

Sektoruntersuchung Vergleichsportale

Von Oktober 2017 bis April 2019 hat das Bundeskartellamt eine verbraucherrechtliche Sektoruntersuchung zu Vergleichs- und Bestellportalen durchgeführt. Im Internet werden Vergleichs- und Bestellportale von zahlreichen Verbraucherinnen und Verbrauchern genutzt und geschätzt. Daher gewinnen sie kontinuierlich an wirtschaftlicher Bedeutung. Sie können erheblich zur Transparenz und Kostenersparnis beim Suchprozess beitragen, sodass Verbraucherinnen und Verbraucher besser informierte Entscheidungen treffen und sich der Wettbewerb zwischen den Anbietern verstärkt. Die Verbraucherinnen und Verbraucher vertrauen dabei auf Objektivität, Transparenz und Zuverlässigkeit der Vergleichsportale im Hinblick auf deren zentrale Funktion – den Vergleich verschiedener Angebote zu einer bestimmten Ware, einer bestimmten Dienstleistung oder einem bestimmten Vertrag. Es besteht jedoch eine Reihe von Unklarheiten und Unsicherheiten bei der Nutzung von Vergleichsportalen, infolge derer Verbraucherinnen und Verbraucher möglicherweise irreführt, unter Druck gesetzt und zu Entscheidungen veranlasst werden, die sie andernfalls so nicht getroffen hätten.

1. Rechtlicher Hintergrund

Seit der 9. GWB-Novelle von 2017 kann das Bundeskartellamt bei begründetem Verdacht auf erhebliche, dauerhafte oder wiederholte Verstöße gegen verbraucherrechtliche Vorschriften zu Lasten einer Vielzahl von Verbraucherinnen und Verbrauchern eine Untersuchung des entsprechenden Wirtschaftszweigs durchführen (§ 32e Abs. 5 GWB).

Hinweise auf verschiedene Problemfelder im Bereich der Vergleichsportale haben sich aus Verbrauchereingaben, Gerichtsverfahren und Medienberichten sowie aus mehreren nationalen und internationalen Studien ergeben. Einzelne Vergleichsportale sind den kritischen Studien bereits mit eigenen Untersuchungen entgegengetreten. Zu den identifizierten Problemsachverhalten gehören insbesondere die Marktabdeckung der Portale, das Zustandekommen der Rankings und die Bedeutung, die dabei Provisionen zukommt, oder auch der Umgang mit (Fake-)Bewertungen. Hinzu kommen Fragen danach, ob zwischen den Vergleichsportalen Verflechtungen und Kooperationen bestehen und ob bei der Angabe von Verfügbarkeiten subtile Formen von Druckausübung zum Einsatz kommen. Würden hier Irreführungen, Schleichwerbung und unzulässige Beeinflussungen festgestellt, stünden Verstöße gegen lauterkeitsrechtliche Bestimmungen (§§ 3 ff. UWG) im Raum.

2. Zielsetzung der Untersuchung

Zielsetzung der Sektoruntersuchung war es, mögliche Verbraucherrechtsverstöße von Vergleichsportalen objektiv und umfassend aufzuklären. Die untersuchten Problemsachverhalte waren zwar nicht neu, doch basierten die bisherigen Erkenntnisse dazu in der Regel nur auf öffentlich zugänglichen Informationen, ggf. ergänzt um Verbraucherbefragungen oder sog. „Mystery Shoppings“. Die behördlichen Ermittlungsbefugnisse des Bundeskartellamtes ermöglichten hingegen verpflichtende Befragungen der Betreiber von Vergleichsportalen sowie die Anforderung interner Unternehmensunterlagen. Dabei stellten auch mögliche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse – wie z. B. Informationen über den für das Ranking verwendeten Algorithmus – keinen Verweigerungsgrund dar. Das Bundeskartellamt konnte hierzu auf seine lange Erfahrung im Umgang mit sensiblen Informationen verweisen.

Soweit im Rahmen einer Sektoruntersuchung konkrete Verstöße gegen verbraucherrechtliche Vorschriften festgestellt werden, kann das Bundeskartellamt diese nicht selbst abstellen, da ihm bislang keine verbraucherrechtlichen Eingriffsbefugnisse übertragen wurden. Die Sektoruntersuchung Vergleichsportale sollte jedoch auch aufzeigen, wo Durchsetzungsdefizite liegen, die allein durch behördliche Eingriffsbefugnisse behoben werden können – etwa weil unternehmensinterne Abläufe in Bezug auf Ranking, Preisbildung und Bewertungssysteme mit den Mitteln des Zivilprozesses nicht aufgeklärt und Verstöße bisher nicht wirksam abgestellt werden können.

Unabhängig hiervon sollten die die Ergebnisse der Sektoruntersuchung und die damit verbundene Öffentlichkeitsarbeit des Bundeskartellamtes den Verbraucherinnen und Verbrauchern wertvolle Informationen über die Funktionsweise der Vergleichsportale und Handlungsempfehlungen für einen bewussteren Umgang mit diesen liefern. Den betroffenen Anbietern sollten die Ergebnisse der Sektoruntersuchung Ansätze für freiwillige Anpassungen bieten. Die Untersuchung sollte insoweit eine Erkenntnisgrundlage schaffen, die es erlaubt, den Verbraucherschutz im Bereich der Vergleichsportale effektiver auszugestalten, ohne vorschnell eine starre und insbesondere im dynamischen Digitalsektor ggf. zu träge Regulierung vorzunehmen.

Auch wenn die Sektoruntersuchung und ihre Ergebnisse im Wesentlichen Verbraucherrechte betreffen, ist es zugleich im Sinne des Wettbewerbsschutzes und der rechtskonform agierenden Unternehmen, wenn infolge der Untersuchung Wettbewerbsverzerrungen - beispielsweise aufgrund manipulierter Rankings - behoben werden können.

3. Untersuchungsthemen

Die Themenauswahl für die Sektoruntersuchung hat die regelmäßig als Problemfelder benannten, aber bisher nicht intensiver untersuchten Fragen aufgegriffen. Das Bundeskartellamt hat insoweit die nachstehenden fünf Themenblöcke definiert:

(1) Verflechtungen und Kooperationen: Wer steht hinter der unüberschaubaren Vielzahl von Vergleichsportalen? Wer hat überhaupt eigene Verträge mit den Anbietern und wer erstellt einen eigenen Vergleichsrechner? Wer bindet lediglich den Vergleichsrechner eines anderen Portals auf seiner Seite ein, ohne dass die Verbraucherinnen und Verbraucher dies merken?

(2) Marktabdeckung: Kann ein Vergleichsportal tatsächlich einen - gemessen an der Verbrauchererwartung - umfassenden Marktüberblick bieten und wie werden die Verbraucherinnen und Verbraucher über das evtl. Fehlen wichtiger Anbieter informiert?

(3) Vorauswahl und Ranking: Nach welchen Kriterien erfolgt ggfs. die Vorauswahl? Wie kommt die per Algorithmus vom Vergleichsportal festgelegte Reihenfolge der angezeigten Ergebnisse zustande? Welche Kriterien fließen mit welcher Gewichtung ein und welche Rolle spielt die Provisionshöhe? Welche Parameter werden beispielsweise bei der Berechnung des angezeigten Effektivpreises berücksichtigt? Nach welchen Kriterien erfolgt die optische Hervorhebung einzelner Angebote durch das Portal?

(4) Druckausübung und Anreize: Welche zusätzlichen Faktoren setzt ein Portal ein, um die Entscheidung der Verbraucherinnen und Verbraucher zu beeinflussen? Welche Bedeutung haben Hinweise auf Knappheiten oder Anreize wie zusätzliche Boni?

(5) Bewertungen: Welche Nutzer können Bewertungen abgeben? Wann erfolgt ggfs. die Aufforderung zur Bewertung? Werden Bewertungen vom Portal systematisch kontrolliert und wie wird im Missbrauchsfall reagiert?

4. Ablauf des Verfahrens

Im Rahmen einer ersten Befragungsrunde („Strukturbefragung“) hat das Bundeskartellamt zwischen November 2017 und Januar 2018 bei den bekanntesten rund 150 Portalen aus den Branchen, in denen Vergleichsportale typischerweise genutzt werden (Reisen, Telekommunikation, Energie, Bankdienstleistungen und Versicherungen), grundlegende Informationen zur jeweiligen Struktur und Tätigkeit abgefragt.

Die Auswertung der Antworten sowie zahlreiche parallel geführte Ermittlungsgespräche mit Marktteilnehmern haben dem Bundeskartellamt eine erste Einschätzung zu den Marktstrukturen sowie zum Ausmaß der Verflechtungen und Kooperationen zwischen den Vergleichsportalen ermöglicht. Darüber hinaus haben diese Erkenntnisse eine sachgerechte Auswahl der wichtigsten eigenständigen Portale in jeder Branche für die folgende Befragungsrunde des Bundeskartellamts unterstützt.

Im Rahmen dieser „Branchenbefragung“ sind im Mai 2018 knapp 40 Portale per Auskunftsbefragung mit umfangreichen Fragebögen zu den Branchen Flüge, Hotels, Versicherungen, Kredite, Telekommunikation und Energie um Auskünfte und um Herausgabe von Unterlagen ersucht worden. Gleichzeitig

wurden weitere klärende Gespräche mit Marktteilnehmern sowie anderen Verbraucherschutzeinrichtungen geführt.

Die Erkenntnisse aus diesen beiden Ermittlungsrunden sowie eine erste rechtliche Einschätzung der untersuchten Fragestellungen hat das Bundeskartellamt im Dezember 2018 in einem sog. Konsultationspapier veröffentlicht. Die betroffenen Unternehmen sowie weitere interessierte Kreise konnten bis Februar 2019 zu diesem Konsultationspapier Stellung nehmen.

Nach Auswertung der rund 30 eingegangenen Stellungnahmen hat das Bundeskartellamt im April 2019 den abschließenden Bericht zur Sektoruntersuchung Vergleichsportale erstellt und veröffentlicht.

5. Ergebnisse der Sektoruntersuchung

Die umfangreichen und detaillierten Ermittlungen haben ergeben, dass die untersuchten Problemfelder je nach Branche und je nach Portal sehr unterschiedlich gelagert sind. So hat sich beispielsweise gezeigt, dass das Problem der niedrigen Marktabdeckung vor allem bei Versicherungen eine Rolle spielt und die Portale hierüber unterschiedlich gut informieren. Ein direkter Einfluss der Provisionshöhe auf das Ranking wurde hingegen nur im Hotelbereich festgestellt. Die Herausstellung einzelner – z. T. bezahlter – Angebote auf der sog. „Position 0“ erfolgt hingegen vor allem in den Bereichen Energie und Telekommunikation und wird nur von einigen Portalen klar gekennzeichnet.

Die rechtliche Einordnung der Ermittlungsergebnisse hat deutlich gemacht, dass bestimmte Verhaltensweisen der Vergleichsportale Verstöße gegen die Vorschriften des Verbraucherschutzes darstellen können. Der Bericht zur Sektoruntersuchung stellt zudem dar, inwieweit angesichts der begrenzten Möglichkeiten von Zivilklagen und Regulierung im Bereich der Vergleichsportale ein Bedarf für ergänzende behördliche Durchsetzungskompetenzen besteht. Die wesentlichen aus dem Bericht resultierenden Tipps für Verbraucherinnen und Verbraucher zum bewussten Umgang mit Vergleichsportalen hat das Bundeskartellamt zudem in einem kurzen Video zusammengestellt.

Stand: April 2019