

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch, Ulrike Höfken, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/9228 –

Beobachtung von Verbrauchermärkten

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit der Mitteilung der Europäischen Kommission KOM(2007) 724 endg. zur Entwicklung des Binnenmarktes werden derzeit Handlungsinstrumente u. a. des Markt- und Sektormonitorings diskutiert. Ein zielgerichtetes System zur Marktbeobachtung, das verbraucherrelevante Daten erhebt und Verfahren aufbaut, könnte dazu beitragen, Maßnahmen für diejenigen Märkte zu ergreifen, in denen es echte und erhebliche Hemmnisse für das Funktionieren des Marktes und den Wettbewerb gibt. Die Beseitigung dieser Entwicklungsbremsen würde erhebliche wirtschaftliche Vorteile, einschließlich niedrigerer Preise und eines besseren Zugangs der Verbraucherinnen und Verbraucher zum Angebot, erbringen. Dabei stehen sogenannte Verbrauchermärkte im Mittelpunkt, die Produkte und haushaltsorientierte Dienstleistungen zum Nutzen von Endverbraucherinnen und -verbrauchern anbieten.

Die Feststellung der Europäischen Kommission, dass der Markt mehr auf die Erwartungen und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger eingehen und sich besser an die Herausforderungen der Globalisierung anpassen muss, ist zu begrüßen. Für die wirtschaftliche und soziale Integration ist ein erschwinglicher Zugang zu bestimmten wesentlichen gewerblichen Diensten unabdingbar. Marktstörungen sollten daher sowohl als ineffiziente Ressourcenallokation wie auch als Versagen, die genannten Ergebnisse zu erzielen, verstanden werden. Märkte, wo die Verbraucher desorientiert sind, irregeleitet werden, keinen Zugang haben oder nur über eine geringe Auswahl verfügen, sind weniger konkurrenzfähig und führen zu einer verstärkten Verbraucherbenachteiligung, was der gesamtwirtschaftlichen Effizienz schadet.

Bislang existieren Nachweise über die Leistung des Binnenmarkts für die Verbraucherinnen und Verbraucher so gut wie nicht. Der neue Ansatz der Europäischen Kommission, Indikatoren zu entwickeln, die eine verbesserte Überwachung der Nachfrageseite ermöglichen, werden zu einer verbesserten Einbeziehung der Verbraucherinteressen führen. Das Verbraucherbarometer der Europäischen Kommission KOM(2008) 31 endg. untersucht Rechtsschutz- und Durchsetzungssysteme ebenso wie die Transparenz von Informationen oder Schranken des grenzüberschreitenden Handels und macht Anzeichen von Marktstörungen deutlich sichtbar. Das nachfolgende Screening ermöglicht ein umfassendes Lagebild auf Verbrauchermärkten.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Liberalisierung und Globalisierung der Märkte, technischer Fortschritt und eine stetig steigende Angebotsvielfalt an neuen Produkten und Dienstleistungen stellen auch neue Herausforderungen an die Politik. Die Bundesregierung begleitet den tief greifenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel mit einer verantwortungsbewussten, den berechtigten Bedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie der anbietenden Wirtschaft Rechnung tragenden Verbraucherpolitik. Sie stimmt der Europäischen Kommission zu, wenn sie in ihrer Mitteilung („Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“, KOM(2007) 724 endg.) u. a. ausführt, es sei notwendig, mit einer Fortentwicklung des Binnenmarktes den „neuen Herausforderungen – Globalisierung, hohes Innovationstempo, rascher Wandel, Änderungen der gesellschaftlichen und natürlichen Rahmenbedingungen –“ zu begegnen.

Mit der EntschlieÙung des Rates zur verbraucherpolitischen Strategie der Europäischen Union (2007 bis 2013) wurde die Europäische Kommission unter anderem ersucht, „verbraucherorientierte Monitoring-Mechanismen aufzubauen und auf der Basis relevanter Erkenntnisse geeignete Indikatoren zu entwickeln“. Die am 29. Januar 2008 veröffentlichte Mitteilung der Europäischen Kommission „Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt: das Verbraucherbarometer“, die auch nach Auffassung der Kommission nur einen ersten, noch unvollendeten Schritt darstellt, ist im Zusammenhang mit dieser RatsentschlieÙung zu sehen.

1. Welches zielgerichtete und faktengestützte Konzept verfolgt die Bundesregierung zur empirischen Beobachtung der deutschen Verbrauchermärkte?
2. Wie erfolgt die Überwachung und Analyse von verbraucherrelevanten Marktergebnissen in Deutschland?
3. Welche Indikatoren werden zugrunde gelegt?
4. Welche Methodik hat sich dabei bewährt, und kann auf europäischer Ebene vorbildhaft weitervermittelt werden?

Die Fragen 1 bis 4 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung sieht es als ihre Aufgabe an, dazu beizutragen, dass durch die Gestaltung entsprechender Rahmenbedingungen ein fairer, transparenter Wettbewerb im Interesse sowohl der Verbraucherinnen und Verbraucher als auch der Unternehmen gewährleistet ist. In diesem Zusammenhang sind auch Marktaufsichtselemente von Bedeutung. Eine formalisierte, ständige Beobachtung der deutschen Verbrauchermärkte, insbesondere im Sinne einer Überwachung verbraucherrelevanter Marktergebnisse, wird durch die Bundesregierung nicht vorgenommen. Eine flächendeckende Marktkontrolle ex ante wäre ordnungspolitisch nicht vertretbar und entspräche auch nicht dem Wettbewerbsrecht, das ex post Einzelfälle wettbewerbswidrigen Verhaltens erfasst.

Eine isolierte Beobachtung der deutschen Verbrauchermärkte wäre im Rahmen des europäischen Binnenmarktes und der fortschreitenden Globalisierung ohnehin nicht praktikabel. Die Rahmenbedingungen für die deutschen Verbrauchermärkte und die Verbraucherinnen und Verbraucher werden ganz maßgeblich durch europäisches Recht bestimmt.

5. Welche Unterstützung erhalten deutsche Einrichtungen bei der Erstellung entsprechender europäischer Marktbeobachtungssysteme?

Die Europäische Kommission – Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz – hat für das Jahr 2008 einen Gesamtbetrag von 2,75 Mio. Euro zur Entwicklung der Evidenzbasis mit statistischen Daten und anderen quantitativen und qualitativen Angaben zu Verbraucher- und Konsumentenangelegenheiten veranschlagt. Angaben über die konkrete Unterstützung deutscher Einrichtungen liegen der Bundesregierung nicht vor.

6. Welche Einrichtungen führen Beobachtungen von Verbrauchermärkten in Deutschland im Hinblick auf Preise, Verbraucherzufriedenheit, Wechselmöglichkeiten, Beschwerden und Sicherheit durch?

Verbrauchermarktrelevante Fragestellungen werden von einer Vielzahl staatlicher und privater Einrichtungen im Rahmen ihrer gesetzlichen oder satzungsgemäßen Aufgaben untersucht. Dies schließt unter anderem die Kartellbehörden, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, das Statistische Bundesamt und die Landesämter für Statistik sowie die Verbraucherzentralen und sonstige Verbraucherorganisationen ein.

7. Wie viel Personal- und Sachmittel werden im Bundeshaushalt für Marktbeobachtungen zur Verfügung gestellt (nach Einzelplan und Haushaltstitel)?

Da formalisierte Marktbeobachtungsverfahren von der Bundesregierung nicht durchgeführt werden, fallen insoweit auch keine Personal- und Sachmittelkosten an.

8. Welche Berichte und Ergebnisse sind veröffentlicht und für jeden zugänglich?

Aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes sowie des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (EuroStat) lassen sich wichtige Erkenntnisse zum Marktgeschehen und zu Marktentwicklungen auch aus Sicht der Verbraucher gewinnen; die Veröffentlichungen sind jedermann zugänglich. Die Europäische Kommission veröffentlicht regelmäßig zweimal im Jahr das Eurobarometer und einmal pro Jahr einen Bericht über die Wettbewerbspolitik, die ebenfalls öffentlich zugänglich sind. Der alle zwei Jahre erscheinende Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes informiert über die Veränderungen der kartellrechtlichen Rahmenbedingungen und gibt einen Überblick über die Kartellrechtspraxis der Wettbewerbsbehörden im jeweiligen Berichtszeitraum.

Darüber hinaus werden verbrauchermarktrelevante Untersuchungen zum Beispiel von den Verbraucherschutzorganisationen, aber auch von kommerziellen Marktforschungsunternehmen durchgeführt. Erstere stellen ihre Ergebnisse in der Regel, Letztere im Einzelfall der Öffentlichkeit zur Verfügung. Eine abschließende Liste öffentlich zugänglicher Berichte und Ergebnisse liegt der Bundesregierung nicht vor.

9. Welche konkreten verbraucherrelevanten Marktberichte gehen regelmäßig in die Entscheidungsfindung und Rechtsetzung der Bundesregierung ein?

In Abhängigkeit von konkreten Rechtssetzungsvorhaben und Entscheidungsfindungsprozessen werden von der Bundesregierung die jeweils einschlägigen Berichte, Untersuchungen und Analysen herangezogen.

10. Wie ermittelt die Bundesregierung die Effizienz und Effektivität für Verbrauchermärkte?
11. Wie und durch wen lässt die Bundesregierung den Faktor Verbraucherszufriedenheit und Nutzen eines Marktes für Bürgerinnen und Bürger erheben?
12. Wie ermittelt die Bundesregierung Marktversagen auf Verbrauchermärkten?

Die Fragen 10 bis 12 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Es wird zunächst auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 4 verwiesen.

Die Bundesregierung geht grundsätzlich von funktionierenden, durch angemessene Rahmenbedingungen geprägten Märkten aus, auf denen eine effiziente Ressourcenallokation stattfindet. Die Anwendung der kartellrechtlichen Vorschriften durch die Wettbewerbsbehörden trägt maßgeblich dazu bei, dass der Wettbewerb auf den Märkten funktioniert. Wenn Anzeichen dafür bestehen, dass der Wettbewerb eingeschränkt oder verfälscht ist, haben die Kartellbehörden die Möglichkeit, einen bestimmten Wirtschaftszweig oder – Sektor übergreifend – eine bestimmte Art von Vereinbarungen zu untersuchen und gegebenenfalls geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Auf den netzgebundenen Märkten im Bereich der Energie, der Telekommunikation und der Eisenbahn ist strukturbasierter Wettbewerb aufgrund der natürlichen Monopole in Form der jeweiligen Infrastrukturnetze nur eingeschränkt möglich bzw. sinnvoll. Hier ist es deshalb Aufgabe der Bundesnetzagentur, diskriminierungsfreien Netzzugang und effiziente Netznutzungsentgelte zu gewährleisten und damit auf den nachgelagerten Dienstleistungsmärkten Marktergebnisse zu ermöglichen.

Allgemein gewährleistet der regelmäßige Informationsaustausch, unter anderem mit den Verbraucherzentralen, dem Netzwerk der europäischen Verbraucherzentren sowie den für den Verbraucherschutz zuständigen Landesministerien, ein aktuelles Bild zu verbraucherpolitisch relevanten Themen. Auch vermehrte Bürgeranfragen bei Bundesregierung und Verbraucherzentralen sowie in Internetforen und starke Medienberichterstattung sind Indizien für mögliche Marktdefizite.

Im Rahmen der Zusammenarbeit im Netzwerk europäischer Verbraucherschutzbehörden werden zwischen den zuständigen Behörden – in Deutschland das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit – Informationen und Erkenntnisse über verbraucherrechtswidrige Praktiken im grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr ausgetauscht. Diese seit Beginn des Jahres 2007 institutionalisierte Zusammenarbeit auf der Basis der EG-Verordnung Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz und des nationalen EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetzes ermöglicht das frühzeitige Erkennen verbraucherrechtswidriger Praktiken. Dem dienen auch die von den Mitgliedstaaten unter Koordinierung durch die Europäische Kommission durchgeführten so genannten sweeps, konzertierte Aktionen der Mitglied-

staaten zur Kontrolle der Einhaltung verbraucherschützender Regelungen in bestimmten Marktsegmenten.

13. Welche vergleichenden Preisdaten lässt die Bundesregierung auf den Energie-, Telekommunikations- und Finanzmärkten erheben?

Im Energiemarkt werden halbjährlich bei Stromversorgungsunternehmen im Zusammenhang mit der Transparenzrichtlinie der EU Strompreise für fünf Haushaltsverbrauchergruppen und sechs Industrieverbrauchergruppen erfasst und an EUROSTAT gemeldet. Entsprechend werden auch bei Gasversorgungsunternehmen Gaspreise für drei Haushaltsverbrauchergruppen und fünf Industrieverbrauchergruppen erfasst und an EUROSTAT gemeldet. Darüber hinaus erhebt das Statistische Bundesamt zur Ermittlung von monatlichen Preisindizes auf Verbraucherebene Preise zu Stein- und Braunkohle, Holz, Kraftstoffen, Heizöl, Elektrizität, Erdgas, Flüssiggas und Fernwärme.

Mit Öffnung der Telekommunikationsmärkte hat sich eine intensive, öffentlich zugängliche Marktbeobachtung entwickelt. Monatlich veröffentlicht das Statistische Bundesamt einen Verbraucherpreisindex für Telekommunikationsdienstleistungen. Dabei wird je gesondert die Entwicklung des Indizes für Festnetz/Internet und Mobilfunk ermittelt. Einen weitergehenden Ansatz hat der Jahresbericht der Bundesnetzagentur. Dort werden Mengen- und Preisentwicklungen auf den Märkten für Festnetz, Mobilfunk und Internet ermittelt. Diese Daten basieren auf Angaben von Unternehmen der Telekommunikationsbranche. Parallel hierzu veröffentlichen auch einschlägige Verbände (BITKOM, VATM) u. a. auch im Internet jährlich aktualisierte Branchenkennzahlen. In unregelmäßigen Abständen veröffentlicht das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie einen „Benchmark Internationale Telekommunikationsmärkte“, zuletzt im Juli 2007. Dieser bildet einen Vergleich des deutschen Telekommunikationsmarktes mit Italien, Spanien, Frankreich und Großbritannien. Internationale Vergleichszahlen werden jährlich auch von der Europäischen Kommission (Implementierungsbericht) ermittelt und veröffentlicht. Eine wachsende Zahl von Preisrechnern und Übersichten ist seit Marktöffnung im Internet verfügbar. Dort können Verbraucherinnen und Verbraucher jeweils am Markt verfügbare Angebote und deren Leistungsfähigkeit umfassend vergleichen. Für den Telekommunikationsmarkt lässt sich somit ein hohes Maß an Markt- und insbesondere Preistransparenz konstatieren. Verbraucherinnen und Verbraucher können schnell und einfach auf nationale wie internationale Vergleiche zugreifen. Weitere Maßnahmen sind nicht erforderlich.

Das Bundesministerium der Finanzen erhebt selbst keine vergleichenden Preisdaten auf Finanzmärkten, weil es keine Preisaufsicht bzw. -kontrolle betreibt.

14. Wie werden Nachweise über die Leistung des europäischen Binnenmarkts für die Verbraucherinnen und Verbraucher ermittelt?

Systematische Nachweise auf der Basis aussagekräftiger, verifizierbarer und vergleichbarer Daten über die Leistung des Europäischen Binnenmarktes für die Verbraucherinnen und Verbraucher gibt es bisher nicht.

Die Europäische Kommission hat sich mit der Initiative zur Schaffung eines Verbraucherbarometers das Ziel gesetzt, Indikatoren zur Feststellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Binnenmarktes für Verbraucherinnen und Verbraucher zu entwickeln. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen.

Im Jahre 2006 hat die Europäische Kommission ein „Eurobarometer Spezial“ mit dem Titel „Der Binnenmarkt – Meinungen und Erfahrungen der Bürger aus

den EU25“ veröffentlicht, das einen umfassenden Überblick über die Meinungen der Verbraucherinnen und Verbraucher liefert. Einen einzelfallbezogenen Einblick in die Probleme der Bürger im Binnenmarkt liefern auch die Auswertungen der Kommission zum SOLVIT-Netzwerk, das Beschwerden von Bürgern über mögliche Falschanwendungen des Binnenmarktrechts durch Behörden der Mitgliedstaaten nachgeht und im bilateralen Kontakt zu lösen sucht.

15. Wie bewertet die Bundesregierung die Übertragungsmöglichkeit des von der Europäischen Kommission durchgeführten Verbraucherbarometers auf nationale Verbrauchermärkte?
16. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Verbraucherbarometer der Europäischen Kommission?

Die Fragen 15 und 16 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung hatte im Vorfeld zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt: das Verbraucherbarometer“ (KOM(2008) 31 endg.) die Aktivitäten der Kommission grundsätzlich begrüßt und den Ansatz unterstützt, Verbraucherpolitik stärker an Fakten auszurichten und Rechtssetzungsinitiativen zukünftig zielgerichtet auf Grundlage aussagekräftiger Daten durchzuführen. Die Bundesregierung hat verdeutlicht, dass mit Blick auf die Ziele der Entbürokratisierung und der Entlastung der Wirtschaft die Einführung neuer oder Erweiterung bestehender Statistiken auf nationaler Ebene zu vermeiden ist. Sie hat im Übrigen darauf hingewiesen, eine seriöse Evaluierung der Märkte setze voraus, dass die zugrunde liegende Datenbasis belastbar und zuverlässig sei; Objektivität und Verifizierbarkeit müssten gewährleistet sein. Auch Kommissarin Meglena Kuneva hat anlässlich der Vorstellung des ersten Verbraucherbarometers bereits deutlich gemacht, dass vergleichbare, umfassende Verbraucherdaten bislang fehlen; dies ist aber unverzichtbare Voraussetzung für Konsequenzen, die gegebenenfalls aus den Untersuchungsergebnissen zu ziehen sind.

Mit dem für den Anfang 2009 angekündigten zweiten Verbraucherbarometer will die Europäische Kommission die Entwicklung hin zu mehr vergleichbaren Verbraucherdaten voranbringen. Diese Entwicklung wird die Bundesregierung begleiten.

17. Wie bewertet die Bundesregierung das im europäischen Vergleich schlechte Abschneiden des deutschen Strompreises (vierthöchster Preis vor Steuern) im Verbraucherbarometer?

Die Bundesregierung sieht bezüglich der hohen Strompreise eine entscheidende Aufgabe darin, dem Wettbewerb auf den Strommärkten eine größere Dynamik zu verleihen, denn Wettbewerb ist der beste Garant für günstige Preise. Dazu hat sie bereits eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht wie die Energierechtsnovelle, die Verordnung für den Netzanschluss von Kraftwerken, die Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze und das Gesetz zur Bekämpfung von Preismissbrauch u. a. im Bereich der Energieversorgung.

Generell ist allerdings zu bemerken, dass internationale Strompreisvergleiche schwierig sind, weil die genannten Preise meist nicht voll vergleichbar sind. So ist z. B. in Deutschland der Strompreis durch die EEG-Umlage deutlich höher belastet als in anderen europäischen Ländern.

