# Grußwort

Jochen Hartloff, MdL  
Minister der Justiz und für den Verbraucherschutz  
Rheinland-Pfalz



Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchte ich kurz auf die Frage des Moderators eingehen, ob aus meiner Sicht die Politikfelder Justiz und Verbraucherschutz eine gute Kombination für ein Ministerium sind. Ich glaube: Ja! Weil Verbraucherpolitik eine Querschnittsaufgabe ist. Es sind zwar verschiedene Kombinationen denkbar. Aber Datenschutz, Verbraucherschutz und Rechtspolitik passen gut zusammen. Im Fall einer Krise im Landwirtschaftsbereich müsste man den Konflikt mit Verbraucherinteressen in personam austragen. Das halte ich für nicht gut. Man kann besser für Verbraucherinnen und Verbraucher Partei ergreifen, wenn man nicht gleichzeitig Minister für Landwirtschaft ist. Wir sind deshalb ganz zufrieden, die Ressorts so aufgeteilt zu haben.

Ich möchte für das Konzept des Marktwächters werben. Ich würde mich freuen, wenn wir es gemeinsam im Wahlprogramm der SPD unterbringen und dann auch tatsächlich umsetzen könnten. Warum? Ich glaube, dass der Marktwächter ein

Element ist, das unsere soziale Marktwirtschaft sinnvoll ergänzen kann:

Auf der einen Seite ist unsere soziale Marktwirtschaft dadurch gekennzeichnet, dass wir rechtliche Kodifizierungen haben. Diese sind notwendig. Gesetzliche Regelungen sind ultima ratio und äußere Leitplanken für Verhalten. Aber gesetzliche Regelungen sind kein Mechanismus, der hinreichend schnell genug auf Marktentwicklungen reagiert und kurzfristig das aufnimmt, was zur Gestaltung des Marktes notwendig ist.

Mit dem Marktwächter haben wir ein Modell, mit dem wir flexibel etwas gegen das Ungleichgewicht am Markt unternehmen können:

Auf der einen Seite des Marktes stehen die Verbraucherinnen und Verbraucher. Wir wünschen uns alle die mündige Verbraucherin und den mündigen Verbraucher. Aber wer ist dazu in jedem Punkt in der Lage? Zeit, intellektuelles Vermögen, Drängen der Kinder, die durch Werbung der Industrie beeinflusst werden. Dieser Wust, den Menschen sortieren müssen, wenn sie sich im Leben zurecht finden wollen. Die Verbraucherinnen und Verbraucher brauchen Unterstützung gegen eine Konzentration der Anbieterseite und gegen Reizüberflutung. Ein Marktwächter kann ein marktkonformes Instrument sein, um dieses Ungleichgewicht anders zu gestalten. Dazu gehört auch, dass der Marktwächter – auch mit Hilfe von Verbandsklagen – Verbraucherrechte bei Gericht ausfechtet.

Ein Beispiel: Wenn wir im Internet einkaufen, und werden aufgefordert, die AGBs zu bestätigen, dann liest das kaum jemand. Auch ich als Justizminister nehme mich da nicht aus. Für die Überprüfung der AGBs brauchen wir zum Beispiel die Verbraucherorganisationen als Marktwächter.

Das Marktwächterkonzept ist eine Möglichkeit, uns nicht sofort mit einem Riesenaufgebot neuer Vorschriften zu belasten, sondern marktkonform die Verbraucherinnen und Verbraucher zu stärken. Eine sinnvolle Ergänzung für unser System einer sozialen Marktwirtschaft. Marktwächter sind eine Zwischeninstanz, an die sich die einzelne Verbraucherin und der einzelnen Verbraucher wenden kann. Der Marktwächter prüft und bündelt dann, ob das Verbraucherproblem ein Einzelfall ist, ob es sich womöglich um einen Querulanten handelt, oder ob ein Systemversagen vorliegt.

Der Marktwächter hilft den Verbraucherinnen und Verbrauchern im Konsumdschungel. Mit dem Marktwächter sind wir auf einem guten Weg, um zu Marktgerechtigkeit in einer sozialen Marktwirtschaft zu kommen.

Ich möchte alle heute hier Anwesenden auffordern, an dem Modell mit zu arbeiten, es mit zu entwickeln und umzusetzen. Lasst es uns entwickeln als ein Instrument nicht gegen die Wirtschaft, sondern mit der Wirtschaft, die ja auch davon profitieren kann, dass keiner ausgenutzt wird.

Das ist das Ziel einer sozialen Marktwirtschaft, wie es sich ein Sozialdemokrat aus Rheinland-Pfalz vorstellt.

Vielen Dank!

---

# Die Verbraucher am Markt: Standortbestimmung

Dr. Christian Thorun  
ConPolicy – Institut für Verbraucherpolitik



Verbraucher sind heute mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert. In seinem Vortrag zeigte Dr. Christian Thorun vom Institut für Verbraucherpolitik – der ConPolicy GmbH – auf, dass in einigen Märkten weiterhin „klassische“ Wettbewerbsprobleme bestünden. Diese würden jedoch zunehmend durch „neue“ Herausforderungen ergänzt, die aus einem „Information Overload“ und einem Ausnutzen von Verhaltensanomalien resultieren. Er hob hervor, dass der größte verbraucherpolitische Handlungsbedarf in Märkten für Vertrauensgüter und in Märkten, in denen Wohlfahrtsverluste hoch ausfallen können, bestünde. In Bezug auf das institutionelle Gefüge in der Verbraucherpolitik zeigte er Defizite auf. Die Marktbeobachtung bezeichnete er in Deutschland als unzureichend, da sie derzeit nicht systematisch betrieben werde. Ebenso kritisierte er, dass häufig die Marktaufsicht – wie beispielsweise im Finanzdienstleistungsbereich – über kein Mandat für den Verbraucherschutz verfüge. Auch mangle es oft an einer adäquaten Zusammenarbeit zwischen den Verbraucherorganisationen und den Auf-

sichtsbehörden. Er sprach sich dafür aus, das institutionelle Gefüge der Verbraucherpolitik zu reformieren. Marktwächter dürften aber nicht nur auf die Missbrauchsaufsicht reduziert werden. Sie sollten vorbeugend den Markt gestalten sowie Verbraucher und Politik beraten. Und sie sollten trotz unterschiedlicher fachlicher Zuständigkeit unter einem gemeinsamen Dach agieren.

Der Vortrag von Christian Thorun befasste sich mit den Leitfragen, vor welchen Herausforderungen Verbraucherinnen und Verbraucher heute am Markt stehen und inwieweit die verbraucherpolitischen Institutionen in der Lage sind, auf diese Herausforderungen zu reagieren.

## **Welche empirischen Befunde existieren zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher am Markt? Bestandsaufnahme**

Es gibt nicht den einen Verbraucher oder die eine Verbraucherin, die sich in jeder Situation rational verhalten würde. Es gibt verschiedene Verbrauchertypen. Der wissenschaftliche Beirat des Bundesverbraucherministeriums unterscheidet beispielsweise zwischen vertrauenden, verletzlichen und verantwortungsvollen Verbrauchern. Hieraus folgt, dass die Frage, ob die vorliegenden Informationen in einem Markt für informierte Entscheidungen ausreichen, nur hinsichtlich der jeweiligen Verbrauchertypen beantwortet werden kann.

**Raster für die Analyse von Märkten aus Verbrauchersicht**  
***Verbraucherfreundlichkeit setzt weit mehr voraus als einen funktionierenden Wettbewerb und Informationen***

Um Märkte aus Verbrauchersicht zu beurteilen, ist ein Analyseraster notwendig. In diesem sollten zumindest die folgenden fünf Dimensionen berücksichtigt werden:

Bei der ersten Dimension handelt es sich um eine klassisch wettbewerbsorientierte Bewertungskategorie, die bereits in den 1950er Jahren Einzug in das Kartellrecht gefunden hat: Nur mit Wettbewerbsstrukturen, in denen verschiedene Anbieter in Bezug auf ihre Kunden in Konkurrenz stehen, gibt es Auswahl, Wahlalternativen, günstige Preise und eine hohe Innovationsgeschwindigkeit.

Die zweite Dimension kam erst in den letzten Jahrzehnten mit der Privatisierung und Liberalisierung staatlicher Monopole in den Fokus. Es handelt sich um Hürden beim Anbieterwechsel. Denn solche Hürden verhindern das ordentliche Funktionieren eines Marktes. Das zeigt sich beispielsweise im Energiebereich, wenn die Gefahr besteht, eine Woche ohne Strom auskommen zu müssen.

Die dritte Dimension stammt aus den 60er/70er Jahren: VerbraucherInnen benötigen Informationen, um informierte Entscheidungen treffen zu können. Auf dieser Analyserichtung beruht auch das Leitbild des mündigen Verbrauchers.

Die vierte Analysedimension bezieht sich auf Verhaltensaspekte. Sie baut auf den Erkenntnissen der Verhaltensforschung auf. Die Verhaltensforschung zeigt, dass VerbraucherInnen keine Super-Computer sind, die eine unermessliche Vielzahl von Informationen verarbeiten können und am Ende rationale Entscheidung treffen. Vielmehr hebt sie hervor, dass sich VerbraucherInnen beispielsweise durch Freunde oder den Status Quo leiten lassen und sich nicht immer an dem orientieren, was rational am sinnvollsten ist.

Schließlich ist die subjektive Zufriedenheit der VerbraucherInnen mit den jeweiligen Märkten von Bedeutung.

Diese fünf Dimensionen sind in dem folgenden Analyseraster zusammengefasst:

	Leitfragen
Marktstruktur/ Preise	Verfügen Verbraucher über Wahlalternativen? Wie entwickelt sich das Preisniveau? Inwieweit ist der Markt reguliert und reglementiert? Inwieweit existiert eine dezidierte Marktaufsicht? Inwieweit ist diese auch für Verbraucher zuständig?
Anbieterwechsel	Inwieweit erschweren Wechselbarrieren einen Anbieterwechsel?
Informationen	Sind relevante Informationen vorhanden und zugänglich? Verfügen Verbraucher über notwendige Kompetenzen? Existieren glaubwürdige Intermediäre?
Verhaltensaspekte	Werden Verbraucher durch ein framing (wie Voreinstellungen) benachteiligt? Ist ein Markt „anfällig“ für Selbstüberschätzung oder hyperbolisches Diskontieren?
Verbraucher- zufriedenheit	Wie zufrieden sind Verbraucher mit den Waren und Dienstleistungen? Wie hoch sind Beschwerdezahlen?

Eine Vielzahl von Studien zeigt, dass auf einigen Märkten – wie dem Energie- und z.T. auch dem Telekommunikationsmarkt – noch erhebliche „klassische“ Wettbewerbsdefizite bestehen. Allerdings werden diese Defizite zunehmend ergänzt durch „neue“ Herausforderungen, die etwa aus einem „Information and Choice Overload“ und Verhaltensaspekten resultieren.

#### **Handlungsmatrix**

***Der größte Handlungsbedarf besteht in den Märkten für Vertrauensgüter und in Märkten, in denen Wohlfahrtsverluste (gesundheitlich oder ökonomisch) hoch ausfallen können***

Der größte Handlungsbedarf ist in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Gesundheit, Telekommunikation und Strom zu finden. Denn einerseits werden auf diesen Märkten Vertrauensgüter gehandelt, andererseits können hier besonders hohe Wohlfahrtsverluste eintreten.

***Sind die verbraucherpolitischen Institutionen und Aufsichtsbehörden den heutigen Herausforderungen gewachsen?***

#### **Handlungsbedarf**

Um die Frage zu beantworten, ob die bestehenden verbraucherpolitischen Institutionen und Aufsichtsbehörden den heutigen Anforderungen gewachsen sind, muss deren Funktionsfähigkeit zumindest hinsichtlich fünf Funktionen überprüft werden:

#### Fünf Funktionen einer systematischen und strategischen Verbraucherpolitik

##### 1. Marktbeobachtung

Es muss sichergestellt werden, dass Märkte aus Sicht der Verbraucher beobachtet werden, um festzustellen, wo Verbraucherprobleme auftreten und ob es sich bei ihnen um strukturelle Probleme oder Ausnahmefälle handelt.

##### 2. Ursachenanalyse

Wenn ein systematisches Problem festgestellt wird, muss es analysiert werden, um die Ursachen zu identifizieren und die notwendigen Schlussfolgerungen zu ziehen.

##### 3. Interventionen

Wird ein Problem erkannt und ist die Ursache identifiziert, sollte interveniert werden.

##### 4. Politikberatung

Den Verbrauchern muss im politischen Diskurs eine Stimme gegeben werden und ihre Sicht muss kompetent eingebracht werden.

##### 5. Verbraucherberatung

Verbraucher benötigen eine Anlaufstelle für ihre Probleme, um eine unabhängige und kompetente Beratung zu erhalten.

Diese fünf Funktionen sind von unterschiedlichen Akteuren auszufüllen:

Die Zuständigkeit für die Marktbeobachtung liegt primär bei den Verbraucherverbänden. Durch ihre Beratungstätigkeit haben sie die besten Einblicke in Verbraucherprobleme. Überdies sollte die Verbraucherforschung in diesem Bereich eine starke Rolle spielen.

Aufgrund der Informationsrechte staatlicher Aufsichtsbehörden liegt die primäre Zuständigkeit für die Ursachenanalyse bei der staatlichen Aufsicht – soweit diese in den jeweiligen Märkten vorhanden ist. Anders stellt sich dies nur dar, wenn ein Problem nicht in der Sphäre der Unternehmen, sondern in der Sphäre der Verbraucherinnen und Verbraucher festgestellt wird. Dann ist eine Zuständigkeit auch bei den Verbraucherverbänden zu sehen. Nicht zuletzt sollte auch die Forschung zur Ursachenanalyse beitragen.

Interventionen können unterschiedlich ausfallen. So kann der Gesetzgeber intervenieren, beispielsweise um Informationen zu vereinheitlichen oder zu vereinfachen. Auch werden staatliche Aufsichtsbehörden benötigt, die mit einem Mandat für den kollektiven Verbraucherschutz ausgestattet sind und über die nötigen Eingriffsbefugnisse verfügen, um Sanktionen sowie Bußgelder zu verhängen. Verbraucherorganisationen ergänzen die Sanktionsmöglichkeiten durch ihre Klagemöglichkeiten im Rahmen des kollektiven Rechtsschutzes. Flankierend wird eine Forschung benötigt, die sich mit den Stärken und Schwächen unterschiedlicher Handlungsoptionen auseinandersetzt und die Folgen der verschiedenen Maßnahmen bewertet.

Im Bereich der Politikberatung müssen die Aufsicht, die Verbraucherverbände sowie die Forschung ihre Erkenntnisse einbringen.

Die individuelle Verbraucherberatung sollte im Wesentlichen durch die Verbraucherorganisationen bereitgestellt werden.

## Handlungsbedarf hinsichtlich des Gesamtsystems

### **Staatliche Aufsicht**

- In für Verbraucher relevanten Märkten sollten Marktaufsichtsbehörden auch über ein explizites Mandat und Ermächtigungsgrundlagen für den Verbraucherschutz verfügen.
- In den relevanten Strukturen und Gremien müssen Verbraucherinteressen gleichberechtigt neben Anbieterinteressen vertreten sein.

### **Verbraucherorganisationen**

- Verbraucherorganisationen müssen über ausreichend Kapazitäten verfügen, um eine systematische und kontinuierliche Marktbeobachtung durchzuführen.
- Verbraucherorganisationen müssen über die notwendigen Ressourcen verfügen, um Verbraucherrecht kollektiv durchzusetzen und Verbraucher und die Politik zu beraten.

### **Staatliche Aufsicht und Verbraucherorganisationen**

- Verbraucherorganisationen benötigen ein qualifiziertes Beschwerderecht gegenüber Aufsichtsbehörden (in Anlehnung an das UK ‚super complaint‘).
- Zwischen Verbraucherorganisationen und Aufsichtsbehörden müssen institutionalisierte Kommunikationskanäle existieren.

### **Forschung**

- Die Verbraucherbeforschung muss ausgebaut und institutionalisiert werden und sich insb. mit Fragen zu Marktanalysen, Ursachenanalysen und Gesetzesfolgenabschätzungen befassen.

## Handlungsbedarf hinsichtlich der Verbraucherorganisationen

### **Mandat / Aufgabe**

- Das Mandat sollte sich nicht nur auf die Missbrauchsbekämpfung beschränken, sondern auch die präventive Gestaltung von Verbrauchermärkten beinhalten.

- Verbraucherorganisationen sind primär zuständig für Marktbeobachtung, Intervention (kollektive Rechtsdurchsetzung) und Politik- und Verbraucherberatung.
- Balance zwischen sektoraler Fachkompetenz und Blick für horizontale Fragen.
- Zwar müssen Probleme in Märkten marktspezifisch adressiert werden. Allerdings darf hierbei nicht der Blick für horizontale/ marktübergreifende Herausforderungen verlorengehen.

**Der Schwerpunkt sollte auf folgenden Märkten liegen**

- Jüngst liberalisierte und deregulierte Märkte, sich stark durch neue Technologien entwickelnde Märkte und Märkte für Vertrauensgüter.

**Zusammenarbeit mit Aufsicht**

- Verbraucherorganisationen müssen über ein qualifiziertes Beschwerderecht verfügen. Zwischen Verbraucherorganisationen und Aufsichten müssen institutionalisierte Kommunikationskanäle existieren.

**Dialog- und Sanktionsmöglichkeiten des Internets nutzen**

- Verbraucherinteressen sollten heute auch über das Internet erhoben und durchgesetzt werden.

*Folien siehe Anhang B*

---

# Wer beobachtet Märkte aus Verbrauchersicht? - Erkenntnisse und Vorschläge für eine effiziente Interessenvertretung

Gerd Billen  
Vorstand vzbv



**„Wir wollen keinen Nachtwächterstaat- wir wollen einen Marktwächterstaat.“**

Gerd Billen eröffnete seinen Vortrag mit der Feststellung, dass man in der Verbraucherpolitik aus der Phase des „Getriebenseins“ komme, in der nicht Politik und Verbraucherschützer die Agenda setze, sondern die Medien. Um nicht länger „Getriebene“ zu sein, müsse Verbraucherpolitik deshalb systematischer werden und auf Forschung, Marktauswertung und Marktbeobachtung basieren. Dazu müsse man Instrumente entwickeln.

## Was ist auf den Märkten los?

Er führte weiter aus, dass in den letzten Jahren neue Märkte entstanden seien, so zum Beispiel im Bereich Telekommunikation oder Energie. Dort, wo der Staat infolge der Liberalisierung nicht mehr alleiniger „Anbieter“ sei, müsse er für eine funktionierende Marktaufsicht sorgen. Man habe es aber vielfach mit einer überforderten Aufsicht zu tun, beispielsweise bei den Gewerbeämtern die neu-

erdings für den Finanzvermittlermarkt zuständig seien. Auf dem Digitalen Markt gebe es noch gar keine Marktaufsicht.

Verbraucherinnen und Verbraucher seien aber auf eine funktionierende Marktaufsicht angewiesen. Denn die große Mehrheit – 80 Prozent – seien sog. „vertrauende Verbraucher“. Sie wollen sich einfach darauf verlassen können, dass die angebotenen Dienstleistungen und Produkte den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Zehn Prozent seien „verletzliche Verbraucher“, die besonderer Aufmerksamkeit bedürften. Und die restlichen 10 Prozent seien „verantwortungsvolle Verbraucher“, die in der Lage seien, sich selbstständig auf dem Markt bewegen zu können.

Die Folgen komplexer Märkte seien: „Verbraucherverwirrung“ bis hin zu finanziellen Schäden.

## Wie werden Märkte in den Blick genommen?

Gerd Billen erläuterte weiter, dass es zwar eine Reihe von Akteuren gäbe, so zum Beispiel die BaFin. Eine systematische Beobachtung und Auswertung der Märkte aus Verbraucherperspektive fände jedoch nicht statt. Überdies gäbe die Aufsicht nur spärlich oder gar keine Informationen über ihre Erkenntnisse heraus. Die Behörden hätten vielfach keine explizite Zuständigkeit für den kollektiven Verbraucherschutz, so z.B. die BaFin. Schließlich, so Billen, gäbe es Zielkonflikte bei den Aufsichtsbehörden. Deshalb sei eine neue Architektur bei der Marktbeobachtung einerseits und der Aufsicht andererseits erforderlich.

In dieser neuen Architektur sei der „Marktwächter“ als „Intermediär“ angedacht. Seine Aufgabe sei die systematische Marktbeobachtung und Analyse aus Verbrauchersicht. Er sei damit Sensor und Frühwarnsystem für systemische – nicht nur individuelle – Probleme. Seine Erkenntnisse stelle er den Aufsichts- und Regulierungsbehörden zur Verfügung. Das Konzept der Marktwächter verzahne damit neu die zivilgesellschaftliche mit der staatlichen „Kontrolle“. Das garantiere einen höheren Erkenntnisgewinn und ermögliche einerseits der Aufsicht einen größeren Handlungsspielraum, aber auch der Politik. Für die Wirtschaft fördere der Marktwächter einen fairen Wettbewerb. Könnten sich die Verbraucherinnen und Verbraucher besser orientieren, hätten schließlich auch sie mehr Chancen als Risiken.

Die Rolle des Marktwächters folge, so Billen, einem Dreiklang: „Erkennen, informieren, handeln“.

**Was seien die Zielmärkte für die Marktwächter?**

Finanzen, Energie, Gesundheit, Lebensmittel, Digitale Welt.

*Folien siehe Anhang C*

---

# Verbraucherinteressen stärken – Marktwächter einführen

Kerstin Tack, MdB  
Arbeitsgruppe Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz



„Brauchen wir einen marktkonformen Verbraucher oder einen verbraucherkonformen Markt?“

Dieser Frage ging Kerstin Tack, MdB, SPD Bundestagsfraktion in ihrem Vortrag nach.

Als Analyse des derzeitigen Zustandes auf den liberalisierten Märkten ist festzustellen, dass die Anbieter- und die Nutzerseite nicht auf gleicher Augenhöhe agieren.

Wir wollen, dass die Wirtschaft den Menschen dient und nicht umgekehrt. Deswegen wollen wir Verbraucherinnen und Verbraucher so befähigen, dass mindestens annähernd Augenhöhe hergestellt wird. Dafür müssen die Märkte beobachtet werden, Missstände aufgedeckt und auch bekämpft werden. Noch findet aber ein systematisches Erkennen, Erforschen und Analysieren von Missständen nicht statt.

Aus Sicht der SPD ist es Aufgabe der Politik, Verbraucherpolitik aus einem Guss anzubieten. Das heißt, es ist nicht nur eine gute staatliche Aufsicht zu garantieren,

sondern auch die zivilen Verbraucherorganisationen müssen gestärkt werden. Sie erkennen durch die Beratung der Einzelnen die Problemlagen. Es dauert aber lange, bis massenhaft auftretende Probleme publik werden.

Eine Verbesserung des Systems heißt nach dem Modell der SPD-Fraktion: **Marktwächter**.

Marktwächter bieten gleichberechtigte Alternativen für die Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber den Anbietern und sind somit ein Gesamtkonzept zur Stärkung der Verbraucherinteressen.

Wir wollen diese Marktwächter für die Bereiche Finanzen, Energie, Gesundheit und die digitale Welt. Für den Bereich Lebensmittel gibt es schon das positive Beispiel mit dem online Portal [www.lebensmittelklarheit.de](http://www.lebensmittelklarheit.de), das gegen massive Kritik der Lebensmittelwirtschaft eingerichtet wurde. Mit dem Portal wird aber Vertrauen in den Markt zurückgewonnen, wenn sich Verbraucher ernst genommen fühlen und alle profitieren.

Marktwächter sollen den Markt aus der Perspektive der Verbraucherinnen und Verbraucher beobachten, um Missstände aufzudecken. Aber es können natürlich auch positive Beispiele hervorgehoben werden. Der Marktwächter soll sowohl Verbraucherinnen und Verbraucher, aber auch die Anbieter von Waren und Dienstleistungen unterstützen. Denn „schwarze Schafe“ aufzuspüren, hilft auch den Unternehmen, die gute Arbeit machen.

Marktwächter sind also staatlich beauftragte, aber unabhängige zivilgesellschaftliche Verbraucherschutzorganisationen.

Wir wollen die Verbraucherzentralen mit dieser Funktion ausstatten und massiv finanziell unterstützen.

Bisher machen die Verbraucherzentralen durch ihre Beratungstätigkeiten bereits gute Arbeit. Sie erkennen, ob es sich um individuelle oder systemische Probleme für alle handelt. Sie können „schwarze Schafe“ und Missbrauch aufdecken und transparent machen.

Mit der Marktwächterfunktion soll diese Sensorfunktion im staatlichen Auftrag durchgeführt werden. Dafür müssen natürlich finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Analyse und Weitergabe von Erkenntnissen an die Aufsichtsbehörden müssen aber dort auch zu Konsequenzen führen.

Das gemeinsame Interesse sollte sein: alle Beteiligten am Markt sollen Hand in Hand agieren. Noch sind Verbraucherinnen und Verbraucher der schwächere Teil und ihnen soll mit dem Marktwächter eine kollektive Stimme gegeben werden.

Am detailliertesten hat die SPD-Fraktion vor dem Hintergrund vieler falsch beratener Privatanleger die Rolle des **Finanzmarktwächters** konzipiert.

Gerade auf dem Finanzmarkt erscheint uns durch viele Beispiele ein Marktwächter besonders hilfreich und nötig. Durch steigende Komplexität der Angebote und ausschlaggebende Fragestellungen: welche Produkte werden verkauft, wird danach geguckt, ob ein Produkt zum Kunden passt, oder geht es eher um das Interesse der Verkäufer, bestimmte Produkte an den Kunden zu bringen? Sind Informationsblätter ausreichend und transparent? muss hier Abhilfe geschaffen werden.

Wir meinen es gibt zu wenig Markttransparenz und im Verbrauchersinn ist auch die Aufsicht noch nicht stark genug.

Wir wissen, dass das Wort „Wächter“ auf der Anbieterseite bisher Ablehnung hervorruft. Es besteht zwar wenig Dissenz in der Frage, dass die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher gestärkt und ausgebaut werden sollen, strittig ist aber wie eine bessere Transparenz zu schaffen ist.

Wir wollen die Verbraucherzentralen zu Finanzmarktwächtern weiterentwickeln und stärken. Wir meinen, dass 10 Mio. Euro dafür nötig sind.

Mit Anträgen hat die SPD dies auch schon im Parlament gefordert, bisher ist es aber bei der Regierung auf taube Ohren gestoßen.

Konkret soll der Finanzmarktwächter die „5 Bs“ umsetzen:

**Beobachten!**

- wo gibt es Fehlentwicklungen auf dem Markt?
- Analysen: Wo werden VerbraucherInnen am Finanzmarkt systematisch benachteiligt?

**Beraten !**

- Finanzberatungsangebote intensivieren
- aus der laufenden Praxis heraus Erkenntnisse gewinnen

**Bewerten!**

- Verbraucherberatung auswerten
- Transparenz herstellen
- u.a. Onlineaustausch der VerbraucherInnen
- gegebenenfalls warnen

**Bearbeiten!**

- Handlungsempfehlungen an die Politik entwickeln
- Hinweise an Aufsichtsbehörde geben
- Vorschlag zur Abhilfe an Wirtschaft

**Bekämpfen!**

- Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zur Entscheidung zwingen (6 Monate)
- Abmahnungen und Unterlassungsklagen bspw. bei fehlerhaften Banken-AGB

Weitere Marktwächter soll es nach Auffassung der SPD-Fraktion in den Bereichen Gesundheit, Energie und der digitalen Welt geben.

Auch diese Aufgaben sollen bei den Verbraucherzentralen angesiedelt werden, die dafür eine entsprechende finanzielle Ausstattung erhalten. Mit den Marktwächtern werden Verbraucherinteressen in Deutschland gestärkt, denn neben den individuellen Verbraucherschutz tritt dann ein gestärkter kollektiver Verbraucherschutz.

Für die anderen Marktwächterbereiche befindet sich die SPD-Fraktion noch in der Konzeptionsphase.

Wir meinen aber, im Bereich **Energie** muss es eine Rechtsstärkung der Verbraucherinnen und Verbraucher geben.

Fragen und Aufgaben sind hier:

- wie ist die Verbraucherseite in der Aufsicht (Bundesnetzagentur) beteiligt,
- wie ist die Qualität der Angebote, wie sehen Vertragsklauseln aus, wie kann mehr Transparenz und Preisvergleich geschaffen werden.

Im **Gesundheitsbereich** wollen wir die Patientinnen und Patienten gemeinschaftlich mit den bereits bestehenden Angeboten wie z.B. der Unabhängigen Patientenberatung stärken. Gerade in dem für den Einzelnen sensiblen und verletzlichen Bereich der Gesundheit braucht es mehr Unterstützung.

Der Marktwächter soll für Qualität und Leistungstransparenz sorgen. Im gemeinsamen Bundesausschuss müssen die Verbraucherorganisationen gestärkt werden.

Explizit soll der Marktwächter die Individuellen Gesundheitsleistungen beobachten, über Nahrungsergänzungsmittel aufklären und beraten, sowie z.B. Transparenz bei den privaten Zusatzversicherungen herstellen. Aber auch die Themenbereiche Apotheken und Pflege müssen einen Stellenwert bekommen.

Der Bereich **Digitale Welt** ist bis jetzt am wenigsten reglementiert. Hier gilt es herauszufinden, wo gibt es bereits Verbraucherbeteiligung (Bundesnetzagentur, Bundeskartellamt) und wie kann sie gestärkt werden. Große Herausforderungen sind aber auch der Datenschutz sowie das Urheberrecht. Eine Gesamtanalyse des Marktes und wo es Lücken gibt, welche Dienstleistungen im Netz sind zu verbessern, stehen hier zunächst im Vordergrund.

Zusammenfassend gilt für die SPD:

Politik ist gut beraten, wenn sie für Verbraucherinnen und Verbraucher gute Rahmenbedingungen auf dem Markt schafft. Schutz auf der einen, aber Stärkung auf der anderen Seite ist hier die große Herausforderung. Wir meinen, dass der individuelle Verbraucherschutz verstärkt in einen kollektiven Verbraucherschutz übergehen muss.

Eine Stärkung der Verbraucherseite und eine Stärkung der Kommunikation zwischen Verbrauchern und Anbietern nützt allen Seiten. Denn auch die Anbieter profitieren von gut informierten Verbrauchern und der Bewertung ihrer Produkte auf dem Markt.

Unser Marktwächterkonzept bietet dafür eine gute Lösung.

*Folien siehe Anhang A*

---

# Die Marktwächteridee - taugliches Mittel zur dauerhaften Stärkung der VerbraucherInnen - Podiumsdiskussion

Dr. Carsten Sieling, MdB

Gerd Billen, vzbz

Dr. Christian Thorun, ConPolicy

Herbert Jütten, Bundesverband deutscher Banken

Dr. Bernhard Rohleder, BITKOM



(v. l. n. r.: Alfred Eichhorn, Dr. Carsten Sieling, Herbert Jütten, Gerd Billen)

Auch wenn in der auf die Impulsreferate folgenden Podiumsdiskussion von Seiten der Wirtschaftsvertreter – Herbert Jütten vom Bankenverband und Dr. Bernhard Rohleder vom BITKOM – teilweise Vorbehalte geäußert wurden, waren sich alle einig, dass die Einführung von Marktwächtern den Verbraucherschutz stärken werde. Dr. Carsten Sieling, Mitglied im Finanzausschuss, machte in der Diskussion deutlich, dass Verbraucherpolitik für die SPD auch Sozialpolitik sei. Die schwächeren Verbraucher würden häufiger Opfer von unseriösen Anbietern, deshalb brauchten sie Unterstützung. .

Moderiert wurde die Konferenz und Diskussion von Alfred Eichhorn, Journalist. Folgende vier Kernfragen ließen sich in der Diskussion ausmachen: Die Frage nach der Rolle der Nachfrageseite auf dem Markt. Die Frage, wo die Anbieterseite beim Verbraucherschutz steht. Die Frage, welche Rolle staatliche Aufsichtsbehörden übernehmen werden. Sowie die Frage, wie Fehlentwicklungen im Markt erkannt werden sollen.

Im Einzelnen äußerten sich die Diskutanten wie folgt:

**Dr. Bernhard Rohleder** ist Hauptgeschäftsführer des Branchenverbandes Bitkom e.V. seit seiner Gründung im Jahr 1999. Der Verband vertritt die Interessen von mehr als 1700 Unternehmen der IT Branche.

Dr. Rohleder zeigte Verständnis für die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher. Er führte aus, dass zur Vertretung der Verbraucherinteressen jedoch gerade die digitale Branche schon heute sehr viele Möglichkeiten biete. Bewertungsportale im Internet funktionieren bereits recht gut. Hier können Verbraucherinnen und Verbraucher schnell und übersichtlich Produkte auswählen und bewerten, so Herr Dr. Rohleder. Ein stetiger Qualitätswettbewerb sei dadurch garantiert, denn im Netz sei der Konkurrent nur einen Klick entfernt. Öffentlich finanzierte Institutionen würden nicht zu mehr Qualität im Bewertungsmarkt führen. Vorzugswürdig sei es, die vorhandenen Bewertungsportale zu stärken, zu prüfen und gegebenenfalls zu zertifizieren.

Unter dem Stichwort open innovation lassen schon jetzt viele Unternehmen die Verbraucherinnen und Verbraucher an der Entwicklung eines Produktes mitwirken. So können individuelle Wünsche von Beginn an aufgenommen werden. Einen Marktwächter bewertete Dr. Rohleder angesichts dieser Entwicklung für die digitale Welt eher als anachronistisch.

Selbstverständlich haben die Unternehmen auch wirtschaftliche Interessen, aber auf dem Verbraucherauge seien sie nicht völlig blind, führte Herr Dr. Rohleder weiter aus. Die Firmen seien sich darüber bewusst, dass sie loyale und zufriedene Kunden brauchen, denn es herrsche auch diesbezüglich hoher Wettbewerbsdruck. Das unterscheide den digitalen Markt maßgeblich von allen anderen Märkten.

Schon jetzt kümmere sich die Bundesnetzagentur intensiv um die Belange der Verbraucherinnen und Verbraucher. So bearbeitet die BNetzA jedes Jahr zigtausende von Verbraucherbeschwerden. Sollte es Fehlentwicklungen im Markt geben, sind meistens die Konkurrenten die ersten, die Hinweise an die Bundesnetzagentur liefern, so dass diese zügig abgestellt werden können. Die Bundesnetzagentur verfüge über ausreichende Eingriffsmöglichkeiten.

Die Beteiligung der Verbraucherinnen und Verbraucher und ihre Bewertung der Produkte werde auch durch die Industrie selbst gewünscht. Es stelle sich die Frage wie man dieser Entwicklung gerecht werden kann. Aktuelle Entwicklungen und Impulse greife die Industrie auf, wie an der Vereinheitlichung des Handyladekabels deutlich werde (mit Ausnahme eines Anbieters). Viele Verbraucherdebatten haben bereits dazu geführt, dass sich Unternehmen aus dem deutschen Markt zurückziehen, beispielsweise bei den Geodatendiensten. Im Fokus des von Dr. Rohleder vertretenen Verbandes stehe daher die Frage, wie Deutschland von einem Nachfragemarkt wieder zu einem Angebotsmarkt werden kann, um so auch neue digitale Angebote mit einem deutschen Rechtsverständnis entwickeln und exportieren zu können. Bei dieser Herausforderung würden Marktwächter nicht hilfreich sein können.

**Gerd Billen** ist Vorsitzender des Verbraucherzentrale Bundesverbandes. Er führte aus, dass für die Interessenvertretung der Verbraucher immer noch Personal fehle. Im Gegensatz zu den Anbietern beschäftigen die Verbraucherzentralen erheblich weniger Mitarbeiter um den Markt zu analysieren

und zu beobachten. Eine eingehende Beobachtung muss aber stattfinden, damit die Stimme der Verbraucher auf dem Markt gestärkt werden kann.

Im Gegensatz zu den Verbrauchern ist die Anbieterseite sehr gut organisiert und verfügt über einen großen Einfluss ihre Interessen durchzusetzen. Der Verbraucherschutz muss von den Verbraucherinnen und Verbrauchern selbst organisiert werden. Mit der Einführung eines Marktwächters würde diese Aufgabe institutionell verankert.

Zum konkreten Verhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Verbraucherschutzorganisation lohnt sich ein europäischer Vergleich. Dort haben die Aufsichtsorganisationen den Verbraucherschutz in ihrer Zielbestimmung, Verbrauchervertreter sitzen in Beiräten und es herrscht eine größere Offenheit. In Deutschland fehlt der Wille bei der BaFin und dem BMF.

Zur Lösung der Probleme von Verbrauchern auf dem Finanzmarkt muss die BaFin den Verbraucherschutz als Mandat in Ihre Aufgabenstellung geschrieben bekommen. Das ist auch im deutschen Recht nichts ungewöhnliches, beispielsweise bei der Bundesnetzagentur. Ohne dieses Mandat wird die BaFin aber nicht aktiv werden können. Sie solle zwar nicht einen ProduktTÜV für jedes einzelne Produkt machen, aber sie muss Prozesse erkennen und auf Fragen reagieren. Der Finanzmarkt ist ein Push Markt, das heißt das Angebot hängt davon ab wie hoch der Provisionsanteil an ihm ist. Mit dieser Frage hat sich die BaFin nie systematisch beschäftigt. Das Problem liegt in der inneren Organisation der Banken. Dort könnte die BaFin aktiv werden. Daher muss der gesetzliche Auftrag in die Bestimmungen der BaFin aufgenommen zu werden. Analog wie bei der Bundesnetzagentur, die schon jetzt aus sich heraus beim Thema Telefonwerbung aktiv wird.

Mit der Einführung eines Marktwächters können einzelne Verbraucherzentralen ihre Kapazitäten bündeln und so Kompetenzzentren für einzelne Märkte schaffen. Mehr Mitarbeiter können den Markt besser beobachten, tiefere Analysen schreiben, Wissenschaft betreiben und Fragen der Verbraucher auswerten. Der VZBV bündelt die Ergebnisse und adressiert sie an die Politik in Berlin und Brüssel. So kann Fehlentwicklungen im Markt vorgebeugt werden und Verbraucherinnen und Verbraucher wirksam vor Verlusten geschützt werden.

**Herbert Jütten** vertritt den Bundesverband deutscher Banken in seiner Funktion als Geschäftsführer für Finanzmärkte. Der Bankenverband ist der Dachverband der deutschen privaten Banken, etwa 150 Institute, darunter die bekannten großen Banken aber auch regional aktive kleinere Häuser, die ihre Kernkompetenz im Wertpapiergeschäft entwickelt haben und mit ihren Dienstleistungen den Kunden zur Verfügung stehen. Der Bankenverband selbst hat seinen Sitz in Berlin und beschäftigt 160 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Ein Schwerpunkt von Herrn Jütten in der Hauptgeschäftsführung des Bankenverbandes ist das Wertpapiergeschäft und damit auch die Anlageberatung.

Herr Jütten führte aus, dass es spätestens seit der Finanzkrise und der Insolvenz der Lehman Brothers Bank 2008 intensive Debatten mit der Verbraucherseite gäbe. Es sei unbestritten, dass auf dem Finanzmarkt etwas schief gegangen ist. Das Vertrauen der Kunden in die Banken sei verloren gegangen. Die Institute arbeiten intensiv daran, das Vertrauen der Kunden zurückzubekommen.

Die internen Debatten und Ursachenforschung zur Finanzkrise in den Banken haben bereits zu Verbesserungen geführt. Es seien neue Methoden im Interesse der Kunden eingeführt worden: neue Beratungsformen, Verbesserung von internen Prozessen, Dokumentation der Beratung, Einführung von Produktinformationsblättern. Der Umgang mit den Kunden habe einen höheren Stellenwert bekommen. Das Kundeninteresse soll Vorrang vor der Honorierung des Verkäufers haben.

Dass die Stimme der Verbraucherinnen und Verbraucher im Finanzmarkt gestärkt wird, werde von dem Verband dessen Interessen Herr Jütten vertritt grundsätzlich positiv aufgenommen. In Deutschland habe aber die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Bafin) bereits eine „Wächterfunktion“ über die Finanzwirtschaft.

Die Aufsichtsfunktion der Bafin habe international und national einen hohen Stellenwert. Die Bafin dürfe ihre Reputation nicht gefährden, indem sie sich von einer Seite aus treiben lässt. Die Bafin könne den Markt einschätzen und kontrollieren und die derzeitigen Kontrollen der Finanzprodukte zeige bereits Wirkung.

Die Aufgaben der Bafin – so Herr Jütten - sind klar geregelt und werden gut ausgeführt. Die Bafin mache nicht nur Solvenzaufsicht, d.h. sie sei nicht nur zuständig aufzupassen, ob eine Bank insolvent zu gehen drohe oder nicht. Vielmehr betreibe sie in einer 2. Abteilung in Frankfurt am Main auch Marktaufischt, indem sie den Wertpapiermarkt beobachte. Dabei kontrolliere sie nicht das einzelne Verbraucherschutzrecht, sondern überprüfe kollektiv, ob Verbraucherrechte durch strukturelle Missstände beeinträchtigt sind.

D.h. durch diese Aufsichtstätigkeit betreibt die Bafin bereits kollektiven Verbraucherschutz und dieses Modell sollte nicht so hinterfragt werden, dass die Reputation beschädigt wird.

In Großbritannien liege die Aufsicht über Solvenz und Verbraucherschutz vollkommen in staatlicher Hand, in einer Institution mit einem Ombudsmann. Das System könne insofern nicht direkt mit Deutschland verglichen werden. Herr Jütten gesteht aber ein, dass es in Deutschland noch einige Punkte zu regeln gibt. Mit dem zur Zeit debattierten Finanzaufsichtsgesetz sind seiner Meinung nach bereits Verbesserungen auf dem Weg. Unter anderem werde auch ein formalisiertes Beschwerderecht und ein Verbraucherbeirat kommen. Diese Verbesserungen seien gut und die Stärkung der Verbraucherrechte finde durchaus auch Gehör beim Bankenverband.

Zur Idee der Marktwächter äußerte Herr Jütten die Bedenken, dass hier ohne Not ein zweigleisiges Aufsichtssystem geschaffen werde. Grundsätzlich befürworte er zwar eine Stärkung der Verbraucherstimme, die Aufsicht sollte aber staatlich bleiben.

Das Marktwächtermodell scheint ihm also nicht die richtige Lösung zu sein, da es an den Kompetenzen der Bafin kratzt. Auch stelle sich zusätzlich die Frage, wie es mit der Unabhängigkeit der Marktwächter aussieht.

Zu den anschließenden Fragen aus dem Publikum wiederholt Herr Jütten nochmals seine Auffassung, dass es bei dem zweigleisigen System von Bafin und Verbraucherorganisation bleiben sollte und kein neues Modell nötig sei.

Die Bafin müsse Missstände in den Strukturen der Bankhäuser überprüfen und tut das auch sehr intensiv. Zu den Aufgaben der Bafin gehöre es aber nicht einzelne Kunden zu beraten. Der individuelle Anlegerschutz sei eine zivile Angelegenheit.

Aus seiner beruflichen Erfahrung heraus kann Herr Jütten bestätigen, dass durch die Bafin festgestellte Missstände in den Instituten korrigiert werden. Dies geschehe dann aber intern in den Instituten selbst und nicht öffentlich. Zum Beispiel könne die Bafin Berater überprüfen und durchaus anhand der Dokumentation abgleichen, ob in der Kundenberatung dem Kunden das passende Produkt empfohlen wurde. Insofern ist aus seiner Sicht und Erfahrung das Vertrauen in die Arbeit der Bafin gerechtfertigt.

Am Beispiel der Kritik an zu hohen Dispozinsen werden aus seiner Sicht die unterschiedlichen Strukturen deutlich: die Bafin werde nur aktiv, wenn etwas unrechtmäßig ist. Bei den Dispozinsen konnte sie das jedoch nicht feststellen. In der öffentlichen und politischen Diskussion gäbe es den Vorwurf, hohe Dispozinsen seien ungehörig. Insofern sei die Stimme der Verbraucher zwar auf dem Markt nötig, die Behandlung müsse aber zweigleisig bleiben: Die Verbraucherorganisationen sollen neben den Aufsichtsbehörden arbeiten, die dann das Recht vollziehen.

Die Regulierung des Grauen Kapitalmarktes sei auch dem Bankenverband ein echtes Anliegen, und dabei sei er sich mit der SPD einig. Im Gesetz sei geregelt, dass nur die regulierte Kreditwirtschaft von der Bafin kontrolliert wird. Für den sogenannten Grauen Markt wurden zwar Qualitätsstandards festgeschrieben, aber die Überwachung durch die Gewerbeämter sei eine Lösung, die keine ist. Auch dieser Markt müsste von der Bafin reguliert werden.

**Dr. Carsten Sieling** ist seit 2009 Bundestagsabgeordneter für die Freie Hansestadt Bremen und Mitglied des Finanzausschuss. Dr. Carsten Sieling betonte eingangs, dass Verbraucherinnen und Verbraucher den Anbietern strukturell unterlegen seien. Auch die soziale Marktwirtschaft funktioniere nicht mehr, wenn sie strukturelle Nachteile für Verbraucherinnen und Verbraucher z.B. durch Informationsasymmetrien schaffe. Deshalb sei Verbraucherpolitik zentral für eine gute Sozialpolitik. Seine Vorstellung sei die des verbraucherkonformen Marktes und nicht die des marktkonformen Verbrauchers.

Die Anbieterseite, so Dr. Carsten Sieling MdB, unterstützt zwar Initiativen für mehr Verbraucherefreundlichkeit, dennoch gebe es weiter Marktversagen und Fehlentwicklungen auf den Märkten, wo gegenseitige Interessen bestehen. Dort sei die Anbieterseite aber oftmals „Marktwächter in eigener Sache“.

Dr. Carsten Sieling MdB führte weiter aus, dass die SPD mit dem Marktwächterkonzept keine bestehenden staatlichen Institutionen wie die BaFin beschädigen oder gar abschaffen will. Im Gegenteil: Im Zusammenspiel mit den Marktwächtern würde sie sogar gestärkt, weil sie schlagkräftiger würde. Dazu müsse der Verbraucherschutz speziell bei der BaFin auch institutionell verankert werden, zum Beispiel durch ein klares Aufsichtsziel Verbraucherschutz in den Gesetzen.

Die Marktwächter bieten die Chance, gezielt und reaktionsschnell Fehlentwicklungen auf dem Markt zu beobachten und an die Aufsicht weiterzuleiten. So ist auch die Nachfrageseite institutionell stark vertreten. Letztlich wolle auf dem Markt einer Geld verdienen, der andere möglichst wenig ausgeben.

An deren Schnittstelle soll der Marktwächter agieren. Die Marktwächter seien zudem unbürokratisch organisiert.

Nachdem sich **Christian Thorun** in seinem Vortrag bereits positioniert hatte, trug er zur Podiumsdiskussion insbesondere Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich bei:

Er wies darauf hin, dass in Großbritannien im Finanzdienstleistungsbereich Solvenz- und Marktaufsicht in einer Behörde vereint funktionieren. Daneben existiert ein gut organisierter Verbraucherbeirat mit einem starken Mandat und eigenem Sekretariat. Beschwerden laufen zentral bei einem Ombudsmann zusammen, der in einem engen und institutionalisierten Austausch mit der Finanzaufsicht steht.

Auf die Frage, was man vom Modell Großbritanniens noch lernen kann, antwortete Herr Thorun, dass bereits Anfang des Jahres 2000 sektoral sogenannte Watchdogs eingeführt wurden. Diese wurden staatlich finanziert und waren in den Bereichen Telekommunikation, Mobilität und Energie zuständig. In der Zwischenzeit hat man aber festgestellt, dass die Aufsplittung in Teilmärkte nicht unbedingt sinnvoll ist, weil es Querschnittsaufgaben gibt. Die Zusammenführung unter einem Dach erscheint daher durchaus als sinnvoll. Allerdings stehen die Watchdogs und Verbraucherorganisationen in Großbritannien wegen der Haushaltskürzungen stark unter einem Sparzwang. Insgesamt kann aus dem Beispiel Großbritannien jedoch die Lehre gezogen werden, dass eine Bündelung der Zuständigkeiten unter einem Dach sinnvoll ist.



(v. l. n. r. Herbert Jütten, Elvira Drobinski-Weiß, Alfred Eichhorn, Gerd Billen, Kerstin Tack, Dr. Carsten Sieling, Dr. Christian Thorun, Dr. Bernhard Rohleder)

# Ausblick und Schlusswort

## Elvira Drobinski-Weiß, MdB Verbraucherpolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion



Sehr geehrte Damen und Herren,

in den 70iger Jahren haben wir das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft neu definiert. Unter dem Motto „mehr Demokratie wagen“ wurden die Verbraucherorganisationen von uns gestärkt. Sie haben erstmals Klagerechte im Bereich der AGB-Kontrolle und bei unlauteren Geschäftspraktiken erhalten, und sollten so zu einem funktionierenden, zu einem fairen Wettbewerb beitragen.

Mit unserem Marktwächterkonzept knüpfen wir genau an diese Forderungen an: Wir wollen das Verhältnis zwischen Marktaufsicht und Zivilgesellschaft weiter entwickeln und damit die Verbraucherinnen und Verbraucher und ihre Interessenvertretung stärken. Mit der Kombination aus Finanzmarktwächter und starker Finanzaufsicht haben wir hierfür ein gutes Konzept.

Wenn Ulrich Kelber den Marktwächter als einen wichtigen Baustein im gesamten Konzept unserer Verbraucherpolitik bezeichnet, hat er recht. Aber

es bleibt noch viel zu tun. Und zwar für uns alle, für alle Beteiligten:

Zunächst einmal spreche ich hier für meine Fraktion: Wir wollen – und das ist auch ein Ergebnis der heutigen Veranstaltung – die Marktwächterkonzepte auch für die anderen Teilmärkte entwickeln. In der Diskussion haben wir ja gesehen, dass dies neben dem Finanzmarkt auch im Energiemarkt, im Markt für die Gesundheitsleistungen und sogar im Markt für die Telekommunikation notwendig ist, auch wenn sich diese Märkte natürlich voneinander unterscheiden.

Es bleibt noch viel zu tun, auch für den Gesetzgeber und für die Aufsichtsbehörden. Wir müssen, so meine ich, die Lücken in der staatlichen Marktaufsicht schließen. Zum Beispiel braucht die Bundesnetzagentur auch auf dem Energiemarkt die Möglichkeit bestimmte Geschäftsmodelle zu kontrollieren und zu untersagen. Ein Fall wie TelDaFax mit mehr als 700.000 geschädigten Verbraucherinnen und Verbrauchern darf sich nicht wiederholen. Hier gehören zum Lückenschluss natürlich auch formalisierte Beschwerderechte für die Verbraucherverbände gegenüber der jeweiligen Aufsicht und funktionierende Verbraucherbeiräte mit effektiven Rechten, auch das klang ja schon verschiedentlich an.

Viel zu tun gibt es auch für den vzbv und für die Verbraucherzentralen, die hier, so wurde auch heute deutlich, eine gute Arbeit leisten. Sie müssen weiter daran arbeiten, die Erkenntnisse aus der Verbraucherberatung systematisch zu erfassen, um so Missstände effektiv aufdecken zu können. Nur dann können sie quasi als Seismograph die Erschütterungen auf den Verbrauchermärkten aufspüren und quasi als Frühwarnsystem an die Marktaufsicht weiter geben.

Und wir müssen die Instrumente der Verbraucherorganisationen verbessern, mit denen sie Verbraucherrechte kollektiv durchsetzen. Eine Reform der kollektiven Klagerechte und der Gewinnabschöpfungsansprüche ist notwendig. Herr Billen, hat sicherlich Recht, wenn er sagt, Marktwächter sind eine WinWin-Situation für alle Beteiligten und ich glaube es ist auch wichtig hier die Betonung auf „alle“ zu legen. Wir sagen: Verbraucherpolitik ist nicht nur Sozialpolitik. Wir verstehen Verbraucherpolitik auch als Wirtschaftspolitik von der Nachfrageseite. Das heißt, wenn wir von der Nachfrageseite auch mit einem System von Marktwächtern arbeiten können, dann kommen Anbieter und Nachfrager auf gleiche Augenhöhe.

In diesem Sinne haben wir unsere Aufgaben. Ich bitte Sie daran weiter zu arbeiten, die Verbraucherinnen und Verbraucher werden es Ihnen danken.

Und mir bleibt nur übrig, mich für die Bundestagsfraktion noch einmal zu bedanken, dass Sie heute zu uns gekommen sind. Ich darf mich bei unseren kompetenten Referenten bedanken und bei unserem sehr guten Moderator, herzlichen Dank dafür Herr Eichhorn.

Wir sagen sonst immer in diesem Saal: „Die Sitzung ist geschlossen“. Aber ich möchte auch noch sagen: „Ran an die Arbeit!“

Vielen Dank!

---

# Anlagenverzeichnis

Anhang A: Kerstin Tack S. 32

Anhang B: Dr. Christian Thorun S. 43

Anhang C: Gerd Billen S. 50

# Anhang A

## Vortragsfolien von Kerstin Tack Verbraucherinteressen stärken – Marktwächter einführen





**Kerstin Tack, MdB**

**Ein Markt in dem viele VerbraucherInnen  
wenigen Unternehmen gegenüberstehen**

**Diese bestimmen Preise und Bedingungen für  
Waren und Dienstleistungen**

**Frage: Brauchen wir den marktkonformen  
Verbraucher oder den verbraucherkonformen  
Markt?**



**Kerstin Tack, MdB**

**Wer erkennt Missstände?**

**Probleme werden beim Einzelnen sichtbar.  
Es dauert lange, bis massenhaft auftrende  
Probleme publik werden.**



**Kerstin Tack, MdB**

**Marktwächter**  
ein Gesamtkonzept zur Stärkung der  
Verbraucherinteressen



| 06.11.2012 | 6

**Marktwächter sind:**

- ❖ **staatlich beauftragte unabhängige zivilgesellschaftliche Verbraucherschutzorganisationen wie Verbraucherzentralen**
- ❖ **die zusätzlich finanziell ausgestattet werden**
- ❖ **um über die Möglichkeiten staatlicher Verbraucherpolitik hinaus,**
- ❖ **für die Rechte der VerbraucherInnen eintreten zu können**



**Kerstin Tack, MdB**

**Die Aufgaben der Marktwächter (5 be`s)**

- **beobachten**  
Anbieterverhalten / Marktanalysen
- **beraten**  
Hinweise systematisch erfassen



**Kerstin Tack, MdB**

- **bewerten**  
unlautere Praktiken aufspüren / Transparent machen und ggf. warnen
- **bearbeiten**  
Anregungen an Aufsicht, Politik und Wirtschaft
- **bekämpfen**  
kollektive Verbraucherinteressen durchsetzen



**Kerstin Tack, MdB**

**Finanzmarktwächter  
ein konkretisiertes Beispiel**



**Kerstin Tack, MdB**

- **steigende Komplexität**
- **zunehmende Produkt- und Tarifvielfalt**
- **Finanzprodukt entspricht nicht immer dem Interesse der VerbraucherIn**
- **geringe Markttransparenz**
- **schwache staatl. Aufsicht im Verbrauchersinn**



**Kerstin Tack, MdB**

✓ **beobachten!**

- wo gibt es Fehlentwicklungen auf dem Markt?
- Analysen: Wo werden VerbraucherInnen am Finanzmarkt systematisch benachteiligt



**Kerstin Tack, MdB**

✓ **beraten!**

- Finanzberatungsangebote intensivieren
- Erkenntnisse gewinnen

✓ **bewerten!**

- Verbraucherberatung auswerten
- Transparenz herstellen
- u.a. Onlineaustausch der VerbraucherInnen



**Kerstin Tack, MdB**

✓ **bearbeiten!**

- Handlungsempfehlungen an Politik
- Hinweise an Aufsichtsbehörde
- Vorschlag zur Abhilfe an Wirtschaft

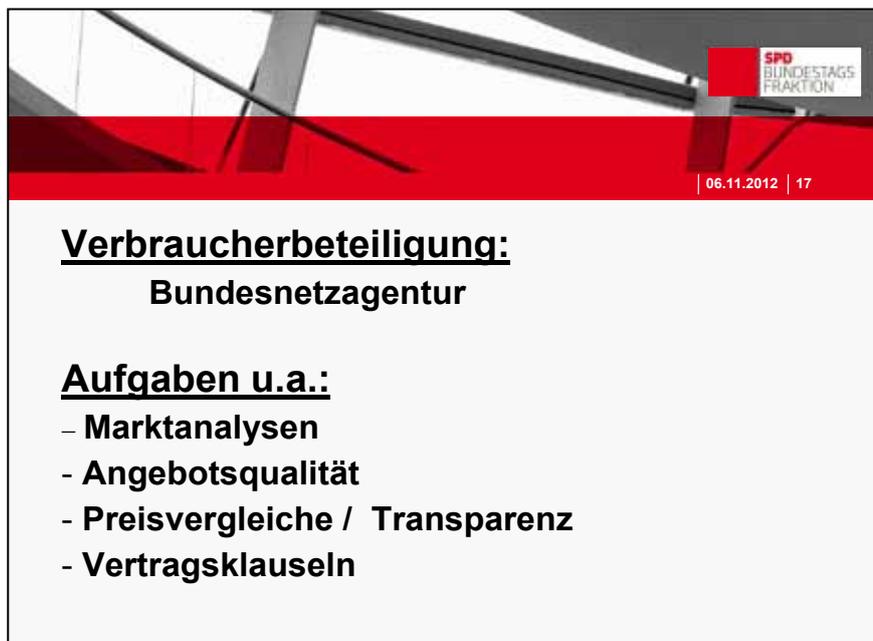
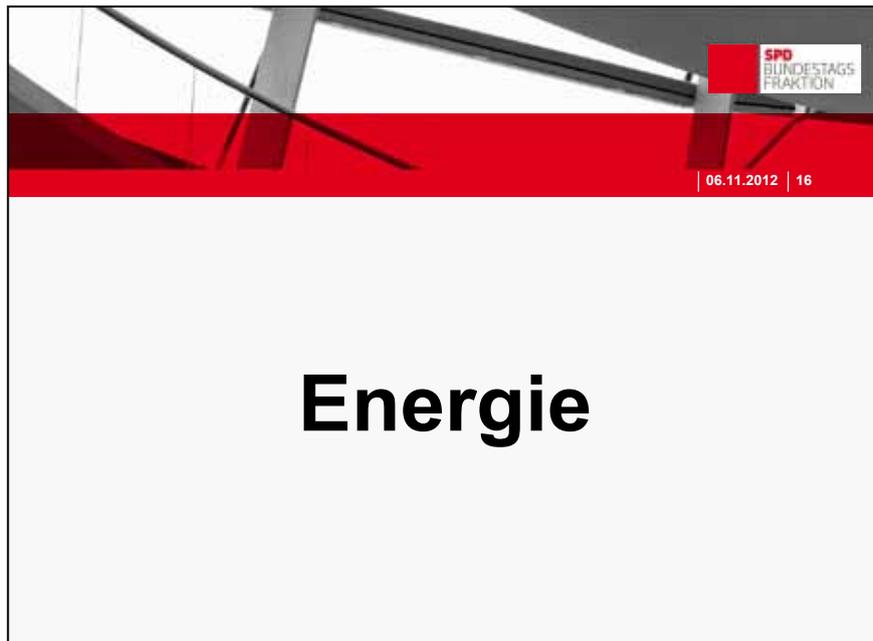


**Kerstin Tack, MdB**

✓ **bekämpfen!**

- Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zur Entscheidung zwingen (6 Monate)
- Abmahnungen und Unterlassungsklagen  
bspw. bei fehlerhaften Banken-AGB







**Kerstin Tack, MdB**

# Gesundheit

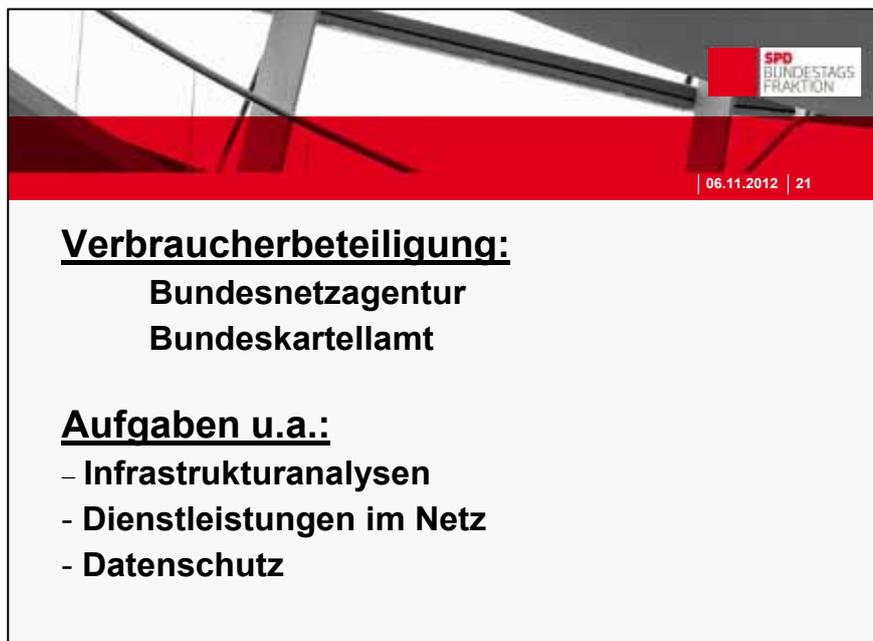


06.11.2012 | 19

**Verbraucherbeteiligung:**  
**Gemeinsamer Bundesausschuss**

**Aufgaben u.a.:**

- Nahrungsergänzungsmittel
- IGeL-Leistungen
- Versicherungen / Kassen
- Apotheken
- Pflege
- Qualitäts- und Leistungstransparenz



# Anhang B

## Vortragsfolien von Dr. Christian Thorun Die Verbraucher am Markt: Standortbestimmung



### Die Verbraucher am Markt: Standortbestimmung

Vortrag im Rahmen der Konferenz „Verbraucherinteressen stärken – Marktwächter einführen“ der SPD-Bundestagsfraktion

Berlin, 05.11.2012  
Dr. Christian Thorun  
ConPolicy GmbH  
Institut für Verbraucherpolitik

Welche empirischen Befunde existieren zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher am Markt?

### BESTANDSAUFNAHME

ConPolicy

## Raster für die Analyse von Märkten aus Verbrauchersicht

Verbraucherfreundlichkeit setzt weit mehr voraus als einen funktionierenden Wettbewerb und Informationen

	Leitfragen
<b>Marktstruktur/ Preise</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verfügen Verbraucher über Wahlalternativen?</li> <li>- Wie entwickelt sich das Preisniveau?</li> <li>- Inwieweit ist der Markt reguliert und reglementiert? Inwieweit existiert eine dezidierte Marktaufsicht? Inwieweit ist diese auch für Verbraucher zuständig?</li> </ul>
<b>Anbieterwechsel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inwieweit erschweren Wechselbarrieren einen Anbieterwechsel?</li> </ul>
<b>Informationen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sind relevante Informationen vorhanden und zugänglich?</li> <li>- Verfügen Verbraucher über notwendige Kompetenzen?</li> <li>- Existieren glaubwürdige Intermediäre?</li> </ul>
<b>Verhaltensaspekte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Werden Verbraucher durch ein framing (wie Voreinstellungen) benachteiligt?</li> <li>- Ist ein Markt „anfällig“ für Selbstüberschätzung oder hyperbolisches Diskontieren?</li> </ul>
<b>Verbraucher- zufriedenheit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie zufrieden sind Verbraucher mit den Waren und Dienstleistungen?</li> <li>- Wie hoch sind Beschwerdezahlen?</li> </ul>



Auch gibt es nicht *die* Verbraucher: Es gibt „vertrauende“, „verletzliche“ und „verantwortungsvolle“ Verbrauchertypen (Wiss. Beirat BMELV).

ConPolicy

## Wesentliche Befunde im Gesamtüberblick (1/2)

Es bestehen „klassische Marktprobleme“ ...

### Wettbewerbsdefizite

- Auf den Energiemärkten und z.T. auf dem Telekommunikationsmarkt bestehen weiterhin erhebliche Wettbewerbsdefizite. Im Energiemarkt herrscht ein Oligopol, das zu überhöhten Verbraucherpreisen führt.
- Im Bereich des Internets und sozialer Medien haben wir es mit z.T. marktbeherrschenden Unternehmen zu tun (Suchmaschinen oder Social Networks).

### Anbieterwechsel

- Vertragsbedingungen, Abrechnung von Abschluss- und Vertriebskosten (FDL), die Gewährleistung der Verfügbarkeit bzw. Verzögerungen beim Anbieterwechsel (Telekommunikation) oder eine unzureichende Interoperabilität (Software oder Social Networks) stellen weiterhin Wechselbarrieren dar.



**Monopolkommission:** „auf den Energiemärkten [bestehen] weiterhin unterschiedliche und zum Teil erhebliche Wettbewerbsdefizite, die konsequent angegangen werden sollten.“



**Bundesnetzagentur:** Beim Anbieterwechsel im Telekommunikationsbereich klagen Verbraucher über Probleme bei der Rufnummernmitnahme oder über nicht eingehaltene Technikertermine.



**EU-Kommission:** Verbraucher in der EU könnten jährlich bis zu €13 Mrd sparen, wenn sie zum günstigsten Energieanbieter wechseln.

ConPolicy

## Wesentliche Befunde im Gesamtüberblick (2/2)

... allerdings werden diese zunehmend ergänzt durch „neue“ Herausforderungen

### Informationen

• Insbesondere durch die steigende Bedeutung von *Dienstleistungen* hat die Produkt- und Tarifvielfalt rapide zugenommen. Dies führt bei Verbrauchern zu einem *information overload* (Verbraucher kapitulieren vor der Informationsbeschaffung und -auswertung) und einem *choice overload* (Verbraucher schrecken ggf. sogar vor einer Konsumententscheidung zurück).

• Hierdurch verschärft sich die Herausforderung, einen Zugang zu glaubwürdigen Informationen sicherzustellen. Probleme existieren etwa durch:

- irreführende Werbeaussagen,
- unlautere bzw. überkomplexe Vertragsbedingungen,
- unzureichende Informationen zu den Risiken eines Produkts (z.B. FDL)
- unverhältnismäßiger Aufwand, Produkte und Dienstleistungen miteinander zu vergleichen,
- mangelnde Hilfestellung in der Verarbeitung von Informationen (Online-Rechner etc.).

### Verhaltensaspekte

• Etwa durch das *Framing* und die Gestaltung von Auswahloptionen werden Verbraucher beeinflusst (z.B. Einwilligungen in Datenweitergabe oder Abschluss von Reiseversicherungen).



**Prognos:** „Marktliberalisierung und verstärkte Eigenverantwortung verlangen mehr Informiertheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern – es verbleiben strukturelle Wissens- und Kompetenzdefizite.“

ConPolicy

## Herausforderungen auf den Punkt gebracht

Die Herausforderungen für Verbraucher konzentrieren sich demnach auf:

- die jüngst *liberalisierten* und *deregulierten* Märkte (Energie, Telekommunikation).
- die sich stark durch neue *Technologien* entwickelnden Märkte (Internet, Online-Handel, Nanotechnologie oder funktionelle Lebensmittel).
- *Vertrauensgüter* (wie FDL, Gesundheit) vs. Such- und Erfahrungsgüter



**EU-Kommission:** Wiederholt schneiden Finanz-, Telekommunikations- und Energiedienstleistungen an schlechtester Stelle im EU Verbraucherbarometer ab.

**Prognos:** Besonders viele geschädigte Verbraucher finden sich in dem Teilmarkt telefonische Gewinnspiele, Abschluss von Mobilfunkverträgen, Wechsel von Strom- und Gasanbietern, Kauf oder Buchung von Bahntickets sowie Inanspruchnahme einer Pflegeleistung.

Finanztest Banken im Test

### Die Blamage geht weiter

**Banken im Test.** Mehrere Monate nach unserem jüngsten Test haben wir die Anlageberatung der Banken erneut unter die Lupe genommen. Die Qualität war damals schon schlecht, jetzt ist sie jämmerlich: sechsmal mangelhaft.

**Stiftung Warentest:** Immer wieder stellen die Tester teils gravierende Defizite in der Anlageberatung fest.



Sind die verbraucherpolitischen Institutionen und Aufsichtsbehörden den heutigen Herausforderungen gewachsen?

**HANDLUNGSBEDARF**



ConPolicy

### Zuständigkeiten im Idealfall und Handlungsbedarf

Aufsicht verfügt nicht oder kommt Aufgabe für Verbraucherschutz nicht in jedem Fall ausreichend nach

Unzureichend, da derzeit nicht systematisch betrieben

	Gesetzgeber	Staatliche Aufsicht	Verbraucherorganisationen	Forschung
Marktbeobachtung	(✓)	(✓)	✓	(✓)
Ursachenanalyse	(✓)	✓	(✓)	(✓)
Interventionen	✓	✓	✓	(✓)
Politikberatung		✓	✓	(✓)
Verbraucherberatung			✓	

Zusammenspiel oft unzureichend – Beispiel Rufnummernmissbrauch oder Abo-Fallen

Derzeit insgesamt noch unzureichend entwickelt und institutionell aufgestellt

**Legende:**  
 □ zuständig  
 (✓) eingeschränkt/ indirekt zuständig

ConPolicy

## Handlungsbedarf hinsichtlich des Gesamtsystems

### Staatliche Aufsicht

- In für Verbraucher relevanten Märkten sollten Marktaufsichtsbehörden auch über ein explizites Mandat und Ermächtigungsgrundlagen für den Verbraucherschutz verfügen.
- In den relevanten Strukturen und Gremien müssen Verbraucherinteressen gleichberechtigt neben Anbieterinteressen vertreten sein.

### Verbraucherorganisationen

- Verbraucherorganisationen müssen über ausreichend Kapazitäten verfügen, um eine systematische und kontinuierliche Marktbeobachtung durchzuführen.
- Verbraucherorganisationen müssen über die notwendigen Ressourcen verfügen, um Verbraucherrecht kollektiv durchzusetzen und Verbraucher und die Politik zu beraten.

### Staatliche Aufsicht und Verbraucherorganisationen

- Verbraucherorganisationen benötigen ein qualifiziertes Beschwerderecht gegenüber Aufsichtsbehörden (in Anlehnung an das UK ‚super complaint‘).
- Zwischen Verbraucherorganisationen und Aufsichtsbehörden müssen institutionalisierte Kommunikationskanäle existieren.

### Forschung

- Die Verbraucherforschung muss ausgebaut und institutionalisiert werden und sich insb. mit Fragen zu Marktanalysen, Ursachenanalysen und Gesetzesfolgenabschätzungen befassen.

ConPolicy

## Handlungsbedarf hinsichtlich der Verbraucherorganisationen

### Mandat / Aufgabe

- Das Mandat sollte sich nicht nur auf die Missbrauchsbekämpfung beschränken, sondern auch die präventive Gestaltung von Verbrauchermärkten beinhalten.
- Verbraucherorganisationen sind primär zuständig für Marktbeobachtung, Intervention (kollektive Rechtsdurchsetzung) und Politik- und Verbraucherberatung.

### Balance zwischen sektoraler Fachkompetenz und Blick für horizontale Fragen

- Zwar müssen Probleme in Märkten marktspezifisch adressiert werden. Allerdings darf hierbei nicht der Blick für horizontale/ marktübergreifende Herausforderungen verlorengehen.

### Der Schwerpunkt sollte auf folgenden Märkten liegen

- Jüngst liberalisierte und deregulierte Märkte, sich stark durch neue Technologien entwickelnde Märkte und Märkte für Vertrauensgüter.

### Zusammenarbeit mit Aufsicht

- Verbraucherorganisationen müssen über ein qualifiziertes Beschwerderecht verfügen. Zwischen Verbraucherorganisationen und Aufsichten müssen institutionalisierte Kommunikationskanäle existieren.

### Dialog- und Sanktionsmöglichkeiten des Internets nutzen

- Verbraucherinteressen sollten heute auch über das Internet erhoben und durchgesetzt werden.

ConPolicy

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**



**Kontaktinformation:**

**Dr. Christian Thorun**  
ConPolicy GmbH  
Institut für Verbraucherpolitik  
Moltkestraße 5  
D-53604 Bad Honnef

[www.conpolicy.de](http://www.conpolicy.de)  
[thorun@conpolicy.de](mailto:thorun@conpolicy.de)

# Anhang C

Vortragsfolien von Gerd Billen

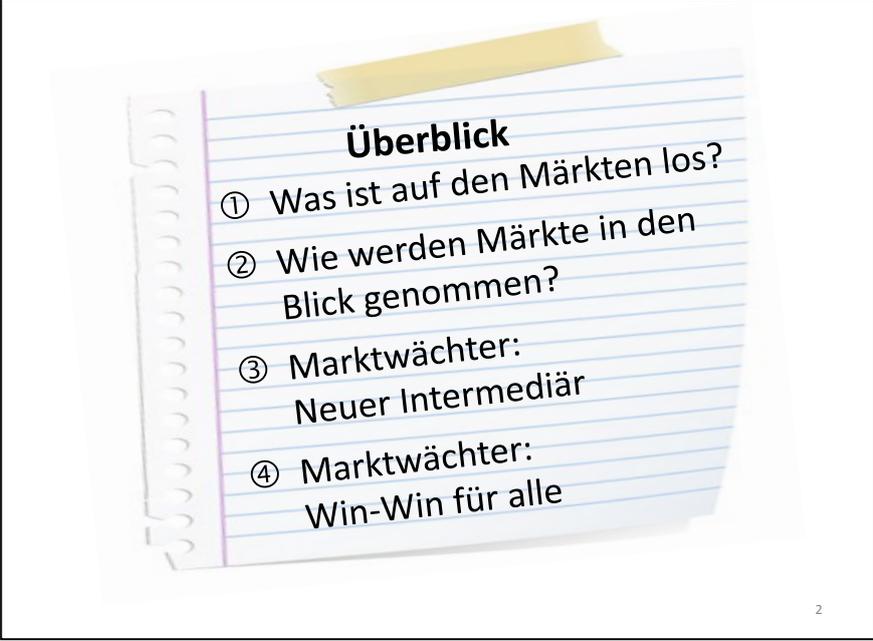
Wer beobachtet Märkte aus Verbrauchersicht? Erkenntnisse und Vorschläge für eine effiziente Interessenvertretung



verbraucherzentrale Bundesverband

Wer beobachtet Märkte aus Verbrauchersicht?  
Erkenntnisse und Vorschläge für  
eine effiziente Interessenvertretung  
- Gerd Billen -

SPD-Bundestagsfraktion, Veranstaltung 5.11.2012



**Überblick**

- ① Was ist auf den Märkten los?
- ② Wie werden Märkte in den Blick genommen?
- ③ Marktwächter:  
Neuer Intermediär
- ④ Marktwächter:  
Win-Win für alle

2



## ② Wie werden Märkte in den Blick genommen?

*Schaut sich dies jemand an?*

<p><b>Finanzen</b> Riester, Provisionen, Libor, Dispo</p>
<p><b>Energie</b> Offshore, Industrie-Subventionen, Effizienz-Förderprogramme</p>
<p><b>Gesundheit</b> IGeL, Ärztehonorare, Wirtschaftlichkeitsreserven</p>
<p><b>Lebensmittel</b> Chinesische Erdbeeren, EU-Gütesiegel g.g.A., Nachfragerückgang Einzelhandel</p>
<p><b>Telekommunikation, Digitales</b> Geschäftsmodell Telefonwerbung, App-Kosten, Abmahn-Unwesen Urheberrecht</p>

## ② Wie werden Märkte in den Blick genommen?

*Akteure gibt es, ...*

<p><b>Finanzen</b> BaFin, Bundesbank, Kartellamt, Börsenaufsicht, Preisbehörden Länder, Gewerbeämter, Anbieter, IHK, StiWa, Initiative Finanzmarktwächter</p>
<p><b>Energie</b> BNA, Kartellamt, Monopolkommission, BfEE, Energieaufsicht Länder, Anbieter, Verbraucherverbände</p>
<p><b>Gesundheit</b> G-BA, IQWiG, Patientenbeauftragte, Anbieter, Verbraucher-, Patientenverbände</p>
<p><b>Lebensmittel</b> BfR, BVL, Kontrollbehörden Länder, Werberat, Anbieter Verbraucherverbände, lebensmittelklarheit.de</p>
<p><b>Telekommunikation, Digitales</b> BNA, Kartellamt, Monopolkommission, Datenschutzbeauftragte, Anbieter, Verbraucherverbände</p>

## ② Wie werden Märkte in den Blick genommen?

*Aber, ...*

Aufsicht ohne Verbraucherschutzmandat

Flickenteppich

Reibereien Bund-Länder

ohne Verbraucherkontakte

Zielkonflikte bei  
Regulierungsbehörden

nur Solvenzaufsicht

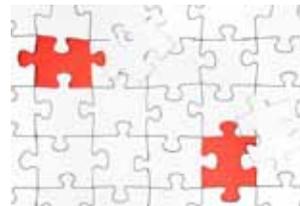
kein Zusammenspiel mit  
zivilgesellschaftlicher Kontrolle

7

## ② Wie werden Märkte in den Blick genommen?

*Folgen*

- ⇒ intransparente Märkte
- ⇒ unfaire Kostenverteilung
- ⇒ Ineffizienzen
- ⇒ Schwarze Schafe
- ⇒ teure Schadensreparaturen
- ⇒ keine oder falsche Maßnahmen
- ⇒ verunsicherte Verbraucher



8

### ③ Märktwächter: Neuer Intermediär

Verbraucherorientierte  
Marktbeobachtung und  
-analyse



Puls an den Verbrauchern

Frühwarnsystem

Kompetenzpartnerschaften:  
Staatliche Aufsicht und  
zivilgesellschaftliche  
Beobachtung verzahnt

Erkenntnisse  
bündeln

Authentische  
Verbrauchervertretung

9

### Märktwächter



10

## Märktwächter

### Erkennen

- Monitoring und Analyse
- Verbraucherbeschwerden
- Befragungen
- Fokusgruppen
- Internetforen, Blogs
- Marktdaten
- Marktchecks
- Gutachten
- Dokumentation

11

## Märktwächter

### Informieren

- Formalisierter Austausch mit Aufsicht
- Reports
- Politikberatung
- Öffentlichkeitsarbeit
- Aktionen
- Verbraucherinformation

12

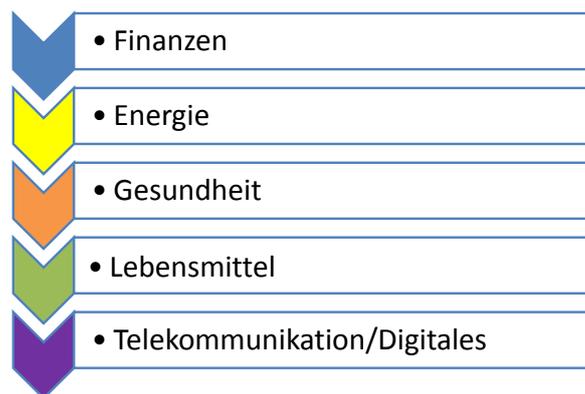
## Märktwächter

### Handeln

- Kollektives Beschwerderecht gegenüber Aufsicht
- Politische Interessenvertretung
- Rechtsvertretung, Beschwerdeführung
- Warnungen

13

## Marktwächter in 5 Märkten

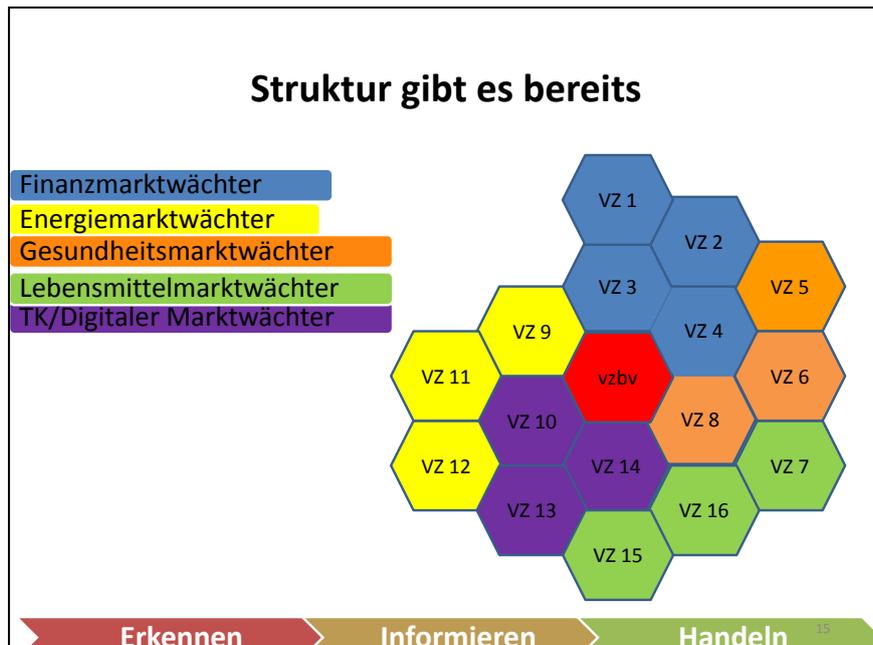


Erkennen

Informieren

Handeln

14



## Finanzmarktwächter

25.000 dokumentierte Fälle p.a.

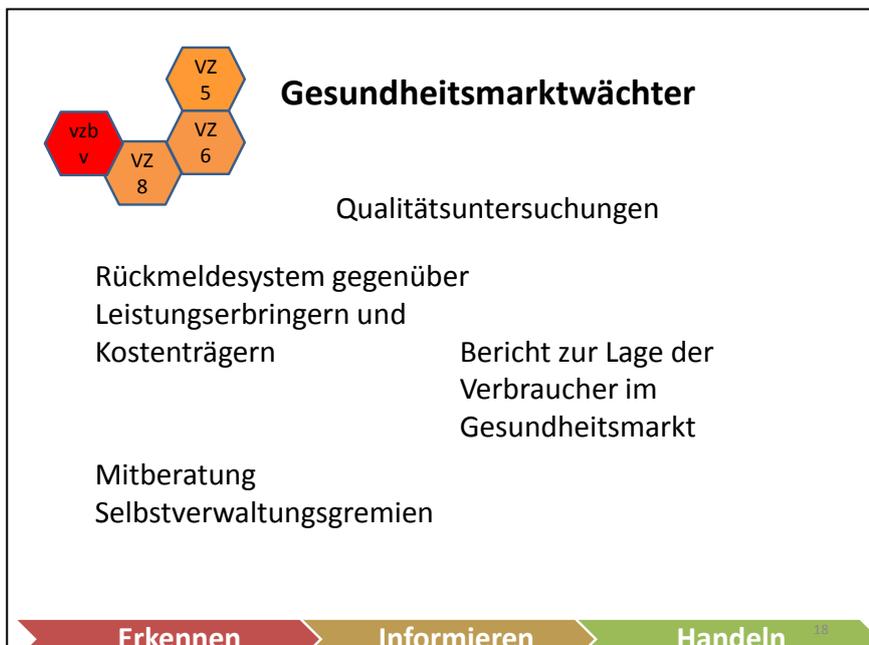
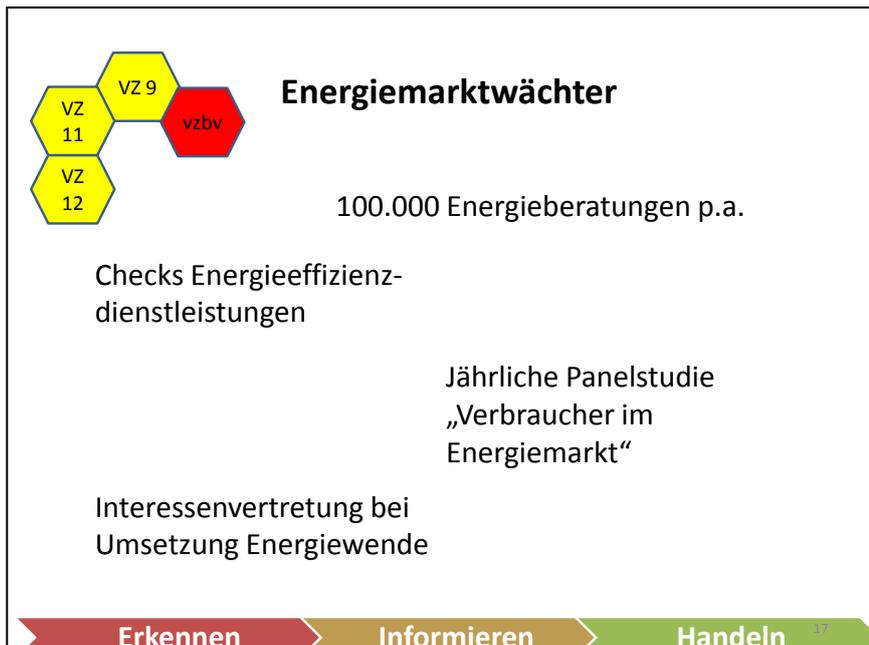
Finanzmarktanalysen

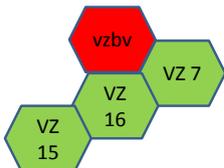
institutionalisierter Dialog BaFin

Schwarzbuch  
Finanzmarkt

[finanzmarktklarheit.de](http://finanzmarktklarheit.de)

Erkennen
Informieren
Handeln





## Lebensmittelmarktwächter

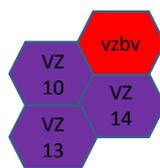
Fokusgruppen

lebensmittelklarheit.de

Bericht zur Lage der Verbraucher im Lebensmittelmarkt

Institutionalisierter Dialog mit Kontrollbehörden

Erkennen > Informieren > Handeln <sup>19</sup>



## TK/Digitaler Marktwächter

Fokusgruppen: Generation Kassetten-Recorder bis Digital Native

AGB-Gestaltung

Verbrauchergerechte Gestaltung digitaler (Bezahl-) Techniken

Institutionalisierte Vertretung in Regulierungs-, Kartell-, Normungsverfahren

Erkennen > Informieren > Handeln <sup>20</sup>





