

## Beschlussempfehlung und Bericht

### des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (10. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Elvira Drobinski-Weiß, Willi Brase, Petra Crone,  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD  
– Drucksache 17/12689 –

#### Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher verbessern

##### A. Problem

Unter dem Titel „Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“ hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Jahr 2012 ein von der Prognos AG erstelltes Gutachten veröffentlicht. Nach den Ergebnissen des Gutachtens ist laut Antragsteller ein mündiger und selbstbestimmter Konsum für durchschnittliche Verbraucherinnen und Verbraucher oft nicht oder nur mit sehr hohem Aufwand möglich. Aus Sicht der Fraktion der SPD ist nicht erkennbar, dass die Bundesregierung konkrete Maßnahmen aus dem besagten Gutachten abgeleitet hat. Die Bundesregierung hat nach Meinung der Antragsteller insgesamt keine systematische Strategie zur Verbesserung der Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland.

Mit dem Antrag auf Drucksache 17/12689 soll die Bundesregierung insbesondere aufgefordert werden, Konsequenzen aus der laut Antragsteller durch die jüngsten Lebensmittelskandale und im „Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“ erneut sichtbar gewordenen Marktintransparenz und dem ungleichen Kräfteverhältnis zwischen Verbrauchern und Anbietern zu ziehen.

##### B. Lösung

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.**

##### C. Alternativen

Annahme des Antrags.

##### D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 17/12689 abzulehnen.

Berlin, den 17. April 2013

### **Der Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz**

**Hans-Michael Goldmann**  
Vorsitzender

**Mechthild Heil**  
Berichterstatterin

**Elvira Drobinski-Weiß**  
Berichterstatterin

**Dr. Erik Schweickert**  
Berichterstatter

**Caren Lay**  
Berichterstatterin

**Nicole Maisch**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Mechthild Heil, Elvira Drobinski-Weiß, Dr. Erik Schweickert, Caren Lay und Nicole Maisch

### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 17/12689** in seiner 229. Sitzung am 15. März 2013 erstmals beraten und an den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung sowie zur Mitberatung an den Innenausschuss, den Rechtsausschuss, den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Gesundheit, den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung und den Ausschuss für Kultur und Medien zur Mitberatung überwiesen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Unter dem Titel „Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“ hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Jahr 2012 ein von der Prognos AG erstelltes Gutachten veröffentlicht. Nach den Ergebnissen des Gutachtens ist laut Aussage der Antragsteller ein mündiger und selbstbestimmter Konsum für durchschnittliche Verbraucherinnen und Verbraucher oft nicht oder nur mit sehr hohem Aufwand möglich. Insbesondere die so genannten „vulnerablen“ Verbraucherinnen und Verbraucher bedürften nach Aussage der Gutachter eines stärkeren Schutzes, der „traditionell“ eine „staatliche Aufgabe“ sei. Im Bereich des Finanzmarktes konstatiert das Gutachten laut der Fraktion der SPD einen besonderen verbraucherpolitischen Handlungsbedarf vor allem in schwierigen Lebenssituationen von Verbrauchern. In neuen Teilmärkten wie dem von sogenannten funktionellen Lebensmitteln oder der digitalen Welt kommt das Gutachten nach Aussage der Antragsteller zu dem Ergebnis, dass die Marktmacht stark zu Ungunsten der Verbraucher verschoben ist. Aus Sicht der Fraktion der SPD ist nicht erkennbar, dass die Bundesregierung konkrete Maßnahmen aus dem besagten Gutachten abgeleitet hat. Ausdrücklich im Gutachten angesprochene Probleme wie zum Beispiel der mangelnde Zugang zu Girokonten für bestimmte Verbrauchergruppen bleiben nach Ansicht der Fraktion der SPD folgenlos. Die Bundesregierung hat nach Meinung der Antragsteller insgesamt keine systematische Strategie zur Verbesserung der Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland.

Mit dem Antrag auf Drucksache 17/12689 soll die Bundesregierung insbesondere aufgefordert werden,

1. Konsequenzen aus der durch die jüngsten Lebensmittelkandale und im „Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“ erneut sichtbar gewordenen Markttransparenz und dem ungleichen Kräfteverhältnis zwischen Verbrauchern und Anbietern zu ziehen;
2. mit einem Vorschlag zu Änderungen des Verbraucherinformationsrechts mit dem Ziel einer grundsätzlichen Veröffentlichung amtlicher Kontrollergebnisse einen ersten Schritt zu mehr Markttransparenz zu tun;
3. zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher gemeinsam mit den Ländern ein Konzept zur Verbesserung, Vereinheitlichung und zum Ausbau der Marktüberwachung zu erarbeiten und dabei Möglichkeiten zur Beteiligung der Wirtschaft an den Kosten zu entwickeln;
4. das Leitbild des „mündigen Verbrauchers“ nach einem sogenannten Realitätscheck weiter zu entwickeln und verbraucherpolitische Maßnahmen auf die Bedürfnisse und Probleme der „realen Verbraucher“ auszurichten;
5. verbraucherpolitischen Maßnahmen eine auf die Situation der Verbraucherinnen und Verbraucher fokussierte, realistische Einschätzung über das Funktionieren von Märkten und das Zustandekommen von Konsumententscheidungen zugrunde zu legen;
6. die Auswirkungen von Gesetzgebungsvorschlägen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher, ihr Verhalten und das Funktionieren der Märkte systematisch zu prüfen („Verbrauchercheck“); hierfür muss die Bundesregierung Indikatoren einer verbrauchergerechten Regulierung entwickeln, ausreichende personelle Ressourcen bereitstellen und die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung entsprechend anpassen;
7. „Marktwächter“ bei den Verbraucherzentralen und ihrem Bundesverband einzurichten, die in den Bereichen Finanzmarkt, Energie, Gesundheit und digitale Welt die Verbraucherinnen und Verbraucher auf Augenhöhe bringen und die Aufsichtsbehörden unterstützen;
8. die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher zu verbessern und kurzfristig insbesondere folgende Gesetzesvorschläge vorzulegen:
  - a) Ein gesetzgeberisches Gesamtkonzept für einen verbraucherfreundlichen Finanzmarkt vorzulegen, das unter anderem
    - keinen Akteur, kein Produkt und keinen Vertriebsweg mehr ohne Aufsicht lässt,
    - die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ausdrücklich mit der Aufgabe des kollektiven Verbraucherschutzes beauftragt,
  - b) ein gesetzgeberisches Gesamtkonzept für mehr Verbraucherschutz im Gesundheitsmarkt, das unter anderem die Patientenrechte tatsächlich verbessert und dabei unter anderem auch Beteiligungsrechte für Verbraucher- und Patientenorganisationen fest schreibt,
  - c) einen Vorschlag zur wirksamen Eindämmung von unerwünschter Telefonwerbung;
  - d) einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Restaurant-Barometers mit Ampelfarben zur Kennzeichnung der Betriebshygiene, um die Beschlüsse der Achten Verbraucherschutzministerkonferenz umzusetzen.

### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** hat in seiner 103. Sitzung am 17. April 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/12689 abzulehnen.

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 125. Sitzung am 17. April 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/12689 abzulehnen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 136. Sitzung am 17. April 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/12689 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat in seiner 103. Sitzung am 17. April 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/12689 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat in seiner 104. Sitzung am 17. April 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/12689 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat in seiner 100. Sitzung am 17. April 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/12689 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat in seiner 96. Sitzung am 17. April 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/12689 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat in seiner 101. Sitzung am 17. April 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/12689 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Kultur und Medien** hat in seiner 86. Sitzung am 17. April 2013 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/12689 abzulehnen.

### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat den Antrag auf Drucksache 17/12689 in seiner 91. Sitzung am 17. April 2013 abschließend beraten. Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., dem Deutschen Bundestag die Ablehnung des Antrags zu empfehlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte, der von der Fraktion der SPD aus reinen Wahlkampfzwecken vorlegte Antrag enthalte ein „Sammelsurium“ an verbraucherpolitischen Forderungen. Zahlreiche Forderungen der Antragsteller seien Detailfragen zu gesetzlichen Vorhaben, die überhaupt erst von der christlich-liberalen Koalition erfolgreich auf den Weg gebracht worden seien, nachdem die ehemalige Bundesregierung aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN völlig tatenlos geblieben sei. Ein Beispiel sei die 2011 von der Koalition geschaffene Regelung, dass die Verbraucher bei einer Wertpapierberatung durch Banken und anderen Finanzdienstleistungsinstitute Produktinformationsblätter erhielten. Dabei sei es für die Koalitionsfraktionen selbstverständlich, bestehende Regelungen bei Bedarf zu überprüfen. Die Verbraucherschutzpolitik der Koalition sei ein lernendes System, das stetig weiterentwickelt werde. Dabei setze sie auf den selbstbewussten Verbraucher, der ohne Bevormundung am Marktgeschehen teilnehme. Dagegen setzten die Oppositionsfraktionen immer auf den Staat als den besseren Verbraucher, der angeblich stets wisse, was für den Verbraucher gut sei. Der Antrag werde abgelehnt.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, das Gutachten „Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“ habe verdeutlicht, dass ein mündiger und selbstbestimmter Konsum für durchschnittliche Verbraucherinnen und Verbraucher bisher nur schwer oder mit sehr hohem Aufwand möglich sei. Gerade für besonders „verletzliche“ Verbraucherinnen und Verbraucher in besonderen Lebenslagen, zum Beispiel Kinder, Senioren oder Allergiker, sei der Markt sehr unübersichtlich. Gerade diese Gruppen bedürften eines stärkeren Schutzes, der eine staatliche Aufgabe sei. Die Bundesregierung kündige als Reaktion auf Skandale stets konkrete Maßnahmen an. Ihre Vorhaben blieben aber auf halbem Wege stehen oder seien wirkungslose Placebos. Beispielsweise seien bei der Verbraucherinformation über Täuschungen bei Lebensmitteln die Hürden zur Information für die Öffentlichkeit noch viel zu hoch. Ein anderes Beispiel sei die Kontrolle des Grauen Kapitalmarktes, wo die kommunalen Gewerbeämter mit den ihnen übertragenen Aufgaben überfordert seien. Insgesamt sei die Verbraucherpolitik der Koalition in der ablaufenden Legislaturperiode völlig unzureichend.

Die **Fraktion der FDP** verdeutlichte, die Oppositionsfraktionen sollten zur Kenntnis nehmen, dass die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland insgesamt noch nie so gut gewesen sei wie heute. Das besagte Gutachten stelle der Bundesregierung und ihrer Verbraucherpolitik ein positives Zeugnis aus. Deswegen laufe der Antrag der Fraktion der SPD mit seinen Forderungen ins Leere. Die Verbraucherinnen und Verbraucher seien überwiegend selbst in der Lage, ihren Konsum selbstbestimmt zu

gestalten. Wenn die Fraktion der SPD in ihrem Antrag unter anderem eine Reform des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) mit dem Ziel einer grundsätzlichen Veröffentlichung amtlicher Kontrollergebnisse fordere, sollte sie hierbei zur Kenntnis nehmen, dass die jüngste Novelle des VIG, die von der christlich-liberalen Koalition geschaffen worden sei, mit Abstand deutlich besser gewesen sei als das, was in der vorgegangenen Legislaturperiode unter SPD-Regierungsbeteiligung gesetzlich verabschiedet worden sei. Die Bundesregierung und die von ihr getragene Koalition versetzten die Verbraucher durch geeignete Rahmenbedingungen in die Lage, selbstbestimmte Entscheidungen zu treffen, die ihren Bedürfnissen entsprächen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** führte aus, sie teile die Kritik der Antragsteller an der Arbeit der Bundesverbraucherministerin. Auch unterstütze sie viele Forderungen des Antrages. Allerdings seien die Forderungen der Fraktion der SPD an einigen Punkten zu vage bzw. gingen sie nicht weit genug, zum Beispiel brauche man statt „Marktwächter“ bei den Verbraucherzentralen, wie von den Antragstellern gefordert, eine staatliche Verbraucherschutzbehörde. Der Antrag enthalte zudem beim Thema „Bezahlbare Energie“ keine konkreten Lösungsvorschläge. So fehle beispielsweise eine Aussage zu den verbraucherfeindlichen Stromsperrern. In der Frage der Eindämmung unerwünschter Telefonwerbung erhalte der Antrag zu wenig wirkungsvolle Vorschläge. Die Fraktion DIE LINKE. werde sich enthalten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** legte dar, die Forderungen des Antrags würden größtenteils geteilt, wenn auch seine „finanziellen Versprechungen“ sehr ambitioniert seien. In der Verbraucherpolitik existierten große Herausforderungen, denen sich die Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP nur bedingt stellten. Viele Dinge seien von der Bundesverbraucherministerin in Aussicht gestellt, ohne jedoch bisher verwirklicht worden zu sein. Insbesondere bei Fragen zur Verbesserung des Verbraucherschutzes auf dem Finanzmarkt, wie zum Beispiel dem „Girokonto für alle“, der Deckelung von Dispo- und Überziehungszinsen, der Vereinheitlichung der Finanzaufsicht für alle Finanzprodukte oder der Regulierung der Honorarberatung für Finanzprodukte, würden die Unterschiede zwischen Koalition und Opposition deutlich. Die Vorstellungen der Oppositionsfraktionen seien im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher deutlich weitergehend. In ihrem eigenen vorgelegten Antrag „Für eine moderne und nachhaltige Verbraucherpolitik“ setze die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN weitergehende Schwerpunkte. Bei ihr stehe verstärkt auch das Thema „Nachhaltiger Konsum“ im Vordergrund.

Berlin, den 17. April 2013

**Mechthild Heil**  
Berichterstatterin

**Elvira Drobinski-Weiß**  
Berichterstatterin

**Dr. Erik Schweickert**  
Berichterstatter

**Caren Lay**  
Berichterstatterin

**Nicole Maisch**  
Berichterstatterin





