

ConPolicy

Institut für Verbraucherpolitik

Die Verbraucher am Markt: Standortbestimmung

Vortrag im Rahmen der Konferenz „Verbraucherinteressen stärken – Marktwächter einführen“ der SPD-Bundestagsfraktion

Berlin, 05.11.2012

Dr. Christian Thorun

ConPolicy GmbH

Institut für Verbraucherpolitik

Welche empirischen Befunde existieren zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher am Markt?

BESTANDSAUFNAHME

Raster für die Analyse von Märkten aus Verbrauchersicht

Verbraucherfreundlichkeit setzt weit mehr voraus als einen funktionierenden Wettbewerb und Informationen

	Leitfragen
Marktstruktur/ Preise	<ul style="list-style-type: none"> - Verfügen Verbraucher über Wahlalternativen? - Wie entwickelt sich das Preisniveau? - Inwieweit ist der Markt reguliert und reglementiert? Inwieweit existiert eine dezidierte Marktaufsicht? Inwieweit ist diese auch für Verbraucher zuständig?
Anbieterwechsel	<ul style="list-style-type: none"> - Inwieweit erschweren Wechselbarrieren einen Anbieterwechsel?
Informationen	<ul style="list-style-type: none"> - Sind relevante Informationen vorhanden und zugänglich? - Verfügen Verbraucher über notwendige Kompetenzen? - Existieren glaubwürdige Intermediäre?
Verhaltensaspekte	<ul style="list-style-type: none"> - Werden Verbraucher durch ein framing (wie Voreinstellungen) benachteiligt? - Ist ein Markt „anfällig“ für Selbstüberschätzung oder hyperbolisches Diskontieren?
Verbraucher- zufriedenheit	<ul style="list-style-type: none"> - Wie zufrieden sind Verbraucher mit den Waren und Dienstleistungen? - Wie hoch sind Beschwerdezahlen?



Auch gibt es nicht *die* Verbraucher: Es gibt „vertrauende“, „verletzliche“ und „verantwortungsvolle“ Verbrauchertypen (Wiss. Beirat BMELV).

Wesentliche Befunde im Gesamtüberblick (1/2)

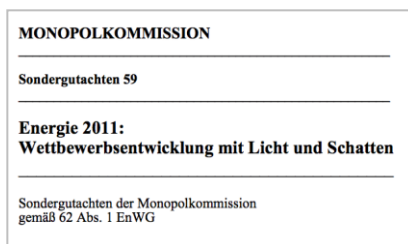
Es bestehen „klassische Marktprobleme“ ...

Wettbewerbsdefizite

- Auf den Energiemärkten und z.T. auf dem Telekommunikationsmarkt bestehen weiterhin erhebliche Wettbewerbsdefizite. Im Energiemarkt herrscht ein Oligopol, das zu überhöhten Verbraucherpreisen führt.
- Im Bereich des Internets und sozialer Medien haben wir es mit z.T. marktbeherrschenden Unternehmen zu tun (Suchmaschinen oder Social Networks).

Anbieterwechsel

- Vertragsbedingungen, Abrechnung von Abschluss- und Vertriebskosten (FDL), die Gewährleistung der Verfügbarkeit bzw. Verzögerungen beim Anbieterwechsel (Telekommunikation) oder eine unzureichende Interoperabilität (Software oder Social Networks) stellen weiterhin Wechselbarrieren dar.



Monopolkommission: „auf den Energiemärkten [bestehen] weiterhin unterschiedliche und zum Teil erhebliche Wettbewerbsdefizite, die konsequent angegangen werden sollten.“

Bundesnetzagentur: Beim Anbieterwechsel im Telekommunikationsbereich klagen Verbraucher über Probleme bei der Rufnummernmitnahme oder über nicht eingehaltene Technikertermine.

EU-Kommission: Verbraucher in der EU könnten jährlich bis zu €13 Mrd sparen, wenn sie zum günstigsten Energieanbieter wechseln.



Wesentliche Befunde im Gesamtüberblick (2/2)

... allerdings werden diese zunehmend ergänzt durch „neue“ Herausforderungen

Informationen

- Insbesondere durch die steigende Bedeutung von *Dienstleistungen* hat die Produkt- und Tarifvielfalt rapide zugenommen. Dies führt bei Verbrauchern zu einem *information overload* (Verbraucher kapitulieren vor der Informationsbeschaffung und -auswertung) und einem *choice overload* (Verbraucher schrecken ggf. sogar vor einer Konsumententscheidung zurück).
- Hierdurch verschärft sich die Herausforderung, einen Zugang zu glaubwürdigen Informationen sicherzustellen. Probleme existieren etwa durch:
 - irreführende Werbeaussagen,
 - unlautere bzw. überkomplexe Vertragsbedingungen,
 - unzureichende Informationen zu den Risiken eines Produkts (z.B. FDL)
 - unverhältnismäßiger Aufwand, Produkte und Dienstleistungen miteinander zu vergleichen,
 - mangelnde Hilfestellung in der Verarbeitung von Informationen (Online-Rechner etc.).

Verhaltensaspekte

- Etwa durch das *Framing* und die Gestaltung von Auswahloptionen werden Verbraucher beeinflusst (z.B. Einwilligungen in Datenweitergabe oder Abschluss von Reiseversicherungen).



Prognos: „Marktliberalisierung und verstärkte Eigenverantwortung verlangen mehr Informiertheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern – es verbleiben strukturelle Wissens- und Kompetenzdefizite.“

Herausforderungen auf den Punkt gebracht

Die Herausforderungen für Verbraucher konzentrieren sich demnach auf:

- die jüngst *liberalisierten* und *deregulierten* Märkte (Energie, Telekommunikation).
- die sich stark durch neue *Technologien* entwickelnden Märkte (Internet, Online-Handel, Nanotechnologie oder funktionelle Lebensmittel).
- *Vertrauensgüter* (wie FDL, Gesundheit) vs. Such- und Erfahrungsgüter



EU-Kommission: Wiederholt schneiden Finanz-, Telekommunikations- und Energiedienstleistungen an schlechtester Stelle im EU Verbraucherbarometer ab.

Prognos: Besonders viele geschädigte Verbraucher finden sich in dem Teilmarkt telefonische Gewinnspiele, Abschluss von Mobilfunkverträgen, Wechsel von Strom- und Gasanbietern, Kauf oder Buchung von Bahntickets sowie Inanspruchnahme einer Pflegeleistung.



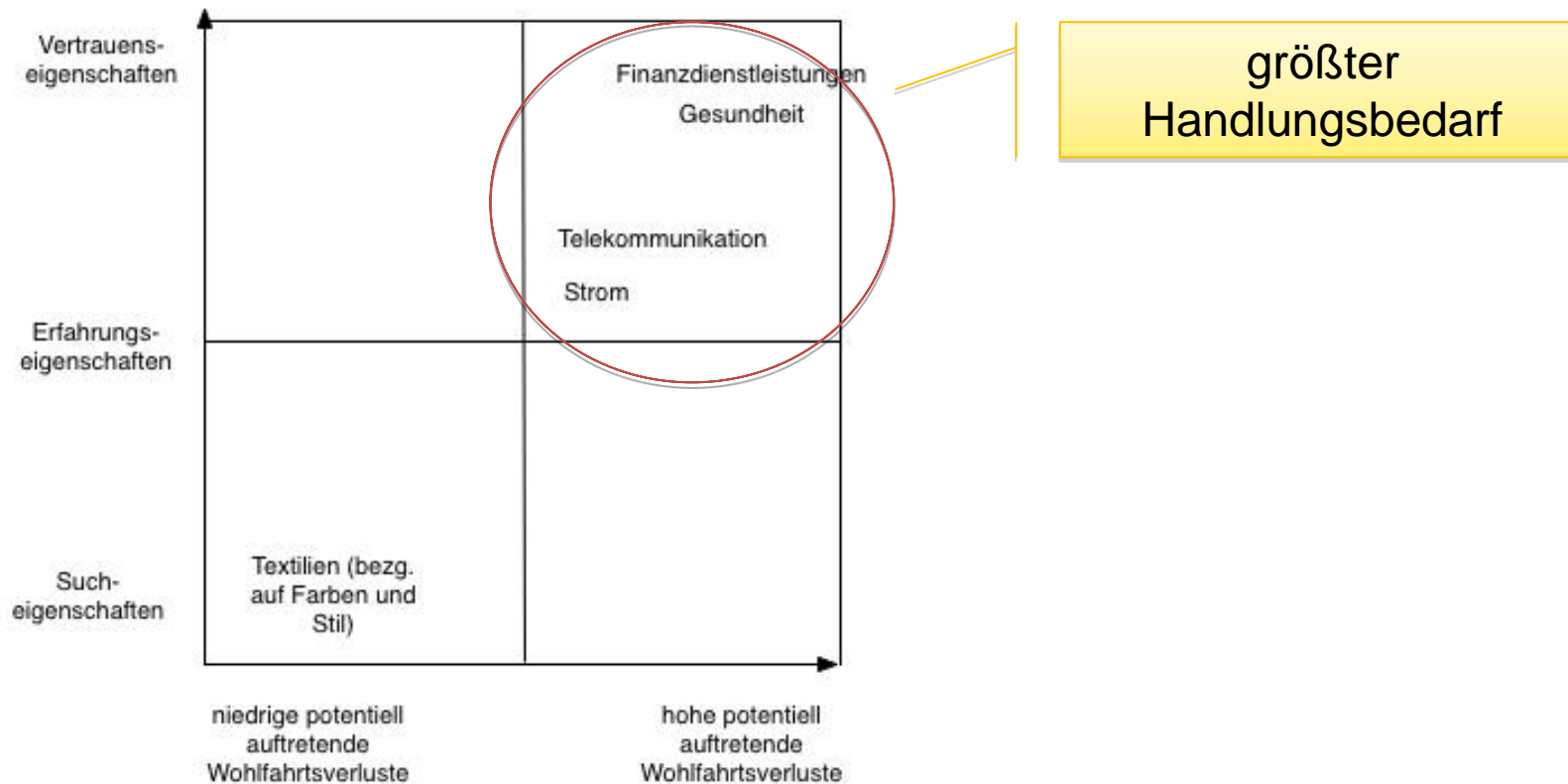
Die Blamage geht weiter

Stiftung Warentest: Immer wieder stellen die Tester teils gravierende Defizite in der Anlageberatung fest.

Banken im Test. Mehrere Monate nach unserem jüngsten Test haben wir die Anlageberatung der Banken erneut unter die Lupe genommen. Die Qualität war damals schon schlecht, jetzt ist sie jämmerlich: sechsmal mangelhaft.

Handlungsmatrix

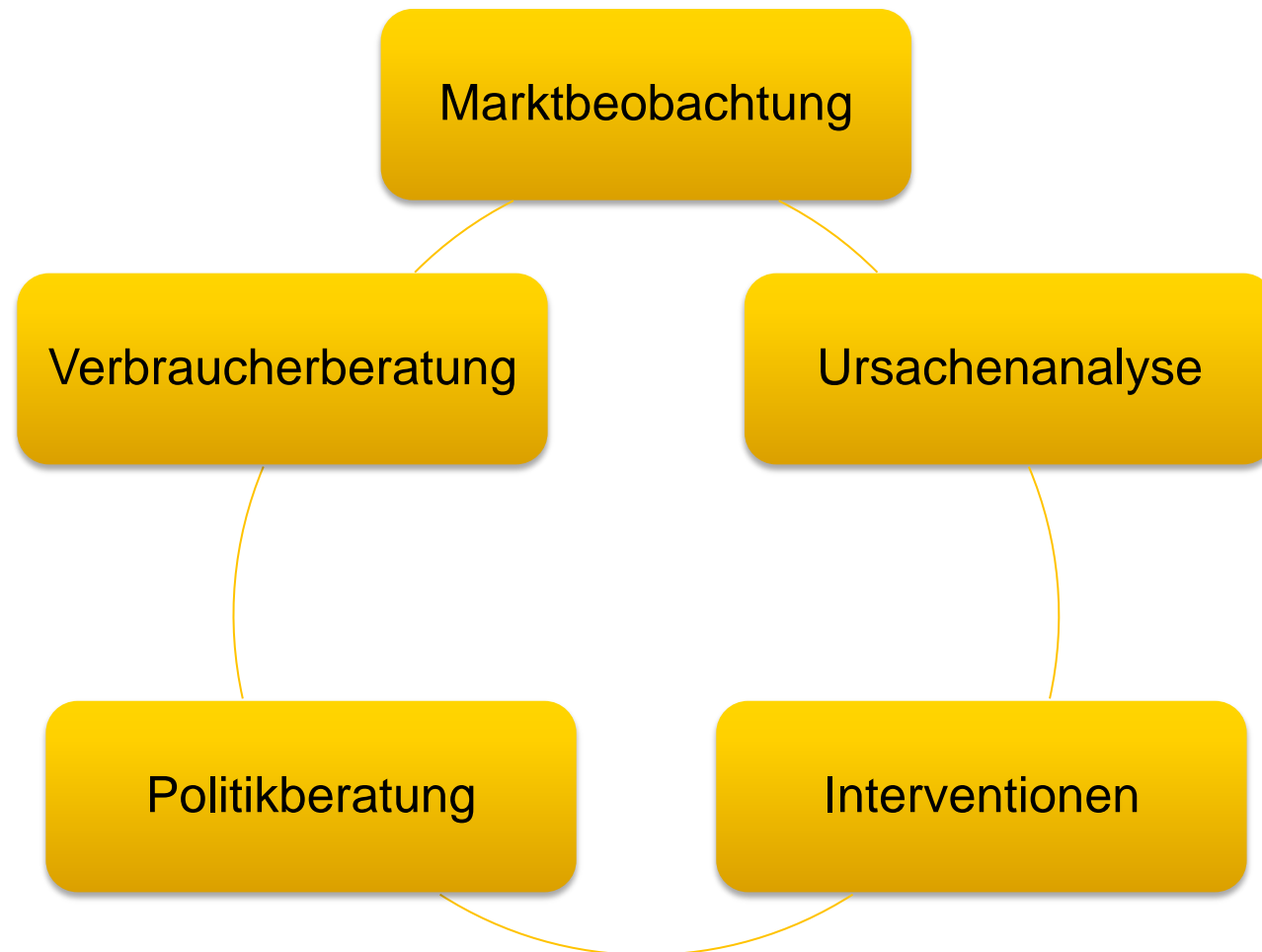
Der größte Handlungsbedarf besteht in den Märkten für Vertrauensgüter und in Märkten, in denen Wohlfahrtsverluste (gesundheitlich oder ökonomisch) hoch ausfallen können



Sind die verbraucherpolitischen Institutionen und Aufsichtsbehörden den heutigen Herausforderungen gewachsen?

HANDLUNGSBEDARF

Fünf Funktionen einer systematischen und strategischen Verbraucherpolitik



Zuständigkeiten im Idealfall und Handlungsbedarf

Aufsicht verfügt nicht oder kommt Aufgabe für Verbraucherschutz nicht in jedem Fall ausreichend nach

Unzureichend, da derzeit nicht systematisch betrieben

	Gesetzgeber	Staatliche Aufsicht	Verbraucherorganisationen	Forschung
Marktbeobachtung	(✓)	(✓)	✓	✓
Ursachenanalyse	(✓)	✓	(✓)	✓
Interventionen	✓	✓	✓	(✓)
Politikberatung		✓	✓	✓
Verbraucherberatung			✓	

Zusammenspiel oft unzureichend – Beispiel Rufnummernmissbrauch oder Abo-Fallen

Derzeit insgesamt noch unzureichend entwickelt und institutionell aufgestellt

Legende:

□ zuständig

(✓) eingeschränkt/ indirekt zuständig

Handlungsbedarf hinsichtlich des Gesamtsystems

Staatliche Aufsicht

- In für Verbraucher relevanten Märkten sollten Marktaufsichtsbehörden auch über ein explizites Mandat und Ermächtigungsgrundlagen für den Verbraucherschutz verfügen.
- In den relevanten Strukturen und Gremien müssen Verbraucherinteressen gleichberechtigt neben Anbieterinteressen vertreten sein.

Verbraucherorganisationen

- Verbraucherorganisationen müssen über ausreichend Kapazitäten verfügen, um eine systematische und kontinuierliche Marktbeobachtung durchzuführen.
- Verbraucherorganisationen müssen über die notwendigen Ressourcen verfügen, um Verbraucherrecht kollektiv durchzusetzen und Verbraucher und die Politik zu beraten.

Staatliche Aufsicht und Verbraucherorganisationen

- Verbraucherorganisationen benötigen ein qualifiziertes Beschwerderecht gegenüber Aufsichtsbehörden (in Anlehnung an das UK ‚super complaint‘).
- Zwischen Verbraucherorganisationen und Aufsichtsbehörden müssen institutionalisierte Kommunikationskanäle existieren.

Forschung

- Die Verbrauchersforschung muss ausgebaut und institutionalisiert werden und sich insb. mit Fragen zu Marktanalysen, Ursachenanalysen und Gesetzesfolgenabschätzungen befassen.

Handlungsbedarf hinsichtlich der Verbraucherorganisationen

Mandat / Aufgabe

- Das Mandat sollte sich nicht nur auf die Missbrauchsbekämpfung beschränken, sondern auch die präventive Gestaltung von Verbrauchermärkten beinhalten.
- Verbraucherorganisationen sind primär zuständig für Marktbeobachtung, Intervention (kollektive Rechtsdurchsetzung) und Politik- und Verbraucherberatung.

Balance zwischen sektoraler Fachkompetenz und Blick für horizontale Fragen

- Zwar müssen Probleme in Märkten marktspezifisch adressiert werden. Allerdings darf hierbei nicht der Blick für horizontale/ marktübergreifende Herausforderungen verlorengehen.

Der Schwerpunkt sollte auf folgenden Märkten liegen

- Jüngst liberalisierte und deregulierte Märkte, sich stark durch neue Technologien entwickelnde Märkte und Märkte für Vertrauensgüter.

Zusammenarbeit mit Aufsicht

- Verbraucherorganisationen müssen über ein qualifiziertes Beschwerderecht verfügen. Zwischen Verbraucherorganisationen und Aufsichten müssen institutionalisierte Kommunikationskanäle existieren.

Dialog- und Sanktionsmöglichkeiten des Internets nutzen

- Verbraucherinteressen sollten heute auch über das Internet erhoben und durchgesetzt werden.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Kontaktinformation:

Dr. Christian Thorun
ConPolicy GmbH
Institut für Verbraucherpolitik
Moltkestraße 5
D-53604 Bad Honnef

www.conpolicy.de
thorun@conpolicy.de