



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Wettbewerbs- und Verbraucherschutz - zwei Seiten derselben Medaille

Dr. Philipp Steinberg
Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitik

50. FIW-Symposium, 2. März 2017

Wettbewerbs- und Verbraucherschutz - zwei Seiten derselben Medaille

1. Nutzen des Wettbewerbs für den Verbraucher
2. Digitalisierung der Wirtschaft und neue Herausforderungen für den Verbraucherschutz
3. Ordnungspolitische Antworten – eine Ordnungspolitik auf der Höhe der Zeit
4. Verbraucherschutz: Public enforcement in der aktuellen Debatte
5. 9. GWB-Novelle, kollektiver Verbraucherschutz und Ideen für neue Kompetenzen des BKartA
6. Kombinierte Wettbewerbs- und Verbraucherbehörden: internationale Erfahrungen
7. Diskussion

Schutz des Wettbewerbs nützt dem Verbraucher

- Klassische ordnungspolitische These: Wettbewerb...
 - erhöht Auswahl, Qualität und Innovation
 - führt zu niedrigeren Preisen
 - verhindert Missbrauch von Marktmacht.
- Wettbewerb nützt damit unmittelbar dem Verbraucher.
- These wird in der Praxis bestätigt: Bundeskartellamt sehr aktiv und erfolgreich bei verbraucherrelevanten Produkten und Märkten
 - Ahndung von Preisabsprachen (u.a. Bier, Wurst, Zucker, Süßwaren)
 - Rückerstattungen, bzw. Preissenkungen u.a. bei Wasser und Fernwärme

Aber: Wettbewerb allein löst nicht alle Probleme des Verbrauchers... auch nicht des berühmten „mündigen Verbrauchers“

- Informationsasymmetrien bei
 - Konkreten Produkten
 - Alternativen Angeboten (Marktüberblick)
- Information overload, Zeitmangel
- Fehlendes juristisches Wissen
- Verbraucher treten selten als Kollektiv auf
 - Heterogene Gruppe mit divergierenden Präferenzen
 - Größenvorteile der Gruppe werden selten genutzt
 - Deshalb geringere Verhandlungsmacht
- Schwächere Verbrauchergruppen haben zusätzliche Nachteile (Alter, Bildung, Sprache, Gesundheit, geographische Entfernung zu Anbietern)

Digitalisierung verändert die Kräfteverhältnisse

In der digitalisierten Wirtschaft betritt der Verbraucher vielfach neues Terrain, ohne altbewährte Sicherungsmechanismen:

- Geschäftsmodelle sind schnelllebig
- Neue, bisher unbekannte Dienstleistungen entstehen
- Anbieter und Kunde sind immer seltener am selben Ort
 - Face-to-face-Kontakt fehlt
 - Rückfragen sind erschwert
- Mehrseitige Märkte und Plattformen
 - Eigentlicher Vertragspartner unklar
 - Mehrere Vertragspartner? Wer haftet für was?
- Verträge werden in Sekunden abgeschlossen
- Massengeschäfte auch mit Kleinstbeträgen werden profitabel



Digitalisierung verändert die Kräfteverhältnisse

Der Verbraucher kann sich nicht schnell oder nicht effektiv genug gegen manche unlautere Praktiken wehren, z.B.:

- Fake-Shops, Phishing
- Manipulierte Rankings
- „versteckte“ Vertragsabschlüsse (z.B. In-App-Käufe, Abo-Fallen)

Informationen sind kaum zu verifizieren

- Rankings, Vergleichswebsites
- Neutralität von Blogs, sozialen Netzwerken, Ratgeberwebsites?



Erste ordnungspolitische Antwort: Mehr Wettbewerb nützt dem Verbraucher

- Zurück zu Folie 1... Wettbewerb
 - erhöht Auswahl, Qualität und Innovation
 - führt zu niedrigeren Preisen
 - verhindert Missbrauch von Marktmacht.
- Aber reicht das?



Zweite ordnungspolitische Antwort: Korrektur von Marktimperfectionen und Marktversagen

- Klassisches Verbraucherrecht:
 - Ausgleich von Informationsasymmetrien durch Informationspflichten
 - Ausgleich von fehlender juristischer Erfahrung und geringerer Verhandlungsmacht durch entsprechendes Vertragsrecht
 - AGB-Recht
 - Widerrufsmöglichkeiten
 - Gewährleistungsrecht

- Aber reicht das?

Dritte ordnungspolitische Antwort: Private Rechtsdurchsetzung

- Bisher wird Verbraucherrecht vor allem vor den Zivilgerichten durchgesetzt
 - Verbraucher, Wettbewerber und Verbände können gegen unlautere Praktiken klagen (u.a. nach UWG, AGB-Recht)
 - Unterlassung, Beseitigung und Schadensersatz sind möglich
 - Wirkung der Urteile jedoch nur inter partes
 - System hat sich in Deutschland grundsätzlich bewährt
- Aber reicht das?



Private versus public enforcement – auch im Verbraucherschutz?

- Das Wettbewerbsrecht kennt seit Bestehen des GWB ein Nebeneinander von privater und behördlicher Rechtsdurchsetzung
- Durch die EU-Kartellschadensersatz-Richtlinie wird die private Rechtsdurchsetzung nochmals gestärkt.
- Die bisherige private Durchsetzung des Verbraucherrechts stößt gerade bei digitalen Geschäftsmodellen an ihre Grenzen.

➔ Kein Gegeneinander, sondern Komplementarität einer richtig verstandenen Ordnungspolitik

Private versus public enforcement – auch im Verbraucherschutz?

Rationale Entscheidung des individuellen Verbrauchers oder eines Verbandes (z.B. Verbraucherzentrale, Wettbewerbszentrale), nicht zu klagen

- bei kleinen Streitwerten (auch wenn der volkswirtschaftliche Gesamtschaden in die Millionen geht)
 - Beispiele: überhöhte Gebühren bei Handyverträgen oder Abbuchungen für nicht abgerufene Dienstleistungen
- bei fehlenden Informationen, die nicht mit eigenen Mitteln beschafft werden können (fehlende Ermittlungsbefugnisse)
 - Beispiel: manipulierte Ratings von Produkten oder Anbietern

Verbraucherschutz: public enforcement in der politischen Debatte

- Koalitionsvertrag 2013:
„Bei Bundesnetzagentur, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Bundeskartellamt und Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit wird Verbraucherschutz gleichberechtigtes Ziel ihrer Aufsichtstätigkeit.“
- EU: immer mehr verbraucherschützende Vorschriften mit Tendenz zu public enforcement
 - Finanzdienstleistungen
 - Reiserecht
 - Telekommunikation
 - Energie
 - Lebensmittel, Spielwaren etc.

Anlegerschutz und der Fall Prokon: kollektiver Verbraucherschutz bei der BaFin

- Fall Prokon
 - aggressive Werbung für Anlagen in Windenergieanlagen
 - Klage der Verbraucherzentrale Hamburg auf Unterlassung der Werbung
 - OLG Schleswig (2012): Werbeaussagen irreführend
 - trotzdem investierten etwa 75.000 Anleger rund 1,4 Milliarden Euro
 - Eröffnung des Insolvenzverfahrens Anfang 2014
 - Verluste von rund 40% der Anlage
- In der Folge: Erweiterung der Kompetenzen und organisatorischer Umbau der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht BaFin (Kleinanlegerschutzgesetz)

Kollektiver Verbraucherschutz in der Debatte zur 9. GWB-Novelle (1)

- Eine reine Zielbestimmung im GWB wäre vor allem deklaratorisch, hätte aber kaum praktische Auswirkungen.
- Idee: neue Kompetenzen des Bundeskartellamts im kollektiven Verbraucherschutz
- Voraussetzungen:
 - eine erhebliche, dauerhafte oder wiederholte Zuwiderhandlung gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)
 - Beeinträchtigung von Interessen einer Vielzahl von Verbraucherinnen oder Verbrauchern

Kollektiver Verbraucherschutz in der Debatte zur 9. GWB-Novelle (2)

- Befugnisse des Bundeskartellamts aus dem bewährten Instrumentarium gemäß §§ 32 ff. GWB:
 - Ermittlungsbefugnisse
 - Abstellungsverfügung
 - Rückerstattung erwirtschafteter Vorteile
 - Einstweilige Maßnahmen
 - Vorteilsabschöpfung
 - Sektoruntersuchungen
- Verhängung von Bußgeldern nur bei Verstößen gegen vollziehbare Anordnungen des BKartA
- Befugnisse anderer Behörden (v.a. Bundesnetzagentur und BaFin) sollen unberührt bleiben

Wettbewerbs- und Verbraucherschutz unter einem Dach, ein internationaler Trend?

- Kombinierte Wettbewerbs- und Verbraucherbehörden existieren bereits in vielen Ländern:
 - Weltweit: Vereinigte Staaten, Australien, Kanada, Neuseeland, Südkorea, Peru, aber auch Zambia, Panama oder Papua Neuguinea
 - EU: Großbritannien, Italien, Polen, Niederlande, Irland, Dänemark, Finnland, Malta, Luxemburg
- Kein reiner Zufall oder eine organisatorische Notwendigkeit, sondern Nutzung von Synergien.
- Kompetenzen vor allem bei Ahndung von:
 - Irreführender Werbung
 - Verletzung von Informationspflichten
 - Missbräuchlichen Vertragsklauseln

Beispiel 1/1 (Italien): Manipulierte Rankings

Fall Tripadvisor Italy:

- Touristikwebsite mit individuellen Bewertungen/Erfahrungsberichten
 - Rankings von beliebtesten Hotels, Restaurants, etc.
 - Auf der italienischen Website des Unternehmens wurden Werbeanzeigen als individuelle Erfahrungsberichte “getarnt”.
 - Für Verbraucher war nicht erkennbar, was Werbung war und worauf die Rankings basierten.
-
- Wie wäre eine solche Praxis ohne Ermittlungsbefugnisse aufzudecken?
 - Wie hätte ein individueller Verbraucher oder ein Verband sich in Deutschland gegen diese Praxis wehren können?

Beispiel 1/2 (Italien): Manipulierte Rankings

Entscheidung der italienischen Wettbewerbs- und Verbraucherbehörde (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) vom 22.12.2014:

*“The Competition and Market Guarantor Authority, **pursuant to feedback by the National Consumer Union, Federalberghi and some consumers**, has ascertained the unfairness of the commercial practice implemented since September 2011 and still underway by TripAdvisor LLC (...) and by TripAdvisor Italy S.r.l., whereupon it inflicted on the two operators, jointly and severally, an administrative penalty of 500.000 Euros.*

*(...) In particular, TripAdvisor publicizes its own activity through commercial claims which, in an especially assertive manner, emphasize the authentic and genuine character of the reviews, thereby **inducing consumers to believe that the information is always reliable** as being an expression of true tourist experiences.”*

Beispiel 2/1 (Polen): Gebühren für nicht vereinbarte Dienste

Fall T-Mobile Poland:

- Zusatzdienste (Musik/Nachrichten statt Signalton bei Warten auf Verbindung) wurden bei Mobilfunkverträgen zunächst kostenlos angeboten.
- Dienste wurden nach einiger Zeit kostenpflichtig, ohne Zustimmung/Willenserklärung der Kunden.

Fall “Nichtnutzungsgebühr”:

- OLG Schleswig: Nichtnutzungsgebühr für Handys verstößt gegen Treu und Glauben, da Gebühr ohne Gegenleistung.
- Wie kann man schnell und zuverlässig sicherstellen, dass Unternehmen die Praxis generell einstellen und alle zu Unrecht erhobene Gebühren rückerstattet werden?

Beispiel 2/2 (Polen): Gebühren für nicht vereinbarte Dienste

Entscheidung der polnischen Wettbewerbs- und Verbraucherbehörde (Office of Competition and Consumer Protection, UOKiK) vom 05.01.2017:

*“T-Mobile Poland has failed to obtain an express consent from its consumers for additional fees for the Listen as You Wait, Jukebox and Subscription services. The President of the Office of Competition and Consumer Protection imposed a fine in the amount of PLN 15 million for **practices that violate collective consumer interests.***

*The ultimate amount of the fee was reduced due to the effective response of the company, which has **discontinued the practice of charging additional fees.** As a result, the fine was reduced by 30%, down to PLN 15 million. The President of the Competition Authority has also imposed upon the trader an obligation to have the **decision***

published on the www.t-mobile.pl website. ”

Wettbewerbs- und Verbraucherschutz unter einem Dach: Herausforderungen in der Praxis

Setzung von Prioritäten

- Entscheidung auf politischer Ebene (Ermittlungs- und Eingriffsbefugnisse, Personal- und Ressourcenausstattung)

Mögliche Zielkonflikte im konkreten Einzelfall

- Klare Trennung der Kompetenzen und der Entscheider (Verbraucherabteilung im BKartA, getrennt von den Beschlussabteilungen)

Verhältnis der behördlichen Durchsetzung des Verbraucherschutzes zum bestehenden zivilrechtlichen System

- Behördliche Durchsetzung nur komplementär
- keine Verdrängung von Klagen von Privaten und Verbänden

Wettbewerbs- und Verbraucherschutz unter einem Dach: Vorteile des Bundeskartellamts

- BKartA ist die Behörde mit der größten Wirtschaftserfahrung
- Verbraucherthemen sind ohnehin ständig präsent
- Ermittlungs- und Eingriffsinstrumente sind vorhanden und erprobt

- Frage: Könnte auch die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts von Kompetenzen im kollektiven Verbraucherschutz profitieren?

Gegenargumente unter der Lupe

- Mangelnde Erforderlichkeit/Effektivität?
 - Veränderung Verhältnis private/öffentliche Rechtsdurchsetzung ?
 - Schwächung zivilrechtlicher Rechtsdurchsetzung?
 - Mangelnde Praktikabilität aufgrund von Problemen mit der Kompetenzabgrenzung von mit Verbraucherschutz befassten Behörden?
 - Vorbehalt des Gesetzes – Gesetzgeber sollte Praktiken verbieten, nicht der Einschätzungsprärogative einer Behörde überlassen?
 - Paradigmenwechsel, insb.: Fortfall marktbeherrschender Stellung ?
- ➔ Nicht überzeugend. (Kollektiver) Verbraucherschutz sollte im Sinne einer Ordnungspolitik auf der Höhe der Zeit gestärkt werden.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!
Kommentare? Fragen?

Gerne auch im Nachgang:
Philipp.Steinberg@bmwi.bund.de