

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel,
KOM(2009) 25/3

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt
Zweite Ausgabe des Verbraucherbarometers**

{SEK(2009) 76}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt
Zweite Ausgabe des Verbraucherbarometers**

Zusammenfassung

Mit dieser Mitteilung werden die Ergebnisse der zweiten Ausgabe des Verbraucherbarometers vorgestellt und die allgemeine Marktüberwachung durch die Kommission ergänzt¹, indem zusätzliche Informationen zu den Marktstörungen aus Verbrauchersicht geliefert werden. Vorrangiges Ziel des Barometers ist es, die Bereiche zu ermitteln, in denen der Binnenmarkt nicht zufriedenstellend für den Verbraucher funktioniert. Nachstehend die wichtigsten Ergebnisse in Kürze:

- Die Verbraucher sind weniger zufrieden und haben mehr Probleme mit Dienstleistungs- als mit Warenmärkten. Von den untersuchten Sektoren werfen die Wirtschaftszweige Energie, Verkehr (Bus- und Schienenverkehr)² und Banken die meisten Probleme auf. Im Energiesektor sind die Ergebnisse hinsichtlich des Wechsels des Versorgers ausgesprochen schlecht und auch bei Zufriedenheit und Beschwerden schneidet dieser Wirtschaftszweig schlecht ab. Lediglich 7 % der Verbraucher wechselten in den zwei letzten Jahren den Energieversorger, während weniger als zwei Drittel der Verbraucher mit ihrem derzeitigen Anbieter zufrieden sind. Am wenigsten zufrieden sind die Verbraucher im Bereich des Bus- und Schienenverkehrs, der Gegenstand zahlreicher Beanstandungen ist. Im Bankensektor sind Wechsel selten; die Angebote sind schwer vergleichbar. Bei den Bankgebühren lassen sich die erheblichen Schwankungen zwischen den Mitgliedstaaten nicht durch Unterschiede bei den Ausgabenniveaus erklären. Von den drei genannten Branchen ist es der Energiesektor, in dem die Verbraucher am meisten ausgeben (5,7 % der Haushaltsausgaben), wobei der größte Anteil auf die Stromversorgung entfällt (2,1 %). Daher ist für den **Stromendkundenmarkt** eine Follow-up-Analyse geplant, die näher Aufschluss über die Verbraucherprobleme geben soll.
- Für Märkte mit höheren Wechselraten geben die Verbraucher weniger häufig Preissteigerungen an (etwa Kfz-Versicherung, Internet und Mobiltelefonie). Dem Verbraucher den Wechsel von einem Anbieter zum anderen zu erleichtern, sollte eine Priorität bei den wichtigsten Dienstleistungen für den Endverbraucher sein.

¹ SEK(2008) 3074 – *Market Monitoring: State of Play and Envisaged Follow-Up* (Marktüberwachung: Bestandsaufnahme und geplante Folgemaßnahmen).

² Die Kommission hat bereits Maßnahmen in diesen beiden problematischen Bereichen ergriffen. Die Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr tritt im Dezember 2009 in Kraft. Außerdem hat die Kommission vor kurzem den Vorschlag für eine Verordnung über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden [KOM(2008)817] angenommen.

- Zwar setzt sich der Online-Einkauf immer mehr durch, aber aufgrund von Hindernissen für den grenzüberschreitenden Handel entwickelt sich der elektronische Handel über die Grenzen hinweg langsamer als im Inland. Der mit dieser Ausgabe des Verbraucherbarometers veröffentlichte Bericht über den elektronischen Handel skizziert ein genaues Bild der Realität des e-Commerce in der EU. Der Einzelhandelsbericht 2009 wird ein Kapitel über den Online-Einzelhandel enthalten mit einer Bestandsaufnahme der verschiedenen Initiativen, die ergriffen werden, um der geografischen Segmentierung des Online-Markts zu begegnen; in dem Kapitel werden auch die Hemmnisse, die den Verbrauchern den grenzüberschreitenden Online-Einkauf erschweren, und die Bemühungen zu deren Abbau beschrieben.
- Wirksame Durchsetzungsmechanismen und Rechtsmittel sind für einen einwandfrei funktionierenden Binnenmarkt unabdingbar. Die vorliegenden Informationen belegen, dass es in diesem Bereich erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt und die Durchsetzungsmechanismen und Rechtsbehelfsverfahren verbesserungswürdig sind. Die Kommission wird diese Fragen im Rahmen einer Mitteilung über Rechtsdurchsetzung und von Folgemaßnahmen zum Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren aufgreifen.
- Es bedarf mehr zuverlässiger Daten, um eine fakten gesicherte Grundlage für Verbraucherfragen zu schaffen. Die Kommission wird die Methodik zur Erfassung der Durchschnittspreise von vergleichbaren und repräsentativen Waren und Dienstleistungen weiterentwickeln. Des Weiteren wird sie sich um eine harmonisierte Methodik zur Klassifizierung von Verbraucherbeschwerden bemühen.

Die derzeit vorliegenden Informationen über **Beschwerden, Preise, Verbrauchierzufriedenheit, Wechselmöglichkeiten und Sicherheit** erlauben es noch nicht, endgültige Schlussfolgerungen zu ziehen; gleichwohl kann Folgendes festgehalten werden:

Aus den Daten zur **Zufriedenheit** geht hervor, dass die Verbraucher mit den Dienstleistungsmärkten weniger zufrieden sind als mit den Warenmärkten. Dienstleistungen sind mit komplexeren Verträgen und Kundenbeziehungen verbunden; außerdem ändern sich mit der Liberalisierung der Märkte die Rahmenbedingungen für die Verbraucher. Bei Verbrauchern, die den **Bus- und Schienenverkehr** nutzen, sind die größte Unzufriedenheit und die meisten Probleme zu verzeichnen: weniger als 50 % der Verbraucher sind mit diesen Dienstleistungen zufrieden und etwa 25 % hatten Probleme. Gering ist auch die allgemeine Zufriedenheit in den Bereichen **Festnetztelefonie, Postdienste und Energieversorgung (Strom und Gas)**. Die Hauptursachen hierfür sind die Preise, unattraktive Angebote, umständliche Kaufprozeduren und mangelnde Kundenfreundlichkeit.

Die vorliegenden Daten belegen – trotz Vergleichbarkeitsproblemen – eine hohe Anzahl von **Beschwerden** in den Dienstleistungsmärkten, vor allem in den Bereichen **Verkehr** und Kommunikation (**Telekommunikation und Postdienste**) sowie in der Gruppe, die die Bereiche **Banken** und **Versicherungen** umfasst.

Die zum Indikator **Anbieterwechsel** vorliegenden Informationen zeigen, dass die Vergleichbarkeit der Angebote, der Rahmenbedingungen für einen Wechsel und der tatsächliche Wechsel bei **Bankdienstleistungen (Bankkonten)** und der **Energieversorgung (Strom und Gas)** besonders problematisch sind. Nur 9 % der Kunden von Girokonten wechselten die Bank, 7 % der Verbraucher den Gaslieferanten und 8 % den Stromversorger – niedrige Prozentsätze im Vergleich zu den 25 %, die ihre Kfz-Versicherung wechselten.

Für die **Preise** liegen nach wie vor nicht genügend Daten für eine angemessene Überwachung des Binnenmarkts vor. Viele der derzeit verfügbaren Daten sind experimentell, dennoch treten bei einer ersten Analyse der Preise unerklärliche Preisunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei einer Anzahl von Waren und Dienstleistungen zutage, u. a. bei Bankgebühren, bestimmten High-Tech-Produkten (DVD-Playern und leeren CDs), einigen Lebensmitteln (Kaffee, Naturjoghurt, Olivenöl, Speiseeis, Orangensaft, schwarzem Tee, Schinken, Thunfischkonserven), Waschmaschinenpulver und beim Breitbandzugang.

Der **grenzüberschreitende Einzelhandel** tritt auf der Stelle. Der Prozentsatz von Verbrauchern, die jenseits der Grenzen einkaufen, ist seit 2006 unverändert geblieben, während der Prozentsatz von Einzelhändlern, die über die Landesgrenzen hinweg verkaufen, gesunken ist. Während 25 % der Verbraucher in den vergangenen 12 Monaten außerhalb ihres Landes Einkäufe getätigt haben, so wären doch 33 % nach eigener Aussage bereit, im nächsten Jahr grenzüberschreitend einzukaufen. 49 % der Einzelhändler wären an grenzüberschreitendem Handel interessiert, wenn die Verbraucherschutzbestimmungen EU-weit harmonisiert wären. Das wäre eine beträchtliche Steigerung im Vergleich zu den 20 % der Einzelhändler, die derzeit grenzüberschreitend verkaufen. Zwar setzt sich der Online-Einkauf immer mehr durch, aber der elektronische Handel über die Grenzen hinweg entwickelt sich langsamer als der inländische.

Der Prozentsatz der Verbraucher, die sich durch die bestehenden Verbraucherschutzmaßnahmen für angemessen **geschützt** halten, schwankt von **Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat** erheblich. 2008 war die Hälfte der Europäer überzeugt, dass die Verbraucher gut durch das Verbraucherrecht geschützt sind. Offenbar stoßen die Verbraucher auf Schwierigkeiten, wenn sie versuchen, ein Problem zu lösen oder zu ihrem **Recht** zu kommen. Etwa 50 % der Verbraucher, die sich beschwerten, erklärten sich mit der Art und Weise, wie ihre Beschwerde behandelt wurde, unzufrieden. Nur vier von zehn Verbrauchern vertreten die Ansicht, es sei einfach, Streitigkeiten mit Verkäufern und Dienstleistern im Rahmen von alternativen Streitbeilegungsverfahren zu lösen und nur drei von zehn finden es einfach, Streitigkeiten vor Gericht zu lösen. Diese Zahlen sind etwas niedriger als 2006.

1. EINLEITUNG

1. Am 29. Januar 2008 nahm die Kommission die Mitteilung „Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt: das Verbraucherbarometer“³ sowie das begleitende Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission, die erste Ausgabe des Verbraucherbarometers⁴, an. Die Initiative einer Binnenmarktüberwachung im Interesse der Verbraucher geht auf die Überprüfung des Binnenmarkts⁵ zurück, in deren Rahmen mehr Bürgernähe, eine bessere Berücksichtigung der Anliegen der Bürgerinnen und Bürger und eine Politik, die stärker faktenbasiert ist und von einem besseren Verständnis der praktischen Auswirkungen auf die Verbraucher getragen wird, gefordert wurden.
2. In seinen Schlussfolgerungen zum Thema Binnenmarkt vom 25. Februar 2008, die der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 13./14. März 2008 bestätigte,

³ KOM(2008) 31.

⁴ SEK(2008) 87.

⁵ KOM(2007) 724.

begrüßte der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) „die Absicht der Kommission, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten [...] einen Verbrauchermarktanzeiger und neue Verbraucherpreisdaten zu entwickeln.“

3. Am 18. November 2008 nahm das Europäische Parlament einen Bericht an, in dem es die Methodik und die Indikatoren befürwortet und sich für weitere Daten zur Handlungskompetenz der Verbraucher, etwa in Bezug auf EDV-Kenntnisse und Fremdsprachenkenntnisse, ausspricht. Das Europäische Parlament betonte zudem, wie wichtig es ist, dass die Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten und die Ergebnisse einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

2. ÜBERWACHUNG VERBRAUCHERRELEVANTER ERGEBNISSE

4. Im Rahmen der Binnenmarktüberprüfung leitete die Kommission eine umfassendere Marktbeobachtung ein, die auf eine systematische Überwachung der Märkte in zwei Phasen abstellt. Aufgrund mangelnder Daten kann die Verbraucherdimension nur zum Teil abgedeckt werden; das Verbraucherbarometer kann jedoch zu einer besseren Einbeziehung der Verbraucherdimension in die Marktüberwachung beitragen, indem es geeignetere Daten liefert. Bislang hat die Kommission eingehende Analysen in folgenden vier Bereichen eingeleitet: Lebensmittelkette, Einzelhandel, elektrotechnische Erzeugnisse und pharmazeutische Industrie.
5. Das Verbraucherbarometer wurde konzipiert, um die Märkte aus der Verbraucherperspektive in zwei Phasen zu überwachen: einer Screening- und einer Analysephase. Überdies soll es den nationalen Entscheidungsträgern in den Bereichen Wettbewerb, Verbraucherfragen u. a. vergleichbare Daten an die Hand geben, die ihnen bei der Identifizierung von Störungen der nationalen Märkte dienlich sein können.
6. Im ersten Teil des Verbraucherbarometers wird die Leistung der Märkte in verschiedenen Wirtschaftszweigen anhand von fünf Schlüsselindikatoren beleuchtet, um die Zweige zu ermitteln, in denen der Binnenmarkt unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen auf die Verbraucher am wenigsten funktioniert. Im zweiten Teil werden Indikatoren vorgestellt, mit denen die Fortschritte bei der Integration der Einzelhandelsmärkte gemessen werden. Der dritte Teil des Verbraucherbarometers enthält Daten für das Benchmarking der einzelstaatlichen Gegebenheiten im Verbraucherbereich.
7. Auch auf nationaler Ebene werden die Märkte aus Verbrauchersicht überwacht. In Dänemark wird jedes Jahr ein „Index der Verbrauchersituation“ für 57 Märkte veröffentlicht, die im Verhältnis zueinander bewertet werden. Analysiert werden dabei das Vertrauen der Verbraucher, die Markttransparenz und die Beschwerden. Ausgehend von dieser Methodik hat Norwegen einen ähnlichen Index der Verbraucherzufriedenheit und das Vereinigte Königreich eine Erhebung der Verbrauchersituation entwickelt. Frankreich, das VK und Portugal haben mit Blick auf die Politikgestaltung umfassende Systeme zur Erfassung von Beschwerden entwickelt und einige Mitgliedstaaten (z. B. Italien und Belgien) haben Preisbeobachtungsstellen eingerichtet.
8. Die erste Ausgabe des Verbraucherbarometers mit den zum damaligen Zeitpunkt nur in begrenztem Maße verfügbaren Daten sollte lediglich wegweisend für künftige

Barometer sein. Die wichtigste Erkenntnis dieser ersten Ausgabe war, dass praktisch keine einschlägigen, auf EU-Ebene vergleichbaren Daten vorliegen, die es ermöglichen zu beurteilen, ob der Binnenmarkt den Bedürfnissen der Verbraucher gerecht wird.

9. In einem Bericht zum Thema **e-Commerce**, der diesem Verbraucherbarometer beigelegt ist, werden die ersten Ergebnisse über Trends beim grenzüberschreitenden elektronischen Handel vorgestellt. Im ersten Halbjahr 2009 wird die Kommission sich mit den Verbraucherproblemen infolge mangelnder Transparenz bei den **Finanzdienstleistungen für Privatkunden** befassen.
10. Im Rahmen von Erhebungen und Studien und in Zusammenarbeit mit den Stakeholdern in den Mitgliedstaaten – nationalen statistischen Ämtern, Entscheidungsträgern im Bereich Verbraucherpolitik, Durchsetzungsbehörden und Verbraucherorganisationen – hat die Kommission 2008 konkret begonnen, verbraucherrelevante Daten und Informationen zu sammeln. Besondere Aufmerksamkeit gilt der Qualität der Daten. Das zweite Verbraucherbarometer präsentiert zwar mehr Daten zu den Indikatoren, aber in vielen Bereichen (z. B. Preise, Beschwerden, Durchsetzung) sind die Arbeiten noch unvollständig: nach wie vor sind nicht für alle Verbrauchermärkte Daten verfügbar, die Daten entsprechen mitunter unterschiedlichen Marktdefinitionen, die Indikatoren sind noch weiterzuentwickeln und die Datenerhebung muss unter Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den nationalen Systemen erfolgen. Derzeit verwenden einige Mitgliedstaaten überhaupt keine Daten zur Überwachung der Verbrauchermärkte und haben Probleme mit der Aggregation von Daten. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten konnte 2008 eine solide Grundlage für weitere Fortschritte geschaffen werden.

3. ZWEITE AUSGABE DES VERBRAUCHERBAROMETERS

11. In der zweiten Ausgabe des Verbraucherbarometers wird die Bedeutung von evidenzbasierten Daten für die Identifizierung von Märkten, die nicht zufriedenstellend für die Verbraucher funktionieren, bekräftigt. Außerdem wird veranschaulicht, dass umfassendere Daten erforderlich sind, damit alle wichtigen Verbrauchermärkte bewertet werden können.

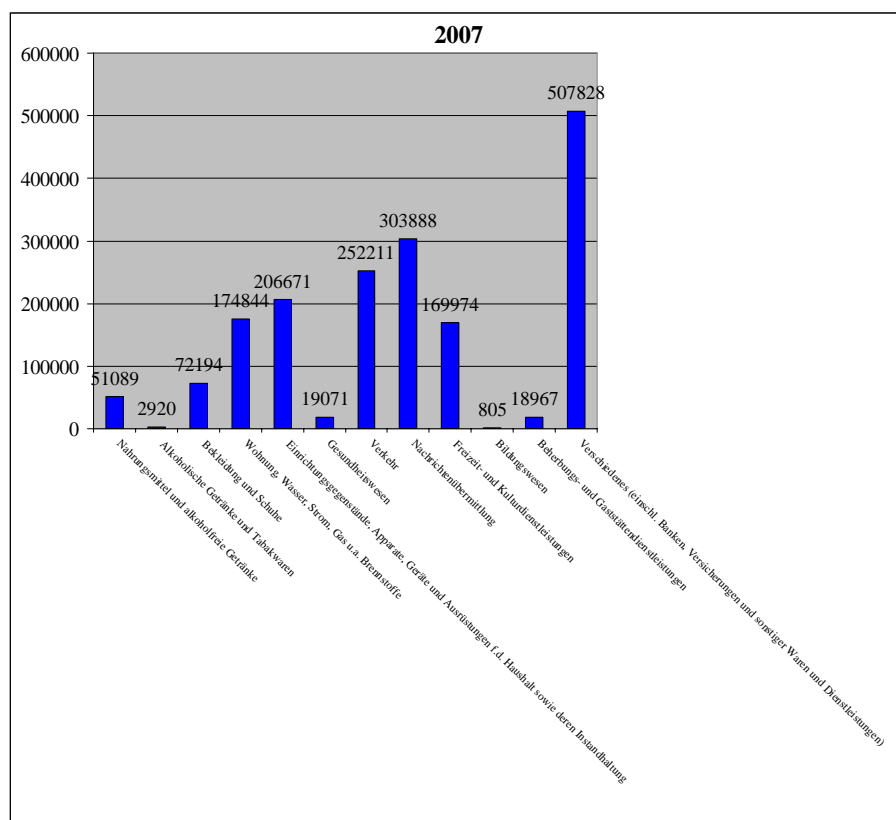
Teil 1 – Screening der Verbrauchermärkte

12. Anhand von fünf Indikatoren – Verbraucherbeschwerden, Preisniveau, Verbraucherzufriedenheit, Möglichkeit des Anbieterwechsels und Produktsicherheit – werden die Märkte ermittelt, in denen die Gefahr von Störungen besteht. Ein Indikator allein ist nicht aussagekräftig; vielmehr müssen verschiedene Indikatoren herangezogen werden, um festzustellen, in welchen Bereichen weitere Analysen erforderlich sind. Es sei darauf hingewiesen, dass die Ermittlung einer Branche, für die eine weitergehende Analyse durchgeführt werden soll, nicht automatisch bedeutet, dass eine Marktstörung vorliegt. Das Screening der Verbrauchermärkte ergänzt das Screening im Rahmen der Marktüberwachung.
13. Verbraucherbeschwerden sind ein Schlüsselindikator von Marktstörungen, der von den nationalen Entscheidungsträgern häufig zur raschen Problemdiagnose genutzt wird. In allen Mitgliedstaaten werden die Beschwerden von den nationalen Behörden gesammelt, allerdings sind die Daten zu den Verbraucherbeschwerden derzeit nicht

vereinheitlicht und ermöglichen daher keinen fundierten Vergleich zwischen Märkten oder Ländern. Die Kommission hat eine öffentliche Anhörung zur Entwicklung einer harmonisierten Methodik mit Blick auf die Klassifizierung von Verbraucherbeschwerden durchgeführt⁶. Die Stakeholder befürworteten die Anwendung einer Methodik zur Klassifizierung und Meldung von Beschwerden an Dritte (also nicht von Beschwerden an Unternehmen) auf freiwilliger Basis. Die Kommission arbeitet mit allen Stakeholdern zusammen, um eine möglichst weitgehende Akzeptanz der Methodik zu gewährleisten.

14. Die Behörden von 23 Mitgliedstaaten sowie von Norwegen und Island lieferten Daten zu Verbraucherbeschwerden. Trotz Unterschieden bei der Erhebung und Klassifizierung können die aggregierten Daten verglichen werden. Für die Daten in Abbildung 1 gelten zweifelsohne Einschränkungen: die Vollständigkeit der Antworten schwankt beträchtlich und der Aggregationsgrad ist zu hoch, um einzelne Verbrauchermärkte erkennen zu lassen. Gleichwohl zeichnet sich eindeutig eine Gemeinsamkeit ab: die Verbraucher beschweren sich häufiger über Probleme im Dienstleistungsbereich.

Abbildung 1: Verbraucherbeschwerden an Dritte nach COICOP⁷-Hauptgruppen



Quelle: Behörden der Mitgliedstaaten und der EWR-Länder

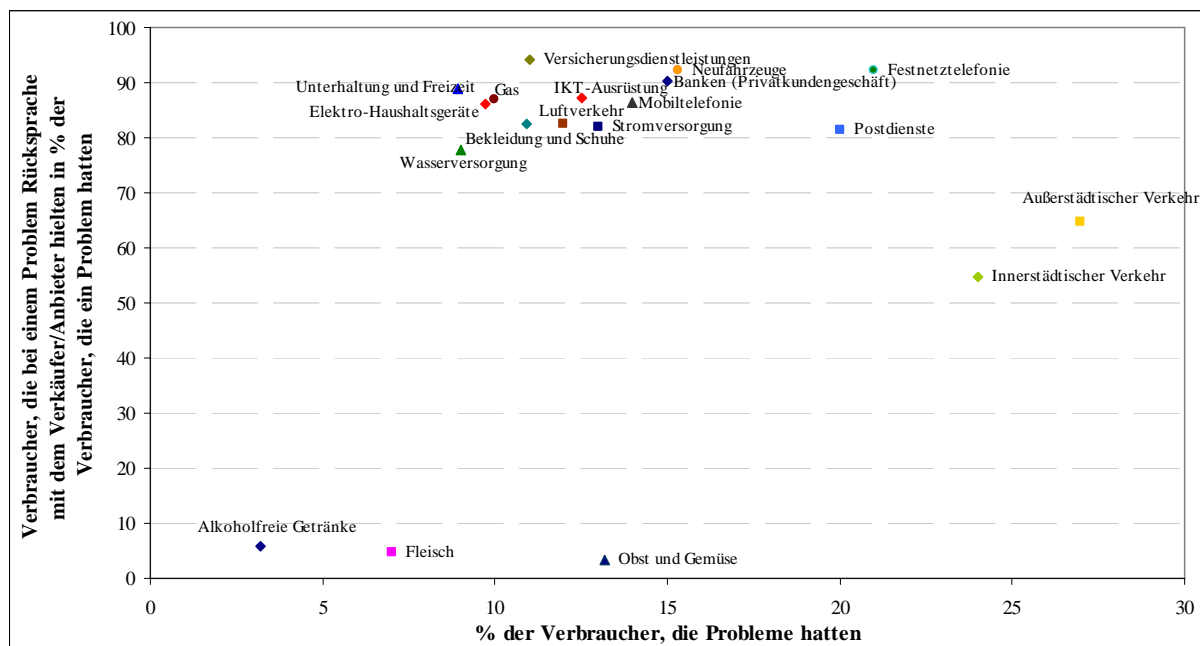
15. Beschwerden sind zwar ein wichtiger Hinweis auf Störungen; werden allerdings keine Beschwerden vorgebracht, so heißt das noch lange nicht, dass es keine Probleme gibt. Aus Abbildung 2 geht hervor, dass sich die Verbraucher auf

⁶ Die einzelnen Antworten sowie eine Zusammenfassung können von der Website der GD SANCO abgerufen werden: http://ec.europa.eu/consumers/consultations/consultations_en.htm.

⁷ Klassifikation der Verwendungszwecke des Individualkonsums.

bestimmten Märkten trotz Problemen kaum beschwerten; dies gilt etwa für den Bus- und Schienenverkehr und einige Lebensmittelmärkte wie Obst und Gemüse.

Abbildung 2: Verbraucher, die nach eigener Aussage Probleme gehabt und sich mit einer Anfrage oder Beschwerde an den Verkäufer/Anbieter gewandt haben – 19 Waren- und Dienstleistungsmärkte



Quelle: IPSOS-Studien zur Verbraucherszufriedenheit, 2006 und 2008

16. Die Preise gehören zu den Hauptanliegen der Verbraucher und sind ein entscheidender Faktor für das Verbraucherwohl. Ungerechtfertigte Preisdiskrepanzen können ein Hinweis auf eine Marktstörung oder -aufsplitterung sein. Preisdifferenzen mögen Unterschiede in den Kosten oder Lebensstandards, Verbraucherpräferenzen, Steuern oder auch der Handelsfähigkeit oder Nicht-Handelsfähigkeit von Produkten widerspiegeln, sie können jedoch auch als Zeichen einer Aufsplitterung oder Störung des Binnenmarkts gewertet werden.
17. Es liegen nur für eine begrenzte Anzahl von Waren und Dienstleistungen Preisdaten vor⁸. Die festgestellten Preisunterschiede zwischen den Ländern sind häufig mit unterschiedlichen Ausgabenniveaus verknüpft⁹. Dies gilt allerdings nicht für eine Reihe von Produkten, wie einige High-Tech-Produkte (DVD-Player und leere CDs), bestimmte Lebensmittel (Kaffee, Naturjoghurt, Olivenöl, Speiseeis, Orangensaft, schwarzen Tee, Schinken, Thunfischkonserven), Waschmaschinenpulver, Bankgebühren oder für den Breitbandzugang. Es sei aber darauf hingewiesen, dass es

⁸ Im Rahmen eines Forschungsprojekts von Eurostat und den nationalen statistischen Ämtern von 23 verschiedenen Mitgliedstaaten, der Schweiz, von Island und Norwegen wurden die Richtpreise von 66 Produkten und Dienstleistungen erhoben. Ferner liegen aus unterschiedlichen Quellen stammende Preise bzw. Gebühren für Fahrzeuge, Telekommunikationsdienste, Energieversorgung und Bankkonten vor.

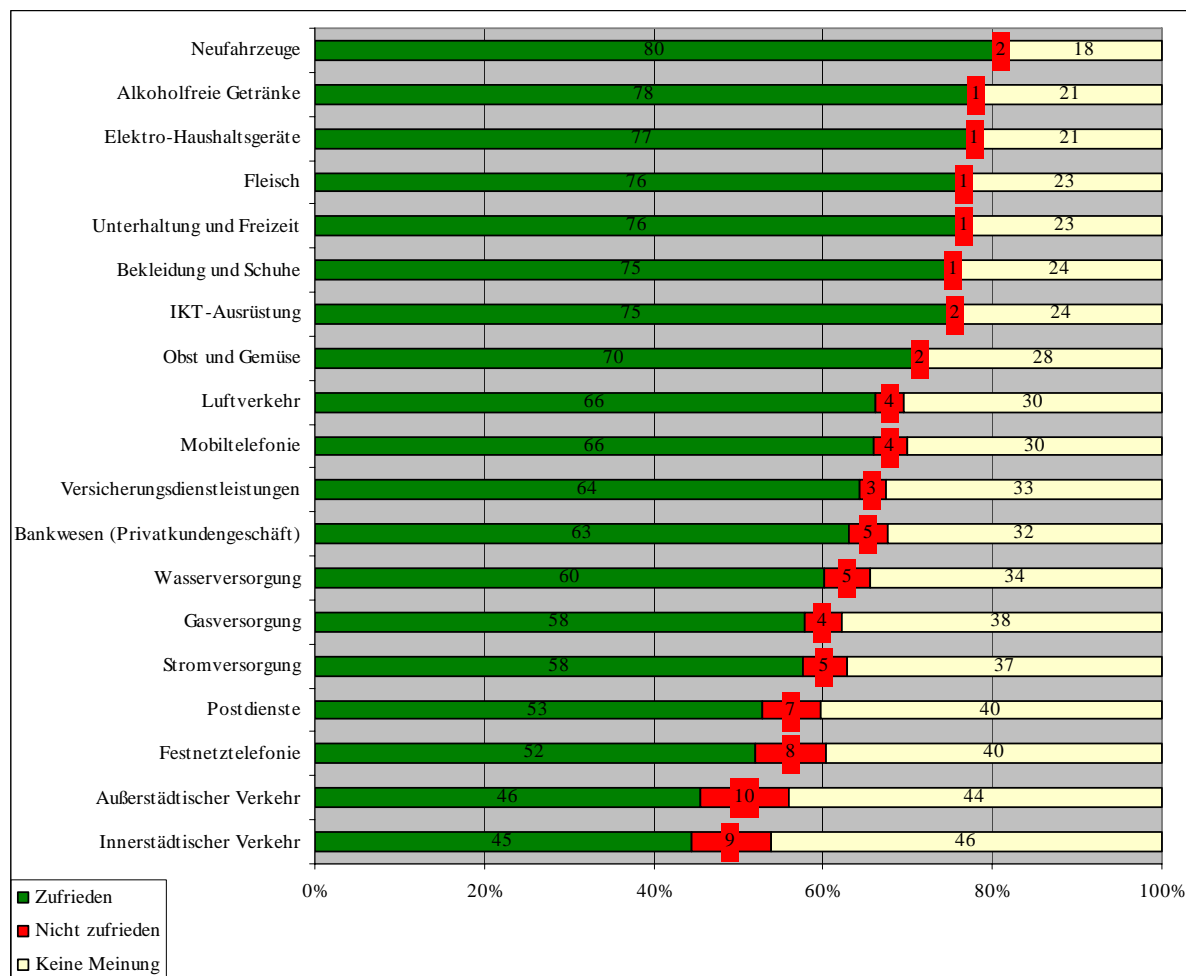
⁹ Das Ausgabenniveau wird hier als Proxy für den tatsächlichen Individualkonsum verwendet, welcher der Gesamtheit der individuellen von Haushalten konsumierten und aus öffentlichen und privaten Quellen finanzierten Waren und Dienstleistungen entspricht. Die Ergebnisse der Preiskalkulation sind in Abschnitt 1.2 des Begleitpapiers zu dieser Mitteilung (Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen) erläutert.

sich bei einigen Preisdaten um von Eurostat erhobene Forschungsdaten handelt, die zum jetzigen Zeitpunkt als experimentell zu betrachten sind.

18. Für eine korrekte Binnenmarktüberwachung sind die verfügbaren Daten noch unzureichend. Es ist notwendig, die Anzahl von Preisen von überwachten Waren und Dienstleistungen zu erhöhen und die Datenqualität, vor allem die Vergleichbarkeit und Marktrepräsentativität der Preisdaten, zu verbessern. So liegen praktisch keine Daten über freiberufliche Dienstleistungen vor; allerdings belegt die bisher einzige Studie¹⁰ der Kommission erhebliche Preisunterschiede zwischen den Ländern. Durch eine größere Transparenz bei den Preisdaten kann auch unter Beweis gestellt werden, dass den tagtäglichen Anliegen der Bürger Rechnung getragen wird. Gemeinsam mit den nationalen statistischen Ämtern wird die Kommission in den kommenden Jahren Preise für eine signifikante Anzahl von Produkten in den Mitgliedstaaten erheben und veröffentlichen.
19. Der Zufriedenheitsgrad der Verbraucher gibt Aufschluss über das Vertrauen der Verbraucher und über ihre Einstellung zu Wahlmöglichkeiten, über die Vergleichbarkeit der Preise sowie über Qualität und Transparenz. Abbildung 3 zeigt die allgemeine Verbraucherezufriedenheit für 19 Märkte (Dienstleistungen: Daten aus dem Jahr 2006; Waren: Daten aus dem Jahr 2008). Es zeichnet sich ein durchgängiges Muster ab: der Zufriedenheitsgrad ist für die Dienstleistungsmärkte niedriger als für die Warenmärkte. Möglicherweise ist dies durch die größere Komplexität bedingt, die kennzeichnend für die vertraglichen Beziehungen und die Erbringung der Leistungen im Dienstleistungsbereich ist, wo hingegen der Wert einer Ware vor der Kaufentscheidung eingeschätzt werden kann. Der insgesamt niedrige Zufriedenheitsgrad für den Bus- und Schienenverkehr ist darauf zurückzuführen, dass die Verbraucher auf zahlreiche Schwierigkeiten stoßen und die Preise, die umständlichen Kaufprozeduren und die mangelnde Kundenfreundlichkeit beanstanden. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind erheblich größer als zwischen den Märkten.

¹⁰ COMP/2006/D3/003 – *Conveyancing Services Markets* (Märkte für Immobilienübertragungsdienstleistungen), Dezember 2007.

Abbildung 3: Allgemeine Zufriedenheit/Unzufriedenheit auf 19 Dienstleistungs- und Warenmärkten



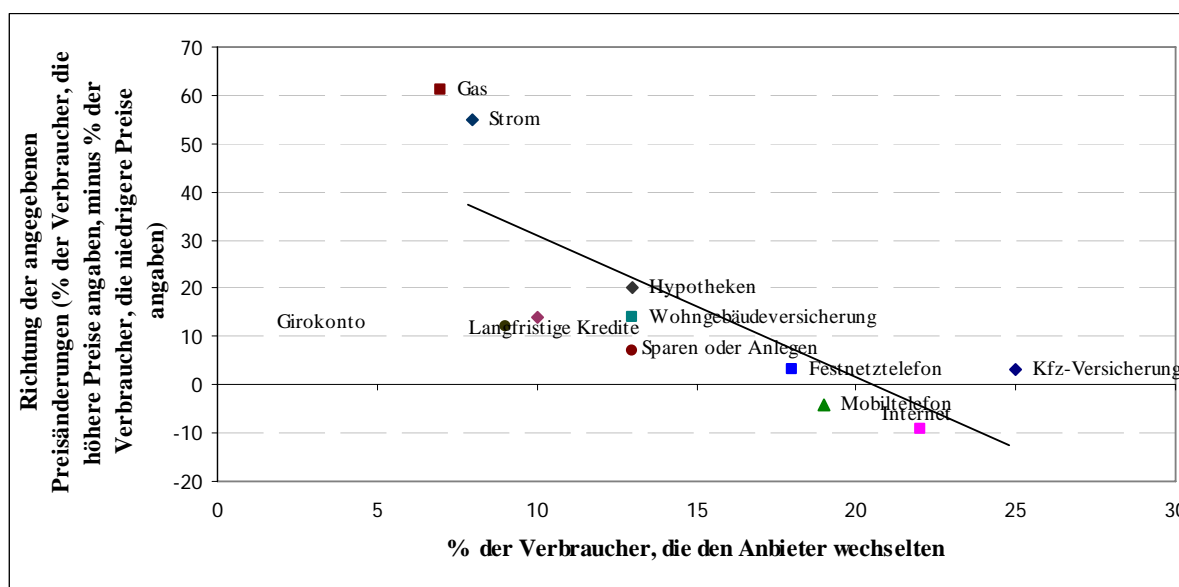
Quelle: IPSOS-Studien zur Verbrauchierzufriedenheit, 2006 und 2008

20. In künftigen Verbraucherbarometern soll die Erhebung zur Verbrauchierzufriedenheit auf alle wichtigen Verbrauchermärkte ausgedehnt werden, damit eine vergleichbare Bewertungsgrundlage (für dasselbe Jahr) gegeben ist.
21. Die Möglichkeit, den Anbieter zu wechseln, ist ein wesentlicher Wettbewerbsaspekt in der Marktwirtschaft. Der Wechsel zu einem anderen Anbieter hat nur dann einen positiven Effekt, wenn die Kosten in puncto Geld, Zeit und Aufwand im Vergleich zum Preis der Dienstleistung ausreichend niedrig sind. Auch können die Verbraucher nur dann das beste Angebot auswählen, wenn sie in der Lage sind, die Angebote zu verstehen und miteinander zu vergleichen.
22. Abbildung 4 zeigt die Wechselraten und die angegebenen Nettopreisänderungen für eine Auswahl von Märkten¹¹. Bei den *Kfz-Versicherungen* (Haftpflicht) ist die höchste Wechselrate zu verzeichnen: ein Viertel der Versicherten wechselte in den letzten zwei Jahren den Anbieter. An zweiter Stelle folgten die Telekommunikationsdienste: Internet (22 %), Mobiltelefon (19 %) und

¹¹ Flash Eurobarometer 243 – Consumers' views on switching providers (Einstellung der Verbraucher zum Thema Anbieterwechsel).

Festnetzanschlüsse (18 %). Im Durchschnitt wechselten lediglich 11 % der Nutzer von Bankdienstleistungen für Privatkunden in den beiden vergangenen Jahren den Anbieter oder das Produkt. Am häufigsten wechselten Kunden mit Hypothekendarlehen und Investmentprodukten (je 13 %), während lediglich 9 % ein Konto bei einer anderen Bank eröffneten und 10 % sich für andere Bedingungen für langfristige Kredite entschieden. Die niedrigsten Wechselraten waren für den Energiesektor zu verzeichnen: 7 % der Verbraucher wechselten den Gaslieferanten und 8 % den Stromversorger.

Abbildung 4: Marktmobilität und Preisentwicklung nach Dienstleistungsbereich



Quelle: Flash Eurobarometer 243 — Consumers' views on switching providers (Die Meinung der Verbraucher zum Thema Anbieterwechsel)

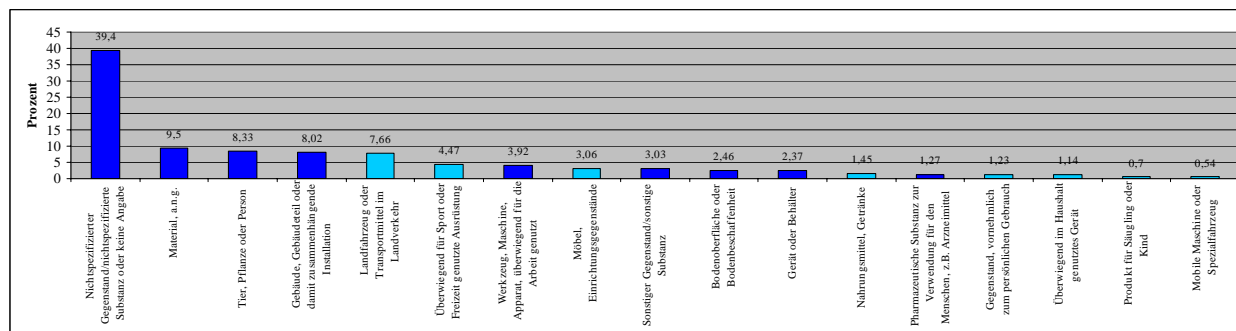
23. Nach Aussage der meisten Verbraucher, die den Anbieter wechselten, hat sich der Wechsel finanziell gelohnt. Aufschlussreich ist, dass für Märkte mit höheren Wechselraten die Verbraucher insgesamt weniger häufig Preissteigerungen angeben (Abbildung 4). Wechsler verbessern die Situation aller Verbraucher auf dem Markt.
24. Die Gewährleistung der Sicherheit von Waren und Dienstleistungen ist eine Priorität der Verbraucherpolitik. Aus einer Umfrage¹² geht hervor, dass das Vertrauen der Verbraucher in die Produktsicherheit in der Regel hoch ist. Nahezu die Hälfte der Verbraucher ist der Meinung, dass nur wenige Produkte unsicher sind, und 17 % sind der Ansicht, dass im Wesentlichen alle Produkte sicher sind. Dagegen glauben 18 % der Verbraucher, dass eine erhebliche Anzahl von Produkten unsicher ist. In Mitgliedstaaten, in denen die Einschätzung der Sicherheit durch die Verbraucher positiv ist, neigen auch die Einzelhändler zu einer positiven Einstellung¹³. Allerdings sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten beträchtlich.

¹² Eurobarometer Spezial 298 – Consumer protection in the internal market (Verbraucherschutz im Binnenmarkt), 2008.

¹³ Flash Eurobarometer 224 – Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection (Einstellungen von Wirtschaft und Handel zu grenzüberschreitendem Handel und Verbraucherschutz), 2008.

25. 16 Mitgliedstaaten erheben derzeit Daten über Unfälle und Verletzungen im Rahmen eines gemeinsamen Systems, der Verletzungsdatenbank IDB (Injury Database). Aus Abbildung 5 geht hervor, inwieweit verschiedene Produktkategorien an Unfällen in 10 Mitgliedstaaten beteiligt sind (nicht angeführt sind Produktkategorien, die bei weniger als 0,5 % der Unfälle eine Rolle spielen). Bei den Verbraucherprodukten sind die Kategorien „Landfahrzeug/Transportmittel im Landverkehr“ und „Überwiegend für Sport oder Freizeit genutzte Ausrüstung“ am häufigsten beteiligt. Wegen des großen Anteils nichtspezifizierter Produkte sind die tatsächlichen Prozentsätze jedoch relativ niedrig (7,7 % bzw. 4,5 %).

Abbildung 5: Aufgliederung der Verletzungen nach am Unfall beteiligten Produkten – aggregierter Durchschnitt für 10 Mitgliedstaaten



Quelle: IDB — All injuries in Europe (Gesamtheit der Verletzungen in Europa)

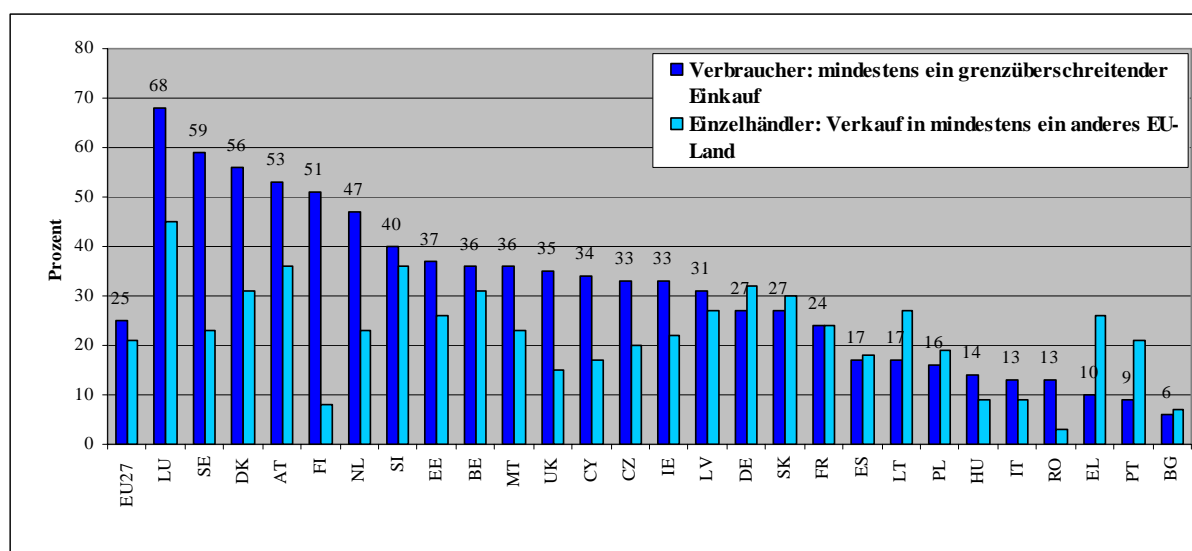
Teil 2 – Beobachtung der Fortschritte bei der Integration des Einzelhandelmarkts

26. Die vollständige Verwirklichung des Einzelhandelbinnenmarkts ist wesentlich, um den wirtschaftlichen Herausforderungen der EU zu begegnen und den Bürgerinnen und Bürgern konkrete Vorteile zu verschaffen. Ein reibungslos funktionierender Binnenmarkt sollte für die Verbraucher eine größere Auswahl an Produkten, den günstigsten Preis und gleichzeitig ein hohes Verbraucherschutzniveau gewährleisten.
27. Beim grenzüberschreitenden Einzelhandel ergibt sich ein gemischtes Bild. Ein Viertel der europäischen Verbraucher hat im vergangenen Jahr einen grenzüberschreitenden Einkauf getätigt (ungefähr so viele wie 2006). 75 %¹⁴ der Einzelhändler haben ausschließlich an Verbraucher im eigenen Land verkauft (etwas mehr als 2006). Der Prozentsatz von Verbrauchern, die jenseits der Grenzen einkaufen, ist zwar unverändert geblieben, aber das Vertrauen der Verbraucher in diese Art des Einkaufs wächst. Die durchschnittlichen Ausgaben für grenzüberschreitende Einkäufe liegen bei beträchtlichen 737 EUR pro Person und Jahr. Wie 2006 macht der grenzüberschreitende Verkauf je nach Absatzkanal zwischen 10 und 17 % des Umsatzes der Einzelhändler aus. Eine EU-weite Harmonisierung der Regelungen könnte das Interesse der Einzelhändler am grenzüberschreitenden Verkauf steigern. Nahezu 50 % der Einzelhändler geben an, dass sie im Fall einer Harmonisierung bereit wären, über die Landesgrenzen hinaus zu verkaufen (gegenüber 20 %, die dies derzeit tatsächlich tun). Falls die Hemmnisse und Hürden identifiziert und beseitigt werden, kann der grenzüberschreitende Handel in der nahen Zukunft zweifelsohne ausgebaut werden.

¹⁴ Ohne grenzüberschreitende Verkäufe in Geschäften.

28. Aus Abbildung 6 geht hervor, dass der Umfang des grenzüberschreitenden Handels in der EU nach wie vor erheblich schwankt. In den meisten Ländern, in denen zahlreiche Verbraucher grenzüberschreitend einkaufen, verkaufen auch viele Einzelhändler über die Landesgrenzen hinweg und umgekehrt. Die Tatsache, dass die meisten Einzelhändler nur an Verbraucher im eigenen Land verkaufen und lediglich 7 % ihre Waren in sechs oder mehr europäischen Ländern verkaufen, geht mit der Erkenntnis einher, dass 8 % der Verbraucher, die sich für Waren oder Dienstleistungen in einem anderen EU-Land interessierten, zu einem gegebenen Zeitpunkt mit Schwierigkeiten konfrontiert waren, weil sie ihren Wohnsitz in einem anderen Land hatten. Im Durchschnitt verkaufen Einzelhändler in 1,3 EU-Länder.

Abbildung 6: Grenzüberschreitender Ein- und Verkauf



Quellen: Eurobarometer Spezial 298 vom Juni 2008 und Eurobarometer Spezial 205 vom März 2006 über den Verbraucherschutz im Binnenmarkt

29. Trotz zunehmender Beliebtheit des e-Commerce entwickelt sich der grenzüberschreitende elektronische Handel langsamer als der inländische. 33 % der Verbraucher haben im vergangenen Jahr Online-Käufe getätigt (gegenüber 27 % im Jahr 2006). Diese Steigerung spiegelt sich nicht in den Zahlen für den grenzüberschreitenden Internet-Einkauf wider, die praktisch unverändert bleiben (6 % im Jahr 2006 und 7 % im Jahr 2008). Ein gesonderter Bericht über den elektronischen Handel vermittelt ein genaueres Bild der Realität des Online-Handels in der EU.

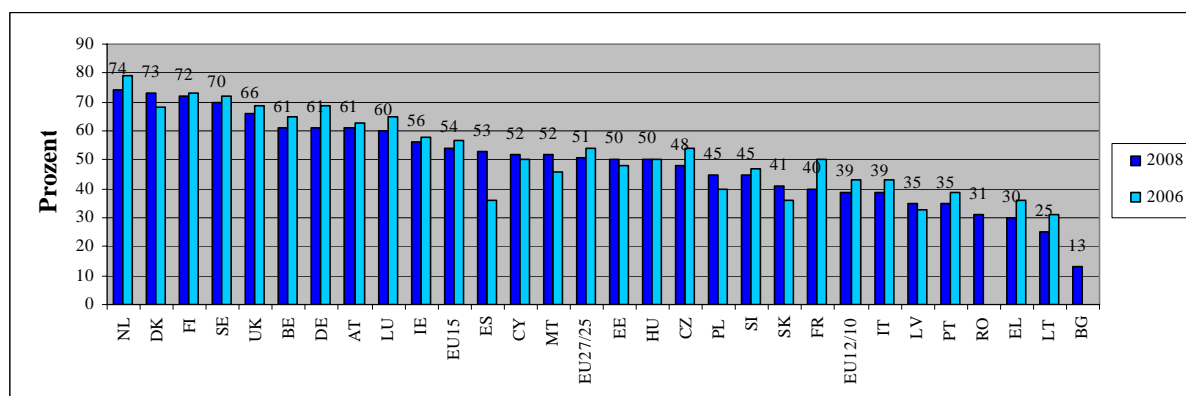
Teil 3 – Benchmarking der Verbraucherpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten

30. Für ein gutes Funktionieren des Binnenmarkts sind wirksame nationale Strategien und leistungsfähige Einrichtungen für den Verbraucherschutz unabdingbar. Ein Vergleich der Ergebnisse auf EU-Ebene ermöglicht es, vorbildliche Verfahren zu ermitteln, und trägt dazu bei, dass Unternehmen, Verbraucher und Behörden darauf vertrauen können, dass für alle dieselben Bedingungen gelten. Der freie Verkehr von sicheren Waren und der Schutz der Verbraucher vor unseriösen Geschäftspraktiken hängen von der Effizienz der Durchsetzungsmechanismen und der Marktüberwachung in allen Mitgliedstaaten ab. Mündige Verbraucher sind für das

effiziente Funktionieren der Märkte unabdingbar, da sie Anbieter abstrafen, die sich unfair verhalten und den Verbraucherbedürfnissen nicht gerecht werden.

31. Der Prozentsatz von Verbrauchern, 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 die Hälfte der Europäer ist überzeugt, dass die Verbraucher gut durch das derzeit geltende Verbraucherrecht geschützt sind. Derzeit stoßen die Verbraucher offenbar auf Schwierigkeiten, wenn sie versuchen, ein Problem zu lösen oder zu ihrem **Recht** zu kommen. Etwa 50 % der Verbraucher, die sich beschwerten, erklärten sich mit der Art und Weise, wie ihre Beschwerde behandelt wurde, unzufrieden. Nur vier von zehn Verbrauchern vertreten die Ansicht, es sei einfach, Streitigkeiten mit Verkäufern und Dienstleistern im Rahmen von alternativen Streitbeilegungsverfahren zu lösen, und nur drei von zehn finden es einfach, Streitigkeiten vor Gericht zu lösen.

Abbildung 7: Prozentsatz von Verbrauchern, die sich durch die bestehenden Verbraucherschutzmaßnahmen für angemessen geschützt halten



Quellen: Eurobarometer Spezial 298 vom Juni 2008 und Eurobarometer Spezial 205 vom März 2006 über den Verbraucherschutz im Binnenmarkt

32. Die vorliegenden Informationen belegen, dass in der EU der Grad der Durchsetzung der Verbraucherrechte und der Handlungskompetenz der Verbraucher bei weitem nicht homogen ist und in den meisten Ländern sowohl positive Aspekte als auch Schwachstellen zu verzeichnen sind. Allerdings ist zum jetzigen Zeitpunkt Vorsicht bei der Interpretation der Daten geboten. Mit Blick auf ein besseres Verständnis dieser Daten beabsichtigt die Kommission, 2010 eine großangelegte Umfrage zum Thema Handlungskompetenz der Verbraucher durchzuführen.

4. Ausblick

33. Ein Marktüberwachungsinstrument wie das Verbraucherbarometer unterstützt die Kommission bei der Ermittlung der Bereiche, in denen die Verbrauchermärkte den Bedürfnissen der Verbraucher nicht gerecht werden, und ergänzt die allgemeine Marktüberwachung. In der zweiten Ausgabe des Verbraucherbarometers werden einige Schwachpunkte des Binnenmarkts aufgezeigt; es wird jedoch auch unterstrichen, wie wichtig es ist, die Bemühungen um zuverlässige Daten fortzusetzen, damit die Kommission sich bei ihren Maßnahmen auf aktuelle und aussagekräftige Marktinformationen stützen kann.

34. Der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten kommt bei der Weiterentwicklung einer fakten gesicherten Grundlage eine wichtige Rolle zu. Damit ein verbraucherfreundlicher Binnenmarkt gewährleistet werden kann, ist es wichtig, die Auswirkungen auf die Verbraucher in den einzelnen Ländern und die Rahmenbedingungen für die Verbraucher auf nationaler Ebene zu vergleichen. Nationale Daten zu Beschwerden, Preisen und Durchsetzungsmaßnahmen werden zu einer größeren Transparenz beitragen; sie werden in die Debatte über die Frage, wie der Binnenmarkt funktioniert, einfließen und ermöglichen, vorbildliche Verfahren aufzuzeigen. Die Kommission wird mit den nationalen Experten der Ausschüsse und Arbeitsgruppen der Mitgliedstaaten, den nationalen statistischen Ämtern und den Verbraucherorganisationen zusammenarbeiten.
35. Zu den Handlungsschwerpunkten für 2009 gehören:
- Durchführung einer Studie über den Privatkundenstrommarkt;
 - im Rahmen der Studie über den Einzelhandel Abfassung eines Kapitels über die geografische Segmentierung des Online-Handels, das den Problemen der Verbraucher beim grenzüberschreitenden Online-Einkauf gewidmet ist;
 - Mitteilung zum Thema Durchsetzung, in der eine allgemeine Strategie präsentiert wird, mit der eine wirksame Durchsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands gewährleistet werden kann;
 - Förderung der regelmäßigen Erfassung von Durchschnittspreisen von vergleichbaren Waren und Dienstleistungen für Verbraucher durch Eurostat und die nationalen statistischen Ämter;
 - Entwicklung einer harmonisierten Methodik für die Klassifizierung von Verbraucherbeschwerden auf freiwilliger Basis;
 - in Zusammenarbeit mit den nationalen Stakeholdern Entwicklung geeigneter Indikatoren zur Ermittlung des Grads der Durchsetzung und der Handlungskompetenz.