



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 29.1.2008
KOM(2008) 31 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt:
das Verbraucherbarometer**

{SEK(2008) 87}

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt: das Verbraucherbarometer

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

1. Eine der wesentlichen Schlussfolgerungen der Mitteilung der Kommission über die Binnenmarktüberprüfung ist, dass der Markt mehr auf die Erwartungen und Anliegen der Bürger eingehen und sich besser an die Herausforderungen der Globalisierung anpassen muss. Angesichts dieser Herausforderungen darf nicht nur auf die rechtlichen Instrumente geachtet werden; vielmehr müssen die Ergebnisse, die die Bürger direkt betreffen, verstärkt berücksichtigt werden. Maßnahmen müssen sich mehr auf die Fakten stützen und ergebnisorientierter sein. Für die Kommission ist es von vorrangiger Bedeutung, die Ergebnisse für die Bürger besser zu überwachen und zu bewerten, damit der Binnenmarkt die nächste Stufe erreichen kann. Eine verbesserte Überwachung ist einerseits wichtig, da sie zu einer Verbesserung der Entscheidungsfindung und Rechtsetzung beiträgt, andererseits ist sie aber auch für sich allein genommen von großer Bedeutung, weil den Bürgern so gezeigt wird, dass ihre Anliegen ernst genommen werden.
2. Die meisten unserer Bürger nehmen den Binnenmarkt täglich in ihrer Rolle als Verbraucher wahr. Ihre Erfahrung als Verbraucher beeinflusst demnach ihre Einstellung zum Binnenmarkt und der Europäischen Union insgesamt. Bessere Ergebnisse für die Verbraucher sind letztendlich das Ziel aller den Binnenmarkt betreffenden Maßnahmen und der Nageltest für ihren Erfolg. In einer zunehmend verbraucherorientierten, globalisierten Wirtschaft trägt ein Binnenmarkt, der effizienter auf die Bedürfnisse der Verbraucher eingeht, auch zur Entwicklung einer innovativen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft bei.
3. Der Binnenmarkt ist nicht ausschließlich ein wirtschaftliches Projekt. Er gewährleistet auch bestimmte soziale Standards. Gleichmaßen lassen sich die Interessen der Verbraucher nicht allein unter dem Aspekt wirtschaftlicher Effizienz erklären. Die Bürger erwarten von der Binnenmarktpolitik Ergebnisse, die in sozialer Hinsicht akzeptabel sind, wobei sie bisweilen eine geringere Wirtschaftlichkeit in Kauf nehmen. Sorgen um Gesundheit, Umwelt und Sicherheit führen beispielsweise dazu, dass Verbraucherprodukte strengen Regulierungen unterliegen. Es herrscht auch Einigkeit darüber, dass ein erschwinglicher Zugang zu bestimmten wesentlichen gewerblichen Diensten, die für die wirtschaftliche und soziale Integration unabdingbar sind, für alle – unabhängig davon, wo man lebt – sichergestellt sein sollte. „Marktstörungen“ sollten im Zusammenhang des Verbraucherbarometers daher sowohl als ineffiziente Ressourcenallokation wie auch als Versagen, die genannten Ergebnisse zu erzielen, verstanden werden.

4. Nachweise über die Leistung des Binnenmarkts für die Verbraucher existieren jedoch im Moment so gut wie nicht. Somit ist es für den neuen Ansatz der Kommission von zentraler Bedeutung, Indikatoren zu entwickeln, die eine verbesserte Überwachung der Nachfrageseite ermöglichen. Ergänzt wird die allgemeine Marktüberwachung durch das Verbraucherbarometer, mit dessen Hilfe Fälle ausfindig gemacht werden sollen, in denen Anzeichen von Marktstörungen mit nicht zufriedenstellenden Gegebenheiten im Verbraucherbereich in Verbindung stehen. Die erhobenen Daten werden nicht nur zu einer besseren Verbraucherpolitik beitragen, sondern auch alle für Verbraucher relevanten Politikbereiche beeinflussen und somit eine verbesserte Einbeziehung der Verbraucherinteressen in alle EU-Politikbereiche garantieren.

2. WARUM DIE ÜBERWACHUNG VON VERBRAUCHERRELEVANTEN ERGEBNISSEN IM BINNENMARKT WICHTIG IST

5. Verbrauchermärkte sind komplexe Systeme, wo Angebot und Nachfrage aufeinander treffen und sich das Agieren von Herstellern, Dienstleistern, Einzelhändlern und Verbrauchern aufgrund von Rückmeldungen und Reaktionen fortlaufend verändert. Die innovativsten Unternehmen stellen die Verbraucher in den Mittelpunkt der Entwicklung neuer Ideen.
6. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Verbrauchermärkten wird nicht mehr als bloßes Produkt der Effizienz von Marktteilnehmern auf der Angebotsseite gesehen, auch wenn dies für positive Verbraucherergebnisse äußerst wichtig ist. Eine effektive Wettbewerbspolitik und gelegentliche regulierende Eingriffe auf der Angebotsseite sind erforderlich, jedoch für sich allein genommen nicht ausreichend, um effiziente und leistungsstarke Märkte zu garantieren. Effiziente und flexible Verbrauchermärkte in der gesamten Wirtschaft sind zentrale Komponenten für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wohlergehen der Bürger. Sie benötigen starke Verbraucher, die bewusste Kaufentscheidungen treffen und effiziente Marktteilnehmer schnell belohnen können. Märkte, wo die Verbraucher desorientiert sind, irreführt 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.
7. Im Binnenmarktbericht wurde erkannt, dass der Nutzen für die Verbraucher erhöht werden muss und es neuer Bemühungen bedarf, um die Integration zu fördern und größere Effizienz zu erreichen. Dies ist ein Ziel der verbraucherpolitischen Strategie¹ der Kommission für den Zeitraum 2007-2013.
8. Das Verbraucherbarometer ist das Ergebnis einer Anhörung von Interessengruppen und Mitgliedstaaten. Im Rahmen der öffentlichen Anhörung sind über sechzig Antworten von nationalen Behörden, Europäischen Verbraucherzentren, Nichtregierungsorganisationen, Industrieunternehmen und Einzelpersonen eingegangen. Die Mehrheit sprach sich für ein Barometer aus².

¹ KOM(2007) 99 vom 13.3.2007.

² Eine Zusammenfassung der Antworten ist verfügbar unter:
http://ec.europa.eu/consumers/consultations/consultations_en.htm

3. DAS VERBRAUCHERBAROMETER

9. Die Herausforderung besteht darin, Indikatoren zu entwickeln, mit denen ermittelt werden kann, wo Verbrauchermärkte den Bedürfnissen der Verbraucher unter Umständen nicht gerecht werden und worauf das Hauptaugenmerk der Kommission liegen sollte. Mit den Indikatoren soll aufgezeigt werden können, wo es den Märkten nicht gelingt, die für die Verbraucher bestmöglichen Ergebnisse zu erzielen, und wo wesentliche Aufgaben im sozialen Bereich nicht erfüllt werden.
10. Es sollte klar zwischen der Screening- und Analysephase der Überprüfung unterschieden werden. In der Screeningphase muss herausgefunden werden, welche Märkte Gefahr laufen, den Verbraucherbedürfnissen nicht zu entsprechen. Angesichts der großen Anzahl an Indikatoren, die für die verschiedenen Verbrauchermärkte in Frage kommen, sollte für die Screeningphase nur eine begrenzte Anzahl ausgewählt werden, mit denen sich die wesentlichen Merkmale erfassen lassen.
11. Für die Analysephase sind zusätzliche, sektorspezifische Daten und Untersuchungen vonnöten. Ziel einer grundlegenden Analyse ist es zu klären, ob bzw. warum diese Märkte den Ansprüchen der Verbraucher nicht gerecht werden. Im Rahmen der Analyse soll festgestellt werden, ob die Marktstörung auf unzureichenden Wettbewerb, Manipulation des Kaufverhaltens der Verbraucher, ungenügend transparente oder nicht vollständige Informationen, unzulängliche sektorale Regelungen, Zersplitterung des Binnenmarkts oder auf eine Kombination einiger bzw. aller dieser Faktoren zurückzuführen ist. Das Instrument, das am besten geeignet ist, um Marktprobleme anzugehen, hängt von den zugrundeliegenden Ursachen ab: zum Beispiel Wettbewerbspolitik als Maßnahme gegen den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, sektorale Regelungen zur Abschaffung von Schranken für den Marktzugang, Verbraucherpolitik zur Sicherstellung transparenter Informationen, oder eine Kombination verschiedener Instrumente.
12. Es zahlt sich somit in dreifacher Hinsicht aus, wenn der Überwachung von Verbrauchermärkten größere Aufmerksamkeit zukommt. Erstens nehmen die Bürger Marktstörungen auf der Ebene des Einzelhandels wahr, obwohl die Probleme nicht nur im Einzelhandel, sondern auch im Großhandel entstehen. Zweitens schaden durch die Manipulation des Kaufverhaltens bedingte Marktstörungen der Wettbewerbsfähigkeit insgesamt, da davon ein negativer Einfluss auf die effiziente Ressourcenallokation ausgeht. Drittens können Marktstörungen auf der Ebene des Einzelhandels, der letzten Stelle in der Wertschöpfungskette, auch auf unzureichenden Wettbewerb oder anderweitige Störungen weiter oben in der Kette hinweisen.
13. Das Barometer ist eines der ersten Ergebnisse einer allgemeinen Marktüberwachung, die mit dem Binnenmarktbericht in die Wege geleitet wurde. Diese Marktüberwachung umfasst ebenfalls zwei Phasen: die Screeningphase und die Phase einer grundlegenden Analyse. Ziel der ersten Phase ist es, die Sektoren auszumachen, die für Wachstum, Schaffung von Arbeitsplätzen, Verbrauch der Haushalte und Anpassung im Binnenmarkt am wichtigsten sind und wo es Anzeichen für Marktstörungen gibt. Aufgrund mangelnder einschlägiger Daten wurde für die Marktüberwachung jedoch nur ein Indikator für den Verbrauch verwendet. Sobald durch das Verbraucherbarometer neue Verbraucherdaten

verfügbar werden, wird die Methodik für das Screening der Sektoren im Sinne einer besseren Berücksichtigung der Verbraucherdimension angepasst. Die zweite Phase umfasst eine marktbasierende Untersuchung derjenigen Sektoren, die in der Screeningphase ausgemacht wurden. Wird ein Verbrauchermarkt für eine Untersuchung ausgewählt, so wird diese auch eine Analyse aus der Verbraucherperspektive umfassen.

14. Im ersten Verbraucherbarometer werden die Indikatoren festgelegt, die für das Screening der Verbrauchermärkte benötigt werden, sowie der institutionelle Rahmen, in dem sich Märkte und Verbraucher bewegen. Vollständige, harmonisierte und vergleichbare Daten über Verbrauchergegebnisse fehlen größtenteils. Im Rahmen des ersten Verbraucherbarometers werden die vorliegenden Daten vorgestellt und Möglichkeiten aufgezeigt, wie die großen Lücken geschlossen werden können.

4. STRUKTUR UND SCHLÜSSELINDIKATOREN DES BAROMETERS

15. Die Ausarbeitung eines Barometers auf EU-Ebene bringt besondere Herausforderungen mit sich, die sich bei einzelstaatlichen Barometern nicht stellen, birgt aber auch gewisse Vorteile. Zusätzlich zur Überwachung der verschiedenen Verbrauchermärkte dient das Barometer zur Bewertung der Integration des EU-Verbrauchermarkts und ermöglicht Vergleiche zwischen den einzelstaatlichen Gegebenheiten im Verbraucherbereich. Einige Indikatoren, wie z. B. Rechtsschutz- und Durchsetzungssysteme, Stärkung der Handlungskompetenz der Verbraucher, Transparenz von Informationen oder Schranken für den grenzüberschreitenden Handel, sind eher auf einer horizontalen als auf einer sektoralen Ebene relevant. Mit dem Barometer wird dieser Komplexität Rechnung getragen, indem bei der Analyse des Binnenmarkts drei Dimensionen berücksichtigt werden.
16. Die erste Dimension ist die allgemeine Leistung der **Verbrauchermärkte in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext**. In dieser Dimension können Problemsektoren für eine weitere Analyse ausgemacht und eine bessere Vergleichbarkeit der Leistungsfähigkeit auf EU-Ebene erreicht werden. Die Indikatoren beruhen auf der Klassifizierung COICOP (Classification of Individual Consumption According to Purpose).
17. Die zweite Dimension ist der **Integrationsgrad des Einzelhandelsbinnenmarkts**, und zwar vor dem Hintergrund des strategischen verbraucherpolitischen Ziels der Kommission, dass Verbraucher und Einzelhändler bis 2013 im Ausland mit gleicher Zuversicht einkaufen sollen wie im Heimatland.
18. Die dritte Dimension ist die Verbrauchersituation auf den **27 nationalen Märkten** hinsichtlich Anwendung der Rechtsvorschriften, Information, Bildung und Rechtsschutz. Mit diesen Indikatoren können die Systeme und Institutionen der Mitgliedstaaten im Bereich der Verbraucherpolitik verglichen werden.
19. Das Funktionieren eines Markts aus Verbrauchersicht kann nicht mit einem einzigen Indikator erfasst werden, sondern hängt von dem Zusammenspiel zahlreicher Variablen ab. Die Marktstruktur sowie die institutionellen Gegebenheiten und die Wettbewerbssituation sind wesentliche Einflussgrößen beim Zustandekommen von Marktergebnissen. Inwieweit Kaufentscheidungen vom Verhalten der

Marktteilnehmer beeinflusst werden, wirkt sich jedoch auch auf die Ergebnisse aus. Die **Fähigkeit der Verbraucher**, die auf dem Markt verfügbaren Auswahlmöglichkeiten zu verstehen, beeinflusst das erfolgreiche Funktionieren des Markts, auch wenn die Marktteilnehmer transparent und ehrlich sind. Das Bewerten komplexer Produkte, wie z. B. Lebensversicherungen oder hochtechnische Geräte, erfordert unter Umständen den Rat von Fachleuten.

20. Diese Variablen werden anhand einer Kombination aus „harten“ und „weichen“ Daten gemessen. Keine dieser Datengruppen kann für sich allein genommen die Situation angemessen wiedergeben. Harte Daten decken einige Aspekte der Funktionsweise des Markts ab; weiche Daten bedarf es jedoch, um die Erfahrung und Wahrnehmung der Verbraucher vom Funktionieren des Markts und ihr Marktvertrauen – wodurch wiederum das Verhalten der Marktteilnehmer beeinflusst wird – zu beschreiben.

4.1. Screening von Verbrauchermärkten

21. Die wesentlichen Merkmale der Verbrauchermärkte lassen sich durch fünf Hauptindikatoren, von denen jeder gewisse Stärken und Schwächen hat, beschreiben. Die Kombination verschiedener Indikatoren hilft dabei, die Schwächen der einzelnen Indikatoren zu entschärfen und so ein Bild zu zeichnen, das der tatsächlichen Situation gerecht wird. Deuten zwei oder mehr Indikatoren auf Probleme hin, so sollte dies ausreichen, um weiter gehende Analysen zu rechtfertigen. Die fünf Indikatoren – Beschwerden, Preisniveaus, Verbraucherszufriedenheit, Wechselmöglichkeiten und Sicherheit – werden nachstehend beschrieben. Weitere Erklärungen und Daten finden sich im Anhang.

4.1.1. Beschwerden

22. Daten über Verbraucherbeschwerden gelten als der Indikator schlechthin, wenn es um die Beschreibung der Funktionsweise von Verbrauchermärkten geht, und werden in mehreren Mitgliedstaaten und Drittländern als Schlüsselindikator verwendet. Die Bereitschaft, sich zu beschweren, ist je nach Land und Sektor unterschiedlich und hängt von den Traditionen im Verbraucherschutz und der angenommenen Erfolgsaussicht ab. Die Beschwerdezahl muss daher zusammen mit anderen Indikatoren interpretiert werden. Eine umfassende und vergleichbare Übersicht über Beschwerden in allen Produkt- und Dienstleistungssektoren auf EU-Ebene wäre ein äußerst hilfreiches Instrument. 2008 wird ein Konsultationspapier veröffentlicht, in dem alle mit Beschwerdeabwicklung befassten Einrichtungen in der EU gefragt werden, wie ein einheitlicheres Klassifizierungssystem für Beschwerden erreicht werden kann.

4.1.2. Preisniveau

23. Das Preisniveau ist für die Verbraucher sehr wichtig. Daher müssen verschiedene Produkte hinsichtlich des Preisniveaus und der Preisentwicklung überwacht werden. Liegt der Preis für ein bestimmtes Produkt oberhalb eines festgelegten Referenzwerts, sollten die Gründe dafür untersucht werden. Höhere Preise können auf Unterschiede in der Nachfrage oder Kostenstruktur zurückzuführen sein. Das Preisniveau kann auch auf einen Markt hindeuten, der – aus Verbrauchersicht – aufgrund des rechtlichen Rahmens oder der Wettbewerbssituation weniger effizient

ist. Um die Ursache für unterschiedliche Preise zu verstehen, ist es daher wichtig, diesen Indikator zusammen mit den anderen Indikatoren des Barometers zu untersuchen. Es bedarf weiterer Zusammenarbeit mit den nationalen statistischen Ämtern, um vergleichbare und repräsentative Angaben zu den Preisen zu entwickeln und um zu überprüfen, ob eine Anpassung an geltende Rechtsvorschriften im Bereich Statistik notwendig ist. Die Notwendigkeit dieser Angaben wurde im Binnenmarktbericht herausgestellt. Momentan fehlen vergleichbare Preisdaten fast ganz – einige wenige Bereiche ausgenommen (Autos, Lebensmittel usw.).

4.1.3. *Verbraucherzufriedenheit*

24. Bestimmte Aspekte, die für das Funktionieren von Märkten ganz wesentlich sind, wie z. B. Qualität, Auswahl, Transparenz und Kundendienstleistungen, lassen sich nur schwer objektiv messen. Die beste Möglichkeit, die in diesen Bereichen erzielten Ergebnisse zu überwachen, ist die Einstellung der Verbraucher zu den entsprechenden Variablen zu erforschen. Auf der Basis gut etablierter Methoden zur Messung der Verbraucherzufriedenheit, die von Unternehmen entwickelt wurden, hat man eine solide Methodik ausgearbeitet, um einen komplexen Index für Verbraucherzufriedenheit zu konzipieren. Diese Methodik ist in elf Diensten von allgemeinem Interesse, die untereinander und über einen bestimmten Zeitraum hinweg vergleichbar sind, getestet worden. Mit der Zeit sollten die wichtigeren Verbrauchermärkte abgedeckt werden.

4.1.4. *Wechselmöglichkeiten für die Verbraucher*

25. Die Wechselmöglichkeiten, die Verbraucher haben, sind ein wichtiger Indikator für die ihnen zur Verfügung stehenden Entscheidungsmöglichkeiten und für ihre Fähigkeit, diese Möglichkeiten auch zu nutzen (abhängig von der Markttransparenz, den Hindernissen für einen Wechsel usw.). Die Bereitschaft von Verbrauchern, von dieser Wechselmöglichkeit Gebrauch zu machen, ist für den Erfolg der Liberalisierung netzgestützter Dienste von entscheidender Bedeutung. Daten über das Wechselverhalten liegen aufgrund von EU-weiten Umfragen für eine begrenzte Anzahl an Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sowie in einigen Mitgliedstaaten vor. Zukünftige Arbeiten werden sich darauf konzentrieren, die Indikatoren auf andere zentrale Dienstleistungen auszudehnen und auch die Kosten, die mit einem Wechsel zu einem anderen Anbieter verbunden sind, sowie die Meinungen über die Schwierigkeit bzw. Einfachheit des Wechsels zu untersuchen.

4.1.5. *Sicherheit*

26. Die Sicherheit von Verbraucherprodukten und -dienstleistungen ist ein wichtiger Ergebnisindikator. Die momentan verfügbaren Daten über die Sicherheit von Verbraucherprodukten und -dienstleistungen, die anhand von Unfällen und Verletzungen sowie durch Meldung gefährlicher Produkte ermittelt werden, ist unzureichend. Die Daten über Verletzungen und Unfälle müssen hinsichtlich ihrer geographischen Reichweite und Vergleichbarkeit verbessert werden, wohingegen die Daten über Meldungen gefährlicher Produkte zusätzlicher Informationen (z. B. über Marktanteil, Umfang der Inspektionen usw.) bedürfen, um angemessene Bewertungen zu ermöglichen.

4.2. Bewertung der Integration des Einzelhandelsbinnenmarkts

27. Mit diesen Indikatoren soll das Integrationsniveau des Binnenmarkts bewertet werden. Integration kann durch die Präsenz ausländischer Einzelhändler, grenzüberschreitende Direktinvestitionen und grenzüberschreitenden Einzelhandel nachgewiesen werden. Bei den Zahlen über den innergemeinschaftlichen Handel wird nicht zwischen Groß- und Einzelhandel unterschieden. Daher fehlen harte Daten über den tatsächlichen Stand der grenzüberschreitenden Verkäufe. Ersatzindikatoren für diese Statistik können unter Umständen von Zahlungssystemen geliefert werden. In der Zwischenzeit sollten zwecks Information regelmäßig die Umfragedaten über grenzüberschreitenden Handel, die von Verbrauchern und Unternehmen angegeben werden, verfolgt werden.
28. Die Einstellungen der Verbraucher und Einzelhändler zu grenzüberschreitenden Ein- und Verkäufen sind ebenfalls wichtig, um die vorherrschenden Sichtweisen zu überwachen und die Fortschritte hinsichtlich des Ziels, das Vertrauen in grenzüberschreitende Ein- und Verkäufe zu stärken, zu messen. Die zur Überwachung der Verbrauchermärkte erhobenen Preisdaten werden auch den Einsatz der Preisstreuung als Indikator für den Integrationsgrad des Markts ermöglichen.
29. Daten über die Probleme, mit denen Einkäufer im Ausland konfrontiert wurden, sind ebenso von Bedeutung. Es werden die Daten vorgestellt, die vom Netz der Europäischen Verbraucherzentren (ECC) und von den mit der Rechtsdurchsetzung betrauten Stellen des Netzes für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC) übermittelt wurden; diese belegen die Anzahl der grenzüberschreitenden Informationsanfragen, Beschwerden, Streitfälle und Durchsetzungsfälle.

4.3. Vergleich der mitgliedstaatlichen Gegebenheiten im Verbraucherbereich

30. Bezugswerte sind erforderlich, um die Rahmenbedingungen für die Verbraucher auf nationaler Ebene zu verstehen, denn diese sind wichtig für das Funktionieren der einzelstaatlichen Märkte und für einen integrierten EU-Markt. Im Binnenmarktbericht wurde die **Durchsetzung der Rechtsvorschriften** als wesentliche Priorität hervorgehoben. Die Qualität von Durchsetzungssystemen ist ein entscheidender Indikator für das richtige Funktionieren nationaler Märkte – sowohl unter dem Aspekt der Sicherheit als auch aus wirtschaftlicher Sicht. Indikatoren für die Einhaltung des Rechts und das Vertrauen in die für die Rechtsdurchsetzung zuständigen Stellen decken einen Aspekt ab. Die eingesetzten Ressourcen und die erzielten Ergebnisse bei der Durchsetzung der Rechtsvorschriften (wer führt wie viele Kontrollen durch) stellen andere Indikatoren dar. Gleichermaßen sollten die den Verbrauchern zur Verfügung stehenden gerichtlichen und außergerichtlichen **Rechtsbehelfe** anhand der Einschätzung der Verbraucher gemessen und harte Daten über die Fälle erhoben werden. Daten über die Einschätzung der Verbraucher liegen zwar vor, es müssen jedoch noch mehr Daten in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erhoben werden.
31. Unabhängige **Verbraucherorganisationen** spielen eine zentrale Rolle bei der Sicherstellung einer effektiven Funktionsweise der Märkte; sie testen Produkte und stellen Marktstörungen fest. Indikatoren für den Stellenwert nationaler Verbraucherbewegungen hinsichtlich Ressourcen und Vertrauen seitens der Verbraucher sind deshalb wichtig.

32. Indikatoren für die **Stärkung der Handlungskompetenz** der Verbraucher, vor allem hinsichtlich der Aufklärung, des Informationsstands, des Verstehens, der Fertigkeiten, des Bewusstseins und Durchsetzungsvermögens, sind wichtig, um die verschiedenen nationalen Märkte zu verstehen und etwaige Best Practices ausfindig zu machen. Im Moment existieren in diesem Bereich relativ wenige EU-weit vergleichbare Daten.

4.4. Untersuchungen in der Analysephase

33. Die fünf Indikatoren für die Verbrauchermärkte werden viele Informationen über die Funktionsweise eines bestimmten Markts liefern. Bei Marktuntersuchungen im Rahmen der Analysephase müssen jedoch alle relevanten Daten erhoben werden, um die Gründe für Marktstörungen besser zu verstehen. Die Daten, die zur Bewertung der Integration des Binnenmarkts und zum Vergleich der nationalen Politiken erhoben wurden, sollten auch zur Klärung der Frage, warum bestimmte Märkte nicht gut funktionieren, beitragen.
34. Deutet das Barometer auf Probleme hin, die mehreren Märkten gemein sind, erfordert dies unter Umständen eine horizontale Analyse verschiedener Märkte. Gleichmaßen könnte eine Analyse der Indikatoren aus einem nationalen Blickwinkel den nationalen Behörden oder Verbraucherorganisationen helfen, spezifische Probleme in ihrem Land auszumachen und weitere Analysen durchzuführen.
35. Zu den Punkten, die im Rahmen der Analysephase einer tiefergehenden Untersuchung bedürfen, gehören:
- Stärkung der Handlungskompetenz der Verbraucher: Da die Fähigkeit der Verbraucher, die verfügbaren Wahlmöglichkeiten zu verstehen, je nach Markt unterschiedlich ist, könnte es notwendig sein zu untersuchen, welche Vorstellung die Verbraucher von den angebotenen Produkten haben.
 - Verbraucherbenachteiligung: Es könnte sich als notwendig erweisen, die Fähigkeit der Verbraucher, effektive Entscheidungen zu treffen, zu untersuchen.
 - Entwicklung des Verhältnisses zwischen Einfuhr- und Verbraucherpreisen.
 - Legislative Indikatoren für Fälle, in denen das Recht spezifische verbraucherrelevante Ergebnisse vorgibt.
 - Grad der Einhaltung der Rechtsvorschriften – gemessen durch Überprüfungsaktionen und andere Maßnahmen.
 - Qualität – Diese Daten sind für gewöhnlich eher marktspezifisch, umfassen aber wichtige Qualitäten, wie z. B. Innovationsgrad, Gesundheit und Umwelt, die von den Indikatoren für Verbraucherzufriedenheit und Sicherheit nicht abgedeckt werden.
 - Zugang und Erschwinglichkeit – besonders relevant für wesentliche Dienstleistungen.

- Interoperabilität – die Fähigkeit eines Systems oder eines Produkts, mit anderen Systemen oder Produkten zu arbeiten, ohne dass der Verbraucher besondere Anstrengungen auf sich nehmen muss.

4.5. Weiterentwicklung des Barometers

36. Da in diesem ersten Barometer so viele Daten fehlen, kann sein volles Potenzial noch nicht ausgeschöpft werden. Zu gegebener Zeit wird das voll einsatzfähige Barometer der Kommission dabei helfen:
- herauszufinden, welche Märkte hinsichtlich der verbraucherrelevanten Ergebnisse schlecht funktionieren und einer weiteren grundlegenden Analyse bedürfen. Aus einer solchen Marktanalyse könnten politikspezifische Empfehlungen hervorgehen (Wettbewerbspolitik, Verbraucherpolitik, sektorspezifische Vorschriften usw.);
 - zu zeigen, welche horizontalen Verbraucherfragen weiterer Analyse, insbesondere hinsichtlich des europäischen und/oder einzelstaatlichen Verbraucherrechts, bedürfen;
 - zu zeigen, welche Fortschritte im Hinblick auf die verbraucherpolitischen Ziele der Kommission hinsichtlich eines integrierten, auf dem Vertrauen der Verbraucher basierenden Einzelhandelsbinnenmarkts gemacht wurden;
 - die Leistungen der Mitgliedstaaten im nationalen Verbraucherkontext zu vergleichen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

37. Das Verbraucherbarometer ergänzt die allgemeine Marktüberwachung, die die Kommission im Rahmen des Binnenmarktberichts konzipiert hat. Es kann dabei helfen, die Verbraucherdimension bei der allgemeinen Marktüberwachung weiterzuentwickeln.
38. Dieses erste Barometer steckt noch in den Kinderschuhen. Die für die Indikatoren verfügbaren Daten sind unzureichend: Die meisten Indikatoren stehen nur für eine sehr begrenzte Anzahl an Sektoren zur Verfügung und die Daten sind weder immer für alle Mitgliedstaaten verfügbar noch lassen sie sich immer miteinander vergleichen.
39. Die meisten Tabellen und Graphiken des ersten Barometers basieren auf Daten im Bereich Verbraucherpolitik, die im Rahmen von Umfragen oder in Zusammenarbeit mit Akteuren in den Mitgliedstaaten erhoben wurden. Es besteht ein Mangel an Daten über verbraucherrelevante Ergebnisse in Bezug auf andere EU-Politikbereiche, von denen die Verbraucher betroffen sind; eine Ausnahme stellen die Bereiche dar, in denen sich EU-Politiken und Märkte überlappen, wie z. B. bei Angaben über Preise im Bereich Telekommunikation und Daten über Transportsicherheit.
40. Die momentan vorhandenen Daten sind zu begrenzt – insbesondere in Bezug auf die Anzahl der Sektoren –, um Angaben darüber zu machen, welche Märkte besser funktionieren als andere. Deshalb wird sich das erste Barometer an den Indikatoren

und nicht an den Sektoren ausrichten und sich hauptsächlich auf Dienstleistungen konzentrieren, während künftige Barometer verstärkt Warenmärkte abdecken werden.

41. Der EU-Einzelhandelsbinnenmarkt ist bei weitem noch nicht integriert. Europäische Verbraucher tendieren immer noch dazu, in ihrem Heimatland Waren zu kaufen bzw. Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Obwohl es einige strukturelle Barrieren gibt, wie z. B. die Sprache oder das Verbraucherschutzrecht, so haben diese jedoch nicht in allen Ländern den gleichen negativen Einfluss. Wie zu erwarten, kaufen Verbraucher in kleinen, zentralen Ländern eher von ausländischen Anbietern als Verbraucher in Ländern in Randlage.
42. Die Gegebenheiten im Verbraucherbereich unterscheiden sich deutlich und in vielerlei Hinsicht in den Mitgliedstaaten. Das Vertrauen der Verbraucher in nationale Verbraucherschutzsysteme, in die für Verbraucherfragen zuständigen nationalen Behörden, in unabhängige Verbraucherorganisationen oder andere Akteure schwankt in Europa zwischen 30 % und über 80 %. Streitschlichtung wird in einigen Ländern als einfacher erachtet als in anderen. Es bestehen auch große Unterschiede hinsichtlich des Verständnisses von Informationen und der öffentlichen Unterstützung, die Verbraucherorganisationen erhalten.
43. Das erste Barometer zeigt vor allem, dass für künftige Barometer neue Datensätze und Informationen benötigt werden. Die Datenerhebung wird in Zusammenarbeit mit interessierten Kreisen in den Mitgliedstaaten, wie z. B. den für Verbraucherfragen zuständigen Behörden, Berufsverbänden, Verbraucherverbänden und Statistischen Ämtern, durchgeführt. Besonderes Augenmerk wird darauf gelegt, dass Daten für alle 27 Mitgliedstaaten, einschließlich Bulgarien und Rumänien, die bei den aktuellen Daten oft nicht berücksichtigt sind, erhoben werden. Unmittelbare Folgemaßnahmen konzentrieren sich auf:
 - Verfügbarmachung vergleichbarer Preisdaten für eine große Anzahl an Produkten in Zusammenarbeit mit Eurostat und den nationalen Statistischen Ämtern;
 - Entwicklung einer Methodik für eine stärkere Harmonisierung der Klassifizierung von Beschwerden in den Mitgliedstaaten;
 - Anpassung der Methodik für den Indikator Verbraucherzufriedenheit und Durchführung von Studien über die Zufriedenheit von Verbrauchern in weiteren Sektoren;
 - Weiterentwicklung der Indikatoren und Integration des Barometers in die Marktüberwachung und den Binnenmarktanzeiger. Der künftige Binnenmarktanzeiger wird Indikatoren für Wirtschaftsleistung, Wettbewerb, Marktintegration, Innovation und ganz allgemein den damit verbundenen Nutzen für die Bürger zur Verfügung stellen.
44. Der Übergang in der politischen Entscheidungsfindung von einem maßnahmenorientierten zu einem ergebnisorientierten, auf verbraucherrelevante Ergebnisse zugeschnittenen Ansatz ist ehrgeizig und verlangt deutliche Veränderungen in der Arbeit aller Entscheidungsträger. Das oben dargestellte

Programm wird verstärkte Bemühungen von Entscheidungsträgern und Interessengruppen fordern. Der Lohn dafür werden eine bessere und einfachere Rechtsetzung sowie Märkte sein, die den Bedürfnissen der Bürger besser entsprechen.