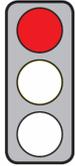


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will laufend Märkte darauf untersuchen, ob sie „bestmögliche Ergebnisse“ für Verbraucher hervorbringen. Stellt die Kommission „Marktstörungen“ fest, will sie prüfen, ob Regulierung, Maßnahmen auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts oder der Verbraucherpolitik angezeigt sind.

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



Pro: –

Contra: (1) Die Mitteilung offenbart ein fundamentales Unverständnis von der Funktionsweise von Märkten und widerspricht eklatant dem Leitbild des mündigen Verbrauchers. (2) Hinter der Idee, die Märkte sollten bestimmte Ergebnisse erreichen, steckt die Anmaßung von Wissen über die Präferenzen der Verbraucher und über „richtige“ Marktergebnisse. (3) Durch politischen Druck herabgesetzte Preise führen zu einer künstlichen Verknappung der Güterversorgung.

Änderungsbedarf: Die Kommission sollte auf das Verbraucherbarometer verzichten.

INHALT

Titel

Mitteilung der Kommission **KOM(2008) 31** vom 29. Januar 2008: Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt: das **Verbraucherbarometer**

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Die Kommission hält eine „effektive Wettbewerbspolitik und gelegentliche regulierende Eingriffe auf der Angebotsseite“ für notwendig, jedoch nicht hinreichend, „um effiziente und leistungsstarke Märkte zu garantieren“. Effizienzmindernd sei es nämlich, wenn Verbraucher „desorientiert sind, irregeleitet werden, keinen Zugang haben oder nur über eine geringe Auswahl verfügen“.
- Sie kündigt daher in der Mitteilung die Umstellung von einem „maßnahmenorientierten“ auf einen „ergebnisorientierten“ Ansatz beim Verbraucherschutz an.
- Die Kommission erklärt, „bessere Ergebnisse für die Verbraucher“ seien das Ziel aller Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes. Ob diese erreicht werden, will sie auf ausgewählten Märkten prüfen und die Ergebnisse in einem regelmäßig erscheinenden „Verbraucherbarometer“ darstellen.
- Dabei geht die Kommission davon aus, die Bürger erwarteten vom Binnenmarkt „Ergebnisse, die in sozialer Hinsicht akzeptabel sind, wobei sie bisweilen eine geringere Wirtschaftlichkeit in Kauf nehmen.“
- Nach Meinung der Kommission herrscht ferner Einigkeit darüber, dass „ein erschwinglicher Zugang“ zu bestimmten „wesentlichen gewerblichen Diensten, die für die wirtschaftliche und soziale Integration unabdingbar sind“, überall in der EU sichergestellt sein sollte.
- Ziel des Verbraucherbarometers ist es, „Indikatoren zu entwickeln, die eine verbesserte Überwachung der Nachfrageseite ermöglichen“. Es soll aufzeigen, wo es „den Märkten nicht gelingt, die für die Verbraucher bestmöglichen Ergebnisse zu erzielen“ und wo „wesentliche Aufgaben im sozialen Bereich nicht erfüllt werden“. Die erhobenen Daten sollen zudem eine verbesserte Einbeziehung der Verbraucherinteressen in alle EU-Politikbereiche ermöglichen.
- Zusammen mit der Mitteilung legt die Kommission ein erstes Verbraucherbarometer vor. Darin stellt sie die Ergebnisse diverser Verbraucherbefragungen und Preisrecherchen dar, ohne daraus jedoch konkrete Schlüsse zu ziehen. Zu den untersuchten Märkten zählen u.a. die Telekommunikations-, Strom- und Gasmärkte, während künftige Barometer verstärkt Warenmärkte abdecken sollen.

► Funktionen des Verbraucherbarometers

- Das Verbraucherbarometer soll dazu dienen, die „Leistungsfähigkeit“ verschiedener Märkte aus Verbrauchersicht zu beobachten.
- Mit Hilfe des Verbraucherbarometers soll auch der Integrationsgrad des Einzelhandelsbinnenmarktes bewertet werden. Dies geschieht insbesondere mit Blick auf das von der Kommission im Rahmen der „Verbraucherpolitischen Strategie der EU (2007-2013)“ (vgl. dazu [CEP-Kurzanalyse](#)) verfolgte Ziel, dass Verbraucher und Einzelhändler bis 2013 in anderen EU-Mitgliedstaaten „mit gleicher Zuversicht“ einkaufen sollen wie in ihrem Heimatland.

- Das Verbraucherbarometer soll schließlich einen Vergleich der Verbrauchersituation in den einzelnen Mitgliedstaaten ermöglichen.

► **Ablauf der Untersuchung und Struktur des Verbraucherbarometers**

- In einer ersten „Screeningphase“ werden die Märkte ermittelt, die nach Auffassung der Kommission Gefahr laufen, Verbraucherbedürfnissen nicht gerecht zu werden. Dies geschieht anhand von fünf Hauptindikatoren:
 - Verbraucherbeschwerden,
 - Preisniveau,
 - Verbraucherezufriedenheit,
 - Wechselmöglichkeiten für Verbraucher,
 - Produktsicherheit.
- Anschließend wird bestimmt, in welchem Ausmaß ein integrierter Binnenmarkt im Einzelhandel verwirklicht ist. Hierzu dienen Daten über:
 - die Präsenz von Einzelhändlern aus anderen Mitgliedstaaten,
 - das Volumen grenzüberschreitender Direktinvestitionen,
 - das Ausmaß der Ein- und Verkäufe im grenzüberschreitenden Einzelhandel sowie
 - das Vertrauen der Verbraucher in grenzüberschreitende Ein- und Verkäufe.
- Die Kommission will die Rahmenbedingungen für einen wirksamen Rechtsschutz der Verbraucher in den einzelnen Mitgliedstaaten vergleichen. Zu diesem Zweck will sie:
 - die Qualität der Systeme zur Durchsetzung von Verbraucherrechten untersuchen,
 - auf der Basis von Einschätzungen der Verbraucher die Wirksamkeit gerichtlicher und außergerichtlicher Rechtsbehelfe bewerten,
 - die jeweilige Stellung von Verbraucherorganisationen sowie die „Handlungskompetenz der Verbraucher“ untersuchen.
- In der anschließenden „Analysephase“ will die Kommission die Gründe für „Marktstörungen“ ermitteln. Zu diesem Zweck will sie die Verbrauchermärkte unter anderem unter folgenden Aspekten „eingehend“ untersuchen:
 - die Vorstellungen der Verbraucher von den angebotenen Produkten und damit ihre „Fähigkeit, die verfügbaren Wahlmöglichkeiten zu verstehen“,
 - die „Fähigkeit der Verbraucher, effektive Entscheidungen zu treffen“,
 - die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Einfuhr- und Ausfuhrpreisen,
 - den Grad der Einhaltung von Rechtsvorschriften,
 - die Qualität von Waren und Dienstleistungen,
 - den Zugang zu und die Erschwinglichkeit von „wesentlichen Dienstleistungen“ sowie
 - das Ausmaß, in dem angebotene Produkte mit anderen angebotenen Produkten zusammenwirken, „ohne dass der Verbraucher besondere Anstrengungen auf sich nehmen muss“.

► **Weiterentwicklung des Verbraucherbarometers**

Da derzeit die meisten Indikatoren nur für eine begrenzte Zahl von Sektoren und oft nicht für alle Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, will die Kommission zukünftig die Datenbasis des Verbraucherbarometers wesentlich verbreitern. Diese Daten will sie zunächst bei Behörden, Berufsverbänden, Verbraucherverbänden und statistischen Ämtern abfragen.

Änderung zum Status quo

Die Mitteilung führt nicht unmittelbar zu einer Änderung geltenden Rechts. Wenn Märkte, die angeblich nicht zu „bestmöglichen Ergebnissen“ für die Verbraucher führen, grundsätzlich als korrekturbedürftig angesehen werden, ist aber mit einer erheblichen Zunahme hoheitlicher Eingriffe in die Wirtschaft zu rechnen.

Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Im Rahmen der Mitteilung geht die Kommission auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Positionen der EU-Organe

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt, Industrie und Forschung)“

Offen.

Politischer Kontext

Die Kommission fordert im Rahmen ihrer „Verbraucherpolitischen Strategie der EU (2007-2013)“ vom 13.03.2007, die Verbraucherdimension im Binnenmarkt zu stärken und die EU-Verbraucherpolitik in den Mittelpunkt der nächsten Entwicklungsphase des Binnenmarktes zu stellen. Das Verbraucherbarometer ist ein wesentliches Element zur Umsetzung der Strategie der Kommission.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Gesundheit und Verbraucher
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz (federführend), Berichterstatterin: Anna Hedh (PSE-Fraktion, Schweden)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (federführend); Wirtschaft und Technologie; Angelegenheiten der Europäischen Union
Konsultationsverfahren:	Die Mitgliedstaaten und Interessengruppen wurden vor Veröffentlichung der Mitteilung angehört.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Mitteilung stellt die „Handlungskompetenz“ der Verbraucher in Frage und **ist** damit ein **Beleg für die Erosion des** ursprünglich auch von der Kommission vertretenen **Leitbilds des mündigen Verbrauchers**.

Ihr liegt ein **völlig verfehltes Verständnis von der Funktionsweise von Märkten** zugrunde. Danach soll die Qualität des Binnenmarktes nicht daran gemessen werden, ob er einen möglichst schrankenlosen Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit gewährleistet, sondern daran, ob er – von der Kommission definierten – sozialen und anderen Verbraucherbedürfnissen gerecht wird. Märkte sind aber Orte des Tausches, auf denen Menschen ihren eigenen, individuellen Zielen nachgehen; sie sind gerade keine Einrichtungen, die politisch vorgegebene – kollektive – Ziele zu verwirklichen hätten. Sie *können* daher nicht in den Dienst der Erfüllung sozialpolitischer Ziele gestellt werden.

Werden die Marktakteure gezwungen, ihr Handeln an sozialpolitischen Kriterien auszurichten, beeinträchtigt dies ihre Fähigkeit zu einer kostenorientierten Kalkulation ihrer Preise. **Durch politischen Druck** künstlich **herabgesetzte Preise** für einzelne Verbrauchergruppen müssen stets durch höhere Preise für andere Gruppen finanziert werden oder **führen zu einer künstlichen Verknappung der Güterversorgung**. Auf diese Weise wird die Funktionsfähigkeit des Preissystems als Knappheitsindikator gestört.

Höchst bedenklich ist, dass die Kommission fordert, die Märkte müssten „bestmögliche Ergebnisse“ für die Verbraucher hervorbringen. **Es ist mit einer offenen, wettbewerblich strukturierten Marktwirtschaft nicht vereinbar, bestimmte Marktergebnisse vorzugeben**. Denn eine generalisierende **Aussage** darüber, **ob ein Markt „bestmögliche Ergebnisse“ für die Verbraucher hervorbringt, ist nicht möglich**. Um derartige Aussagen zu treffen, müssen nämlich immer Annahmen über die „wirklichen“ Präferenzen der Verbraucher getroffen werden. Abgesehen davon, dass die Präferenzen von 450 Millionen Verbrauchern nicht über einen Kamm geschoren werden können, kann niemand wissen, welche Marktergebnisse einen Zustand größtmöglicher sozialer Wohlfahrt darstellen würden. **Die Überlegungen** der Kommission **stellen daher eine Anmaßung von Wissen dar**.

Noch einmal verschärft wird das Problem durch die Liste der Parameter, die nach Ansicht der Kommission zu untersuchen sind, um die „Leistungsfähigkeit“ der Märkte zu beurteilen. So ist beispielsweise der Aussagewert von Feststellungen zum Preisniveau, zur Produktsicherheit oder zur „Verbraucherzufriedenheit“ völlig offen für Interpretationen. Eine etwaige Unzufriedenheit der Verbraucher mit Preisen oder Qualität kann schlicht Ausdruck davon sein, dass sie nicht bereit sind, die Kosten der Herstellung hochwertiger Produkte oder Dienstleistungen zu tragen. Eine sachorientierte Abwägung von Anbieter- und Verbraucherinteressen ist folglich nicht gewährleistet. Nur durch eine solche Abwägung könnte aber erreicht werden, dass die Kosten des Verbraucherschutzes zu dem durch ihn vermittelten Nutzen im Verhältnis stehen.

Problematisch ist schließlich, dass die Kommission einer umfassenden Aufsicht von Märkten das Wort redet, die je nach den Umständen zu Maßnahmen auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts, des Verbraucherschutzrechts oder der sektorspezifischen Regulierung führen können soll. **Wer Verbraucher gezielt nach möglichen Problemen auf einem Markt befragt** und suggeriert, dass für die benannten Probleme gegebenenfalls mit hoheitlichen Mitteln Abhilfe geschaffen wird, **erhält auch entsprechende Antworten**. Es besteht die **Gefahr, dass** auf diesem Wege **eine Regulierungsspirale in Gang gesetzt wird**.

Aus ordnungspolitischer Sicht hat zunächst eine Vermutung für die Funktionsfähigkeit von Märkten zu gelten und nicht das Gegenteil. Soweit strukturelle Ungleichgewichte das Funktionieren einzelner Verbrauchermärkte beeinträchtigen, kann ein Missbrauch von Marktmacht oder unlauterer Wettbewerb vorliegen. Hier Abhilfe zu schaffen, ist Aufgabe der Wettbewerbsbehörden. Daneben können Geschädigte die ihnen zustehenden Rechtsbehelfe ausschöpfen. Vorgeschalte „Screeningverfahren“ der Kommission, die systematisch und ohne konkreten Anlass die „Leistungsfähigkeit“ von Märkten untersuchen, sind verfehlt.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Kommission meint, ineffiziente Verbrauchermärkte ließen sich an einer „nicht hinreichenden Auswahl“ für die Verbraucher erkennen. Das ist jedoch nur plausibel, wenn ein Markt durch Monopole oder Oligopole gekennzeichnet ist. Die Aufsicht über sie ist Aufgabe der Wettbewerbsbehörden. Ist ein Markt jedoch wettbewerblich strukturiert, so besteht kein Grund zu der Annahme, die vorhandene Produktvielfalt werde den Bedürfnissen der Verbraucher nicht gerecht. Denn es gibt keinen Grund, warum die Anbieter auf einem solchen Markt eine erkennbare Nachfrage der Verbraucher nicht befriedigen sollten, sofern sich damit ein Gewinn erwirtschaften lässt. Im Gegenteil erzeugt die von der Kommission propagierte staatliche Einflussnahme auf Preise künstliche Knappheiten.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

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

Folgen für die Standortqualität Europas

Da zur Korrektur angeblicher „Marktstörungen“ getroffene Maßnahmen nicht die Produktion von Gütern, sondern – unabhängig vom Ort ihrer Herstellung – deren Vertrieb betreffen würden, ergeben sich keine relativen Nachteile für die EU als Investitionsstandort.

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 von Feststellungen im Rahmen des Verbraucherbarometers zu Maßnahmen in der Verbraucherpolitik oder anderen Politikbereichen, wären diese jeweils gesondert zu beurteilen.

Subsidiarität

Probleme im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip sind nicht erkennbar.

Verhältnismäßigkeit

Auf Basis der Mitteilung sind Verstöße gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht erkennbar.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Alternatives Vorgehen

Die Kommission sollte auf das Verbraucherbarometer verzichten.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die in der Mitteilung angekündigte Umstellung von einem „maßnahmenorientierten“ zu einem „ergebnisorientierten“ Ansatz beim Verbraucherschutz kann eine deutliche Zunahme der Eingriffe in den Wirtschaftsprozess in Form von wettbewerbsrechtlichen Verfahren, Regulierung und Verbraucherschutzmaßnahmen zur Folge haben.

Der angekündigte erheblich erhöhte Bedarf der Kommission an Datensätzen und Informationen soll zwar durch die für Verbraucherfragen zuständigen Behörden, Berufsverbände, Verbraucherverbände und statistischen Ämter in den Mitgliedstaaten gedeckt werden. In diesem Zusammenhang ist freilich denkbar, dass auf nationaler Ebene zusätzliche Berichtspflichten für Unternehmen, etwa gegenüber den statistischen Ämtern, eingeführt werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Mitteilung der Kommission offenbart ein fundamentales Unverständnis von der Funktionsweise von Märkten. Die Kommission maßt sich an, die wirklichen Präferenzen der Verbraucher zu kennen oder jedenfalls ermitteln zu können, und leitet daraus ab, welche Marktergebnisse wünschenswert sind. Dieses Vorgehen ist mit einer wettbewerblich strukturierten Marktwirtschaft nicht vereinbar. Es widerspricht auch dem früher von der Kommission propagierten Leitbild eines mündigen Verbrauchers. Überdies ist es ordnungspolitisch verfehlt, den Marktmechanismus sozialpolitischen Zielen unterzuordnen und die freie Preisbildung zu manipulieren. Für die Erstellung von Verbraucherbarometern will die Kommission systematisch Märkte ermitteln, die angeblich „Störungen“ aufweisen; in diesem Ansatz steckt eine Tendenz zur Überregulierung mit volkswirtschaftlich schädlichen Folgen.