

Gefördert durch:



Bundesministerium  
der Justiz und  
für Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

**verbraucherzentrale**

*Bundesverband*

26. März 2015

# DIE MARKTWÄCHTER

Marktbeobachtung aus Verbraucherperspektive –  
Der Finanzmarktwächter und der Marktwächter Digitale Welt  
nehmen Märkte aus Sicht der Verbraucher ins Visier

## **Impressum**

*Verbraucherzentrale*

*Bundesverband e.V.*

*Markgrafenstraße 66*

*10969 Berlin*

# DIE MARKTWÄCHTER

Marktbeobachtung aus Verbraucherperspektive –  
Der Finanzmarktwächter und der Marktwächter Digitale Welt  
nehmen Märkte aus Sicht der Verbraucher ins Visier

1. Marktbeobachtung braucht Verbraucherperspektive
2. Besonders intransparente Märkte im Fokus: Finanzen und Digitales
3. Marktwächter: neue Instrumente in der Verbraucherpolitik
4. Das Marktwächterprinzip: Erkennen – Informieren – Handeln
5. Aufbauarbeit für neue Instrumente und erste Ergebnisse
6. Arbeitsmethoden der Marktwächter
7. Ein Frühwarnnetzwerk als Seismograf
8. Qualitätssicherung
9. Beteiligungsmöglichkeiten
10. Finanzmarktwächter
11. Marktwächter Digitale Welt
12. Ausblick: Arbeitsprogramm der Marktwächter
13. Anhang 1 Abbildung Marktwächterarchitektur

## **1. Marktbeobachtung braucht Verbraucherperspektive**

Die Marktbeobachtung in Deutschland konzentriert sich bislang auf Entwicklungen der Anbieterseite. Dadurch fehlt in der Praxis ein entscheidender Aspekt: der Blick auf das „reale“ Marktgeschehen, wie es die Verbraucherin und der Verbraucher erfahren. Diese Lücke wird nun mit einer neuen Form der Marktbeobachtung geschlossen: Durch den Direktkontakt mit den Verbrauchern nehmen der Finanzmarktwächter und der Marktwächter Digitale Welt die Märkte aus der Perspektive der Verbraucher unter die Lupe und können früh Fehlentwicklungen und Missstände zu Tage fördern. Mit diesem neuen Instrument ergänzt die Verbraucherpolitik die Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik in Deutschland.

## **2. Besonders intransparente Märkte im Fokus: Finanzen und Digitales**

Verbraucher bewegen sich in Märkten, die komplex und intransparent sind oder häufig das Know-how von Experten erfordern. Nicht alle Verbraucher sind aber gleichzeitig auch Finanzexperten oder digitale Pioniere.

Im Finanzmarkt sind Verbraucher in großem Umfang engagiert:

- 90 Millionen Lebensversicherungen und 16 Millionen Riester-Verträge sind in ihrem Besitz.
- Ihr Kreditengagement summiert sich auf 1,5 Billionen Euro, davon 830 Milliarden Euro Immobiliarkredite.
- Das Geldvermögen der Verbraucher beläuft sich auf 5 Billionen Euro.

Egal ob E-Commerce, Smartphones oder Apps – auch der digitale Markt beeinflusst immer weiter das Leben von Verbrauchern:

- Mit Umsätzen von rund 228 Milliarden Euro ist die Informations- und Kommunikationstechnologiebranche mit ihren digitalen Gütern und Dienstleistungen ein Schlüsselsektor für die deutsche Volkswirtschaft.

- Weitere 79 Milliarden Euro Umsatz werden jedes Jahr alleine durch Geschäfte im Internet generiert.
- Drei Viertel der Verbraucher in Deutschland nutzen das Internet – zunehmend mobil.

Aufgrund der hohen Relevanz für Verbraucher starten die Marktwächter ihre Arbeit in den Märkten für Finanzen und für Digitales, indem sie diese systematisch beobachten und analysieren.

### **3. Marktwächter: neue Instrumente in der Verbraucherpolitik**

Eine Marktbeobachtung aus Verbrauchersicht muss in Deutschland neu aufgebaut werden. Das ermöglicht jetzt die Bundesregierung beim vzbv und den Verbraucherzentralen. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz fördert den Aufbau der neuen Marktwächter für drei Jahre (01.02.2015 bis 31.12.2017) mit 5,6 Mio. Euro pro Jahr. Die neue Qualität des Marktwächter-Prinzips ist es, systematisch empirische Erkenntnisse über die Lage der Verbraucher zu gewinnen, die anschließend unter anderem Aufsichts- und Regulierungsbehörden, wie der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) oder Bundesnetzagentur (BNetzA), für ihre Arbeit zur Verfügung gestellt werden.

Die Marktwächter sind Bestandteil der zivilgesellschaftlichen Arbeit des Verbraucherzentrale Bundesverbands und der Verbraucherzentralen und keine staatliche Institution mit hoheitlichen Befugnissen.

### **4. Das Marktwächterprinzip: Erkennen – Informieren – Handeln**

Die Beratungsfälle der Verbraucherzentralen sind Grundlage für die verbraucherorientierte Marktbeobachtung (Vgl. Kapitel 13. Anhang 1). So erhalten die Marktwächter Hinweise auf die realen Probleme der Verbraucher in den beobachteten Märkten. Sie erfassen diese Fälle in einem neuen, strukturierten Prozess und werten sie aus. Dadurch können frühzeitig relevante Verbraucherprobleme erkannt werden.

Je nach Erkenntnisstand der Marktwächter informieren sie anschließend beispielsweise Verbraucher, die Politik, Aufsichtsbehörden oder andere Akteure. Darüber hinaus wenden sich der vzbv und die Verbraucherzentralen bei rechtswidrigem Anbieterverhalten an die Öffentlichkeit und werden im Rahmen der kollektiven Rechtsdurchsetzung mit den Erkenntnissen der Marktwächter auch direkt für Verbraucher tätig werden.

Getestet werden konnte dieses Prinzip in einer Modelluntersuchung aus dem Vorprojekt des Finanzmarktwächters zur Geldanlage und privaten Altersvorsorge. Dabei wurden über 600 Verbraucherberatungen aus sechs Verbraucherzentralen ausgewertet. Die Ergebnisse zeigen unter anderem, dass Verbraucher der Stichprobe nicht bedarfsgerecht mit Anlage- und Vorsorgeprodukten ausgestattet sind. So war beispielsweise knapp jedes zweite in der



Vergangenheit erworbene Anlageprodukt zum Zeitpunkt der Bewertung durch die Verbraucherzentralen nicht bedarfsgerecht, das heißt zu teuer, zu wenig rentabel, zu unflexibel oder zu riskant. Auf den Verbraucher bezogen besaßen acht von zehn Haushalten mindestens ein nicht bedarfsgerechtes Anlageprodukt.

## **5. Aufbauarbeit für neue Instrumente und erste Ergebnisse**

Die aktuellen Ausstattungen der Verbraucherzentralen und des vzbv lassen eine systematische und vertiefende Analyse von Daten aus der Beratungsarbeit aller Verbraucherzentralen in Deutschland bisher nicht zu. Deshalb besteht eine wesentliche Aufgabe der Marktwächter in der Aufbauarbeit einer methodengestützten Marktbeobachtung aus Verbrauchersicht. Aktuell werden außerdem weitere Strukturen wie zum Beispiel ein Frühwarnnetzwerk aufgebaut und Personal für die Projekte gewonnen und die Marktwächter-Beiräte werden eingerichtet.

Koordinierend nimmt der vzbv die Marktwächter parallel zu den laufenden Entwicklungsarbeiten in Betrieb. Die Projekte werden erste Marktbeobachtungen durchführen und im zweiten Halbjahr 2015 Ergebnisse vorlegen. Geplant sind für beide Marktwächter insgesamt zwei größere Sonderuntersuchungen zu konkreten Themen aus den Handlungsfeldern der Schwerpunkt-Verbraucherzentralen (Näheres siehe Kapitel 10. und 11.) sowie weitere Ergebnisleistungen (siehe Kapitel 6).

## **6. Arbeitsmethoden der Marktwächter**

Im Vollbetrieb ab 2018 ist das Ziel der Marktwächter, durch einen strukturierten und methodisch fundierten Prozess belastbare Hinweise auf Fehlentwicklungen und Missstände im Markt zu erhalten. Dafür beobachten sie das Marktgeschehen nach Standards der empirischen Sozialforschung und werten die Informationen aus.

Die Marktbeobachtung findet aus Verbraucherperspektive in einem mehrstufigen Verfahren statt und verknüpft verschiedene Methoden im Sinne einer quantitativen und qualitativen Analyse miteinander. Vor allem die Beratungsfälle der Verbraucherzentralen sind Grundlage für die verbraucherorientierte Marktbeobachtung. Hier drehten sich im vergangenen Jahr rund 110.000 und damit knapp neun Prozent aller Beratungsfälle in den Verbraucherzentralen um das Thema Finanzdienstleistungen. Gut 70.000 Beratungsfälle entfielen auf das Thema elektronische Kommunikation, als Teil des Marktes Digitale Welt.

An der Datenerhebung für die Marktbeobachtung sind alle 16 Verbraucherzentralen beteiligt. Vertiefende Analysen werden in Federführung der Schwerpunkt-Verbraucherzentralen durchgeführt. Das sind insgesamt zehn fachlich spezialisierte Verbraucherzentralen. Davon sind jeweils fünf für den Finanzmarktwächter und fünf für den Marktwächter Digitale Welt (Näheres siehe Kapitel 10. und 11.) tätig. Der vzbv übernimmt die Gesamtkoordination und Qualitätssicherung der Marktwächter. Die Marktwächter werden ihre Arbeitsergebnisse je nach Erkenntnislage in Form von Sonderuntersuchungsberichten, Sensormeldungen, Statistikberichten, Verbraucherindizes, Jahresberichten, Themendossiers und Trendberichten sichtbar machen.

## **7. Ein Frühwarnnetzwerk als Seismograf**

Die Grundlage der verbraucherorientierten Marktbeobachtung bildet ein dichtes Frühwarnnetzwerk: Informationen aus der Beratung der 16 Verbraucherzentralen mit ihren knapp 200 Beratungsstellen in Deutschland, ein interaktives Internetangebot, Untersuchungen und Umfragen ermöglichen ein kontinuierliches Monitoring der beobachteten Teilmärkte. So werden die Marktwächter zu Seismografen für die untersuchten Märkte.

Koordiniert wird der organisationsübergreifende Austausch über den vzbv und durch je fünf Schwerpunkt-Verbraucherzentralen. Auffällige Einzelfälle, plötzliche Häufungen von Problemarten, neue oder verstärkt auffällige Anbieter und andere Indikatoren werden über das Frühwarnnetzwerk sichtbar gemacht. In der bundesweiten Zusammenführung von Problemfällen und Hinweisen sowie im Abgleich mit dem allgemeinen Marktgeschehen ergibt sich aus den Einzelinformationen von Verbrauchern ein Gesamtbild des jeweiligen Marktes.

Mit der Analyse des Gesamtbilds sollen Missstände und Fehlentwicklungen entdeckt und kommuniziert werden. Werden beispielsweise Hinweise auf gesetzwidrige oder fragwürdige Geschäftsmodelle, Vertriebspraktiken oder Tarifmodelle einzelner Anbieter mit überregionaler Relevanz entdeckt, spricht der Marktwächter einen Warnhinweis aus, den alle Verbraucherzentralen in ihre

Aufklärungs- und Beratungsarbeit aufnehmen. Parallel dazu können Maßnahmen der kollektiven Rechtsdurchsetzung eingeleitet und Aufsichts- und Regulierungsbehörden, wie BaFin oder BNetzA, in Kenntnis gesetzt werden.

## **8. Qualitätssicherung**

Die Marktwächter sind in ihrer Arbeit angewiesen auf eine gleichbleibend zuverlässige und nach hohen Standards definierte Qualität der Marktbeobachtung aus Verbrauchersicht. Neben der Entwicklung und Etablierung interner Qualitätsstandards finden zur Qualitätssicherung grundsätzlich Expertengespräche statt, zum Beispiel um externe Fachexpertise und besondere Marktkenntnisse in die Untersuchungsplanung einzubeziehen.

Zu Expertengesprächen laden die Marktwächter anlassbezogen Vertreter aus Aufsichts- und Regulierungsbehörden, Wissenschaft, Anbieterverbänden oder Einzelunternehmen sowie der Zivilgesellschaft ein, um sich über Untersuchungsvorhaben und Studiendesigns auszutauschen.

## **9. Beteiligungsmöglichkeiten**

Die Marktwächter bieten mehrere Beteiligungsmöglichkeiten. Über verschiedene Mechanismen kommunizieren sie in unterschiedlicher Intensität mit relevanten Akteuren, wie zum Beispiel Aufsichts- und Regulierungsbehörden, Politik, Anbietern oder Wissenschaft. Über das niedrighschwellige Beratungsangebot der Verbraucherzentralen und das Internetportal kommen die Marktwächter ihrem Anspruch nach, belastbare Ergebnisse zu liefern, in der Öffentlichkeit sichtbar zu werden und alle entscheidenden Stellen angemessen über die eigenen Aktivitäten und Erkenntnisse zu informieren. Marktwächter-Beiräte sowie Anbieterdialoge tragen zusätzlich zu einem fundierten Untersuchungsdesign bei. Die Beiräte sollen mit Mitgliedern aus Verwaltung, Politik, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und von Anbieterseite besetzt werden und noch in diesem Jahr ihre Arbeit aufnehmen.

Für Verbraucher, die bislang nicht in einem Beratungskontext mit den Verbraucherzentralen standen, soll ein Internetportal als Zugangstor zu den Markt-



wächtern dienen, und die Erkenntnisbasis ausweiten. Der vordergründige Informationsaspekt des Portals über die Arbeit der Marktwächter soll perspektivisch durch Interaktionsmöglichkeiten ergänzt werden.

## 10. Finanzmarktwächter

Der Finanzmarkt ist gekennzeichnet durch Informationsasymmetrien: Verbraucher sind nicht auf Augenhöhe mit den Anbietern von Finanzdienstleistungen. Das kann beispielsweise dazu führen, dass sich in den Portfolios der Verbraucher nicht bedarfsgerechte oder überbewertete Finanzprodukte befinden, obwohl sie auf Produkte angewiesen sind, die zu ihrer Lebenssituation passen. Der Finanzmarktwächter soll helfen, dies zu ändern. Er nimmt die Teilmärkte Geldanlage/Altersvorsorge, Immobilienfinanzierung, Versicherungen, Grauer Kapitalmarkt sowie Bankdienstleistungen und Konsumentenkredite unter die Lupe.

Schwerpunkt-Verbraucherzentralen und deren Handlungsfelder sind:

- **Verbraucherzentrale Baden-Württemberg: Geldanlage/Altersvorsorge**, wie Riester-Rente und Rürup-Rente; Geldanlage, wie Aktienfonds und Zertifikate
- **Verbraucherzentrale Bremen: Immobilienfinanzierung**, wie Annuitätendarlehen und Bausparverträge
- **Verbraucherzentrale Hamburg: Versicherungen**, wie Lebensversicherungen, Hausratversicherungen und Private Krankenversicherung
- **Verbraucherzentrale Hessen: Grauer Kapitalmarkt**, wie Nachrangdarlehen, stille Beteiligungen und Genussrechte
- **Verbraucherzentrale Sachsen: Bankdienstleistungen und Konsumentenkredite**, wie Girokonto, Kreditkarte und Verbraucherkredit

## 11. Marktwächter Digitale Welt

Anders als in anderen Märkten sind Aufsichtsstrukturen im digitalen Markt

noch lückenhaft. Die hohe Dynamik im digitalen Markt erschwert den Verbraucherschutz. Das Recht aus der analogen Welt passt nicht mehr auf die technischen Möglichkeiten der digitalen Welt und führt zu Unklarheiten. Insbesondere die Intransparenz der digitalen Geschäftsmodelle und die komplexen technischen Systeme der Datenverarbeitung führen dazu, dass Verbraucher sich nicht selbstbestimmt im digitalen Markt bewegen können. Der Marktwächter Digitale Welt untersucht die Themen Digitale Dienstleistungen, Digitaler Wareneinkauf, Nutzergenerierte Inhalte, Digitale Güter und Telekommunikationsdienstleistungen. Schwerpunkt-Verbraucherzentralen und deren Handlungsfelder sind:

- **Verbraucherzentrale Bayern: Digitale Dienstleistungen**, wie Preisvergleichs- und Bewertungsportale, Partnerbörsen und Onlinespeicherdienste
- **Verbraucherzentrale Brandenburg: Digitaler Wareneinkauf**, wie eCommerce, mCommerce, Shopping-Apps
- **Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen: Nutzergenerierte Inhalte**, wie Soziale Netzwerke, Blogs, Foren, Messenger, Quantified-Self-Dienste
- **Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz: Digitale Güter**, wie eBooks, Mp3s, Apps, Games
- **Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein: Telekommunikationsdienstleistungen**, wie Festnetz, Mobilfunk, Internetanbieter, Bandbreitenleistung

## 12. Ausblick: Arbeitsprogramm der Marktwächter

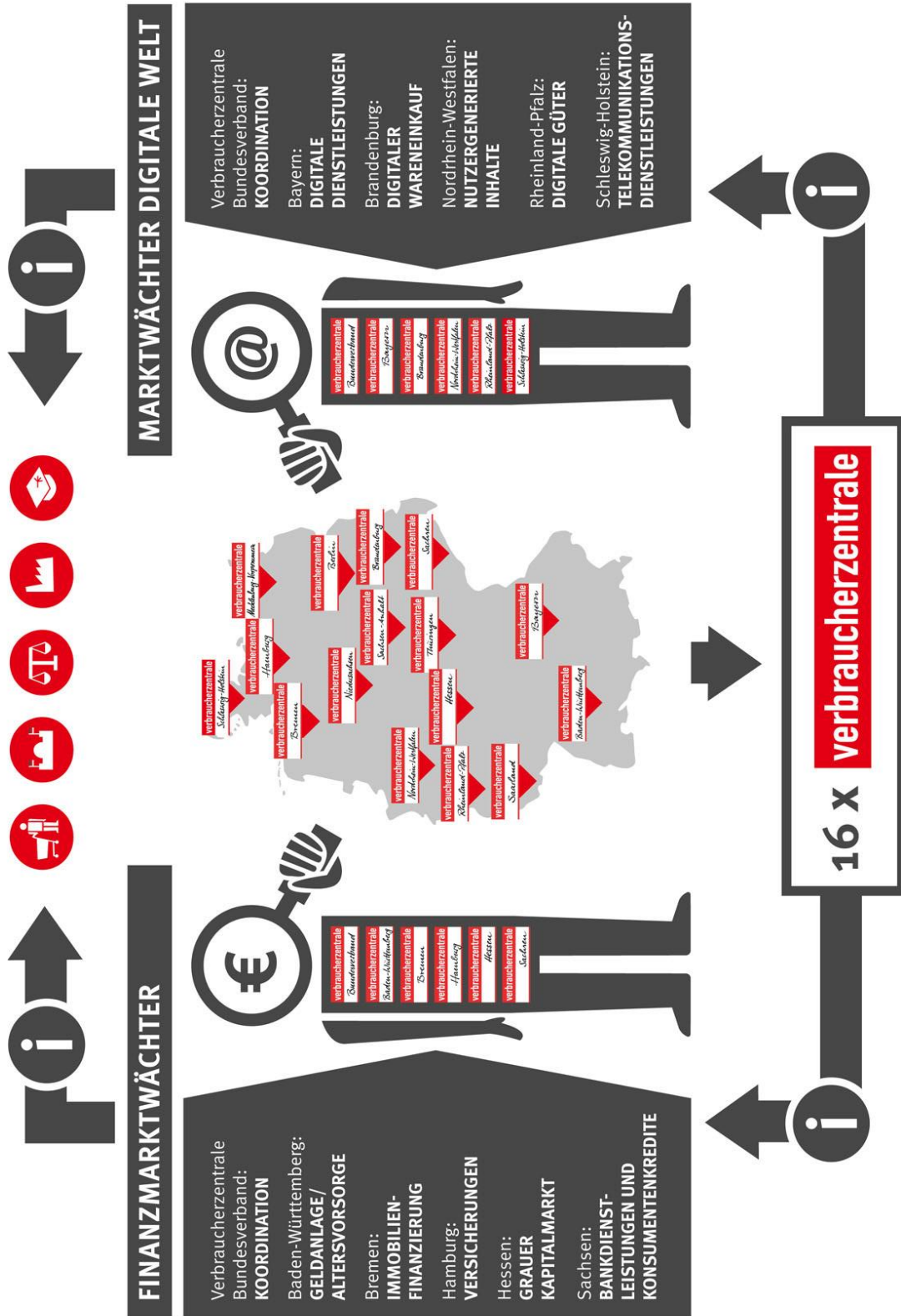
Das Jahr 2015 ist stark durch den Aufbau der Marktwächterstrukturen, Prozesse und Methoden bestimmt. Aufgrund seines Erfahrungsvorsprungs wird der Finanzmarktwächter schneller seine Arbeits- und Ergebnisfähigkeit steigern können als der Marktwächter Digitale Welt. Zu den Aufbauarbeiten beider Marktwächter in 2015 zählen der Personalaufbau, der Auf- und Ausbau des

Frühwarnnetzwerks, die Weiterentwicklung von methoden- und qualitätsgesicherten Prozessen der Marktbeobachtung und Marktanalyse, der Ausbau und die Fortsetzung von Stakeholder-Dialogen und die Entwicklung von Maßnahmen und Strukturen zur regelmäßigen Information von Aufsicht- und Regulierungsbehörden, Politik, Unternehmen, Zivilgesellschaft oder Wissenschaft.

Beide Marktwächter werden parallel zur Aufbauarbeit bereits erste Marktbeobachtungen in ihren jeweiligen Themenschwerpunkten durchführen. Planmäßig sollen die Ergebnisse daraus im zweiten Halbjahr 2015 vorliegen.

Ein Vollbetrieb der Marktwächter wird für 2018 angestrebt. Ab dann sollen der Finanzmarktwächter und der Marktwächter Digitale Welt eine kontinuierliche und systematische Marktbeobachtung aus Verbraucherperspektive sicherstellen, regelmäßig vertiefende Untersuchungen in den beobachteten Märkten durchführen und Ergebnisse veröffentlichen. Dafür sollen bei beiden Marktwächtern im vzbv und in den Verbraucherzentralen insgesamt rund 57 Mitarbeitern tätig sein.

13. Anhang 1: Abbildung Marktwächterarchitektur



**Pressekontakt:**

**Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)**

Timo Beyer

Telefon: 030 25 800 529

E-Mail: [timo.beyer@vzbv.de](mailto:timo.beyer@vzbv.de)