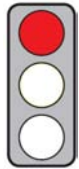


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will laufend Märkte darauf untersuchen, ob sie „nicht zufriedenstellend für Verbraucher funktionieren“.

Betroffene: Verbraucher; Hersteller von Produkten und Dienstleistungen für Verbraucher.



Pro: –

Contra: (1) Die Mitteilung offenbart ein fundamentales Unverständnis von der Funktionsweise von Märkten.

(2) Die Aussagen sind willkürlich; sie sind auf eine ungeeignete Datengrundlage gestützt, zum Teil nicht begründet, zum Teil widersprüchlich.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2009) 25 vom 28. Januar 2009: Überwachung der verbraucherrelevanten Ergebnisse im Binnenmarkt – **Zweite Ausgabe des Verbraucherbarometers**

Kurzdarstellung

► Funktionen des Verbraucherbarometers

- Das Verbraucherbarometer dient dazu, die „Leistungsfähigkeit“ des Binnenmarkts aus Verbrauchersicht zu überwachen und Bereiche zu ermitteln, in denen er „nicht zufriedenstellend funktioniert“ (Teil 1, S. 6-12).
- Zudem soll mit Blick auf den grenzüberschreitenden Einzelhandel bestimmt werden, in welchem Maß für Verbraucher ein integrierter Binnenmarkt besteht (Teil 2, S. 12-13). Weitere Marktuntersuchungen sollen später diesem Beispiel folgen.
- Schließlich soll das Verbraucherbarometer die Rahmenbedingungen für einen wirksamen Verbraucherschutz in den einzelnen Mitgliedstaaten vergleichen (Teil 3, S. 13-15).

► Erste Ergebnisse und zukünftiger Datenbedarf

- Erste Ergebnisse der mit dem Verbraucherbarometer verfolgten Methode hat die Kommission in einem umfangreichen Arbeitspapier zusammengetragen [SEC(2009) 76 vom 28. Januar 2009], das der Mitteilung zugrundeliegt.
- Zwar betont die Kommission, die ihr derzeit vorliegenden Informationen erlaubten es noch nicht, „endgültige Schlussfolgerungen zu ziehen“. Die Arbeiten am Verbraucherbarometer seien „in vielen Bereichen“ noch unvollständig.
- Die Kommission geht aber davon aus, dass Schlüsse auf Marktstörungen durch Preisvergleiche möglich sind, sobald genügend Daten „von hoher Qualität“ vorliegen [SEC(2009) 76, Teil 1, S. 7].
- Die Erhebungen zur Verbraucherszufriedenheit sollen in künftigen Verbraucherbarometern „auf alle wichtigen Verbrauchermärkte ausgedehnt“ werden.

► Teil 1: Untersuchung der Verbrauchermärkte („Screening“)

Die Kommission ermittelt anhand von fünf Indikatoren die Märkte, die nach ihrer Auffassung „Gefahr laufen“, unter wirtschaftlichen und sozialen Aspekten Verbraucherbedürfnissen nicht zu genügen.

– Verbraucherbeschwerden

- Die Kommission meint, dass Verbraucherbeschwerden zwar „ein wichtiger Hinweis auf Störungen“ sind. Wenige Beschwerden bedeuten aber „noch lange nicht, dass es keine Probleme gibt“.
- Die Kommission entnimmt den von ihr vorgelegten Daten viele Beschwerden in den Dienstleistungsmärkten, insbesondere bei Verkehr, Telekommunikation, Banken und Versicherungen.
- Da die Daten der Mitgliedstaaten zu Verbraucherbeschwerden uneinheitlich sind, will die Kommission eine harmonisierte Methodik zur Klassifizierung von Verbraucherbeschwerden entwickeln.

– Preisniveau

- Die Kommission stellt bei vielen Waren und Dienstleistungen „unerklärliche“ und „ungerechtfertigte Preisunterschiede“ zwischen den Mitgliedstaaten fest, darunter bei bestimmten High-Tech-Produkten (DVD-Player, leere CDs), Waschpulver und Lebensmitteln (z. B. Kaffee, Olivenöl, Orangensaft) sowie bei Entgelten für Bankdienstleistungen, Maklerdiensten und den Breitbandzugang.
- Nach Auffassung der Kommission mögen Preisdifferenzen zwischen Mitgliedstaaten zwar Unterschiede bei den Kosten, Steuern, Lebensstandards oder Verbraucherpräferenzen widerspiegeln. „Ungerechtfertigte“ Preisdifferenzen können aber ein Zeichen für eine „Störung“ des Binnenmarktes sein.

– Verbraucherzufriedenheit

- Die Kommission hat die Zufriedenheit der Verbraucher auf neunzehn Märkten für Waren und Dienstleistungen untersucht. Hierzu zählen die Warenmärkte für Neu-Kfz, IT-Technik, Obst und Gemüse sowie die Dienstleistungsmärkte für Stadt- und Fernverkehr, Festnetztelefonie und Postdienste.
- Die Kommission stellt fest, dass die Verbraucher mit dem Funktionieren von Dienstleistungsmärkten generell weniger zufrieden sind als mit dem von Warenmärkten.
- Die Verbraucherzufriedenheit misst die Kommission anhand des Vertrauens in die Funktionsfähigkeit eines Marktes, der Einstellung der Verbraucher zu Wahlmöglichkeiten, der Vergleichbarkeit von Preisen und Qualität der Waren und Dienstleistungen sowie negativer Erfahrungen der Verbraucher.

– Wechselmöglichkeiten für Verbraucher

- Die Möglichkeit der Verbraucher, zwischen Anbietern zu wechseln, hält die Kommission für wesentlich, damit Verbraucher das für sie „beste Angebot“ auswählen können.
- Die Konditionen von Kfz-Versicherungen, Internet-Providern und Mobilfunkanbietern halten die Verbraucher für relativ leicht vergleichbar und wechseln daher häufig.
- Einen Wechsel ihrer Bank sowie ihres Strom- und Gasversorgers halten viele Verbraucher hingegen für schwierig, finden ihre Befürchtungen dann aber oft nicht bestätigt.
- Zu den Ergebnissen der Kommission gehört, dass 70-80% der befragten Verbraucher ihren Vertragspartner nicht wechseln, weil sie an einem Wechsel nicht interessiert sind.

– Produktsicherheit

- Nach Meinung von fast der Hälfte der Verbraucher sind nur wenige Produkte unsicher. Dass im Wesentlichen alle Produkte sicher sind, glauben 17%. Dagegen meinen 18% der Verbraucher, dass eine erhebliche Anzahl von Produkten unsicher ist.
- Nach Angaben der Kommission haben 2% der Verbraucher selbst oder im engeren Familienkreis in den letzten zwei Jahren Unfälle aufgrund fehlerhafter Waren erlebt, wobei Fahrzeuge und Sportgeräte besonders hervorstechen.
- Der Kommission zufolge haben über 20% der Einzelhändler in den letzten 12 Monaten erlebt, dass von ihnen angebotene Produkte vom Hersteller zurückgerufen wurden. Ferner sollen im gleichen Zeitraum 14% der Händler Verbraucherbeschwerden über die Sicherheit der von ihnen verkauften Produkte erhalten haben.

► Teil 2: Integration des Einzelhandelsmarkts

- Die Kommission betont, dass ein funktionierender Binnenmarkt für die Verbraucher „eine große Auswahl an Produkten zum günstigsten Preis“ bei „hohem Verbraucherschutzniveau“ gewährleisten soll.
- Der Anteil der Verbraucher, die jenseits der Grenzen einkaufen, ist nach Angaben der Kommission seit 2006 unverändert geblieben. Danach haben im vergangenen Jahr 25% der Verbraucher außerhalb ihres Mitgliedstaates eingekauft. Im Durchschnitt wendet jeder Verbraucher in der EU jährlich 737 € für Einkäufe in anderen Mitgliedstaaten auf.
- 75% der Einzelhändler haben ausschließlich an Verbraucher im eigenen Land verkauft. Der Anteil der Einzelhändler, die über die Landesgrenzen hinweg verkaufen, ist seit 2006 leicht gesunken. Der grenzüberschreitende Verkauf macht zwischen 10 und 17% des Umsatzes des Einzelhandels aus.
- Zwar nimmt der Anteil des Einkaufs über das Internet zu (2006: 27%, 2008: 33%), aber der elektronische Handel über die Grenzen hinweg stagniert (2006: 6%, 2007: 7%). Die Kommission hat neben dem Verbraucherbarometer einen Bericht über den grenzüberschreitenden Online-Handel („e-commerce“) veröffentlicht [SEC(2009) 283 vom 5. März 2009].

► Teil 3: Vergleich des Verbraucherschutzes in den Mitgliedstaaten („Benchmarking“)

- Die Kommission betont, dass der freie Verkehr von sicheren Waren im Binnenmarkt und der Schutz der Verbraucher vor unseriösen Geschäftspraktiken von der Effizienz der Durchsetzungsmechanismen und der Marktüberwachung in allen Mitgliedstaaten abhängen.
- Die Kommission vergleicht die Rahmenbedingungen für einen wirksamen Verbraucherschutz in den Mitgliedstaaten („Benchmarking“). Hierdurch sollen vorbildliche Verfahren ermittelt werden.
- Der Anteil der Verbraucher, die sich durch die bestehenden Verbraucherschutzmaßnahmen für angemessen geschützt halten, schwankt von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich. In den meisten Ländern war er 2008 niedriger als 2006.
- Etwa 50% der Verbraucher sehen sich durch das geltende Verbraucherrecht gut geschützt.
- Etwa 50% der Verbraucher waren mit der Behandlung ihrer Beschwerden unzufrieden.
- Nur 40% der Verbraucher vertreten die Ansicht, es sei einfach, Streitigkeiten mit Verkäufern und Dienstleistern im Rahmen von alternativen Streitbelegungsverfahren zu lösen. Nur 30% finden es einfach, Streitigkeiten vor Gericht zu lösen.

► Handlungsschwerpunkte 2009

- Die Kommission kündigt an, die Märkte für Bankdienstleistungen und Stromversorgung für Privatkunden auf mögliche Störungen zum Nachteil der Verbraucher zu untersuchen.
- Zudem will sie Probleme der Verbraucher bei grenzüberschreitenden Online-Käufen untersuchen.

- Die Kommission kündigt eine Mitteilung über eine Strategie zur wirksamen Durchsetzung des EU-Verbraucherschutzrechts an. Sie will dafür, sowie zur Ermittlung der „Handlungskompetenz“ der Verbraucher, „geeignete Indikatoren“ entwickeln.
- Die Kommission will die regelmäßige Erfassung der durchschnittlichen Verbraucherpreise vergleichbarer Waren und Dienstleistungen durch Eurostat und die nationalen statistischen Ämter fördern.
- Sie will eine harmonisierte Methodik für die Klassifizierung von Verbraucherbeschwerden erarbeiten.

Änderung zum Status quo

Die Mitteilung selbst führt nicht unmittelbar zu einer Änderung geltenden Rechts. Sollte die Kommission aber auf Basis des Verbraucherbarometers Märkte, die angeblich nicht zu „bestmöglichen Ergebnissen“ für die Verbraucher führen, für korrekturbedürftig halten, ist mit einer erheblichen Zunahme regulierender Eingriffe in die Wirtschaft zu rechnen.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission geht im Rahmen der Mitteilung auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Die Kommission forderte bereits in ihrer „Verbraucherpolitischen Strategie der EU (2007-2013)“ [Mitteilung KOM(2007) 99 vom 13. März 2007, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)], die EU-Verbraucherpolitik in den Mittelpunkt der nächsten Entwicklungsphase des Binnenmarktes zu stellen. Die Initiative zur Überwachung des Binnenmarktes aus Verbrauchersicht geht auf die Mitteilung über den „Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“ zurück [KOM(2007) 724 vom 21. November 2007].

Die Kommission hält es für die wichtigste Erkenntnis ihres ersten Verbraucherbarometers [Mitteilung KOM(2008) 31 vom 21. Januar 2008, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)], dass es „praktisch keine einschlägigen, auf EU-Ebene vergleichbaren Daten“ gibt, die ein Urteil darüber ermöglichen, „ob der Binnenmarkt den Bedürfnissen der Verbraucher gerecht wird“.

Zur Förderung des grenzüberschreitenden Angebots von Waren und Dienstleistungen hat die Kommission eine Richtlinie vorgeschlagen, die zu einer Vollharmonisierung der vertraglichen Rechte von Verbrauchern in der EU führen soll [KOM(2008) 614 vom 8. Oktober 2008, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:
Konsultationsverfahren:

GD Gesundheit und Verbraucherschutz
Ein Konsultationsverfahren ist nicht vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Mitteilung offenbart ein völliges Unverständnis der Kommission von der Funktionsweise von Märkten, von wertenden Aussagen über Marktergebnisse **sowie von einer sorgfältigen Erhebung und Auswertung von Daten**. Anhand des – nicht definierten – Begriffs der „Marktstörung“ wird der Eindruck erzeugt, regulierendes Handeln seitens der EU sei vielerorts geboten. Da der zentrale Begriff der Marktstörung undefiniert bleibt, präsentiert die Kommission eine Ansammlung von Auffälligkeiten, die sie willkürlich als Marktstörung interpretiert. Dabei verweist die Kommission selbst wiederholt darauf, dass die Datenlage unzureichend ist. Sie verwendet u. a. Daten, die für ganz andere Fragestellungen erhoben und aufbereitet wurden als für diejenigen, die Gegenstand des Verbraucherbarometers sind.

Mit ihrer Unterstellung, es gebe „ungerechtfertigte“ Preisunterschiede zwischen Mitgliedstaaten, **erweckt die Kommission den Eindruck, Preise** und Preisunterschiede **seien** grundsätzlich **rechtfertigungspflichtig**. Preise geben den Marktteilnehmern als Knappheitssignal Aufschluss darüber, welche Verwendungsmöglichkeiten von Ressourcen sich lohnen. Diese Koordinationsfunktion lässt keinen Raum für wertende Aussagen über Marktergebnisse, wie z. B. Preisunterschiede. Missbrauch von Marktmacht oder unlauterer Wettbewerb sind Angelegenheiten der Wettbewerbsbehörden, nicht aber eines umfassenden „Screenings“ ohne Anfangsverdacht. Die Kommission schreibt selbst, dass auf Grundlage der von ihr herangezogenen mangelhaften Datengrundlage keinerlei Aussagen über „Marktstörungen“ getroffen werden könnten [SEC(2009) 76, Teil 1, S. 7]. Dies hindert sie aber nicht daran, auf „unerklärliche“ Preisunterschiede hinzuweisen, deren Unerklärlichkeit sich im Wesentlichen daraus ergibt, dass sich die Kommission weder um Erklärungen noch um eine geeignete Datengrundlage bemüht.

So „unerklärlich“, wie die Kommission in ihrer Mitteilung schreibt, sind die Preisunterschiede aber teilweise gar nicht. Darauf weist sie selbst hin [SEC(2009) 76, Teil 1, S. 8]. Da z. B. die Nachfrage nach Olivenöl in südlichen Ländern höher ist als in nördlichen, besteht kein Grund für die Vermutung, dass die Preise für Olivenöl in beiden Märkten ähnlich sein müssten.

Die Darstellung der Kommission **ist derart widersprüchlich, dass sich darauf** – bei entsprechendem Willen – **jeder beliebige Schluss stützen lässt**. Gerade weil die von der Kommission angesprochenen Themen durchaus komplex sind, wäre Klarheit der wertenden Aussagen und der Analyse der Datenlage unerlässlich. Beides lässt die Kommission in einem erschreckenden Ausmaß vermissen. So betrachtet die Kommission Verbraucherbeschwerden als „Schlüsselindikator von Marktstörungen“ [Mitteilung S. 7; SEC(2009) 76, Teil 1, S. 1]. Gleichzeitig behauptet sie aber, ein hohes Niveau an Beschwerden sei kein Anzeichen für nicht funktionierende Märkte, sondern vielmehr Ausdruck mündiger Verbraucher [SEC(2009) 76 Teil 1 S. 2]. Zu guter Letzt weist sie darauf hin, dass gerade in Märkten, in denen das Niveau der Zufriedenheit besonders niedrig ist, besonders wenige Beschwerden eingereicht werden [SEC(2009) 76, Teil 1, S. 6].

Die Frage nach der Verbraucherzufriedenheit als Indikator für das Funktionieren von Märkten ist bereits im Ansatz verfehlt. Zwar kann unter geeigneten Bedingungen eine Koordination individueller Handlungen durch Märkte zu Ergebnissen führen, die der Knappheit der Güter und Ressourcen ebenso Rechnung tragen wie den Wünschen und Zahlungsmöglichkeiten der Konsumenten. Daraus folgt aber nicht, dass auf Märkten ein (wie auch immer zu messendes) bestimmtes Niveau an Konsumentenzufriedenheit herrschen würde oder sollte. Wie soll auch die Zufriedenheit mit Brötchen einigermaßen sinnvoll mit der Zufriedenheit mit Bankdienstleistungen verglichen werden? Insofern ist es völlig verfehlt, unterschiedliche Niveaus von „Zufriedenheit“ als Indikator für eine „Störung“ heranzuziehen und dies gegebenenfalls als Rechtfertigung für regulierende Eingriffe zu verwenden.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Kommission zeigt in ihrer Mitteilung, dass sie sich nicht scheut, öffentlich Aussagen zu treffen, die wegen der fehlenden Datengrundlage und der mangelnden Klarheit ihrer Wertungen zu willkürlichen Ergebnissen führen. **Sollten zukünftige Regulierungen auf dieser Grundlage vorgeschlagen werden, ist mit erheblichen Einbußen für die Funktionsfähigkeit von Märkten zu rechnen.**

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Sollten auf die vorliegenden „Ergebnisse“ Maßnahmen zur Behebung vermeintlicher „Marktstörungen“ folgen, besteht die Gefahr einer für Wachstum und Beschäftigung schädlichen Überregulierung.

Folgen für die Standortqualität Europas

Unproblematisch.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kompetenz zur Ermittlung und Auswertung von Informationen aus den Mitgliedstaaten in Zusammenhang mit der Verbraucherpolitik ergibt sich aus Art. 153 Abs. 3 lit. b EGV. Käme es aufgrund des Verbraucherbarometers zu Maßnahmen in der Verbraucherpolitik oder anderen Politikbereichen, wären diese gesondert zu beurteilen.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Alternatives Vorgehen

Die Kommission sollte auf das Verbraucherbarometer verzichten.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Obwohl konkrete Folgemaßnahmen der EU derzeit nicht absehbar sind, kann das Verbraucherbarometer eine deutliche Zunahme der Eingriffe in den Wirtschaftsprozess in Form von wettbewerbsrechtlichen Verfahren, Regulierung und Verbraucherschutzmaßnahmen zur Folge haben.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Mitteilung der Kommission offenbart ein fundamentales Unverständnis von der Funktionsweise von Märkten. Die Kommission veröffentlicht widersprüchliche Aussagen, die auf eine ungeeignete Datengrundlage gestützt sind. Ihre wertenden Aussagen sind nicht begründet und nur als willkürlich zu bezeichnen. Sollten zukünftige Regulierungen auf dieser Grundlage vorgeschlagen werden, ist mit erheblichen Einbußen für die Funktionsfähigkeit von Märkten zu rechnen.