

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Martin Zeil, Hans-Michael Goldmann, Markus Löning, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/9667 –**

Zum Verbraucherbarometer der EU-Kommission

Vorbemerkung der Fragesteller

Die EU-Kommission hat am 29. Januar 2008 eine Mitteilung zum Verbraucherbarometer – KOM(2008) 31 – veröffentlicht. Darin kommt das Bestreben zum Ausdruck, Marktergebnisse für sämtliche Einzelmärkte in der Europäischen Union nach einem einheitlichen Kriterienraster vergleichend zu bewerten. Nach der Mitteilung will sich die EU-Kommission dabei nicht an dem von ihr selbst oft propagierten Leitbild des mündigen Verbrauchers oder am vorhandenen verbraucherpolitischen Besitzstand orientieren, sondern an neuen selbst definierten Indikatoren für Verbraucherezufriedenheit, die Qualität von Rechtsmitteln, das richtige Maß an Informationen etc. Damit besteht die Gefahr, dass, auch wenn die Mitteilung nicht unmittelbar geltendes Recht ändert, später auf das Barometer Rechtsetzungsmaßnahmen gestützt werden, die im Ergebnis zu deutlich mehr Eingriffen in den Wirtschaftsprozess in Gestalt von wettbewerbsrechtlichen Verfahren, Regulierungen und Verbraucherschutzmaßnahmen führen.

Da nach Aussage der EU-Kommission die für die Indikatoren verfügbaren Daten unzureichend sind und für künftige Barometer neue Datensätze und Informationen benötigt werden, sind zusätzliche Bürokratielasten für Behörden und Unternehmen zu befürchten.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung verweist zunächst auf die einleitenden Ausführungen in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch, Ulrike Höfken, Cornelia Behm, Hans-Josef Fell, Bettina Herlitzius, Winfried Hermann, Peter Hettlich, Bärbel Höhn, Dr. Anton Hofreiter, Sylvia Kotting-Uhl, Undine Kurth (Quedlinburg) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Drucksache 16/9531 vom 10. Juni 2008.

1. Ist aufgrund der vielen Informationen, die laut Mitteilung der Kommission künftig für die Erstellung des Verbraucherbarometers benötigt werden,

damit zu rechnen, dass Behörden und Unternehmen zahlreiche zusätzliche Berichtspflichten auferlegt werden, und wenn ja, steht dieser bürokratische Mehraufwand aus Sicht der Bundesregierung in einer vernünftigen Relation zu dem angestrebten Ergebnis?

2. Wie ist das Verbraucherbarometer mit dem sowohl auf EU-Ebene als auch national bedeutsamen politischen Ziel des Bürokratieabbaus vereinbar?
3. Welche haushaltswirksamen Belastungen könnten sich aus einer Pflicht des Bundes und der Länder zur Bereitstellung von Daten für das Barometer ergeben?

Die Fragen 1 bis 3 werden im Zusammenhang beantwortet.

Die Entwicklung des Verbraucherbarometers ist noch in einem frühen Stadium; genauere Angaben, wie sich dieses Instrument künftig auf etwaige Informationspflichten der Wirtschaft und der Verwaltung auswirken wird, sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Aus diesem Grund ist derzeit auch nicht absehbar, ob und in welchem Umfang Bürokratiekosten entstehen.

Die Bundesregierung hatte bereits im Vorfeld des ersten Verbraucherbarometers die Europäische Kommission darauf hingewiesen, dass das geplante Verbraucherbarometer – mit Blick auf die Ziele der Entbürokratisierung und Entlastung der Wirtschaft – nicht dazu führen dürfe, dass neue Statistiken eingeführt oder bestehende Statistiken erweitert werden.

Auch bei der Beratung des aktuellen Verbraucherbarometers wird sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene mit Nachdruck dafür einsetzen, dass neue Informationspflichten und Bürokratiekosten für die Wirtschaft sowie für den Bund oder die Länder so weit wie möglich vermieden werden.

4. Wird sich die Bundesregierung für eine umfassende Folgenabschätzung der Bürokratiekosten eines solchen Datensammelsystems gegenüber der Kommission einsetzen, und wenn nein, warum nicht?

Wie in der Antwort auf die Fragen 1 bis 3 bereits ausgeführt wurde, befindet sich die Entwicklung eines Verbraucherbarometers durch die EU-Kommission in einem frühen Stadium. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Kommission alle Vorschläge einer umfassenden Folgenabschätzung insbesondere auch zur Frage der Bürokratiekosten unterziehen wird. Die Bundesregierung erwartet, dass die Kommission aufgrund ihrer entsprechenden Selbstverpflichtung von sich aus in diesem Sinne tätig werden wird. Andernfalls wird die Bundesregierung eine solche umfassende Folgenabschätzung politisch einfordern.

5. Hält es die Bundesregierung für zielführend, den Binnenmarkt flächendeckend zu überwachen, wie die Kommission dies vorhat, oder reichen aus ihrer Sicht stichprobenartige Untersuchungen in den Bereichen aus, für die es einen erhärteten Verdacht auf eine Binnenmarktstörung gibt?

Die Bundesregierung hält eine flächendeckende Überwachung des Binnenmarktes für ordnungspolitisch nicht vertretbar. Eine solche flächendeckende Marktüberwachung führt zu Eingriffen in Markt und Wettbewerb und zu mehr Bürokratie. Der Rückgriff auf bereits bestehende Instrumente und Informationen reicht regelmäßig aus; dies gilt insbesondere für die Instrumente des Kartell- und Regulierungsrechts, welche die Funktionsfähigkeit der Märkte gewährleisten. Die genannten Instrumente schließen solche Untersuchungen nicht aus, die sich auf bestimmte Wirtschaftssektoren beziehen.

6. Wie bewertet die Bundesregierung grundsätzlich das Ziel der Kommission, das Barometer in die Marktüberwachung integrieren zu wollen?

Die Bundesregierung hat im Vorfeld zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt: das Verbraucherbarometer“ (KOM(2008) 31 endgültig) die Aktivitäten der Europäischen Kommission grundsätzlich begrüßt und den Ansatz unterstützt, Verbraucherpolitik stärker an Fakten auszurichten und Rechtsetzungsinitiativen zukünftig zielgerichtet auf Grundlage aussagekräftiger Daten durchzuführen. Darauf gestützte Initiativen der Kommission dürfen nach Auffassung der Bundesregierung nicht zu einer über das Wettbewerbsrecht hinausgehenden Marktregulierung führen.

Dementsprechend wurde die Europäische Kommission im Rahmen einer Entschließung des Rates der Europäischen Union zur Verbraucherpolitischen Strategie (2007 bis 2013) unter anderem ersucht, „umfassende Verbrauchersforschung, insbesondere hinsichtlich des Funktionierens von Märkten, der Verbrauchererwartungen und des Verbraucherverhaltens, zu unterstützen sowie für die Ausrichtung und Evaluierung der Verbraucherpolitik verbraucherorientierte Monitoring-Mechanismen auszubauen und auf der Basis relevanter Erkenntnisse Indikatoren zu entwickeln“ (Dok. 9542/07).

Die grundsätzliche Integration des Verbraucherbarometers in die Marktüberwachung entspricht damit aus Sicht der Bundesregierung dem Ersuchen des Rates; hinsichtlich der Ausgestaltung im Einzelnen besteht allerdings noch erheblicher Aufklärungs- und Informationsbedarf. Hierbei wird die Bundesregierung sich auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass die in den Antworten auf die Fragen 1 bis 5 dargelegten Positionen berücksichtigt werden.

7. Kann ein Verbraucherbarometer nach Meinung der Bundesregierung die Präferenzen der europäischen Verbraucher, die ja sehr zahlreich sind und die die unterschiedlichsten Bedürfnisse und Ansprüche haben, tatsächlich repräsentativ abbilden, und wenn ja, aus welchen Gründen?

Die Bundesregierung hat bereits im Vorfeld des ersten Verbraucherbarometers gegenüber der Europäischen Kommission betont, eine seriöse Evaluierung der Märkte setze voraus, dass die zugrunde liegende Datenbasis belastbar und verlässlich ist; Objektivität und Verifizierbarkeit müssten gewährleistet sein. Die Bundesregierung hat auch auf die aus ihrer Sicht bestehenden Schwierigkeiten verwiesen, die Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Auf entsprechende Probleme wiesen auch Wissenschaftler im Rahmen einer Anhörung durch den Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments hin.

Die Europäische Kommission hat anlässlich der Vorstellung des Ersten Verbraucherbarometers deutlich gemacht, dass vergleichbare, umfassende Verbraucherdaten bislang fehlen; eine repräsentative Datenbasis sei aber unverzichtbare Voraussetzung dafür, dass die Ergebnisse eines Verbraucherbarometers im Rahmen des politischen Entscheidungsfindungsprozesses überhaupt Berücksichtigung fänden.

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.

8. Sollten Märkte aus Sicht der Bundesregierung einen möglichst schrankenlosen Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit gewährleisten oder eher, wie von der EU in der vorliegenden Mitteilung angestrebt,

politisch vorgegebene kollektive Ziele verwirklichen (zum Beispiel einen „erschwinglichen Zugang zu bestimmten wesentlichen gewerblichen Diensten“ für alle ermöglichen), und wenn ja, welche Auswirkungen wird eine solche Zielstellung aus Sicht der Bundesregierung auf die Funktion der Märkte haben?

9. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Kommission, dass eine effektive Wettbewerbspolitik und gelegentliche regulierende Eingriffe auf der Angebotsseite nicht ausreichend sind, um effiziente und leistungsstarke Märkte zu garantieren, und wenn ja, aus welchen Gründen?

Die Fragen 8 und 9 werden im Zusammenhang beantwortet.

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 Kartell- und Regulierungsbehörden die Möglichkeit, einen bestimmten Wirtschaftszweig oder – Sektor übergreifend – eine bestimmte Art von Vereinbarungen zu untersuchen und gegebenenfalls geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

10. Wie verträgt sich die Auffassung der Kommission, dass zahlreiche europäische Verbraucher Probleme haben, eine bewusste Kaufentscheidung zu treffen, desorientiert sind und irregeleitet werden sowie Schwierigkeiten mit dem Marktzugang haben, aus Sicht der Bundesregierung mit dem Leitbild des mündigen Verbrauchers?
11. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Kommission in dieser Frage, und wenn ja, warum?

Die Fragen 10 und 11 werden im Zusammenhang beantwortet.

Die Europäische Kommission geht in ihrer Mitteilung „Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt: das Verbraucherbarometer“ – anders als in der Frage angedeutet – nicht davon aus, dass Verbraucher per se Probleme haben, eine bewusste Kaufentscheidung zu treffen, desorientiert sind und irregeleitet werden sowie Schwierigkeiten mit dem Marktzugang haben. Sie stellt allerdings fest, für den Fall, dass dies zutreffe, seien Märkte weniger konkurrenzfähig und es trete eine verstärkte Verbraucherbenachteiligung ein, was der gesamtwirtschaftlichen Effizienz schade.

Dabei handelt es sich aus Sicht der Bundesregierung um eine hypothetische Feststellung der Europäischen Kommission. Die Bundesregierung geht grundsätzlich von funktionierenden, durch angemessene Rahmenbedingungen geprägten Märkten aus (siehe auch Antwort zu den Fragen 8 und 9).

Das Verbraucherleitbild des mündigen Bürgers, das in der nationalen Rechtsprechung der einzelnen Mitgliedstaaten und der des Europäischen Gerichtshofes nicht einheitlich definiert wird, ist insbesondere im Rahmen der Gesetzesauslegung von Bedeutung. Das Verbraucherleitbild schließt es jedoch nicht aus, dass Verbraucherinnen und Verbraucher in der täglichen Praxis zum Beispiel Opfer irreführender oder täuschender Verhaltensweisen unlauter agierender Unternehmen werden, die gesetzliche Maßnahmen notwendig machen können. Das Verbraucherleitbild kann bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit solcher Maßnahmen helfen.