

ConPolicy

Institut für Verbraucherpolitik

16. März 2017

# Zugang zu unabhängigen Energiepreisvergleichen ermöglichen – Ist ein Referenzportal die Lösung?

Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen

Aktenzeichen: 37-4281 Energie

**vorgelegt beim:**

Ministerium für Ländlichen Raum und  
Verbraucherschutz Baden-Württemberg  
Kernerplatz 10  
70182 Stuttgart

**durch:**

ConPolicy GmbH  
Institut für Verbraucherpolitik  
Crellestr. 37  
10827 Berlin  
[www.conpolicy.de](http://www.conpolicy.de)

**gemeinsam mit:**

Prof. Dr. Gerald Spindler  
Universität Göttingen

**Autoren:**

Christian Thorun, Anne Zimmer und Gerald Spindler

**Ansprechpartner:**

Prof. Dr. Christian Thorun  
[thorun@conpolicy.de](mailto:thorun@conpolicy.de)

## Zusammenfassung

Durch die Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte können Verbraucher in Deutschland heute aus einem Angebot unterschiedlicher Energieanbieter und Tarife wählen. Allerdings zeigen Untersuchungen, dass viele Verbraucher im zumeist teuren Grundversorgungstarif verbleiben, obwohl sie durch einen Anbieterwechsel ihre Energiekosten jährlich durchschnittlich um mehrere Hundert Euro reduzieren könnten.

Energievergleichsportale werden als ein wichtiges Instrument betrachtet, Wechselbarrieren zu reduzieren und hierdurch die Wechselbereitschaft zu erhöhen. Allerdings stehen diese Portale immer wieder in der Kritik von Verbraucherschützern. So werden nicht nur auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene Maßnahmen diskutiert, wie die Qualität von Preisvergleichsportalen verbessert werden könnte. Jüngst hat etwa die Europäische Kommission im Rahmen des Entwurfs der Elektrizitätsbinnenmarktlinie Regelungen für solche Preisvergleichsportale vorgestellt.

Vor diesem Hintergrund analysiert diese Studie, wie Mängel bei Energievergleichsportalen in Deutschland behoben und damit Barrieren für den Anbieterwechsel abgebaut werden können. Ausgangsfragestellung ist, ob ein staatliches oder behördlich organisiertes Referenzportal eine sinnvolle Handlungsoption darstellen könnte. Im Rahmen der Studie werden insgesamt sieben Handlungsansätze auf ihre Vor- und Nachteile hin analysiert, um ein möglichst breites Spektrum zu berücksichtigen.

Methodisch basiert die Studie auf einer Literatur- und Medienauswertung, Expertengesprächen, der Analyse ausgewählter Good Practices sowie den Beiträgen eines Projektbeirats.

Die Ergebnisse der Studie sind in zehn Thesen zusammengefasst:

**1. These: Zwar können Haushalte in Deutschland aus einem zunehmenden Angebot an Energieanbietern auswählen, relativ viele Verbraucher verharren jedoch im Grundversorgungstarif trotz finanziellem Einsparpotential.**

Trotz steigender Wechselaktivität in den vergangenen Jahren ist die Wechselquote bei Energiedienstleistungen in Deutschland im europäischen Vergleich relativ gering. Dieses Ergebnis überrascht, da Verbraucher die in den letzten Jahren stark gestiegenen Kosten für Energie durch einen Anbieterwechsel zumindest teilweise hätten kompensieren können.

**2. These: Die Wechselzurückhaltung von Verbrauchern kann durch drei wesentliche Hürden erklärt werden.**

In der Forschung über Hürden für einen Anbieterwechsel werden insbesondere die folgenden Faktoren genannt: i) ein mangelndes Vertrauen in die Energieanbieter und damit die Sorge, bei einem Wechsel an einen unseriösen Anbieter zu gelangen, ii) eine fehlende Bereitschaft, sich mit dem Thema Anbieterwechsel auseinander zu setzen und iii) Fehleinschätzungen über den Aufwand, der mit einem Wechsel verbunden ist sowie über die Einsparmöglichkeiten.

**3. These: Energievergleichsportale haben das Potential, Wechselhürden zu minimieren – allerdings sind sie in den vergangenen Jahren in die Kritik geraten, verschiedene Fallstricke für Verbraucher zu bergen.**

Energievergleichsportale können Wechselhürden in dreifacher Hinsicht minimieren. Erstens können sie den Aufwand der Informationsbeschaffung für Verbraucher verringern und ggf. sogar den Wechselprozess unterstützen. Zweitens zeigen die Portale die finanziellen Einsparpotentiale auf einfache Weise auf. Drittens können die über die Portale bereitgestellten Informationen die Transparenz über die Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit von Energieanbietern verbessern. Allerdings haben Verbraucherschützer in den vergangenen Jahren eine Reihe von Kritikpunkten an den Portalen geäußert.

**4. These: Um Fallstricke zu minimieren, sollten Energievergleichsportale Mindestanforderungen genügen. Diese ergeben sich sowohl aus rechtlichen Vorgaben sowie aus Leitlinien, die in den vergangenen Jahren entwickelt wurden.**

Energievergleichsportale müssen nicht nur rechtlichen Vorgaben genügen, auch sollten sie Prinzipien einhalten, die in den letzten Jahren insbesondere in Form von europäischen Leitlinien erarbeitet wurden. Diese beziehen sich etwa auf Anforderungen bzgl. der Transparenz des Geschäftsmodells der Portale, der Objektivität des Rankings der Suchergebnisse, der Marktabdeckung, des Umgangs mit Werbung, der Filtermöglichkeiten und des Umgangs mit Voreinstellungen.

**5. These: Der derzeitige Status quo hinsichtlich der Einhaltung der Mindestanforderungen durch die Energievergleichsportale in Deutschland ist als ambivalent zu bezeichnen.**

Unsere Analyse der Stärken und Schwächen hinsichtlich der Einhaltung der Mindestanforderungen zeigt, dass es eine Reihe von Defiziten gibt. Diese beziehen sich insbesondere auf eine mangelnde Transparenz bei den Finanzierungsmodellen und bei Werbetarifen sowie eine mangelnde Objektivität durch die Voreinstellungen. Diese führt unter anderem zu einer eingeschränkten Marktabdeckung sowie der Begünstigung von Discount-Anbietern und Tarifen mit kurzfristig gedachten oder nicht-verbraucherfreundlichen Tarifen (Lock-Tarifen). Gleichzeitig gibt es aber – gerade auch im europäischen Vergleich – Stärken, die hervorzuheben sind. Hierzu zählen u.a. eine große Anpassungsfähigkeit der Portale auf neue Entwicklungen im Energiemarkt sowie eine insgesamt gute Usability und eine große Vielfalt der Portale.

**6. These: Auf die Schwächen des derzeitigen Status quo bei Energievergleichsportalen kann theoretisch mit sieben Handlungsansätzen reagiert werden.**

Verbraucherpolitisch existiert eine Reihe von Maßnahmen, mit denen potentiell auf die Defizite reagiert werden kann. Diese lassen sich idealtypisch auf einem Kontinuum zwischen einem weitgehenden staatlichen Eingriff und einer marktnahen Lösung anordnen: i) verpflichtende Vorgaben für Vergleichsportale, ii) ein staatlich betriebenes Portal, iii) staatliche Datenerhebung und Bereitstellung der Daten an private Portale, iv) staatliche Förderung eines privaten unabhängigen Portals, v) freiwillige Zertifizierung, vi) regelmäßige, institutionalisierte Tests der Vergleichsportale und vii) kein Eingriff mit Bezug auf Vergleichsportale.

**7. These: Keiner dieser Handlungsansätze allein ist geeignet, alle Defizite abzustellen, ohne Stärken des Status quo einzubüßen.**

Eine Analyse der Vor- und Nachteile dieser Handlungsansätze sowie deren rechtliche Bewertung zeigt, dass es keinen Handlungsansatz gibt, der allein alle identifizierten Schwachstellen des Status quo adressieren könnte, ohne Stärken der jetzigen Situation einzubüßen. Die Herausforderung liegt letztendlich darin, effektive Maßnahmen umzusetzen, die gleichzeitig jedoch nicht zu sehr in den Markt eingreifen, und die Stärken der jetzigen Marktstruktur (wie Innovationspotential, schnelle Anpassung an Veränderungen, hohe Diversität und gute Usability) untergraben. Bei manchen Ansätzen besteht überdies die Gefahr, dass sie mit unerwünschten negativen Effekten auf die Wechselaktivitäten der Verbraucher verbunden wären – dies betrifft insbesondere die Option eines staatlichen oder behördlichen Portals.

**8. These: Die bestehenden Defizite können am besten mit einer Kombinationslösung adressiert werden: ausgewählte verpflichtende Mindeststandards ergänzt durch regelmäßige Tests durch unabhängige Institute und Verbraucherorganisationen.**

Eine Kombinationslösung bietet sich am besten an, den Defiziten zu begegnen. Hierbei zielen verpflichtende Mindeststandards für ausgewählte Problembereiche bei Energievergleichsportalen darauf ab, Missstände sukzessive abzustellen, bei denen der größte Handlungsbedarf gesehen wird. Die Mindeststandards sollten durch Behörden formuliert und durchgesetzt werden. Dieses Instrument sollte durch regelmäßige und umfassende Tests von Energievergleichsportalen durch unabhängige Institute und Verbraucherorganisationen flankiert werden.

**9. These: Die vorgeschlagene Kombinationslösung ist mit dem jüngst durch die EU-Kommission vorgestellten Richtlinien-Vorschlag zum Elektrizitätsbinnenmarkt grundsätzlich kompatibel, geht aber darüber hinaus.**

Der Richtlinien-Vorschlag sieht vor, dass alle Verbraucher Zugang zu mindestens einem Energiepreisvergleichsportale haben sollten, das bestimmten in der Richtlinie definierten Mindestanforderungen genügt. Mit der Durchsetzung soll eine Behörde betraut werden. Unsere Kombinationslösung ist hiermit grundsätzlich kompatibel. Sie geht allerdings in dem Sinne hierüber hinaus, als dass in unserem Modell alle Energievergleichsportale die Mindestanforderungen einhalten müssten und wir daher kein (freiwilliges) Zertifizierungssystem vorsehen. Überdies sehen wir noch die regelmäßigen und umfassenden Tests vor. Diese Maßnahmen sind europarechtlich zulässig, da der Richtlinienentwurf minimalharmonisierend zu verstehen ist.

**10. These: Um die Wechselzurückhaltung zu überwinden, sollten überdies noch drei weitere komplementäre Maßnahmen umgesetzt werden.**

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Aufmerksamkeit der Verbraucher für das Thema Energieanbieterwechsel relativ gering ist und einige Verbraucher auch Angst davor haben, bei einem Wechsel an ein „schwarzes Schaf“ zu gelangen, wird eine Verbesserung der Qualität der Preisvergleichsportale allein nicht ausreichen, um die Wechselbereitschaft der Verbraucher zu erhöhen. Daher schlagen wir drei weitere komplementäre Maßnahmen vor. Diese umfassen: i) eine verbesserte Aufsicht über die am Markt tätigen Energieanbieter, ii) eine Stärkung der unabhängigen Bewertung von Energieanbietern und iii) verbraucher-

cherfreundliche behördliche Vorgaben für Preiserhöhungsschreiben und eine konsequente Durchsetzung dieser.

## Executive Summary

Due to market liberalisation and deregulation in the gas and electricity markets, nowadays consumers in Germany can choose from a variety of different energy providers and tariffs. Yet studies show that many consumers remain in the default supply contract despite the fact that they could save energy costs of on average several hundred euros annually by switching providers.

Energy comparison tools are seen as important instruments to reduce barriers to switching. Yet consumer organisations have repeatedly criticised these comparison tools. As a result, there are debates on national and European levels about measures to improve the quality of comparison tools. Just recently the European Commission put forward a proposal for a directive on common rules for the domestic electricity market, which entails regulations for comparison tools.

Against this backdrop, this study systematically analyses how deficiencies in comparison tools for energy tariffs in Germany can be addressed and thus obstacles to supplier switching reduced. The initial research question is whether a publicly organised reference portal for consumer price comparison could be a useful instrument. To cover a broad range of options, this study examines seven different approaches with regard to their respective strengths and weaknesses.

This study is based on a literature and media review, expert interviews, an analysis of selected good practices and contributions by a consultative group that was created to advise this research project.

The results of the study are summarised in ten theses:

**1st Thesis: While households in Germany can choose from a growing number of energy providers, a relatively large number of consumers remain in the default supply contract despite the potential for cost savings.**

In spite of an increasing number of supplier switching households, the switching rate in the field of energy services in Germany is relatively low in comparison to other European countries. This is surprising since energy prices have risen quite significantly during the last couple of years and consumers could have – at least partially – offset these price increases by switching providers.

**2nd Thesis: This low amount of switching activity can be explained by three main factors.**

Research about switching behaviour shows that there are three main barriers to switching: i) a lack of trust in energy providers and the related anxiety about switching to an untrustworthy energy provider, ii) an unwillingness to spend time on switching decisions and iii) a misperception about the effort that is necessary to switch and a misjudgement about the cost saving potential of switching energy providers.

**3rd Thesis: Energy comparison tools have the potential to minimise barriers to switching – yet during the last couple of years they have been criticised for containing several pitfalls for consumers.**

Energy comparison tools can reduce switching barriers in three ways: First, they can reduce the effort related to information seeking for consumers. They might

even facilitate the process of switching from one supplier to another. Second, these portals make it easier for consumers to quantify the potential savings that might result from switching suppliers. Third, these portals can increase the transparency about the reliability and trustworthiness of energy providers. Yet, consumer advocates have criticised a range of practices of comparison tools.

**4th Thesis: To minimise potential pitfalls to consumers, energy comparison tools need to comply with minimum standards, which result from legal obligations as well as guidance documents which have been developed in recent years.**

Energy comparison tools not only need to comply with laws, but also with guidelines. Particularly on the EU level, a range of guidelines has been developed in recent years. These relate to, among other things, standards concerning the transparency of the business model and financing of comparison tools, the impartiality of ranking displayed results, the market coverage, filters, default settings and the display of advertisements.

**5th Thesis: The current status quo with regard to the compliance of comparison tools with these minimum requirements is ambivalent.**

Our analysis of the strengths and weaknesses with regard to the compliance with these minimum requirements reveals a range of deficits. They relate in particular to a lack of transparency about business models and advertised tariffs as well as a lack of impartiality reflected by the choice of default settings. These lead to, among other things, selective market coverage as well as a preferential treatment of energy providers or energy tariffs which may not be fully recommendable to consumers. At the same time, we identify several strengths of the system that exists in Germany, particularly compared to other European experiences. These include the ability to rapidly adapt to new developments in the energy market as well as good performance in terms of the diversity and usability of private comparison tools.

**6th Thesis: The deficits in the status quo can potentially be addressed by means of seven approaches.**

From the consumer policy perspective, a range of measures for addressing these deficits exists. To simplify, they can be grouped along a continuum between a far-reaching public intervention on the one side and a market-based approach on the other side: i) compulsory standards for comparison tools, ii) a publicly run comparison portal, iii) publicly organised data gathering and data provision, iv) public support for a private, independent portal, v) voluntary certification, vi) periodical, institutionalised tests of these portals and vii) no intervention in the market of energy comparison tools.

**7th Thesis: None of these approaches alone is suitable to rectify all of these deficits.**

An analysis of the advantages and disadvantages of these approaches as well as their legal implications shows that none of these approaches alone is capable of addressing the current challenges without suffering consequences for the current strengths as well. The main challenge therefore lies in implementing measures that effectively address shortcomings while constituting the least possible intervention in the market by avoiding a negative impact on identified strengths (the

drive for innovation, the capability to rapidly adjust to changes, high diversity and good usability). For some of the discussed approaches, we highlight the potential danger that the supplier switching behaviour of consumers will even be negatively affected – notably, this concerns the option of implementing a state organised reference portal.

**8th Thesis: The existing deficits can best be addressed by a combination of two different approaches: selected compulsory minimum standards as well as regular tests by independent institutes and consumer organisations.**

A combination of two different approaches is most suitable to address the existing deficits: compulsory minimum standards for selected issues with energy comparison portals aim at gradually rectifying malpractices identified as most urgent. These minimum requirements should be defined and enforced by a public authority. This instrument is supported by regular tests by independent institutes and consumer organisations.

**9th Thesis: In principle, this combination of two approaches is compatible with the proposed EU directive, but it reaches further.**

The directive proposes that all consumers should have access to at least one energy comparison portal that complies with the minimum requirements which are set out in Annex I of the directive. A public authority should be tasked with the enforcement of the directive. Our recommendation to combine two approaches is in principle compatible with this proposal. Although, our recommendation goes beyond this, since in our model all energy comparison portals would need to comply with the minimum requirements. This also means that our approach is not based on a (voluntary) certification model. Furthermore, we foresee regular tests. These additional measures are compatible with the proposed directive, since it is based on minimum harmonisation.

**10th Thesis: In order to improve consumer switching behaviour, three more complementary measures should be implemented.**

Against the backdrop of consumers generally paying limited attention to the issue of supplier switching and some being afraid of bad experiences with switching to an untrustworthy energy provider, an improvement to the quality of comparison portals alone will not suffice to improve consumer switching behaviour. Hence, we propose three complementary measures: i) an improved supervision of the energy providers that operate in the market, ii) a strengthening of independent ratings of energy providers and iii) consumer-friendly legal requirements for letters detailing price increases and an effective enforcement of these requirements.

# Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Einleitung</b> .....  | <b>12</b> |
| <b>1.1. Hintergrund</b> .....   | <b>12</b> |
| <b>1.2. Zielsetzung, Fragestellungen und Methodik der Untersuchung</b> .....              | <b>14</b> |
| <b>2. Wettbewerb auf den Strom- und Gasmärkten</b> .....                                  | <b>16</b> |
| <b>2.1. Angebotsseite</b> .....   | <b>16</b> |
| <b>2.2. Nachfrageseite</b> .....  | <b>17</b> |
| 2.2.1. Wechselverhalten und Vertragsstruktur von Haushaltskunden .....                    | 17        |
| 2.2.2. Einsparpotential durch einen Anbieterwechsel .....                                 | 19        |
| 2.2.3. Hürden für den Anbieterwechsel und Gründe für die<br>Wechselzurückhaltung .....    | 20        |
| <b>2.3. Die Rolle von Vergleichsportalen für den Wettbewerb</b> .....                     | <b>23</b> |
| <b>3. Anforderungen an Energievergleichsportale</b> .....                                 | <b>24</b> |
| <b>3.1. Basis für die Entwicklung des Anforderungskatalogs</b> .....                      | <b>24</b> |
| 3.1.1. Rechtlicher Rahmen und Leitlinien für Vergleichsportale .....                      | 24        |
| 3.1.2. Erwartungen der Verbraucher an ein Energievergleichsportale.....                   | 26        |
| 3.1.3. Überblick über Leitlinien und Empfehlungen für<br>Vergleichsportale .....          | 27        |
| <b>3.2. Der Anforderungskatalog für die Bewertung des Status quo</b> .....                | <b>28</b> |
| 3.2.1. Grundelemente der Anforderungen an Energievergleichsportale.....                   | 29        |
| 3.2.2. Weiterführende Analysedimensionen .....  | 31        |
| <b>4. Analyse des Status Quo</b> .....  | <b>35</b> |
| <b>4.1. Zusammenfassende Bewertung der Defizite des Status quo</b> .....                  | <b>35</b> |
| <b>4.2. Analyse des Status quo vor dem Hintergrund des<br/>Anforderungskatalogs</b> ..... | <b>36</b> |
| <b>4.3. Zusammenfassende Bewertung der Defizite und Stärken des<br/>Status quo</b> .....  | <b>38</b> |
| <b>5. Handlungsansätze und deren Bewertung</b> .....                                      | <b>41</b> |
| <b>5.1. Spektrum der möglichen Handlungsansätze</b> .....                                 | <b>41</b> |
| <b>5.2. Bewertungsansatz</b> .....  | <b>42</b> |
| <b>5.3. Rechtliche Rahmenbedingungen</b> .....  | <b>43</b> |
| <b>5.4. Bewertungen der Handlungsoptionen</b> .....                                       | <b>44</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| 5.4.1. Ansatz 1: Verpflichtende Vorgaben für<br>Energievergleichsportale .....  | 44        |
| 5.4.2. Ansatz 2: Staatlich betriebenes Portal .....   | 46        |
| 5.4.3. Ansatz 3: Staatliche Datenerhebung und -bereitstellung<br>(angelehnt an die MTS-K).....  | 51        |
| 5.4.4. Ansatz 4: Staatliche Förderung eines unabhängigen privaten<br>Portals .....  | 54        |
| 5.4.5. Ansatz 5: Freiwillige Zertifizierung .....   | 57        |
| 5.4.6. Ansatz 6: Regelmäßige, umfassende Tests privater Portale<br>durch einen unabhängigen Akteur .....                                      | 60        |
| 5.4.7. Ansatz 7: Kein Eingreifen in den Markt der<br>Energievergleichsportale .....   | 61        |
| <b>5.5. Erwartete Auswirkungen auf die Wechselaktivität .....</b>   | <b>63</b> |
| 5.5.1. Einflussfaktoren auf die Wechselaktivität .....  | 63        |
| 5.5.2. Bewertung der zu erwartenden Effekte auf die Wechselaktivität .....  | 64        |
| <b>5.6. Zusammenfassende Bewertung aller Handlungsoptionen .....</b>  | <b>65</b> |
| <b>6. Handlungsempfehlungen.....</b>  | <b>68</b> |
| <b>6.1. Handlungsempfehlungen für den Umgang mit<br/>Energievergleichsportalen .....</b>  | <b>68</b> |
| 6.1.1. Definition und Umsetzung von ausgewählten verpflichtenden<br>Mindeststandards für Energievergleichsportale durch eine<br>Behörde ..... | 69        |
| 6.1.2. Regelmäßige, umfassende Tests der Vergleichsportale durch<br>unabhängige Verbraucherorganisationen .....                               | 70        |
| 6.1.3. Einordnung der Empfehlungen in die derzeitigen<br>Entwicklungen auf der EU Ebene .....   | 72        |
| <b>6.2. Komplementäre Handlungsempfehlungen.....</b>  | <b>73</b> |
| 6.2.1. Verbesserte Aufsicht über die am Markt agierenden<br>Energieanbieter.....  | 74        |
| 6.2.2. Unabhängige Bewertung von Energieanbietern stärken .....   | 76        |
| 6.2.3. Verbesserte Umsetzung und Durchsetzung der Vorgaben zur<br>Gestaltung von Preiserhöhungsschreiben von Energieanbietern .....           | 77        |
| <b>7. Zusammenfassendes Fazit und<br/>Handlungsempfehlungen.....</b>  | <b>79</b> |
| <b>Appendix.....</b>  | <b>86</b> |
| <b>Literaturverzeichnis .....</b>   | <b>97</b> |

## Abbildungsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| Abbildung 1: Gründe, die gegen einen Energieanbieterwechsel sprechen  | 21 |
| Abbildung 2: Wichtigkeit verschiedener Kriterien bei<br>Energievergleichsportalen                           | 26 |
| Abbildung 3: Anzahl der Anbieterwechsel bei der Strom- und<br>Gasversorgung bei Haushaltskunden             | 86 |
| Abbildung 4: Anbieterwechselraten für Strom und Gas für Haushalte in<br>verschiedenen europäischen Ländern. | 87 |
| Abbildung 5: Befragungsergebnisse zum Stromanbieterwechsel und den<br>Gründen                               | 88 |

## Tabellenverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| Tabelle 1: Anforderungskatalog an Energievergleichsportale                              | 29 |
| Tabelle 2: Übersicht der identifizierten Kritik am Status quo sowie unsere<br>Bewertung | 39 |
| Tabelle 3: Stärken des Status Quo   | 40 |
| Tabelle 4: Leitfragen zur Analyse des Status quo anhand des<br>Anforderungskatalogs     | 90 |
| Tabelle 5: Ausführliche Analyse des Status quo anhand des<br>Anforderungskatalogs       | 95 |
| Tabelle 6: Übersicht über die Mitglieder des Projektbeirats                             | 96 |

## Abkürzungsverzeichnis

|           |  |
|-----------|--|
| CEER      | Council of European Energy Regulators (Rat der europäischen Energieregulierer)               |
| MLR       | Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg                      |
| EnWG      | Energiewirtschaftsgesetz   |
| BNetzA    | Bundesnetzagentur  |
| vzbv      | Verbraucherzentrale Bundesverband  |
| DECC      | Department of Energy and Climate Change (britisches Ministerium für Energie und Klimawandel) |
| BMJV      | Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz                                       |
| MSDCT     | Multi-Stakeholder Dialogs zu Vergleichsportalen  |
| UCPD      | Unfair Commercial Practices (EU-Richtlinie zu unlauteren Geschäftspraktiken)                 |
| DG Sanco  | Generaldirektorat für Gesundheit und Verbraucher   |
| EVP       | Energieverbraucherportal   |
| VPs       | Vergleichsportale  |
| MTS-K     | Markttransparenzstelle für Kraftstoffe   |
| MaRisk    | Mindestanforderungen an das Risikomanagement   |
| BaFin     | Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht  |
| E-Control | staatliche Regulierungsbehörde Energy Control in Österreich                                  |
| CNMC      | Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Energieeregulierungsbehörde in Spanien)  |
| VID       | Verbraucherinformationsdienste   |
| MTS-EP    | Markttransparenz für Energieendkundenpreise  |
| CMA       | Competition and Markets Authority (britische Wettbewerbsbehörde)                             |
| BKartA    | Bundeskartellamt   |
| ZKG       | Zahlungsendkontogesetz   |
| VSBG      | VerbraucherstreitbeilegungsG   |
| DSGVO     | Datenschutzgrundverordnung   |
| OCU       | Organización de Consumidores y Usuarios (Verbraucherorganisation in Spanien)                 |
| Ofgem     | Office of Gas and Electricity Markets (Energieeregulierungsbehörde in Großbritannien)        |
| VREG      | Vlaamse regulator van de energiemarkt (Energieeregulierungsbehörde Flandern)                 |
| BRUGEL    | Bruxelles Gaz Electricité (Energieeregulierungsbehörde Brüssel)                              |
| CWaPE     | Commission wallone pour l'Énergie (Energieeregulierungsbehörde Wallonie)                     |
| BVerfG    | Bundesverfassungsgericht   |
| EuGH      | Europäischer Gerichtshof   |
| AEUV      | Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union   |
| UWG       | Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb   |
| KWG       | Kreditwesengesetz  |

# 1. Einleitung

## 1.1. Hintergrund

Ein funktionierender Wettbewerb auf den Energiemärkten setzt nicht nur wettbewerbliche Marktstrukturen auf der Angebotsseite voraus, auch auf der Nachfrageseite sollte von der Möglichkeit des Energieanbieterwechsels Gebrauch gemacht werden. Allerdings sieht die Zwischenbilanz in Deutschland hinsichtlich des Anbieterwechsels vergleichsweise ernüchternd aus. Zwar können die deutschen Verbraucher<sup>1</sup> seit der Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte zwischen einer steigenden Anzahl an Anbietern für Gas und Strom wählen.<sup>2</sup> Allerdings ist ein Großteil der deutschen Haushalte bisher im teuren Grundversorgungstarif des lokalen Strom- oder Gasanbieters verblieben,<sup>3</sup> obwohl mehrere Studien feststellen, dass sich ein Energieanbieterwechsel finanziell durchaus lohnen würde.<sup>4</sup> Eine Studie der Verbraucher Initiative kam im Jahr 2016 zu dem Ergebnis, dass Haushalte in den untersuchten Regionen durch den Wechsel in einen verbraucherfreundlichen Stromtarif im Durchschnitt 19% gegenüber dem Grundversorgungstarif sparen könnten, unter Berücksichtigung von einmaligen Wechselboni steigt die mögliche durchschnittliche Ersparnis für das erste Jahr sogar auf 33%.<sup>5</sup>

Der hohe Anteil in der Grundversorgung verbliebener Haushalte überrascht umso mehr, als dass sich die die Kosten für Energie (ohne Kraftstoffe) von etwa 700€ im Jahr 2000 auf 1.700€ jährlich pro Haushalt im Jahr 2014 mehr als verdoppelt haben.<sup>6</sup> Im Jahr 2015 haben die Ausgaben für Wohnung, Strom, Wasser und Gas etwa ein Viertel der Gesamtausgaben eines Haushalts in Deutschland ausgemacht.<sup>7</sup> Dies impliziert, dass Einsparungen bei den Ausgaben für Strom und Gas Verbraucher in Deutschland finanziell erheblich entlasten könnten. In Anbetracht der wachsenden Belastung der deutschen Haushalte durch steigende Energie-

---

<sup>1</sup> Im Text werden für die Personenbezeichnungen konsequent männliche und weibliche Formen verwendet. Sollte dies im Einzelfall aus Gründen der besseren Lesbarkeit nicht der Fall sein, schließt die jeweils verwendete Form das andere Geschlecht mit ein.

<sup>2</sup> Schränkt man die Suche auf zertifizierte Öko-Stromanbieter und verbraucherfreundliche Tarife ein, so reduziert sich die Anzahl der verfügbaren Angebote auf etwa 5 laut einer Studie der Verbraucherinitiative (Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.)

<sup>3</sup> Bundesnetzagentur (2016): Monitoringbericht 2015. (Korrigierte Version von März 2016)

<sup>4</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter. Abgerufen von:

[http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale\\_Untersuchung\\_VI\\_2016.pdf](http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale_Untersuchung_VI_2016.pdf); Verivox <http://www.verivox.de/nachrichten/strom-und-gas-verbraucher-zahlen-4-milliarden-euro-zu-viel-111289.aspx>; Stiftung Warentest (2015). Heizstrom- Wechsel bringt bis zu 500 Euro. Finanztest 10/2015; Stiftung Warentest (2013). Strom - Sparen mit fairen Tarifen. Finanztest 12/2013.

<sup>5</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

<sup>6</sup> BDEW; Statistisches Bundesamt; BMWi; DIW Berlin; AGEB (ohne Datum). Abgerufen von: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/166449/umfrage/ausgaben-der-haushalte-fuer-energie-ohne-kraftstoff-seit-1990/>

<sup>7</sup> Statistisches Bundesamt (ohne Datum). Verteilung der Konsumausgaben der privaten Haushalte in Deutschland nach Verwendungszwecken von 1970 bis 2015. Abgerufen von: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/259796/umfrage/verteilung-der-konsumausgaben-in-deutschland-nach-verwendungszwecken/>

preise, stellt sich daher die Frage, warum bei den Verbrauchern eine gewisse Wechselzurückhaltung vorzuherrschen scheint.

Untersuchungen zeigen, dass diese Wechselzurückhaltung u.a. darauf zurückzuführen ist, dass Verbraucher die Einsparungsmöglichkeiten oft unterschätzen und die Aufwände für einen Anbieterwechsel überschätzen. Energievergleichsportale können diese Wechselhürden reduzieren und hierdurch zu einem funktionierenden Wettbewerb auf dem Energiemarkt beitragen. Erstens können sie den Aufwand der Informationsbeschaffung für den Verbraucher erheblich reduzieren und ggf. sogar den Wechselprozess unterstützen. Zweitens kann sich der Verbraucher durch den Preisvergleich leicht über das finanzielle Einsparungspotential informieren. Drittens können die Informationen auf dem Vergleichsportale für erhöhte Transparenz auf der Anbieterseite sorgen.

Allerdings sind Energievergleichsportale in den letzten Jahren des Öfteren in die Kritik geraten. So bewertete die Stiftung Warentest in verschiedenen Tests die Strom- und Gaspreisvergleichsportale bestenfalls mit „befriedigend“ oder sogar schlechter.<sup>8</sup> Auch aktuellere Untersuchungen halten Teile der Kritik aufrecht.<sup>9</sup>

Überdies haben sich die Europäische Kommission und der Rat der europäischen Energieregulierer (CEER) seit dem Jahr 2012 verstärkt mit dem Thema Preisvergleichsportale auseinandergesetzt und u.a. über einen Stakeholder-Dialog "Guidelines of Good Practice" bzw. „key principles“ für Vergleichsportale formuliert. Ende 2016 wurden Vergleichsportale zudem explizit in dem Entwurf der neuen Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie berücksichtigt.<sup>10</sup>

Auf eine kleine Anfrage der Grünen im Jahr 2015 hat die Bundesregierung, nach einer Prüfung der aktuellen Rechtslage,<sup>11</sup> festgestellt, dass sie derzeit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf bezüglich mangelnder Transparenz und potenziell irreführender Praktiken bei Vergleichsportalen sehe.<sup>12</sup> Die Verbraucherschutzministerkonferenz vom April 2016 forderte die Bundesregierung jedoch auf, sich für die Einführung EU-weiter Mindestanforderungen für Energiever-

---

<sup>8</sup> Stiftung Warentest (2013). Im Wirrwarr der Tarife, Test 03/2013; Stiftung Warentest (2014). Angelockt und abgezockt. Test 02/2014; Stiftung Warentest (2014). Günstig heizen – Gaspreisportale. Test 10/2014.

<sup>9</sup> Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter. Abgerufen von:

[http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale\\_Untersuchung\\_VI\\_2016.pdf](http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale_Untersuchung_VI_2016.pdf);

Stiftung Warentest (2016). Angelockt und abgezockt. Test 02/2014; Verbraucherzentrale, Marktwächter Digitale Welt, BMJV (2016). Buchungs- und Vergleichsportale – schwierige Suche nach dem günstigsten Preis.

<sup>10</sup> European Commission (2016). Proposal for a directive of the European Parliament and of the council on common rules for the internal market in electricity.(European Commission, 2016b). Deutsche Fassung der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie: Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung), 2016/0380 (COD), Bundesratsdrucksache 187/17.

<sup>11</sup> Schweitzer (2016):"Normenkompendium zur Rechtslage beim Betrieb von Vergleichs- und Bewertungsportalen", beauftragt durch das BMJV.

<sup>12</sup> Bundestag (2015). Deutscher Bundestag Antwort. Antwort der Bundesregierung - Preisvergleichs- und Bewertungsportale als Verbraucherinformation.

gleichsportale bei der EU Kommission einzusetzen und parallel nationale Vorschriften im Vorgriff auf die erwarteten EU-Regelungen vorzubereiten.<sup>13</sup>

Andere europäische Länder sind bereits tätig geworden. Großbritanniens Energieregulierungsbehörde Ofgem hat strenge Standards für ein freiwilliges Zertifizierung-System für kommerziell betriebene Energievergleichsportale etabliert.<sup>14</sup> U.a. Österreich,<sup>15</sup> Spanien,<sup>16</sup> Belgien<sup>17</sup> und Frankreich<sup>18</sup> haben behördlich verwaltete unabhängige Vergleichsportale für Energiepreise eingerichtet.

Auch in Deutschland sind in anderen Bereichen bereits Ansätze entwickelt worden, die als Vorbilder für die Übertragung auf Energievergleichsportale dienen könnten, wie z.B. die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe.<sup>19</sup>

## 1.2. Zielsetzung, Fragestellungen und Methodik der Untersuchung

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieser Studie im Auftrag des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (MLR) zu analysieren, wie den festgestellten Mängeln bei Energievergleichsportalen in Deutschland begegnet werden kann. Ausgangsfragestellung ist, ob ein staatliches oder behördlich organisiertes Referenzportal den Erwartungen der Verbraucher und der EU-Kommission entsprechen könnte. Im Rahmen der Studie werden jedoch weitere Alternativen zu einem staatlichen Referenzportal analysiert, um ein möglichst breites Spektrum an Handlungsansätzen zu berücksichtigen. Insgesamt werden sieben unterschiedliche Handlungsansätze auf ihre Vor- und Nachteile hin untersucht.

Um die Fragestellung zu beantworten, werden fünf Arbeitsschritte umgesetzt:

Zuerst wird anhand einer Literatur- und Medienrecherche der Frage nachgegangen, wie die **derzeitige Situation des Wettbewerbs auf den Energiemärkten** in Deutschland ist und welche Rolle Energievergleichsportale zur Verbesserung der Situation einnehmen können.

Im zweiten Schritt wird der Frage nachgegangen, welche **Anforderungen an ein Energievergleichsportale** seitens rechtlicher Bestimmungen, seitens der Verbraucher und seitens der Betreiber und Regulierer gestellt werden. Hierfür wird ein Anforderungskatalog für Energievergleichsportale entwickelt, der auf relevanten

---

<sup>13</sup> Verbraucherschutzministerkonferenz. (2016). Ergebnisprotokoll der 12. Verbraucherschutzministerkonferenz am 22. April 2016 in Düsseldorf.

<sup>14</sup> Ofgem (2015). „Confidence Code – Code of Practice for Online Domestic Price Comparison Services“

<sup>15</sup> E-control (ohne Datum). Tarifkalkulator. Abgerufen von: <https://www.e-control.at/konsumenten/service-und-beratung/toolbox/tarifkalkulator>

<sup>16</sup> Comparador de Ofertas de Energia von CNMC. Abgerufen von: <https://comparadorofertasenergia.cnmc.es/comparador/index.cfm?js=1&e=N>

<sup>17</sup> In Belgien gibt es drei regionale behördliche Energievergleichsportale.

<sup>18</sup> Le médiateur national d'énergie (ohne Datum). Le comparateur d'offres d'électricité et de gaz naturel. Abgerufen von: <http://comparateur-offres.energie-info.fr/comparateur-offres-electricite-gaz-naturel/criteria.action;jsessionid=8B3FOA878FA505B36FA89B7AADE70B74>

<sup>19</sup> Bundeskartellamt (ohne Datum). Markttransparenzstelle für Kraftstoffe. Abgerufen von: [http://www.bundeskartellamt.de/DE/Wirtschaftsbereiche/Mineralöl/MTS-Kraftstoffe/mtskraftstoffe\\_node.html](http://www.bundeskartellamt.de/DE/Wirtschaftsbereiche/Mineralöl/MTS-Kraftstoffe/mtskraftstoffe_node.html)

nationalen und europäischen Referenzdokumenten wie den Empfehlungen des Multi-Stakeholder- Dialogs der EU, des CEER und von Verbraucherschutzorganisationen basiert.

Im dritten Schritt wird anhand des Anforderungskatalogs analysiert, inwiefern der **Status Quo in Deutschland Defizite oder auch Stärken** aufweist.

Im vierten Schritt werden **sieben Handlungsansätze**, um diese Defizite zu adressieren, untersucht und bewertet. Die Bewertung erfolgt anhand der Kriterien, inwiefern der jeweilige Ansatz das Potential bietet, die Defizite des Status quo zu beheben und welche Auswirkungen auf die Stärken des Status quo zu erwarten sind. Zudem werden die rechtlich zu beachtenden Aspekte der Handlungsansätze aufgezeigt und analysiert. Abschließend erfolgt eine Bewertung, wie sich die Handlungsansätze auf das übergeordnete Ziel, die Wechselaktivität zu erhöhen, auswirken könnten. Im Rahmen dieser Analyse werden drei Good-Practice Beispiele aus dem Ausland ausgewertet: Die behördlich-betriebenen Portale in Österreich und Spanien sowie das freiwillige Zertifizierungssystem für private Portale in Großbritannien. Darüber hinaus wird das inländische Good-Practice Beispiel der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe auf seine Anwendbarkeit für den Bereich der Energievergleichsportale hin untersucht. Die Grundlage dieser Bewertungen bilden a) eine umfassende Literatur- und Medienrecherche, b) die Expertise des Projektbeirats und c) die Durchführung von Experteninterviews mit verschiedenen Stakeholder-Gruppen. Der Projektbeirat tagte zweimal und setzte sich zusammen aus Repräsentanten von Verbraucherorganisationen, einer Vertreterin eines Energieanbieters, einer Vertreterin der österreichischen Aufsichtsbehörde Energie Control und eines Experten für Preisvergleichsportale (für eine vollständige Übersicht siehe Tabelle 6 im Appendix). An den Gesprächen nahmen neben den Auftragnehmern auch der Auftraggeber teil.

Final wird die Frage beantwortet, welche **politischen Handlungsempfehlungen** sich aus den Ergebnissen ergeben.

Zum **Ausgangspunkt und den Grenzen der Studie** bleibt zu erwähnen, dass im Rahmen des Vorhabens nur eine Auswahl an Handlungsansätzen untersucht werden konnte. Die sich ergebenden Varianten der jeweiligen Umsetzung konnten ebenfalls nur angerissen werden.

Die Auswahl der Best-Practice Beispiele wurde in Absprache mit dem Auftraggeber und dem Projektbeirat getroffen. Eine vollständige Analyse aller Umsetzungsbeispiele innerhalb Europas war im Rahmen der Studie ebenso nicht möglich.

Auch musste eine Auswahl der Interviewpartner für die Experteninterviews getroffen werden. Daher nimmt die Studie nicht für sich in Anspruch, vollständig zu sein.

Schließlich können die rechtlichen Bewertungen aus Raumgründen nicht alle Aspekte vertiefen; angesichts anderweitig vorliegender Studien bzw. Gutachten sind etwa Fragen des unlauteren Wettbewerbs nicht näher behandelt worden.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Schweitzer (2016). Normenkompendium zur Rechtslage beim Betrieb von Vergleichs- und Bewertungsportalen, beauftragt durch das BMJV.

## 2. Wettbewerb auf den Strom- und Gasmärkten

Die Öffnung der Strom- und Gasmärkte für den Wettbewerb sollte unter anderem dazu beitragen, die Effizienz zu steigern und die Preise für die Verbraucher zu senken. Überdies zielt das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) darauf ab, eine „möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht“ sicherzustellen (EnWG§1 (1)).<sup>21</sup> Ein transparenter Wettbewerb auf den Energiemärkten und die bewusste Wahl der Strom- und Gasanbieter sind demnach auch eine wichtige Möglichkeit für die Verbraucher, die Energiewende aktiv mitzugestalten und zur erfolgreichen Umsetzung beizutragen, sowie damit verbundene Preiserhöhungen abzufedern.

Es stellt sich demnach die Frage, ob seitens der Angebots- und der Nachfrageseite ein Problem beim Wettbewerb auf den Strom- und Gasmärkten besteht und inwiefern Vergleichsportale eine Rolle spielen könnten, mögliche Defizite zu beheben.

### 2.1. Angebotsseite

Laut dem Monitoringbericht 2016 waren im Jahr 2015 weder im Strom- noch im Gasmarkt einem Anbieter eine marktbeherrschende Stellung nachzuweisen.<sup>22</sup> Nach der Bundesnetzagentur (BNetzA) konnte ein Haushaltskunde im Jahr 2015 in seinem jeweiligen Netzgebiet durchschnittlich zwischen 99 Anbietern für Strom wählen. Im Jahr 2014 lag dieser Wert bei etwa 91. Für Gas lag dieser Wert im Jahr 2015 bei etwa 65 Anbietern.<sup>23</sup>

Die Bundesnetzagentur weist jedoch darauf hin, dass eine große Anzahl von Anbietern nicht automatisch bedeutet, dass ein hoher Wettbewerbsgrad vorherrscht. Viele Anbieter spielen gemessen an ihrer Kundenanzahl außerhalb ihrer Grundversorgungsgebiete keine nennenswerte Rolle. Außerdem wurden Konzernzugehörigkeiten bei formell unabhängigen juristischen Personen in diesen Zahlen nicht berücksichtigt.<sup>24</sup> Die Verbraucher Initiative<sup>25</sup> sowie die Stiftung Warentest<sup>26</sup> weisen in ihren Untersuchungen darauf hin, dass einige Strom- oder Gasanbieter eine Mehrmarken- und/oder Mehrtarifstrategie verfolgen. Das bedeutet, dass derselbe Anbieter z.B. unter verschiedenen Namen im Markt auftritt, viele verschiedene Tarife anbietet oder durch Unternehmensverbindungen mit anderen Anbietern verbunden ist. Dies lässt die Anzahl der Wettbewerber auf den ersten Blick höher erscheinen als sie tatsächlich ist. Außerdem erschwert es

---

<sup>21</sup> BMJV (2005). Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG). Abgerufen von: [https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/enwg\\_2005/gesamt.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/enwg_2005/gesamt.pdf)

<sup>22</sup> Bundesnetzagentur (2016). Monitoringbericht 2016.

<sup>23</sup> Bundesnetzagentur (2016). Monitoringbericht 2016.

<sup>24</sup> Bundesnetzagentur (2016). Monitoringbericht 2016.

<sup>25</sup> Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter. Abgerufen von:

[http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale\\_Untersuchung\\_VI\\_2016.pdf](http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale_Untersuchung_VI_2016.pdf)

<sup>26</sup> Stiftung Warentest (2013). Test 2/2013 „Im Wirrwarr der Tarife“.

Verbrauchern die Übersicht zu behalten, ob sie tatsächlich einen Anbieter wechseln, welches insbesondere bei der Zahlung von eventuellen Neukundenboni zu unerfreulichen Überraschungen führen kann.

Betrachtet man die Angebotsseite also etwas genauer und selektiert verbraucherunfreundliche Tarife aus, so sinkt die Anzahl der zur Verfügung stehenden Alternativen deutlich. Wird zudem gezielt nach Angeboten mit verbraucherfreundlichen Bedingungen in Kombination mit anspruchsvollen Ökostromtarifen gesucht, so verbleibt für einen Haushalt laut einer Studie der Verbraucherinitiative nur eine Auswahl von ca. fünf Tarifen.<sup>27</sup>

Es besteht demnach noch Potential, das Angebot an verbraucherfreundlichen und nachhaltigen Tarifen sowie die Transparenz zu verbessern. Grundsätzlich stehen den Verbrauchern in Deutschland jedoch eine wachsende Auswahl an alternativen Anbietern auf den Strom- und Gasmärkten zur Verfügung.

## 2.2. Nachfrageseite

Ein funktionierender Wettbewerb setzt nicht nur die Etablierung wettbewerblcher Marktstrukturen auf der Angebotsseite voraus. Auch auf der Nachfrageseite müssen angemessene Bedingungen vorherrschen. Dies beinhaltet u.a., die Hürden für den Anbieterwechsel möglichst gering zu halten. Ein Indikator hierfür ist die Wechselquote, also der Anteil der Verbraucher, die ihren Anbieter wechseln. Außerdem sind die Marktanteile von lokalen Versorgern ein Indiz dafür, wie gut der Wettbewerb funktioniert.

### 2.2.1. Wechselverhalten und Vertragsstruktur von Haushaltskunden

Strom- und Gaskunden stehen grundsätzlich drei mögliche Vertragskategorien zur Verfügung: der Grundversorgungsvertrag, ein Sondervertrag beim Grundversorger oder ein Vertrag mit einem anderen Anbieter als dem lokalen Grundversorger. Der Grundversorgungsvertrag ist der Tarif, dem man automatisch bei Neuanmeldung als Strom- oder Gaskunde zugeteilt wird. Haushalte im Grundversorgungsvertrag sind demnach sehr wahrscheinlich Haushalte, die bisher weder den Tarif noch den Anbieter gewechselt haben. Sondervertragskunden sind Kunden, die innerhalb des lokalen Versorgers den Tarif gewechselt haben, jedoch nicht den Anbieter. Die dritte Kategorie umfasst die Kunden, die bereits den Anbieter gewechselt haben und nun nicht mehr direkt vom lokalen Versorger ihren Strom oder ihr Gas beziehen.

Obwohl in Deutschland inzwischen in den meisten Netzgebieten eine Auswahl an verschiedenen Strom- und Gasanbietern zur Verfügung steht, ist ein großer Anteil der Verbraucher im zumeist teureren Grundversorgungstarif des lokalen Versorgers verblieben. Laut Monitoringbericht 2016 lag der Anteil der Haushaltskunden in der Grundversorgung im Jahr 2015 für Strom bei 32,1% und für Gas bei 23,5%. Dies stellt jeweils nur einen geringen Rückgang gegenüber dem Vor-

---

<sup>27</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

jahr dar (32,8% für Strom und 24% für Gas im Jahr 2014).<sup>28</sup> Etwa 25% der Haushaltskunden wurden im Jahr 2015 von einem anderen Stromanbieter als dem örtlichen Grundversorger beliefert (2014: 24%). Allerdings waren auch im Jahr 2015 noch 75% aller Haushaltskunden bei ihrem Grundversorger für Strom unter Vertrag, entweder im Grundversorgungstarif oder im Sondertarif.<sup>29</sup> Bei Gaskunden zeigt sich, dass im Jahr 2015 die Mehrheit der Haushaltskunden (54%) im Rahmen eines Sondervertrags bei seinem lokalen Gasanbieter verblieben ist. Der Anteil der Gaskunden, der von einem anderen Anbieter als der Grundversorger beliefert wurde, ist von 19% in 2014 auf 22,4% in 2015 gestiegen.<sup>30</sup>

Diese Ergebnisse spiegeln sich auch in der Lieferantenwechselquote wider. Insgesamt hat die Anzahl der Haushalte, die den Lieferanten wechseln, in den letzten Jahren zugenommen.<sup>31</sup> Bei Strom lag die Wechselquote im Jahr 2015 bei etwa 10,4% der Haushaltskunden (9% in 2014). Dies bedeutet, dass 4 Mio. Haushaltskunden ihren Stromanbieter im Jahr 2015 gewechselt haben, im Vergleich zu 3,8 Mio. im Jahr 2014. Bei Gas lag die anzahlbezogene Wechselquote für Haushaltskunden bei 9,2% im Jahr 2015 (8,4% im Vorjahr), mengenbezogen blieb die Wechselquote stabil bei 10,1%. Damit gab es 1,1 Mio. Haushaltskunden, die im Jahr 2015 ihren Gasanbieter gewechselt haben.<sup>32</sup>

Trotz zunehmender Wechselraten in den letzten Jahren bleibt Deutschland im europäischen Vergleich hinter einigen anderen Mitgliedstaaten zurück (siehe Appendix, Abbildung 4.).<sup>33</sup> In einer repräsentativen Befragung der Verbraucherinitiative geben 58% der Interviewten an, dass sie – ohne einen Umzug als Hauptgrund – noch nie gewechselt hätten. Besonders hoch ist dieser Anteil bei jüngeren Haushalten (18- bis 29-Jährige) mit 81% und bei 1-Personen-Haushalten mit 68%. Nur 19% der Haushalte gab an, bereits mehrfach gewechselt zu haben.<sup>34</sup> In einer Befragung im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) gaben 57% der Befragten an, ihren Stromanbieter noch nie gewechselt zu haben.<sup>35</sup> Bei Gaskunden gaben sogar nur 22% an, in den letzten vier Jahren gewechselt zu haben.<sup>36</sup> In Anbetracht des Anteils von Haushalten im Grundversorgungstarif sowie der vergleichsweise geringen Wechselquote stellt sich die Frage, ob die ökonomischen Anreize für einen Wechsel in Deutschland nicht hoch genug sind. Die vorhandenen Analysen zu den Einsparpotentialen für Verbraucher durch einen Anbieterwechsel werden daher im nächsten Abschnitt beschrieben.

---

<sup>28</sup> Bundesnetzagentur (2016). Monitoringbericht 2016.

<sup>29</sup> Bundesnetzagentur (2016). Monitoringbericht 2016.

<sup>30</sup> Bundesnetzagentur (2016). Monitoringbericht 2016.

<sup>31</sup> Bundesnetzagentur (2015) Monitoringbericht 2015.

<sup>32</sup> Bundesnetzagentur (2016). Monitoringbericht 2016.

<sup>33</sup> CEER (2016). CEER Report on commercial barriers to supplier switching in EU retail energy markets.

<sup>34</sup> Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter. Abgerufen von:

[http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale\\_Untersuchung\\_VI\\_2016.pdf](http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale_Untersuchung_VI_2016.pdf)

<sup>35</sup> YouGov (2016). OmnibusDaily Chartbericht zum Thema Energie. Abgerufen von:

[http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/02/17/yougov\\_anbieterwechsel.pdf](http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/02/17/yougov_anbieterwechsel.pdf)

<sup>36</sup> vzbv (2017). Umfrage: Nur wenige Verbraucher wechseln den Energieversorger. Abgerufen von:

<http://www.vzbv.de/pressemitteilung/umfrage-nur-wenige-verbraucher-wechseln-den-energieversorger>

## 2.2.2. Einsparpotential durch einen Anbieterwechsel

In einer Studie, die die Verbraucher Initiative im Auftrag des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt hat, untersuchte sie beispielhaft anhand von drei Standorten in Nordrhein-Westfalen das Einsparpotential von drei Musterhaushalten.<sup>37</sup> Dabei wurden einmal die Ergebnisse mit voreingestellten Filtern und als zweites die Ergebnisse mit verbraucherfreundlichen Einstellungen der Suchanfrage getestet. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Verbraucher in den ausgewählten Regionen bei der Wahl von verbraucherfreundlichen Tarifen im Mittel 19% gegenüber dem Grundversorgungstarif sparen könnten. Werden einmalige Wechselboni miteingerechnet, können im ersten Jahr sogar im Mittel 33% gespart werden, allerdings sind diese Tarife in den Folgejahren häufig teurer – teilweise sogar teurer als der Grundversorgungstarif – sodass nach einem Jahr bereits ein weiterer Wechsel ratsam wäre. Dabei stellte die Untersuchung der Verbraucher Initiative zudem regionale Unterschiede in der Wettbewerberzahl und den Einsparmöglichkeiten bei den drei betrachteten Postleitzahlen fest. In ihren Tests für Strom- und Gastarife stellt die Stiftung Warentest fest, dass viele Verbraucher teilweise mehrere hundert Euro pro Jahr durch einen Wechsel zu einem günstigeren Anbieter sparen könnten,<sup>38,39</sup> im Durchschnitt wird von einem Sparpotential von 10 bis 20% durch den Wechsel zu einem verbraucherfreundlichen Stromtarif ausgegangen.<sup>40</sup>

Auch das Vergleichsportal Verivox präsentiert eine eigene bundesweite Schätzung zum Einsparungspotential für deutsche Strom- und Gasverbraucher und gelangt zu ähnlichen Ergebnissen. Für einen Haushalt mit einem durchschnittlichen Jahresverbrauch von 2.400 kWh für Strom würde sich die Kostendifferenz zwischen dem teuren Grundversorgungstarif und dem Tarif des günstigsten verfügbaren Anbieters mit empfehlenswerten Vertragsbedingungen laut Verivox auf etwa 172€ belaufen, ohne einen eventuellen Neukundenbonus mit zu berücksichtigen. Für Gas liegt die von Verivox berechnete Differenz zwischen dem Grundversorgungstarif und dem besten fairen Wettbewerberangebot im Durchschnitt bei 441€ in Jahr (bei einem Verbrauch von etwa 15.000 kWh). Insgesamt identifiziert die Studie von Verivox ein Gesamt-Einsparungspotential von etwa 10 Mrd. €, das durch den Wechsel zu dem jeweils günstigsten von ihnen als „fair“ eingestuft Anbieter erzielt werden könnte.<sup>41</sup> Gleichwohl ist anzumerken, dass die Verbraucher Initiative die Angaben zu von Vergleichsportalen selbst proklamierten vermeintlichen Sparpotentialen eher kritisch sieht. In ihrem Test blieben die

---

<sup>37</sup> Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter. Abgerufen von:

[http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale\\_Untersuchung\\_VI\\_2016.pdf](http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale_Untersuchung_VI_2016.pdf)

<sup>38</sup> Stiftung Warentest (2015). Gastarife für jeden Typ. Finanztest 11/2015

<sup>39</sup> Stiftung Warentest (2013). Heizen und sparen. Finanztest 10/2013

<sup>40</sup> Stiftung Warentest (2013). Im Wirrwarr der Tarife. Test 3/2013

<sup>41</sup> Verivox (ohne Datum). Strom und Gas: Verbraucher zahlen 4 Milliarden Euro zu viel. Abgerufen von: <http://www.verivox.de/nachrichten/strom-und-gas-verbraucher-zahlen-4-milliarden-euro-zu-viel-111289.aspx>

meisten Vergleichsportale hinten den beworbenen Einsparversprechen zurück.<sup>42</sup> Auch Stiftung Warentest weist darauf hin, dass diese hohen Einsparungen meist nur im ersten Jahr mit Einberechnung hoher einmaliger Bonuszahlungen von eventuellen Lock-Angeboten zustande kommen, nach dem ersten Jahr können die Folgekosten höher sein, wenn nicht ein weiterer Wechsel vollzogen wird. Allerdings bestätigen die oben genannten Ergebnisse der Verbraucher Initiative und der Tests von Stiftung Warentest, dass es durchaus ein signifikantes Einsparpotential durch den Anbieterwechsel gibt.<sup>43</sup>

Schätzungen des britischen Ministeriums für Energie und Klimawandel (Department of Energy and Climate Change - DECC) zu den Einsparpotentialen von Haushalten in Großbritannien bestätigen ebenso, dass das zu erwartende Einsparpotential signifikant ist.<sup>44</sup> Den Schätzungen nach könnten ca. 14 Mio. britische Haushalte durch einen Anbieterwechsel mehr als 200 britische Pfund pro Jahr einsparen (davon 50 Pfund für Elektrizität und 150 Pfund für Gas). 9 Mio. Haushalte hiervon könnten laut DECC sogar über 300 Pfund sparen.

Der hohe Anteil der Verbraucher, die im Grundversorgungstarif verblieben sind, sowie das identifizierte Einsparpotential weisen darauf hin, dass sich Verbraucher durch einen Anbieterwechsel bei Strom und/oder Gas selbst erheblich finanziell entlasten könnten. Es stellt sich demnach also die Frage, warum die Wechselbereitschaft bzgl. Strom- und Gasanbietern in Deutschland eher gering ist und das identifizierte Einsparungspotential bisher nicht stärker genutzt wird.

### 2.2.3. Hürden für den Anbieterwechsel und Gründe für die Wechselzurückhaltung

Die Studie der Verbraucher Initiative hat zu den Wechselhürden Anfang 2016 eine bevölkerungsrepräsentative Telefonumfrage durchgeführt. Sie befragte die Haushalte, die angegeben hatten, noch nie gewechselt zu haben, gezielt nach den Beweggründen, die gegen den Wechsel des Energieanbieters oder -tarifs sprechen (siehe Abbildung 1).

Eine Umfrage im Auftrag des vzbv im November 2016 hat die Befragten ebenfalls nach den Gründen des Wechsels oder Nichtwechsels gefragt mit ähnlichen Ergebnissen (siehe Appendix, Abbildung 5).<sup>45</sup>

Auch eine Studie des Rats der europäischen Energieregulierer (CEER) setzt sich mit den Hindernissen des Anbieterwechsels auf dem Energiemarkt in den EU Mitgliedsstaaten auseinander.<sup>46</sup> Der CEER stellt fest, dass viele der genannten

---

<sup>42</sup> Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter. Abgerufen von:

[http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale\\_Untersuchung\\_VI\\_2016.pdf](http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale_Untersuchung_VI_2016.pdf)

<sup>43</sup> Stiftung Warentest (2015). Heizstrom- Wechsel bringt bis zu 500 Euro. Finanztest 10/2015; Stiftung Warentest (2015). Gastarife für jeden Typ. Finanztest 11/2015; Stiftung Warentest (2015). Gastarife für jeden Typ. Finanztest 11/2015

<sup>44</sup> DECC (2016). Many households could save around £200 per year through switching energy supplier: Basis for claim. Abgerufen von: <https://www.gov.uk/government/publications/household-energy-savings-through-switching-supporting-evidence/many-households-could-save-around-200-per-year-through-switching-energy-supplier-basis-for-claim#sources>

<sup>45</sup> YouGov (2016). OmnibusDaily Chartbericht zum Thema Energie. Abgerufen von:

[http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/02/17/yougov\\_anbieterwechsel.pdf](http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/02/17/yougov_anbieterwechsel.pdf)

<sup>46</sup> Council of European Energy Regulators (2016a). CEER Report on commercial barriers to supplier switching in EU retail energy markets.

Hürden für den Wechsel auf unvollständigen, als komplex empfundenen und schwer vergleichbaren Informationen für die Verbraucher beruhen.<sup>47</sup>

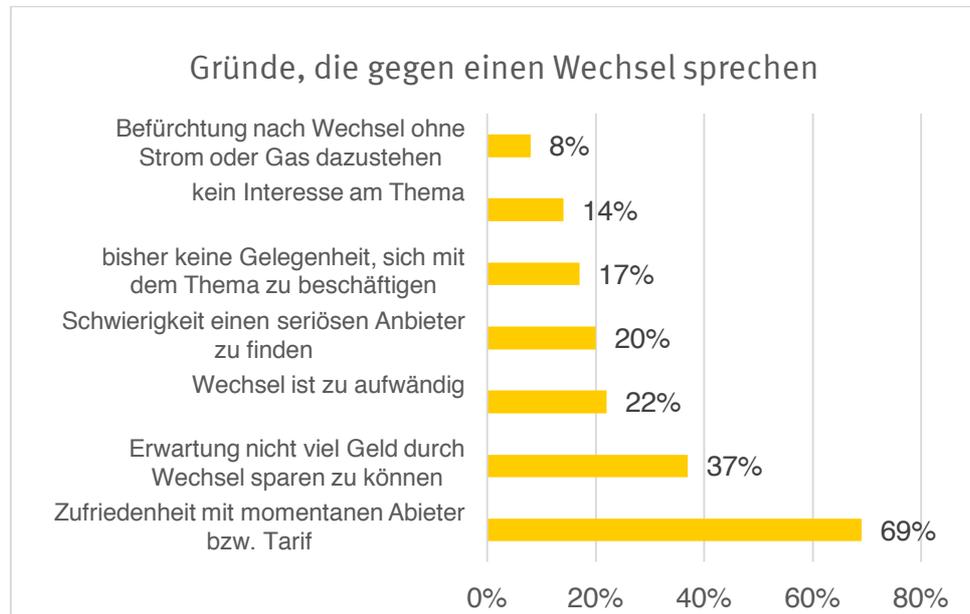


Abbildung 1: Gründe, die gegen einen Energieanbieterwechsel sprechen (repräsentative Umfrage der Verbraucherinitiative), Basis: Befragte, die ihren Energieanbieter bzw. -tarif noch nie gewechselt haben, Mehrfachnennungen möglich. Quelle: angepasst von der Studie der Verbraucher Initiative (2016, Abb. 7).<sup>48</sup>

Insgesamt lassen sich die genannten Gründe in drei Kategorien gruppieren:

1. Mangelndes Vertrauen in Energieanbieter
2. Mangelndes Interesse bzw. geringe Aufmerksamkeit für das Thema des Energieanbieterwechsels
3. Diskrepanz zwischen den Erwartungen bzgl. der Einsparmöglichkeiten und des Wechselaufwands im Vergleich zur Realität

#### *Mangelndes Vertrauen in Energieanbieter*

Die Studie des CEER kommt zu dem Schluss, dass es generell ein Vertrauensproblem gegenüber Energieanbietern gibt. In einigen EU-Ländern konnte festgestellt werden, dass negative Erfahrungen mit einem Wechsel in der Vergangenheit einige Verbraucher aktuell eher vor einem Wechsel zurückschrecken lässt. Insbesondere neuen Anbietern auf dem Markt stehen viele Verbraucher eher skeptisch gegenüber.<sup>49</sup> Die Studie der Verbraucher Initiative nennt zudem die negativen Erfahrungen mit TelDaFax, Flexstrom oder anderen Discountanbietern in Deutschland als Beispiele, die das Vertrauen der Verbraucher in neue Energie-

<sup>47</sup> Council of European Energy Regulators (2016a). CEER Report on commercial barriers to supplier switching in EU retail energy markets.

<sup>48</sup> Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter. Abgerufen von: [http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale\\_Untersuchung\\_VI\\_2016.pdf](http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale_Untersuchung_VI_2016.pdf)

<sup>49</sup> Council of European Energy Regulators (2016). CEER Report on commercial barriers to supplier switching in EU retail energy markets.

anbieter geschwächt und die Scheu vor einem Anbieterwechsel erhöht hätten.<sup>50</sup> Ein Fünftel der Nichtwechsler empfindet es als schwierig, einen seriösen Anbieter zu finden und 8% befürchten beim Wechsel, ohne Strom und Gas dazustehen (siehe Abbildung 1), obwohl diese Befürchtung unbegründet ist.

#### *Mangelndes Interesse bzw. Aufmerksamkeit für das Thema*

Fast 70% der Nichtwechsler gaben als Grund an, dass sie mit ihrem momentanen Anbieter zufrieden seien und 37%, dass sie durch einen Wechsel kaum Geld sparen könnten (siehe Abbildung 1).

In Anbetracht der hohen Einsparpotentiale schlussfolgert die Verbraucher Initiative allerdings, dass sich die Verbraucher zu wenig mit dem Thema Energieanbieterwechsel auseinandergesetzt haben. Diese Vermutung spiegelt sich auch in den anderen Angaben von Abbildung 1 wider: Insgesamt über 30% der Nichtwechsler gaben an, sich entweder aus Mangel an Gelegenheit oder aus Mangel an Interesse noch nicht mit dem Thema des Energieanbieterwechsels beschäftigt zu haben.

#### *Diskrepanz zwischen erwarteten Kosten und Einsparungen im Vergleich zur Realität*

Eine Folge dieser mangelnden Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten eines Anbieterwechsels ist eine Fehleinschätzung seitens der Verbraucher, welche Kosten (in Form des Wechselaufwands) und welcher Nutzen (finanzielle Einsparung) mit einem Wechsel einhergehen würden. Die Studie des CEER (2016) weist darauf hin, dass es diesbezüglich eine große Diskrepanz zwischen dem Empfinden der Verbraucher und der Realität gibt. In einigen Mitgliedsstaaten konnte z.B. festgestellt werden, dass die Verbraucher das Einsparungspotential durch einen Anbieterwechsel als deutlich niedriger einschätzen als es tatsächlich war. Außerdem empfanden insbesondere Verbraucher, die bisher noch keinen Wechsel vollzogen hatten, den Wechselprozess als zu aufwändig und zu kompliziert. Verbraucher, die in der Vergangenheit bereits gewechselt hatten, empfanden den Prozess hingegen als wenig kompliziert und wenig aufwändig.

Eine Studie über Großbritannien von He und Reiner aus dem Jahr 2016 bestätigt, dass Verbraucher größtenteils durch Faktoren vom Anbieterwechsel abgehalten werden, die nicht darauf beruhen, dass das finanzielle Einsparpotential zu gering ist.<sup>51</sup> Insbesondere die Erwartungen bezüglich eines hohen Aufwands des Wechsels, mangelnde Erfahrungen mit einem Wechsel, die Komplexität der Tarife und Anbieterübersicht, sowie ungenügendes Interesse bzw. mangelnde Aufmerksamkeit bezüglich des Themas spielen eine Rolle.

Zusammenfassend zeigen diese Ergebnisse, dass der Wettbewerb auf den Strom- und Gasmärkten auch seitens der Nachfrage deutlich gesteigert werden könnte. Welche Rolle Energievergleichsportalen hierbei zukommen könnte wird im Folgenden diskutiert.

---

<sup>50</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

<sup>51</sup> He und Reiner (2015). Why Do More British Consumers Not Switch Energy Suppliers? The Role of Individual Attitudes. Abgerufen von: <http://www.econ.cam.ac.uk/research/repec/cam/pdf/cwpe1525.pdf>

## 2.3. Die Rolle von Vergleichsportalen für den Wettbewerb

Die gezielte Aufklärung von Verbrauchern bezüglich der möglichen Einsparungen und des tatsächlichen Aufwands für einen Anbieterwechsel könnten dazu beitragen, die oben genannten Fehleinschätzungen zu korrigieren und Verbraucher zu einem Wechsel zu ermutigen. Die Unübersichtlichkeit auf der Angebotsseite durch teilweise intransparente Verflechtungen von Energieanbietern, Mehrmarken- und Mehrtarifstrategien und die Fülle von zu beachtenden Informationen zu Vertragsbedingungen und Ähnlichem erhöhen den Informationsbedarf für einen Anbieterwechsel auf der Verbraucherseite. Das mangelnde Vertrauen in die Energieanbieter und die Sorge, an „schwarzes Schaf“ zu geraten, verstärken diesen Effekt.

Vergleichsportale können ein wichtiges Instrument sein, diese Informationsdefizite abzubauen:

- Sie können den zeitlichen und mühevollen Aufwand der Informationsbeschaffung für einen Wechsel erheblich mindern und ggf. sogar den Wechselprozess unterstützen.
- Sie können den Verbrauchern tatsächliche Einsparpotentiale aufzeigen und somit eventuellen Fehleinschätzungen entgegenwirken.
- Sie können zu mehr Transparenz auf der Angebotsseite beitragen, indem sie etwa über Unternehmenszugehörigkeiten oder anhand von Nutzer-Reviews über Kundenzufriedenheit informieren.
- Sie können den Verbrauchern durch die erhöhte Transparenz und gute Beratung die Sorge nehmen, an einen Anbieter mit unseriösen Praktiken zu geraten.

In der Untersuchung der Verbraucher Initiative geben fast 60% der Befragten an, auf Internetvergleichsportale als Informationsquelle zu Energieanbietern und Tarifen zurückgegriffen zu haben. Unter den Haushalten, die bereits mehrfach gewechselt haben, gaben sogar 81% an, Vergleichsportale im Internet dafür genutzt zu haben.<sup>52</sup> Dieses Ergebnis lässt auf eine recht hohe Bereitschaft der Verbraucher schließen, die Dienstleistung von Vergleichsportalen bei der Informationsbeschaffung in Anspruch nehmen zu wollen. Andererseits haben auch 48% der Befragten, die bisher noch nie gewechselt haben, bereits auf Internetvergleichsportale zugegriffen ohne letztendlich den Wechsel zu vollziehen.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter. Abgerufen von:

[http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale\\_Untersuchung\\_VI\\_2016.pdf](http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale_Untersuchung_VI_2016.pdf)

<sup>53</sup> Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter. Abgerufen von:

[http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale\\_Untersuchung\\_VI\\_2016.pdf](http://verbraucher.org/media/file/117.Vergleichsportale_Untersuchung_VI_2016.pdf)

## 3. Anforderungen an Energievergleichsportale

Damit Energievergleichsportale ein förderliches Instrument darstellen, ist es notwendig, dass die Verbraucher den Ergebnissen und Dienstleistungen der Vergleichsportale vertrauen. Um dieses Vertrauen sicher zu stellen und zu fördern, müssen sich die Portale an rechtliche Vorgaben halten. Überdies haben sich in den letzten Jahren mehrere Institutionen damit auseinandergesetzt, Leitlinien und Handlungsempfehlungen für Vergleichsportale zu entwickeln. In diesem Kapitel werden aus den rechtlichen Rahmenanforderungen, aus Verbrauchererwartungen sowie aus den existierenden Leitlinien ein Anforderungskatalog für Energievergleichsportale abgeleitet.

### 3.1. Basis für die Entwicklung des Anforderungskatalogs

Für die Analyse werden im Folgenden Anforderungen, die Energievergleichsportale erfüllen sollten, herausgearbeitet. Diese ergeben sich aus den gesetzlichen Rahmenbedingungen, den Erwartungen der Verbraucher und aus den Empfehlungen von verschiedenen europäischen und nationalen Institutionen.

#### 3.1.1. Rechtlicher Rahmen und Leitlinien für Vergleichsportale

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Vergleichsportale richten sich im Wesentlichen nach den für Warentests und vergleichende Beurteilungen geltenden Bestimmungen. Einschlägig können das UWG, §§ 823, 824 BGB, die PangV oder weitere bereichsspezifische Normen sein. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die Rechtslage zu Vergleichs- und Bewertungsportalen in Deutschland darstellt.<sup>54</sup> Eine wichtige Unterscheidung ist demnach, ob es sich um ein mediales Informationsangebot oder um ein geschäftlich handelndes Portal handelt. Bei medialen Angeboten steht der meinungsäußernde Charakter im Vordergrund (Art. 5 I GG), sodass die Anforderungen wesentlich geringer ausfallen als bei geschäftlich handelnden Portalen. Wichtig ist aus Verbrauchersicht diesbezüglich insbesondere, ob die äußere Wahrnehmung des Portals mit der tatsächlichen Ausgestaltung übereinstimmt. Geht der Verbraucher fälschlicherweise davon aus, dass die Ergebnisse des Vergleichsportals objektiv und unabhängig sind, obwohl sie z.B. durch Provisionszahlungen oder Unternehmenszugehörigkeiten beeinflusst werden, so kann dies für den Verbraucher irreführend sein.

Eine Studie der Europäischen Kommission zu Vergleichsportalen, deren Nutzung und externer Verifizierung,<sup>55</sup> sowie der Bericht des Multi-Stakeholder Dialogs

---

<sup>54</sup> Schweitzer (2016). Normenkompendium zur Rechtslage beim Betrieb von Vergleichs- und Bewertungsportalen. Abgerufen von:

[http://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Normenkompendium\\_zur\\_Rechtslage\\_beim\\_Betrieb\\_von\\_Vergleichs\\_und\\_Bewertungsportalen.html](http://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Normenkompendium_zur_Rechtslage_beim_Betrieb_von_Vergleichs_und_Bewertungsportalen.html)

<sup>55</sup> European Commission; ECME Consortium; Deloitte. (2013). Study on the coverage, functioning and consumer use of comparison tools and third-party verification schemes for such tools.

über Vergleichsportale<sup>56</sup> listen eine Reihe von vorhanden Gesetzen und Instrumenten auf der EU-Ebene auf. Diese werden in beiden Berichten unterteilt in horizontale und vertikale Instrumente. Horizontale Instrumente beziehen sich auf Regulierungen, die alle Vergleichsportale betreffen, und vertikale Regulierungen betreffen sektorspezifische Portale, in diesem Fall den Energiemarkt. Insgesamt identifizieren beide Berichte mindestens 14 verschiedene Gesetze und Leitlinien für den Verbraucherschutz („official guidance documents“), die für Vergleichsportale von Relevanz sind. Die EU-Richtlinie zu unlauteren Geschäftspraktiken („Unfair Commercial Practices“, UCPD)<sup>57</sup> wird als die Regulierungsmaßnahme hervorgehoben, die die größte Relevanz für Vergleichsportale hat.<sup>58</sup> Die Richtlinie schreibt vor, dass Vergleichsportale alle Preise vollständig anzeigen, sowie Informationen zu ihrem Geschäftsmodell und vorhandenen Verbindungen zu Anbietern der zu vergleichenden Produkte oder Dienstleistungen darlegen müssen. Es existieren zudem Leitlinien („Guidance“) zu dieser Richtlinie.<sup>59</sup> Außerdem gibt es eine Reihe von anderen „horizontalen“ Richtlinien, wie z.B. die zu den Rechten von Verbrauchern („Consumer Rights Directive“)<sup>60</sup> und die dazugehörigen Leitlinien, die Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung („Misleading Comparative Advertising Directive“),<sup>61</sup> die „E-Commerce Directive“,<sup>62</sup> die „Price Indication Directive“<sup>63</sup> und die „Unfair Contract Terms Directive“.<sup>64</sup>

Das Dritte „Energy Package“ der EU beinhaltet überdies mehrere Regulierungen für den Energiemarkt, die auch für Vergleichsportale relevant sind. „Vertikale“ Regulierungen, die speziell den Energiemarkt betreffen, sind die EU Richtlinie 2009/72/EC für Elektrizität und die Richtlinie 2009/73/EC für Gas (natural gas). Diese beinhaltenen Vorgaben bezüglich des Verbraucherschutzes, insbesondere im Hinblick auf die Transparenz von Vertragsbedingungen sowie Rechnungs- und Preisinformationen. Eine spezifische Regulierung von Vergleichsportalen für den

<sup>56</sup> MSDCT (2013). Comparison Tools Report from the Multi-Stakeholder Dialogue, (March).

<sup>57</sup> Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005

über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken), ABl. L 149, S. 22 ff. vom 11.6.2005

<sup>58</sup> European Commission; ECME Consortium; Deloitte. (2013). Study on the coverage, functioning and consumer use of comparison tools and third-party verification schemes for such tools.

<sup>59</sup> European Commission (2016). commission staff working document guidance on the implementation/application of directive 2005/29/ec on unfair commercial practices, 163. Abgerufen von: [http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/ucp\\_guidance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/ucp_guidance_en.pdf)

<sup>60</sup> Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union (2011). Richtlinie 2011/83/Eu des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie.

<sup>61</sup> Europäisches Parlament und Rat (2006). Richtlinie 2006/114/EG über irreführende und vergleichende Werbung.

<sup>62</sup> Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union. (2000). Richtlinie 2000/31/Eg des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“).

<sup>63</sup> Europäisches Parlament und Rat (1998). RICHTLINIE 98/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse.

<sup>64</sup> Rat der Europäischen Gemeinschaften (1993). Richtlinie 93/13/Ewg des Rates vom 5. April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen.

Energiesektor ist jedoch bisher auf EU-Ebene nicht umgesetzt worden.<sup>65</sup> Im November 2016 legte die EU-Kommission jedoch einen Entwurf einer Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie zu gemeinsamen Regelungen für den Strombinnenmarkt ("for common rules for the internal market in electricity")<sup>66</sup> vor, die Vergleichsportale im Energiebereich explizit berücksichtigt. Der Inhalt des Richtlinienentwurfs wird in Kapitel 0 im Rahmen der Einordnung der Handlungsempfehlungen genauer erläutert.

### 3.1.2. Erwartungen der Verbraucher an ein Energievergleichsportal

Damit Vergleichsportale den Verbrauchern als hilfreiches Instrument bei der Entscheidungsfindung dienen können, müssen sie auf der einen Seite als Grundvoraussetzung die rechtlichen Rahmenbedingungen erfüllen. Auf der anderen Seite sollte ein Energiepreisvergleichsportal zudem den Erwartungen der Verbraucher gerecht werden.

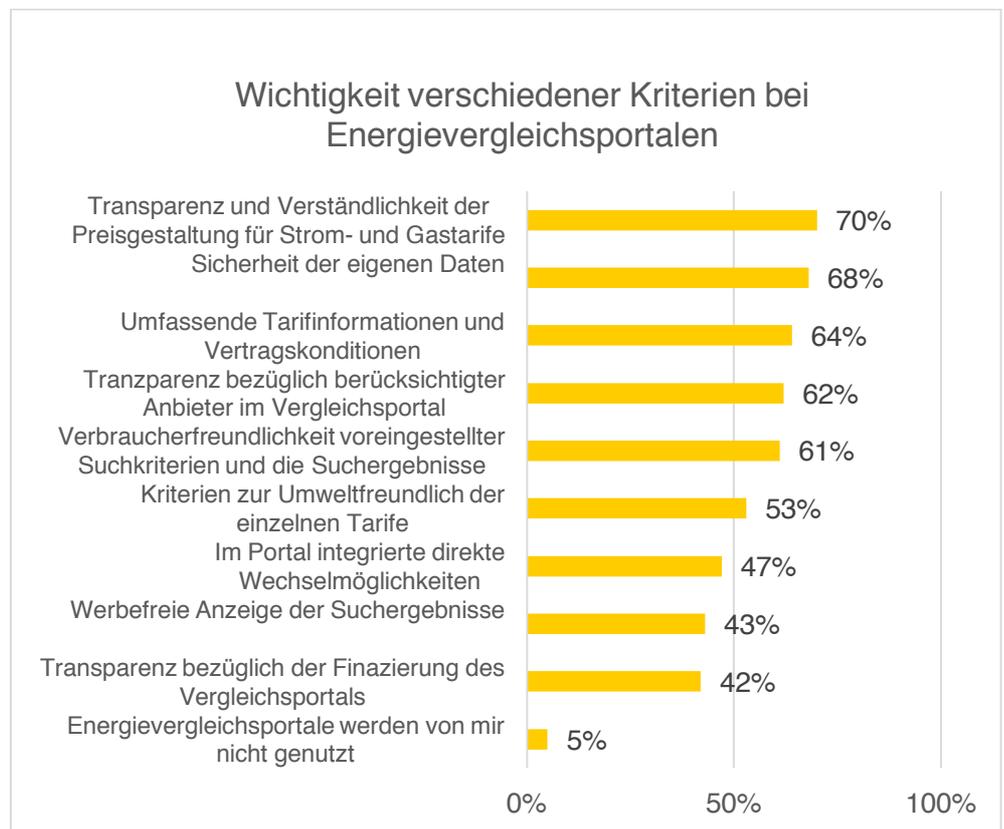


Abbildung 2: Wichtigkeit verschiedener Kriterien bei Energievergleichsportalen (Mehrfachnennungen möglich). Quelle: Angepasst von der Studie der Verbraucher Initiative<sup>67</sup> (2016, S.11, Abb. 9)

<sup>65</sup> MSDCT (2013). Comparison Tools Report from the Multi-Stakeholder Dialogue.

<sup>66</sup> European Commission (2016). Proposal for a directive of the European Parliament and of the council on common rules for the internal market in electricity. Deutsche Fassung der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie: Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung), 2016/0380 (COD), Bundesratsdrucksache 187/17.

<sup>67</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

Die Studie der Verbraucher Initiative (2016) fasst die Erwartungen der Verbraucher an Vergleichsportale für Strom- und Gasstarife folgendermaßen zusammen: transparente Preisgestaltung, umfassende Tarifinformationen, eine Übersicht über verfügbare Anbieter, verbraucherfreundliche Voreinstellungen der Suchfilter und gute Ersichtlichkeit, wie umweltfreundlich ein Tarif ist (siehe Abbildung 2).<sup>68</sup> Unabhängige, objektive Informationen und Transparenz haben demnach einen hohen Stellenwert bei Verbrauchern.

Die vorgestellten rechtlichen Grundvoraussetzungen zur Transparenz und zur Trennung von Werbung und Information, sowie weiterführende Aspekte zur Verbesserung der Verbraucherfreundlichkeit finden sich auch in den unverbindlichen Richtlinien und Empfehlungen wieder, die im Folgenden vorgestellt werden.

### 3.1.3. Überblick über Leitlinien und Empfehlungen für Vergleichsportale

Mehrere Institutionen haben in den vergangenen Jahren unverbindliche Richtlinien für die Ausgestaltung von Vergleichsportalen bzw. sonstigen Instrumenten zum Preisvergleich entwickelt. Hervorzuheben sind hierbei insbesondere die Empfehlungen des Rats der europäischen Energieregulierer (CEER) und des von der EU initiierten Multi-Stakeholder Dialogs, die im Folgenden beschrieben werden.

Im Jahr 2012 hat der CEER nicht-verbindliche Leitlinien („Guidelines of Good Practice“) für Preisvergleichsportale entwickelt.<sup>69</sup> Im November 2016 hat der CEER zu einer öffentlichen Konsultation aufgerufen, inwiefern diese „Guidelines of Good Practice“ Überarbeitung benötigen.<sup>70</sup> (Die Ergebnisse des Konsultationsprozesses lagen zur Zeit der Erstellung der Studie noch nicht vor.)

Ebenfalls im Jahr 2012 hat die Europäische Kommission einen Stakeholder Dialog zum Thema Vergleichsportale („Comparison tools“) ins Leben gerufen, geleitet vom damaligen Generaldirektorat für Gesundheit und Verbraucher (DG SANCO).<sup>71</sup> Die Ergebnisse des Multi-Stakeholder Dialogs zu Vergleichsportalen (MSDCT) beziehen sich auf Vergleichsportale bzw. Vergleichsinstrumente im Allgemeinen, ohne die Art des Instruments oder den Sektor bzw. die zu vergleichenden Produkte und Dienstleistungen speziell einzuschränken. Die Empfehlungen sind demnach sowohl auf den Energiesektor anwendbar, als auch auf andere Bereiche. Der MSDCT hat seine Ergebnisse und Empfehlungen im Jahr 2013 auf dem „European Consumer Summit“ vorgestellt.<sup>72</sup> Im Jahr 2016 hat sich der Multi-Stakeholder Dialog auf zentrale Grundsätze für Vergleichsportale („Key Principles for Comparison Tools“) geeinigt.<sup>73</sup> Die Grundsätze unterscheiden zwei Gruppen: Erstens solche, die für die Einhaltung der relevanten Gesetze und EU Richtlinien nötig sind – insbesondere der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken. Zweitens, Empfehlungen, die die Nutzerfreundlichkeit und

---

<sup>68</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

<sup>69</sup> CEER (2012). Guidelines of Good Practice for comparison tools.

<sup>70</sup> CEER (2016). Guidelines of Good Practice on Comparison tools in the new Energy Market Design.

<sup>71</sup> MSDCT (2013). Comparison Tools Report from the Multi-Stakeholder Dialogue.

<sup>72</sup> MSDCT (2013). Comparison Tools Report from the Multi-Stakeholder Dialogue.

<sup>73</sup> MSDCT (2016). Key principles for comparison tools.

Transparenz weiter verbessern sollen. Außerdem wurde eine Studie zur Nutzung von Vergleichsportalen und zur externen Verifizierung der Portale („third-party verification schemes“) in Auftrag gegeben,<sup>74</sup> die im Jahr 2015 veröffentlicht wurde.<sup>75</sup>

Des Weiteren haben die Stiftung Warentest<sup>76</sup> und die Verbraucher Initiative<sup>77</sup> für ihre Tests Kriterien entwickelt, um die Vergleichsportale für Strom- und Gaspreise auf ihre Verbraucherfreundlichkeit hin zu bewerten. Diese fließen ebenfalls mit ein.

### 3.2. Der Anforderungskatalog für die Bewertung des Status quo

Aus den oben genannten Richtlinien, Leitlinien und Bewertungskriterien haben wir einen Anforderungskatalog erstellt, der in Kapitel 4 zur Analyse des Status quo dient. Ziel hierbei ist es, die derzeitigen Defizite bei Energievergleichsportalen in Deutschland zu identifizieren sowie die Stärken der derzeitigen Situation zu beleuchten.

Im Aufbau des Anforderungskatalogs unterscheiden wir zwischen *Grundelementen* und *weiterführenden Analysedimensionen*. *Grundelemente* sind zentral für die Funktionsweise von Vergleichsportalen. Die verschiedenen Aspekte der Grundelemente finden sich in den Dimensionen Unabhängigkeit und Objektivität und in der Dimension Transparenz wieder. Die *weiterführenden Analysedimensionen* beinhalten Aspekte, die uns für die Entscheidungsfindung zusätzlich relevant erschienen, da sie u.a. die Nutzererfahrung verbessern können. Der Anforderungskatalog wird im Folgenden dargestellt und in den Abschnitten 3.2.1 und 3.2.2 ausführlich erläutert. Die Verweise auf die Empfehlungen des CEER und des MSDCT beziehen sich jeweils auf die im Abschnitt 3.1.3 vorgestellten Leitlinien.

|  |  |                    |
|--|--|--------------------|
| <p><b>Grundelemente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Unternehmensverbindungen</li> <li>Geschäftsmodell/Finanzierung</li> <li>Ranking der Suchergebnisse</li> <li>Marktabdeckung</li> <li>Werbung</li> <li>Qualität der Informationen</li> </ul>  | <p>Unabhängigkeit<br/>und Objektivität</p> | <p>Transparenz</p> |
| <p><b>Weiterführende Analysedimensionen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Verbraucherfreundliche Voreinstellungen</li> <li>Filtermöglichkeiten nach individuellen Präferenzen</li> <li>Transparenzsteigerung auf der Angebotsseite</li> <li>Direkte Wechsel-Möglichkeiten, Zugang und Kosten für Nutzung</li> </ul> |  |                    |

<sup>74</sup> European Commission; ECME Consortium; Deloitte. (2013). Study on the coverage, functioning and consumer use of comparison tools and third-party verification schemes for such tools.

<sup>75</sup> Weitere Informationen auf der Seite [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_rights/unfair-trade/comparison-tools/](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/unfair-trade/comparison-tools/)

<sup>76</sup> Stiftung Warentest (2013). Im Wirrwarr der Tarife. Test 3/2013.

<sup>77</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

|  |
|--|
| Reviews und Nutzerbewertungen<br>Umgang mit Beschwerden<br>Umgang mit Nutzerdaten<br>Regeleinhaltungs- und Qualitätsprüfung<br>Betriebskosten und Kostenträger<br>Förderung von nachhaltigem Konsumverhalten |
|--|

Tabelle 1: Anforderungskatalog an Energievergleichsportale

Eine Tabelle mit den Leitfragen zu den jeweiligen Kategorien ist zudem im Appendix (siehe Tabelle 4) zu finden.

### 3.2.1. Grundelemente der Anforderungen an Energievergleichsportale

Die Grundelemente des Anforderungskatalogs lassen sich in zwei Dimensionen unterteilen: Einerseits die Dimension der *Unabhängigkeit und Objektivität* und andererseits die der *Transparenz*. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine mangelnde Objektivität durch erhöhte Transparenz an vielen Stellen ausgeglichen werden kann, wenn sich die Transparenz auf die objektivitätseinschränkende Kriterien (z.B. Zuwendungen, Provisionen etc.) bezieht. Daher sind diese beiden Dimensionen im Folgenden im Zusammenspiel zu betrachten.

In der Tendenz ist festzuhalten, dass die Empfehlungen des CEER die Dimension der *Unabhängigkeit und Objektivität* der Vergleichsportale stärker in den Vordergrund stellen. Die Empfehlungen des MSDCT hingegen lassen Kompromisse bei der *Unabhängigkeit und Objektivität* zu, sofern für ausreichende *Transparenz* hierüber gesorgt ist.

#### **Unternehmensverbindungen**

Der CEER fordert, dass ein Vergleichsportal unabhängig von den Energieanbietern sein muss. Die Richtlinien des MSDCT (2016) fordern hingegen nur die Offenlegung von Geschäftsbeziehungen zu Energieanbietern. Außerdem sollten Anteilseigner und Verbindungen zu anderen Unternehmen, die mit dem Produkt in Verbindung stehen, transparent gemacht werden (MSDCT 2016). Auch die Verbindungen zwischen Vergleichsportalen sollten offengelegt werden. Dies bezieht sich auch auf die Transparenz darüber, inwiefern auf Datenbanken oder Tarifrächner anderer Anbieter zugegriffen wird.

#### **Geschäftsmodell / Finanzierung**

42% der befragten Verbraucher geben an, dass ihnen Transparenz über die Finanzierung eines Portals wichtig ist (siehe Abbildung 2). Sowohl der CEER als auch der MSDCT fordern, dass Vergleichsportale das Finanzierungsmodell und ggf. geschäftliche Verbindungen offenlegen. Laut dem MSDCT (2016) sollten diese Informationen beinhalten, wie genau der Umsatz generiert wird, z.B. über Provisionszahlungen bei Vertragsabschluss (Pay-per-Order), Zahlungen pro Klick (Pay-per-click), Werbeanzeigen oder den Verkauf von auf dem Portal erhobenen Nutzerdaten an Dritte. Dem Verbraucher sollte zudem ersichtlich sein, ob z.B.

durch die Nutzung Kosten entstehen oder ob seine Daten z.B. an Dritte weitergegeben werden bzw. anderweitig genutzt werden.<sup>78</sup>

### **Ranking der Suchergebnisse**

Der CEER fordert, dass das Ranking der Ergebnisse nicht durch Provisionszahlungen oder Unternehmenszugehörigkeiten beeinflusst werden, sondern vollständig objektiv und unabhängig sind. In seinen Empfehlungen von 2013 schreibt der Multi-Stakeholder Dialog (MSDCT) ebenfalls, dass die Vergleichsergebnisse nicht durch Geschäftsverbindungen oder Ähnliches beeinflusst werden sollten, und gesponserte Links klar gekennzeichnet sein müssen. Die aktuelleren Empfehlungen des MSDCT (2016) hingegen verlangen lediglich, dass Verbraucher darauf aufmerksam gemacht werden, wenn das Ranking der Ergebnisse auf irgendeine Weise beeinflusst dargestellt wird. Außerdem sollte Verbrauchern laut dem MSDCT (2016) die Möglichkeit gegeben werden, durch Änderung der Einstellungen ein unvoreingenommenes Ranking nur nach den gewählten Kriterien (z.B. Preis) präsentiert zu bekommen, sofern die Standard-Einstellungen des Rankings nicht objektiv sind. Verbraucher sollten die Möglichkeit erhalten, das Ranking nur nach absteigenden Preisen anzeigen zu lassen. Die zugrundeliegenden Kriterien und Algorithmen für die Erstellung des Rankings sollten offengelegt werden (MSDCT 2016 und CEER).

### **Marktabdeckung**

Die Empfehlungen des MSDCT (2016) fordern hinsichtlich einer repräsentativen Marktabdeckung lediglich, dass den Verbrauchern Informationen zum abgedeckten Markt bei den Vergleichsergebnissen angezeigt werden. Der CEER empfiehlt, dass im ersten Schritt der Suche idealerweise alle Anbieter, Tarifoptionen und Preise angezeigt werden, die die jeweiligen Verbraucher betreffen. Die Portale sollen hierbei einen nichtdiskriminierenden Marktüberblick sicherstellen. Sollten die Ergebnisse nur eine unvollständige Marktabdeckung repräsentieren, so sollte dies laut CEER angezeigt werden. Als weiterführender Schritt empfiehlt der CEER dem Nutzer die Möglichkeit zu geben, die vollständigen Ergebnisse nach eigenen Präferenzen zu filtern. Auf eine eingeschränkte Marktabdeckung sollte auch hier jeweils aufmerksam gemacht werden. Die gezeigte Marktabdeckung sollte spezifiziert werden (Sektoren, Anzahl der Anbieter, geographische Abdeckung) und wichtige Ausnahmen (z.B. nicht erfasste Marktteilnehmer) bei der Marktabdeckung sollten offengelegt werden (MSDCT 2013). 62 % der Verbraucher geben an, dass es ihnen wichtig wäre, dass die Marktabdeckung transparent gemacht wird (siehe Abbildung 2).

### **Werbung**

Die Richtlinien des MSDCT (2016) sowie die gesetzlichen Regeln fordern eine klare Kennzeichnung und visuelle Abhebung von Werbung, gesponserten Reviews oder Rating-Ergebnissen, die aufgrund von Provisionszahlungen eine höhere Position im Ranking erhalten. 43% der befragten Verbraucher gaben zudem an, dass es ihnen wichtig wäre, die Suchergebnisse *ohne* Werbung angezeigt zu bekommen (siehe Abbildung 2).

---

<sup>78</sup> Stiftung Warentest (2014). Günstig heizen – Gaspreisportale. Test 10/2014; Stiftung Warentest (2013). Im Wirrwarr der Tarife – Stromtarifrechner. Finanztest 3/2013.

### Qualität der Information

Verbraucher halten es mehrheitlich für wichtig, dass die Preisgestaltung für Strom- und Gasstarife in einem Vergleichsportal transparent und verständlich gestaltet ist (70%) und dass Tarifinformationen und Vertragskonditionen umfassend verfügbar sind (64%) (siehe Abbildung 2). Die Preisinformationen sowie die Angaben zu den Tarifen und Vertragsbedingungen müssen korrekt, genau und vollständig sein. Preisangaben sollten alle Kosten inklusive Steuern und Gebühren abdecken, die Informationen über die Aufteilung in die jeweiligen Kostenpunkte jedoch detailliert und transparent dargestellt werden (MSDCT 2016). Der CEER schlägt vor, dass die Angaben zu den Kosten auch alle Discounts/Boni enthalten, jedoch klar gekennzeichnet wird, wann diese Rabatte enden.

Stiftung Warentest und die Verbraucher Initiative (2016) hingegen empfehlen, sich die Preise ohne eingerechnete Boni anzeigen zu lassen. Die CEER-Leitlinien besagen, dass den Verbrauchern Erklärungen zu den verschiedenen Preistypen geboten werden sollten. Auch die Details zu den Tarifbedingungen, wie z.B. Mindestlaufzeiten, Kündigungsfristen, Anschlusszeiten sollten vollständig und verständlich angezeigt werden. Alle Informationen sollten korrekt und konsistent angezeigt werden. Informationen sollten knapp und präzise dargestellt werden, um Verbraucher nicht mit Information zu überfluten. Dargestellte Informationen sollten für den jeweiligen Vergleich von Relevanz sein und sollten nicht irreführen (MSDCT 2016). Es wird empfohlen, dem Nutzer durch Unterstrukturen über Links oder Pop-Up-Fenster zusätzliche Informationen auf Anklicken zur Verfügung zu stellen (MSDCT 2016). Alle Informationen sollten angemessen häufig aktualisiert werden und der letzte Zeitpunkt der Aktualisierung transparent gemacht werden (CEER). Es sollte eine einfache Sprache verwendet werden und Fachtermini oder komplizierte rechtliche Ausdrücke vermieden werden (MSDCT 2016). Außerdem sollten die verwendeten Begriffe einheitlich sein, um keine Verwirrung zu generieren.<sup>79</sup> Alle Angebote sollten auf einheitliche Weise präsentiert werden, um die bestmögliche Vergleichbarkeit herzustellen (MSDCT 2016). Dies beinhaltet, dass einheitliche Zeiträume und Messzahlen benutzt werden. Es sollte zudem eine möglichst übersichtliche und nicht irreführende Darstellungsform gewählt werden.

#### 3.2.2. Weiterführende Analysedimensionen

Die vorgestellten Grundelemente beziehen sich in erster Linie auf die Qualität und Transparenz der Informationen. Darüber hinaus gibt es weitergehende Empfehlungen, die insbesondere auf die Verbesserung der Verbraucherfreundlichkeit abzielen. Für die Bewertung scheint uns zudem relevant, zusätzlich Aspekte des Monitorings, der Förderung eines nachhaltigen Konsums und Kostenaspekte mit zu berücksichtigen. Die genannten Faktoren, die eher eine übergeordnete Rolle einnehmen, werden im Folgenden vorgestellt und diskutiert.

---

<sup>79</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

### **Verbraucherfreundliche Voreinstellungen**

Wichtig sind Verbrauchern zudem verbraucherfreundliche Voreinstellungen bei den Suchkriterien (61%) (siehe Abbildung 2).

Die Verbraucher Initiative<sup>80</sup> und die Stiftung Warentest<sup>81</sup> empfehlen folgende Filtereinstellungen für verbraucherfreundliche Tarifkonditionen:

- Kunden zahlen monatliche Abschläge, keine Pakettarife, keine Vorkasse, Kaution oder Sonderabschläge.
- Die Preisgarantie sollte mindestens für die volle Erstvertragslaufzeit gültig sein und optimaler Weise mindestens zwölf Monate. Außerdem sollte die Garantie möglichst viele Preisbestandteile abdecken (mindestens den Energiekostenanteil und die Netzentgelte).
- Der Tarif sollte auch ohne Einrechnung des Neukundenbonus günstig sein. Empfohlen werden Tarife ohne Boni.
- Maximale Mindestvertragslaufzeit von 12 Monaten.
- Kurze Kündigungsfristen: Für die Erstlaufzeit nicht länger als 6 Wochen vor Laufzeitende, danach nur noch vier Wochen.
- Es sollte pro Anbieter nur ein Tarif angezeigt werden.
- Wahlmöglichkeit, ob Ökotarife angezeigt werden sollen und ob diese ggf. nur mit Öko-Zertifikat angezeigt werden sollen.

Die Vorstellungen davon, welche Voreinstellungen als verbraucherfreundlich gelten, variiert jedoch. Da sich Verbraucher in ihren Präferenzen und Fähigkeiten unterscheiden, können z.B. für "aktive Verbraucher", die häufig den Anbieter wechseln, Tarife mit hohen Bonuszahlungen vorteilhaft sein, während für "bequeme Verbraucher" langfristig Mehrkosten entstehen können.

### **Filtermöglichkeiten nach individuellen Präferenzen**

Die Möglichkeit, die Ergebnisse nach weiteren Suchkriterien – abgesehen vom Preis – zu filtern, kann Verbrauchern die Suche nach dem bevorzugten Tarif deutlich erleichtern. Demensprechend wird empfohlen, die Filter möglichst flexibel, jedoch gleichzeitig leicht bedienbar zu gestalten.

### **Transparenzsteigerung auf der Angebotsseite**

Energievergleichsportale können positiv zur Transparenz auf der Angebotsseite beitragen, wenn sie auf Mehrmarken und Mehrtarifen von Energieanbietern aufmerksam machen. Die Studie der Verbraucher Initiative (2016) schlägt vor, die Anzahl der angezeigten Tarife im Falle von Mehrmarken- oder Mehrtarifstrategien in der Ergebnisübersicht zu beschränken und eine Prüfprozedur anzubieten, ob tatsächlich ein Anbieterwechsel oder nur ein Markenwechsel vorliegt. Damit könnte der Verbraucher vor bösen Überraschungen bezüglich eines erwarteten Neukundenbonus oder Ähnlichem geschützt werden.

---

<sup>80</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

<sup>81</sup> Stiftung Warentest (2014). Angelockt und abgezockt. Test 2/2014.

### **Direkte Wechselmöglichkeiten, Zugang und Kosten der Nutzung**

Um nicht neue Hürden für den Anbieterwechsel zu schaffen, wäre es wünschenswert, wenn ein Vergleichsportal nicht nur die Informationsbeschaffung, sondern auch den Prozess des Vollzugs eines Anbieterwechsels für Verbraucher möglichst einfach und unaufwändig gestalten würde. Fast der Hälfte der Verbraucher wären direkte Wechselmöglichkeiten über das Vergleichsportal wichtig (47%) (siehe Abbildung 2).

Diesbezüglich können jedoch Zielkonflikte entstehen: Der direkte Online-Abschluss, den einige Vergleichsportale teilweise anbieten, nimmt den Verbrauchern zwar Arbeit ab, beschränkt jedoch die Auswahl der Tarife und Anbieter meist auf solche, die mit Provisionszahlungen einhergehen. Dies kann zu Lasten einer möglichst vollständigen Marktabdeckung gehen. Wird den Verbrauchern jedoch die Möglichkeit des direkten Online-Abschlusses genommen, so birgt dies die Gefahr, dass Verbraucher den tatsächlichen Wechsel nach der Information doch nicht vollziehen, da erst ein weiterer Schritt für den Vollzug nötig wäre.

Um Verbrauchern ohne Zugang zum Internet oder mangelnder Erfahrung im Umgang mit dem Internet die Möglichkeit eines Preisvergleichs zu bieten, sollte laut CEER mindestens eine andere Alternative zum Preisvergleich im Internet geboten werden. Diese sollte möglichst kostenfrei oder zumindest zu sehr geringen Kosten angeboten werden. Online Preisvergleichsportale sollten sich zudem an den „Web Accessibility Guidelines“ orientieren und somit mögliche Hürden für den Zugang vermeiden (CEER).

### **Reviews und Nutzerbewertungen**

Das Anbieten von Nutzerbewertungen kann für Verbraucher eine Orientierungshilfe bei der Tarifauswahl sein und für verbesserte Transparenz auf der Anbieterseite führen, wenn Verbraucher andere Verbraucher über negative Erfahrungen informieren. Die Möglichkeit auf solche Nutzer-Bewertungen zurückzugreifen und diese selbst zu erstellen, kann demnach für den Verbraucher hilfreich sein. Der MSDCT (2016) stellen den Vergleichsportalen frei, solche Nutzerreviews oder portaleigene Bewertungen anzubieten.

Bietet ein Portal die Möglichkeit von Nutzerbewertungen an, so sollten Maßnahmen zur Sicherstellung der Authentizität und Vertrauenswürdigkeit ergriffen werden, außerdem sollte die Methode offengelegt werden (MSDCT 2016). Gesponserte Reviews und „spontane“ Reviews sollten klar voneinander getrennt aufgeführt werden (MSDCT 2016).

### **Umgang mit Beschwerden**

Um die Verbraucherezufriedenheit zu gewährleisten, sollte jedes Portal einen Prozess für die Entgegennahme und Bearbeitung von Nutzeranfragen und Beschwerden haben. Der MSDCT (2016) fordert, dass eine effektive Beschwerdestelle zur Bearbeitung von Anfragen und Beschwerden eingerichtet und betrieben wird.

### **Umgang mit Nutzerdaten**

Laut der Umfrage der Verbraucher Initiative (2016) ist 68% der Verbraucher Datensicherheit wichtig (siehe Abbildung 2). Die Tests der Stiftung Warentest beziehen die Frage zum Umgang mit Nutzerdaten als Bewertungskriterium der

Energie-Vergleichsportale mit ein.<sup>82</sup> Berücksichtigt werden dabei folgende Fragen:

- Wie transparent ist die Datenverwendung für den Nutzer? Welche Daten werden erfasst und wie können sie gelöscht werden? Wird deutlich auf die Möglichkeit des Widerrufs hingewiesen?
- Wie informativ ist die Datenschutzerklärung hinsichtlich Datenweitergabe? Kommt es zum „Retargeting“ durch andere Webseiten nach der Nutzung eines Vergleichsportals? Gibt es „Opt-out“- Möglichkeiten, um die Datenweitergabe zu unterbinden?
- Wie werden die persönlichen Daten des Verbrauchers auf der Webseite verschlüsselt? Welche Daten werden benötigt, welche sind optional?

### **Gewährleistung der Regeleinhaltung und Qualitätsprüfung**

Im Allgemeinen herrscht eine recht große Übereinstimmung der Empfehlungen zu den grundlegenden Eigenschaften eines Vergleichsportals bezüglich der Qualität und Transparenz der Vergleichsergebnisse. Sollte sich die Regulierungsbehörde entscheiden, Standards für Energievergleichsportale festzulegen, so sollte die Durchsetzung dieser Richtlinien überprüft werden, um für Verbraucher hinreichend Schutz bieten zu können. Der CEER empfiehlt diesbezüglich die Durchführung eines aktiven Monitorings der Standards durch staatliche Behörden im Falle von Selbstregulierung der Vergleichsportale. Sollte Selbstregulierung als nicht ausreichend eingestuft werden, um Verbraucher ausreichend zu schützen, so sollte laut CEER entweder ein freiwilliges Akkreditierungssystem für Vergleichsportale eingerichtet werden oder zu einer verpflichtenden Regulierung gegriffen werden.

### **Betriebskosten und Kostenträger**

Durch die Wahl der Ausgestaltung eines Vergleichsportals ergeben sich unterschiedliche Kosten für die Inbetriebnahme, den laufenden Betrieb und Maßnahmen der Verbrauchersensibilisierung. Diese Kosten entfallen auf unterschiedliche Kostenträger je nach Ausgestaltung.

### **Förderung eines nachhaltigen Konsumverhaltens**

In der Umfrage der Verbraucher Initiative (2016) gaben 53% der Verbraucher an, dass ihnen Informationen zur Umweltfreundlichkeit von Tarifen wichtig wären (siehe Abbildung 2). Im Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung wäre es demnach vorteilhaft, wenn ein Vergleichsportale Möglichkeiten bietet, nachhaltigeren Energiekonsum zu fördern. Dies kann einerseits durch die Förderung von Energieeffizienz und andererseits durch die Förderung von umweltfreundlichen Tarifen geschehen. Eine Möglichkeit sind ausführliche Informationen zu Ökotarifen unter Verwendung anerkannter Ökosiegel. Eine andere Möglichkeit wären Filtermöglichkeiten nach Umweltkriterien oder portaleigene Bewertungen der Energieanbieter oder Tarife nach Umweltaspekten. Diese sollte jedoch wiederum den Ansprüchen an die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Methodik genügen.

---

<sup>82</sup> Stiftung Warentest (2014). Günstig heizen – Gaspreisportale. Test 10/2014; Stiftung Warentest (2013). Im Wirrwarr der Tarife – Stromtarifrechner. Test 3/2013.

## 4. Analyse des Status Quo

Vor dem Hintergrund des im 3. Kapitel entwickelten Anforderungskatalogs geht es in diesem Kapitel um die Frage, inwieweit die Energievergleichsportale, die derzeit in Deutschland zur Verfügung stehen, diesen Anforderungen genügen und welche Stärken und Schwächen sich hieraus ergeben. Zunächst wird jedoch einleitend dargelegt, wie wesentliche Verbraucherschutzorganisationen den derzeitigen Status quo übergeordnet bewerten.

### 4.1. Zusammenfassende Bewertung der Defizite des Status quo

In den letzten Jahren wurden Energievergleichsportale mehrfach getestet und auf ihre Verbraucherfreundlichkeit überprüft. So hat eine Studie der Verbraucherzentralen im Rahmen des „Markwächters Digitale Welt“<sup>83</sup> aus dem Jahr 2016 mehrere Buchungs- und Vergleichsportale für verschiedene Dienstleistungen und Produkte analysiert. Insgesamt kam sie zu dem Schluss, dass die Nutzung solcher Portale für den Preisvergleich teilweise sogar zusätzliche Unübersichtlichkeit für die Verbraucher schafft.<sup>84</sup> Preisvergleichsportale im Energiebereich werden hierbei jedoch deutlich weniger kritisiert als andere Bereiche.

Die Stiftung Warentest hat im Jahr 2013 die gängigen Strompreistarifrechner einem Test unterzogen, bei dem fünf nur mit der Note „befriedigend“, vier nur mit „ausreichend“ und eines sogar mit „mangelhaft“ bewertet wurden. Kein einziges getestetes Portal schnitt in diesem Test besser als „befriedigend“ ab.<sup>85</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kam die Stiftung in einem Test für Gasarifrechner im Jahr 2014.<sup>86</sup> Hier schnitten die getesteten Portale ebenso bestenfalls mit „befriedigend“ ab.

Auch die Verbraucher Initiative stellte im Jahr 2016 fest, dass die Verbrauchererwartungen an Transparenz und Verbraucherfreundlichkeit von den Portalen aktuell nur teilweise erfüllt werden und dass die portaleigenen Verbraucherrichtlinien häufig nicht ausreichend seien, um Tarife mit verbraucherunfreundlichen Konditionen unter den Suchergebnissen zu vermeiden.<sup>87</sup>

In einem Interview mit der ZEIT bemängelt der Vorstand des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv), Klaus Müller, zudem, dass sich viele Vergleichsportale selbst gern als „Informationsportal“ oder „Verbraucherportal“ bezeichnen.<sup>88</sup> Verivox wirbt auf seiner Homepage explizit mit den Begriffen „unabhängig“ und

---

<sup>83</sup> Verbraucherzentrale; Markwächter Digitale Welt; BMJV. (2016). Buchungs- und Vergleichs- Portale – Die schwierige Suche nach dem günstigsten Preis.

<sup>84</sup> Verbraucherzentrale; Markwächter Digitale Welt; BMJV. (2016). Buchungs- und Vergleichs- Portale – Die schwierige Suche nach dem günstigsten Preis.

<sup>85</sup> Stiftung Warentest (2013). Im Wirrwarr der Tarife. Test 3/2013.

<sup>86</sup> Stiftung Warentest (2014). Günstig heizen – Gaspreisportale. Test 10/2014.

<sup>87</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

<sup>88</sup> Abdi-Herrle, Sasan (2016). Die Vergleichsportale müssen sich outen. ZEIT, 13.Juli 2016

„neutral“. Dadurch suggerierten Portale den Verbrauchern objektive Informationen zu bieten, obwohl sie de facto profit-orientiert arbeiteten.

## 4.2. Analyse des Status quo vor dem Hintergrund des Anforderungskatalogs

Im Folgenden fassen wir die Ergebnisse unserer detaillierten Analyse des Status quo zusammen. Grundlage für die Analyse ist der im vorherigen Kapitel entwickelte Anforderungskatalog. Um die Diversität der existierenden Vergleichsportale zu berücksichtigen, haben wir einerseits die beiden Marktführer im Bereich Energievergleichsportale – „**Verivox**“ und „**Check24**“, sowie die im Test der Stiftung Warentest im Jahr 2013<sup>89</sup> empfohlenen alternativen Vergleichsportale „**Hauspilot**“ und „**Energieverbraucherportal**“ (in Folgenden EVP abgekürzt) untersucht. Eine ausführliche Analyse ist im Anhang (Tabelle 5) zu finden. Im Folgenden geben wir die Essenz dieser Analyse wieder.

Die identifizierten Kritikpunkte lassen sich verschiedenen Aspekten des Marktes der Vergleichsportale für Energiepreise zuordnen, hinsichtlich

- der **Portalstruktur** (Betreiber, Geschäftsmodell, Nutzungsbedingungen, Außenauftritt),
- der **Datensammlung** und **Datenbasis**,
- der Details der **Ausgestaltung** und der **Ergebnisdarstellung** betreffend und
- der **Prüfung** der Qualität und Regeleinhaltung.

### *Portalstruktur*

Der Markt wird derzeit klar von privaten gewinnorientierten Vergleichsportalen bestimmt, die sich über Provisionszahlungen seitens der Energieanbieter und Werbung finanzieren. Gleichzeitig wird Verbrauchern durch die Begriffswahl, wie „Objektivität“, „Informationsportal“ und „Transparenz“, auf den ersten Blick suggeriert, dass geschäftliche Interessen keine Rolle spielen. Erst bei näherem Hinsehen wird das Geschäftsmodell deutlich. An dieser Stelle wird ein gewisser *Interessenskonflikt* der provisionsfinanzierten Vergleichsportale sichtbar, der sich auf die Datenbasis und die Ausgestaltung bzw. die Darstellung der Ergebnisse auswirkt.

Bei privaten Vergleichsportalen, die sich nicht oder nur teilweise über Provisionszahlungen von Energieanbietern finanzieren, hat das Finanzierungsmodell zur Folge, dass entweder gar *kein direkter Abschluss* über das Portal möglich oder dieser für Verbraucher mit einer Service-Pauschale von bis zu 45€ verbunden ist.

### *Datensammlung und Datenbasis*

Aktuell sammeln die Vergleichsportale die Tarifdaten entweder selbst oder kaufen sie von anderen Anbietern ein. Die *Richtigkeit, Genauigkeit und Aktualität* der

---

<sup>89</sup> Stiftung Warentest (2013). Im Wirrwarr der Tarife. Test 3/2013.

Daten sind zumeist nicht zu kritisieren. Nur in Ausnahmefällen wurden Fehler oder Ungenauigkeiten festgestellt. Allerdings werden desöfteren *Preisdifferenzen* zwischen Tarifen auf der Energieanbieter-Homepage und denen von verschiedenen Vergleichsportalen beklagt. Dies ist entweder durch vom Portal ausgehandelten Sondertarife zu erklären oder dadurch, dass einige Energieanbieter aus strategischen Gründen die Preise auf der eigenen Homepage von denen auf den Portalen abweichen lassen, um die Verbraucher zum direkten Abschluss (ohne Provision für das Vergleichsportal) zu motivieren. Da die Portale keine Verpflichtung haben, alle Tarife abzudecken (oder teilweise Energieanbieter auch gar nicht auf den Portalen gelistet werden wollen), und die Suchkosten hoch sind, haben Portale aktuell wenig Anreize, für eine *vollständige Marktabdeckung* zu sorgen. Auch die *Kennzeichnung des erfassten Marktes* fehlt zumeist oder geschieht wenig sichtbar. Die großen Portale scheinen jedoch in ihren Datenbanken einen Großteil des Marktes abzudecken.

Die hohen Kosten der Datensammlung führen zu recht *großen Markteintrittsbarrieren* auf dem Markt der Vergleichsportale und festigen die *Marktmacht* der zwei Marktführer. Außerdem hat dies zur Folge, dass viele Portale auf die gleiche Datenbasis bzw. den gleichen Tarifrechner zurückgreifen (sogenannte *Klonportale*) und eine gewisse Intransparenz für Verbraucher dadurch geschaffen wird. *Verbindungen zwischen den Portalen* sind demnach oft nicht transparent für Verbraucher, die für ihren Anbieterwechsel die Ergebnisse mehrerer Portale miteinander vergleichen wollen.

#### *Ausgestaltung und Ergebnisdarstellung*

Die Marktführer Verivox und Check24, die sich über Provisionszahlungen seitens der Energieanbieter und Werbung finanzieren, wählen *Voreinstellungen* für die Suchfilter, die die Marktübersicht nur auf direkt abschließbare Angebote einschränkt und zudem dazu führt, dass viele als *verbraucherunfreundlich kritisierte Tarife in den oberen Ranking Plätzen* angezeigt werden. Die Möglichkeit, die Tarife nach den Kriterien der Stiftung Warentest für Verbraucherfreundlichkeit filtern zu lassen, besteht bei beiden Marktführern, ist jedoch nicht einfach zu finden. Um auch Tarife mit in den Vergleich einzubeziehen, für die das Portal keine Provisionszahlungen erhält, müssen die Voreinstellungen zudem meist weiter geändert werden, indem auf Kundenreviews, die Anwendung portaleigener Verbraucherrichtlinien und direkte Wechselmöglichkeiten verzichtet wird. Die Verbraucher Initiative warnt jedoch unerfahrene Verbraucher davor, diese Voreinstellungen zu ändern, da dadurch die Gefahr besteht, dass wiederum Pakettarife oder andere nicht-empfehlenswerte Vertragskonditionen nicht mehr herausgefiltert werden.<sup>90</sup> Außerdem wird teilweise kritisiert, dass *Werbetarife* bei Check24 und Verivox nicht deutlich genug als solche zu erkennen sind.

Bei Vergleichsportalen, die sich nicht oder nur teilweise über Provisionszahlungen von Energieanbietern finanzieren, ist der Kritikpunkt der mangelnden Ver-

---

<sup>90</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

braucherfreundlichkeit und Transparenz weniger ausgeprägt. Jedoch wurden auch diese nicht als vollständig zufriedenstellend eingestuft.<sup>91</sup>

### *Prüfung*

Aktuell werden Energievergleichsportale nur *sporadisch und in Stichproben* auf selektive Kriterien bezüglich der Qualität und Verbraucherfreundlichkeit durch Tests der Stiftung Warentest, Öko-Test, der Verbraucherinitiative und des Marktwächters untersucht. Die Performance der Portale unterliegt also keinem regelmäßigen und umfassenden Monitoring. Hieraus resultiert auch, dass das Beheben von Kritikpunkten, die nicht gegen geltendes Recht verstoßen, nicht verpflichtend ist. Jedoch kann eine schlechte Bewertung wirtschaftliche Folgen für die Portale haben (etwa durch Reputationsschäden), ebenso wie eine gute Bewertung für die Portale höhere Werbeeinnahmen und mehr Klicks bedeuten kann. Allerdings ist festzuhalten, dass in den hier genannten Tests in den letzten Jahren kein Vergleichsportale mit gut oder besser bewertet worden ist.

Überdies lässt sich feststellen, dass es weitere Kritikpunkte gibt, die in verschiedenen Bereichen wurzeln. Zum einen sind Probleme festzustellen, die sich eigentlich auf dem **Markt der Energieanbieter** ergeben, bei denen sich jedoch die Unzufriedenheit der Verbraucher durch die intermediäre Stellung der Vergleichsportale in Kritik an Vergleichsportalen überträgt. Dies betrifft insbesondere den Vorwurf, Verbraucher nicht ausreichend vor unseriösen Praktiken von Energieanbietern (e.g. Nichtauszahlen von Boni, Nichtakzeptieren von Kündigungen, starke Preiserhöhungen) und Tarifen mit unvorteilhaften Vertragsbedingungen (e.g. Pakettarife, lange Laufzeiten oder Kündigungsfristen) zu schützen. Zudem wird kritisiert, dass viele Energieanbieter Mehrmarkenstrategie und Mehrtarifstrategien nutzen, um möglichst viele und gute Plätze in den Portalen besetzen zu können. Dies erzeugt eine hohe Intransparenz für Verbraucher, insbesondere weil hierdurch nicht ersichtlich ist, dass nur die Marke jedoch nicht der Anbieter gewechselt wird, und damit Neukundenboni nicht ausgezahlt werden. Das Zusammenspiel der Energieanbieter und der Vergleichsportale prägt zudem beide Märkte. In einigen Fällen können Energievergleichsportale dazu beitragen, die Probleme, die auf dem Markt der Energietarife bestehen – wie z.B. unseriöse Energieanbieter – abzumildern oder transparent zu machen. Die Wahl der Voreinstellungen der Portale kann jedoch auch negative Tendenzen wie Tarifstrukturen, die mit kurzfristigen hohen Ersparnissen locken, noch befördern.

## 4.3. Zusammenfassende Bewertung der Defizite und Stärken des Status quo

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die größten Kritikpunkte an aktuell in Deutschland existierenden Energievergleichsportalen auf die **Wahl der Voreinstellungen bei den Suchfiltern** und auf die **mangelnde Transparenz** beziehen. Die Suchfiltervoreinstellungen führen erstens zu einer **eingeschränkten**

---

<sup>91</sup> Siehe z.B. Stiftung Warentest (2014). Günstig heizen – Gastarifrechner. *Test 10/2014*; Stiftung Warentest. (2013). Im Wirrwarr der Tarife – Stromtarifrechner. *Test 03/2013*.

**Marktabdeckung** und zweitens begünstigen sie derzeit häufig Tarife, die **nicht empfehlenswerte Vertragsbedingungen** für uninformierte, eher weniger wechsel-freudige Verbraucher haben oder **Energieanbieter mit unlauteren Praktiken**. Unter den Aspekt der mangelnden Transparenz fällt insbesondere, dass Verbrauchern **Informationen zum Geschäftsmodell** häufig nur eher mühsam oder gar nicht zugänglich gemacht werden sowie **irreführende, schlecht gekennzeichnete Werbetarife** im oberen Teil des Rankings angezeigt werden. In wenigen Fällen wird auch die **Qualität der gebotenen Informationen** – z.B. in Bezug auf Preisunterschiede zwischen Webseiten oder Mängeln in den Tarifinformationen – kritisiert. Die **Werbeversprechen** einiger Vergleichsportale, die mit „Neutralität“ und „Transparenz“ werben, sowie damit „die günstigsten Tarife“ zu finden, ließen sich in den Tests häufiger nicht bestätigen. Zurzeit gibt es **keine regelmäßigen (institutionalisierten) Tests zur Qualitäts- und Regeleinhaltungssicherung**, die die Praktiken der Portale kritisch überprüfen. Die **hohe Marktmacht** der beiden Marktführer Verivox und Check24 wird zudem teilweise kritisch gesehen.

Als Fazit lässt sich jedoch sagen, **dass Verbraucher sich bereits jetzt durch Änderung der Voreinstellungen und durch den Vergleich mehrerer Vergleichsportale eine gute Marktübersicht verschaffen können**, sofern sie sich vorher informieren und einen gewissen Aufwand der Recherche in Kauf nehmen. Allerdings lässt sich durchaus feststellen, dass mehrere Aspekte bei Vergleichsportalen verbessert werden könnten. Verbraucher, die sich nicht ausreichend über potenzielle Fallstricke und Änderungen von Voreinstellungen informiert haben, laufen Gefahr, auf Werbetarife bzw. Tarife mit hohen Bonuszahlungen „hereinzufallen“, die häufig im zweiten Jahr deutlich teurer sind. Das Problem solcher Tarife mit versteckten Kosten oder nicht-empfehlenswerten Vertragskonditionen wurzelt jedoch im Markt der Energieanbieter. Tabelle 2 gibt eine Übersicht über die identifizierten **Defizite des Status quo** und bewertet die Kritikalität dieser Defizite.

| Identifizierte Kritik am Status quo  | Intensität der Kritik |
|--|-----------------------|
| Mangelnde Transparenz (Geschäftsmodell, Portalverflechtungen)  | ***                   |
| Suggestierte Objektivität trotz geschäftlichem Interessenkonflikt  | ***                   |
| Begünstigung von Tarifen mit kurzfristig gedachten oder nicht-verbraucherfreundlichen Tarifkonditionen (Lock-Tarife) | ***                   |
| Wenig Schutz vor Anbietern mit unseriösen Praktiken  | ***                   |
| Selektive Marktabdeckung durch Voreinstellungen  | **                    |
| Irreführende Werbetarife   | **                    |
| Keine regelmäßige Prüfung und keine verpflichtende Umsetzung von Kritikpunkten                                       | **                    |
| Hohe Marktmacht/ hohe Markteintrittsbarrieren  | **                    |
| Portaleigene Tarife und hiermit verbundene Inkonsistenzen  | **                    |
| Unvollständige Marktabdeckung in der Erfassung   | *                     |
| Mängel bei den Tarifinfos und der Aktualität   | *                     |
| Uneinheitlich Bezeichnung von Öko-Tarifen  | *                     |
| Mängel beim Umgang mit Nutzerdaten   | *                     |

Tabelle 2: Übersicht der identifizierten Kritik am Status quo sowie unsere Bewertung

Es ist jedoch auch festzuhalten, dass der Status quo **Stärken** aufweist. Insbesondere sollte hierbei die hohe Komplexität und Dynamik der Entwicklungen

bei den Energietarifen berücksichtigt werden, die durch die Vergleichsportale abgebildet werden müssen. Der Wettbewerbsdruck auf dem Markt der Vergleichsportale setzt kontinuierlich Anreize für die Portale, sich zu verbessern und sich von anderen Portalen abzuheben.

Die Stärken, die sich hieraus ergeben, sind ein flexibler Umgang mit Komplexität, schnelle Anpassung an Dynamik und Innovation, eine gute Usability (Bedienungsfreundlichkeit und Individualisierungsmöglichkeiten), hohe Diversität im Umgang mit normativen Fragen und Präferenzen (etwa im Hinblick auf Nachhaltigkeit). Ebenso positiv ist zu bewerten, dass die Portale den Verbrauchern meist kostenfreie Möglichkeiten für einen direkten, wenig aufwändigen Anbieterwechsel über das Portal bieten. Das Bewusstsein für die Vorteile eines Anbieterwechsels wird zudem durch Kampagnen der Vergleichsportale gefördert, die hierfür auch die Werbekosten übernehmen. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass zurzeit diesbezüglich geringe bis keine Kosten für den deutschen Staatshaushalt entstehen. Die nachfolgende Tabelle bietet einen Überblick über die Stärken der derzeitigen Situation.

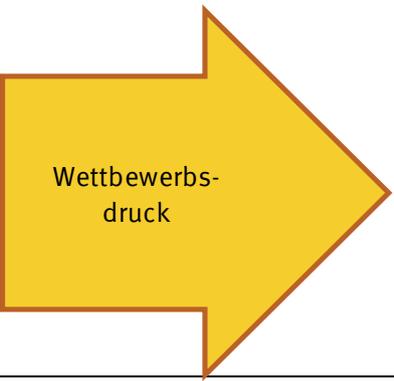
| Stärken des Status quo   |   |
|--|---|
|  | ✓ Flexibler Umgang mit Komplexität, schnelle Anpassung an Dynamik und Innovation                    |
|  | ✓ Eine gute Usability (Bedienungsfreundlichkeit und Individualisierungsmöglichkeiten)               |
|  | ✓ Diversität im Umgang mit normativen Fragen und Präferenzen (etwa im Hinblick auf Nachhaltigkeit)  |
|  | ✓ Direkte, (meist) kostenlose Wechselmöglichkeiten  |
|  | ✓ Werbekampagnen der Portale fördern Verbraucherbewusstsein für die Vorteile eines Anbieterwechsels |
| Sonstige Aspekte   | ✓ Geringe bis keine Kosten für den Staatshaushalt   |

Tabelle 3: Stärken des Status Quo

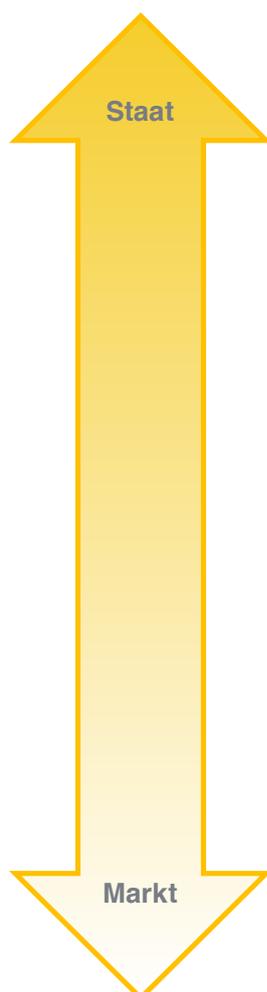
## 5. Handlungsansätze und deren Bewertung

Vor dem Hintergrund der im 4. Kapitel identifizierten Stärken und Schwächen des derzeitigen Status quo bei Energievergleichsportalen werden im Folgenden verschiedene Handlungsansätze dahingehend überprüft, inwieweit sie sich eignen, die Defizite des Status quo bei Energievergleichsportalen zu beheben, ohne Stärken einzubüßen oder andere unerwünschte Nebeneffekte hervorzurufen.

Zunächst wird hier das Spektrum möglicher Handlungsansätze aufgezeigt. Dann wird erläutert, wie die Handlungsansätze bewertet werden. Hierfür werden die rechtlichen Rahmenbedingungen aufgezeigt und die Bewertung der Handlungsoptionen durchgeführt.

### 5.1. Spektrum der möglichen Handlungsansätze

Die möglichen Handlungsansätze bewegen sich auf einem Kontinuum zwischen einem tiefgreifenden staatlichen Eingriff und einer marktnahen Lösung. Die Informationsbox stellt die verschiedenen untersuchten Handlungsoptionen überblicksartig vor.



#### Mögliche Handlungsansätze:

- 1) **Verpflichtende Vorgaben für Vergleichsportale (VPs)**  
Definition von gesetzlichen Mindestanforderungen, ohne deren Einhaltung Vergleichsportale im Energiebereich nicht betrieben werden dürfen
- 2) **Staatlich betriebenes Portal**  
Einführung einer Tarifmeldepflicht und Einrichtung eines staatlich bzw. behördlich betriebenen Portals
- 3) **Staatliche Datenerhebung und -bereitstellung (angelehnt an MTS-K)**  
Einführung einer Tarifmeldepflicht mit Datenbereitstellung an private Portale (ohne eigenes staatliches Portal), angelehnt an die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe. Der Datenzugang wird an bestimmte Anforderungen an die VPs geknüpft.
- 4) **Staatliche Förderung eines privaten unabhängigen Portals**  
Nicht-gewinnorientiertes Portal tritt auf der Grundlage einer staatlichen finanziellen Förderung in den Wettbewerb der privaten VPs ein
- 5) **Freiwillige Zertifizierung**  
Zertifizierungssystem samt Siegel für die Einhaltung freiwilliger Mindeststandards für private VPs
- 6) **Regelmäßige, institutionalisierte Tests der Vergleichsportale**  
Regelmäßige, flächendeckende und umfangreiche Prüfung durch ein unabhängiges Institut
- 7) **Kein Eingriff mit Bezug auf Vergleichsportale**

Die Handlungsalternativen greifen regulatorisch bei unterschiedlichen Aspekten an: Bei der Portalstruktur, der Datensammlung, der Darstellung des Preisvergleichs oder der Prüfung der Portale. Dadurch ergeben sich auch Kombinationsmöglichkeiten von verschiedenen Ansätzen. Zudem gibt es bei den Handlungsansätzen unterschiedliche Ausgestaltungsformen. Zum Beispiel könnten verpflichtende Mindeststandards Regeln für alle Aspekte festlegen, sie könnten jedoch auch Bereiche wie die Datensammlung auslassen und nur schwach regulieren.

Zur Vereinfachung werden die identifizierten Handlungsansätze im Folgenden jeweils "in Reinform" beschrieben und anschließend, unter Einbezug der Erkenntnisse aus den Experteninterviews und den Erfahrungen aus den untersuchten Fallbeispielen, bewertet. Zunächst wird hierfür der Bewertungsansatz erläutert.

## 5.2. Bewertungsansatz

Die Bewertung der identifizierten Handlungsansätze orientiert sich an den folgenden Leitfragen:

- Wie groß ist das Potential des Ansatzes, die **Defizite des Status quo** zu beheben?
- Was sind die zu erwartenden Auswirkungen auf die **Stärken des Status quo**?
- Welche **rechtlichen Aspekte** sind jeweils zu beachten?

Bezüglich der Defizite des Status quo fokussiert sich die Analyse auf diejenigen Defizite, die wir in Kapitel 4 mit der höchsten Kritikalität bewertet haben (siehe Tabelle 2). Eine Übersicht über die identifizierten Stärken des Status quo ist ebenfalls in Kapitel 4 zu finden.

Abschließend wird zudem diskutiert, wie der erwartete Effekte im Hinblick auf das Ziel, die **Wechselaktivität** der Verbraucher zu erhöhen, einzuschätzen ist.

Um die Implikationen der verschiedenen Ansätze besser einschätzen zu können, wurden überdies die Erfahrungen von verschiedenen **Good-Practice-Beispielen** in der Analyse berücksichtigt. Diese sind die staatlichen Portale in Österreich und Spanien, der Confidence Code in Großbritannien und die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe in Deutschland.

Als Basis für die Bewertung der Ansätze wurden folgende Quellen verwendet:

- (1) Eine ausführliche Literatur- und Medienrecherche
- (2) Konsultation des Projektbeirats
- (3) Durchführung von Experteninterviews

Der **Projektbeirat** fungierte als beratendes Expertengremium, das in zwei Sitzungen sowie teilweise in bilateralen Gesprächen seine Erfahrungen und Expertise beigesteuert hat. Trotzdem ist festzuhalten, dass die in diesem Bericht geäußerten Meinungen ausschließlich die Meinung der Autoren wiedergeben. Im Beirat waren Vertreter unterschiedlicher Stakeholder aus Verbraucherschutz, staatlichen Institutionen, der Energiewirtschaft sowie Experten aus dem Bereich der

Vergleichsportale vertreten. Der Beirat setze sich aus folgenden Institutionen zusammen (eine Liste der Beiratsmitglieder ist im Appendix, Tabelle 6, zu finden):

- Stiftung Warentest
- Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)
- Verbraucherzentrale Baden-Württemberg e.V.
- Energie Baden-Württemberg AG
- Bund der Energieverbraucher Deutschland e.V.
- Verbraucherzentrale Niedersachsen e.V., Projekt "Marktwächter Energie"
- Energie Control Austria
- Ein ehemaliger leitender Mitarbeiter eines Vergleichsportals

Die **Experteninterviews** wurden telefonisch oder persönlich durchgeführt. Die Experten wurden einerseits nach ihrer Einschätzung der Defizite und Stärken des Status quo befragt und andererseits nach Lösungsansätzen und einer Bewertung der vorgeschlagenen Handlungsansätze. Es wurden mit folgenden Akteuren Experteninterviews geführt.

- E-Control (Energeregulierungsbehörde in Österreich)
- CNMC (Energeregulierungsbehörde in Spanien)
- OCU (Verbraucherorganisation in Spanien)
- Ofgem (Energeregulierungsbehörde in Großbritannien)
- Which (Verbraucherorganisation in Großbritannien)
- Bundesnetzagentur
- Bundeskartellamt
- Verbraucherzentrale NRW
- Bundesverband Neue Energiewirtschaft
- Stiftung Warentest
- Switchup
- Ein ehemaliger leitender Mitarbeiter eines Vergleichsportals

Die genannten Quellen sind in die Bewertung der Handlungsansätze durch die Autoren eingeflossen.

### 5.3. Rechtliche Rahmenbedingungen

Aus rechtlicher Sicht entspricht dem Kontinuum an Handlungsoptionen gleichermaßen ein Spektrum an Einschränkungen staatlichen Handelns, das sich grob gesprochen neben den nötigen Kompetenzen für Bund (oder Länder) nach der Eingriffsintensität in grundrechtliche Positionen der Betroffenen, hier vor allem der Vergleichsportale richtet. Je intensiver der Eingriff in Grundrechte der Beteiligten, desto höher ist der Rechtfertigungszwang (Verhältnismäßigkeit). In Betracht kommen vor allem – wie noch näher zu entfalten sein wird – die Grund-

rechte von Portalbetreibern, aber auch Anbietern der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 I GG, die im Prinzip auch eine Wettbewerbsfreiheit umfasst, sowie Art. 12 I GG als Berufsausübungs- oder -zulassungsfreiheit (z.B. bei Anforderungen an Vergleichsplattformen). Auch wenn der Staat sich nur selbst am Wettbewerb beteiligt, kann es aufgrund der mittelbaren Auswirkungen auf Grundrechtspositionen der Beteiligten einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen. Dabei gilt stets, dass der Staat sich nicht durch private Rechtsformen den verfassungsrechtlichen Bindungen entziehen kann, unter anderem der Gleichbehandlung (Art. 3 I GG). Je geringer dagegen der Eingriff – auch der mittelbare bzw. faktische – ausfällt, desto größer wird der Spielraum staatlichen Handelns, das aber stets an die Gebote der Sachlichkeit und Neutralität geknüpft ist.<sup>92</sup>

Dabei werden im Folgenden Fragen der Kompetenzen von Bund und Ländern nicht näher erörtert, insbesondere nicht Kompetenzfragen des Informationshandelns als Teil der sog. Staatsleitung durch den Bund.<sup>93</sup>

Umgekehrt sieht sich jegliches staatliche Handeln auch mit Haftungsrisiken (Staatshaftung) konfrontiert, insbesondere bei staatlicher Informationsbereitstellung, die sich ex post als falsch oder unvollständig oder mit nicht gesicherten Methoden bewertet erweist.

Schließlich gilt es die Grenzen des EU-Beihilferecht nach Art. 107 AEUV zu beachten: Bei Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten darf der Staat nicht bestimmte Wettbewerber begünstigen und damit den Wettbewerb verfälschen.<sup>94</sup>

## 5.4. Bewertungen der Handlungsoptionen

### 5.4.1. Ansatz 1: Verpflichtende Vorgaben für Energievergleichsportale

#### 5.4.1.1. Beschreibung des Szenarios

In anderen Bereichen, wie zum Beispiel der Finanzdienstleistungen bzw. Finanzberatung, hat sich der Staat entschieden, ein gesetzliches Verbot mit Genehmigungsvorbehalt einzuführen, um die Verbraucher zu schützen. Dies bedeutet, dass sich jeder, der in Deutschland Finanzdienstleistungen betreiben möchte, vorher bei der BaFin eine Zulassung einholen muss. So könnte auch für Energievergleichsportale ein Zulassungssystem implementiert werden, das den Betrieb der Vergleichsportale nur unter Einhaltung bestimmter Regularien erlaubt.

Alternativ könnten Energievergleichsportale auch durch die Einführung rechtlicher Mindeststandards flächendeckend verpflichtend reguliert werden. Im Gegensatz zu einem ex-ante Zulassungssystem würden in diesem Fall den Vergleichsportalen nicht grundsätzlich der Betrieb ohne vorherige Genehmigung untersagt, sondern es würden rechtliche Schritte erst eingeleitet, sofern ein Verdacht auf einen Verstoß gegen die definierten Mindeststandards vorliegt. Im Fi-

---

<sup>92</sup> BVerfGE 105, 252 – Glykolwein.

<sup>93</sup> Dazu eingehend BVerfGE 105, 252 – Glykolwein Rn. 53 ff.

<sup>94</sup> S. dazu vor allem unten bei **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

<sup>95</sup> Gesetz über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten so-

nanzsektor wurden kürzlich verpflichtende Mindeststandards für Vergleichsportale im Zahlungsendkontogesetz (§§ 16 ff. ZKG)<sup>95</sup> festgelegt. Verpflichtende Mindeststandards könnten jedoch auch untergesetzlich z.B. durch eine Verordnung geregelt werden, ggf. auch durch Selbstbindung der Verwaltung in Gestalt von Verwaltungsanweisungen wie z.B. die Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) der BaFin<sup>96</sup> geregelt werden.

Ob durch eine ex-ante Zulassung (bzw. Verbot mit Genehmigungsvorbehalt) oder durch eine ex-post Durchsetzung der Vorgaben, dieser Handlungsansatz sieht vor, dass verpflichtende Anforderungen für alle Vergleichsportale im Energiebereich geschaffen werden. Die Einhaltung dieser Anforderungen könnte entweder durch eine regelmäßige Überprüfung der Vergleichsportale oder durch anlassabhängige Überprüfung durch staatliche Stellen gewährleistet werden.

#### 5.4.1.2. Bewertung des Handlungsansatzes

Die Einführung verpflichtender Vorgaben für Vergleichsportale im Energiebereich würde dafür sorgen, dass sich Verbraucher darauf verlassen könnten, dass sich *alle* Vergleichsportale ausnahmslos an die definierten Standards halten müssen.

Inwiefern diese Standards jedoch bestehende **Defizite des Status quo** beheben und eine Verbesserung der Situation gegenüber dem Status quo erzielen könnten, hängt davon ab, wie genau die Standards ausgestaltet würden. Genau an dieser Stelle zeigt sich die größte Herausforderung dieser Handlungsalternative: die staatliche Definition geeigneter Vorgaben. So zeigt die Erfahrung der staatlichen Energievergleichsportale oder der freiwilligen Zertifizierung im Ausland (vergleiche Ansatz 2 und Ansatz 5), dass es keineswegs offensichtlich ist, wie genau solche Vorgaben auszusehen hätten, um Defizite effektiv zu beheben.

Bei Aspekten wie der Transparenz, irreführenden Tarif-Werbeanzeigen und der Datenqualität könnte durch Mindestanforderungen zu einer Verbesserung der Situation beigetragen werden. Deutlich schwieriger gestaltet sich hingegen die Definition von geeigneten Vorgaben, um den Schutz vor nicht-verbrauchergerechten Tarifbedingungen und Energieanbietern mit unseriösen Praktiken zu verbessern. Auch Vorgaben zur Wahl der Voreinstellungen würden eine Reihe von normativen Entscheidungen erfordern, bei denen wenig Einigkeit über die optimale Ausgestaltung besteht.

Wie sich verpflichtende Vorgaben auf die **Stärken des Status quo** auswirken, hängt ebenfalls von der genauen Ausgestaltung dieser Vorgaben ab. Werden die Vorgaben zu restriktiv, kleinteilig und unflexibel gewählt, so besteht die Gefahr, dass Vorteile wie die derzeitige Möglichkeit verschiedene Präferenzen abzudecken, die hohe Bedienungsfreundlichkeit und der flexible Umgang mit Komplexität und Dynamik kompromittiert werden. Werden Vorgaben eher allgemein gehalten

---

<sup>95</sup> Gesetz über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen (Zahlungskontengesetz - ZKG), BGBl. I S. 720 vom 11.4.2016

<sup>96</sup> BaFin (2012). Rundschreiben 10/2012 (BA) - Mindestanforderungen an das Risikomanagement – MaRisk. Abgerufen von:  
[https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Rundschreiben/rs\\_1210\\_marisk\\_ba.html](https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Rundschreiben/rs_1210_marisk_ba.html)

ten und flexibler gestaltet, wird diese Gefahr verringert, jedoch eventuell auch die Effektivität der Vorgaben, die Defizite beheben zu können.

**Rechtlich** sind zudem folgende Aspekte zu bedenken: Eine strenge Regelung wie ein Verbot mit Genehmigungsvorbehalt bedeutet verfassungsrechtlich einen intensiven Eingriff in die Grundrechte der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) sowie der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG), der nur zulässig wäre, wenn überragende Gemeinwohlbelange ein solches restriktives Verfahren rechtfertigen. Der Eingriff muss unbedingt erforderlich sein, um die gewünschten Ziele zu erreichen. In der Terminologie des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) würde es sich um eine subjektive Zulassungsvoraussetzung bei der Berufsfreiheit handeln.<sup>97</sup> Mit anderen Worten muss das Ziel verlässlicher Vergleichsportale nur durch ein Verbot mit Genehmigungsvorbehalt erreicht werden können, mildere Maßnahmen dürfen nicht zur Verfügung stehen.

Die Einführung verpflichtender Standards könnte zudem die Gefahr von Haftungsrisiken für den Staat heraufbeschwören (Art. 34 GG), indem z.B. ungeeignete Kriterien für die Zulassung formuliert würden. Allerdings könnte der Staat sich gegenüber Dritten (Verbrauchern, Nutzern) dieser Haftung entziehen, indem die Genehmigungsverfahren allein zugunsten der Allgemeinheit durchgeführt werden, also keinen Drittschutz vermitteln, vergleichbar etwa § 4 Abs 4 FinDAG, wonach die BaFin ihre Aufgaben nur im öffentlichen Interesse wahrnimmt.<sup>98</sup>

Es gilt demnach abzuwägen, als wie schwerwiegend die Defizite erachtet werden und inwiefern man die Definition von verpflichtenden Standards als geeignetes Mittel zum Beheben der Defizite sehen kann. Die Herausforderung liegt demnach darin, eine Balance zwischen effektiven Vorgaben zu finden, die jedoch gleichzeitig nicht zu sehr in den Markt eingreifen.

## 5.4.2. Ansatz 2: Staatlich betriebenes Portal

### 5.4.2.1. Beschreibung des Szenarios

Eine weitere Möglichkeit wäre die Einrichtung eines staatlichen Portals wie dies in anderen Ländern der Fall ist (siehe Kapitel 5.4.2.2 zu den Erfahrungen aus Österreich und Spanien). In diesem Fall würde eine staatliche Behörde ein Vergleichsportal für Energietarife betreiben. Die Ausgestaltung des Portals und die Darstellung der Ergebnisse würden somit durch die Regulierungsbehörde übernommen. Sofern nicht anders festgelegt, würde das staatliche Portal neben den bereits existierenden privaten Portalen bestehen.

Die Datenerhebung für ein staatliches Portal würde sinnvollerweise in Kombination mit einer Tarifmeldepflicht für Energieanbieter einhergehen. Die Daten würden dann zentralisiert gesammelt. Bezüglich der Datenbereitstellung müsste dann entschieden werden, ob diese Daten nur durch das staatliche Portal genutzt werden dürfen (wie dies in Spanien bei CNMC der Fall ist) oder unter Auflagen auch an andere Portale zur Verfügung gestellt werden könnten (wie bei E-Control in Österreich potenziell möglich). Diese Bereitstellung würde ggf. mit der

---

<sup>97</sup> St.Rspr., grundlegend BVerfGE 7, 377 – Apothekenurteil; s. ferner: Maunz/Dürig/Scholz GG Art. 12 Rn. 335-341 mwNachw.

<sup>98</sup> Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BGBl. I S. 1310 vom 22.4.2002

Definition für Mindestanforderungen für die Portalstruktur/Darstellung und Ausgestaltung sowie Prüfung einhergehen. Da weder E-Control noch CNMC aktuell seine Daten an private Portale zur Verfügung stellt, diskutieren wir an dieser Stelle nur den Fall, dass die Daten nicht weitergegeben würden. Der Fall der staatlichen Datenbereitstellung an private Portale wird in der Alternative der Markttransparenzstelle genauer besprochen (siehe Ansatz 3).

#### 5.4.2.2. Erfahrungen aus Österreich und Spanien

In anderen europäischen Ländern hat man sich für die Einrichtung eines staatlich bzw. behördlich betriebenen Portals entschieden. Im Folgenden werden insbesondere die Erfahrungen aus Österreich und Spanien näher beleuchtet.

##### **Fallbeispiel des Tarifkalkulators von E-Control in Österreich**

Mit der Energiemarktliberalisierung wurde in Österreich im Jahr 2001 die staatliche Regulierungsbehörde Energy Control (E-Control) gegründet. Schnell wuchs die Erkenntnis, dass der neu entstehende Markt der Energielieferanten einen Bedarf des Tarifvergleichs für Verbraucher erforderlich machen würde. Daher entschloss sich die Regulierungsbehörde direkt am Anfang, selbst einen Tarifkalkulator einzurichten. Dies geschah zunächst ohne konkrete rechtliche Grundlage. Erst seit dem Jahr 2010 wurde eine Meldepflicht für Energietarife verankert, vorher war die Datensammlung für E-Control mit hohen Suchkosten und den entsprechenden Mängeln in der Marktabdeckung verbunden.

E-Control eröffnet privaten Betreibern grundsätzlich die Möglichkeit, auf die gesammelten Daten zuzugreifen. Allerdings ist die Nutzung der Daten mit bestimmten, teilweise restriktiven Kriterien verbunden, um Haftungsrisiken gering zu halten. Das einzige gewinnorientierte Portal in Österreich, das zurzeit nennenswert wäre, hat sich daher entschieden, die enormen Suchkosten für die eigene Datensammlung auf sich zu nehmen, anstatt den Vorgaben von E-Control zu folgen, um deren Daten nutzen zu können.

##### **Fallbeispiel des Comparador de Ofertas de Energía von CNMC in Spanien**

Die spanische Regulierungsbehörde Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) betreibt seit dem Jahr 2011 ebenfalls eine Vergleichswebseite für Energieangebote („Comparador de Ofertas de Energía“<sup>99</sup>), auf der spanische Verbraucher sich über Angebote für Strom, Gas oder beides in Verbindung (Kombi-Angebote) informieren können.

Die Datenerhebung basiert ebenfalls auf einer Meldepflicht. Anders als E-control hat sich CNMC jedoch entschieden, nicht die Möglichkeit anzubieten, die Daten privaten Anbietern zur Verfügung zu stellen, obwohl Verbraucherorganisationen wie z.B. OCU angefragt hatten.

##### **Vergleich der Erfahrungen**

In Telefoninterviews wurden unter anderem die staatlichen Behörden E-Control und CNMC zu ihren bisherigen Erfahrungen im Rahmen der staatlichen Vergleichsportale befragt sowie die spanische Verbraucherorganisation OCU.

---

<sup>99</sup> CNMC (ohne Datum). Comparador de Ofertas de Energía. Abgerufen von: <https://comparadorofertasenergia.cnmc.es/comparador/index.cfm?js=1&e=N>

In Bezug auf die Datenerhebung sind sowohl E-Control als auch CNMC teilweise im Umgang mit neuartigen Tariftypen an Grenzen gestoßen. In Spanien steht CNMC momentan vor der Herausforderung, innovative Tarifförmlichkeiten („fixed time of use“ und „variable time of use“ Tarife) in die Datenbank aufzunehmen, die aktuell noch nicht erfasst werden können. Die mit der Meldepflicht einhergehende Standardisierung erlaubt teilweise weniger Flexibilität, solche neuartigen Tarife zu erfassen und die Kapazitäten einer staatlichen Behörde sind begrenzt, schnelle und gute Lösungsansätze zu entwickeln, wodurch innovative Tarifarten teilweise nicht im Vergleich erfasst werden können.

Im Bereich der Ausgestaltung des Portals und der Darstellung der Ergebnisse berichtete insbesondere E-Control, dass die Entscheidungen zu wertenden Fragen, wie z.B. inwiefern Bonuszahlungen beim Vergleich in den Endpreis eingerechnet werden sollten, für ein staatliches Portal schwer zu treffen sind. CNMC hat sich deshalb entschieden, den Preisvergleich auch für 24 Monate anzuzeigen, um hohe Bonuszahlungen durch Preissteigerungen im 2. Vertragsjahr zu relativieren. Dieser Ansatz kann jedoch den Verbraucher nur bedingt vor anderen ungünstigen Tarifkonditionen wie langen Laufzeiten oder Kündigungsfristen schützen. Insbesondere der Ausschluss von Energieanbietern mit unseriösen Praktiken ist für ein staatliches Portal, das hohen rechtlichen Anforderungen an Objektivität und Neutralität verpflichtet ist, kaum möglich. Instrumente wie Bewertungen von Energieanbietern oder Kundenerfahrungsberichte sind für ein staatliches Portal überdies gar nicht oder nur eingeschränkt nutzbar. Die Verbraucherorganisation OCU sieht dies als eine Schwachstelle des Portals von CNMC. OCU betreibt daher selbst ein Vergleichsportal für seine Mitglieder, das Bewertungen und Kundenerfahrungen sowie zusätzliche Tarifinformationen enthält, die das Portal von CNMC nicht bietet.

In beiden Ländern scheint die Vielfalt an alternativen Vergleichsportalen, die andere Präferenzen besser adressieren könnten, recht eingeschränkt zu sein. Als man sich in Österreich dazu entschieden hat, dass E-Control selbst ein Portal für den Preisvergleich für Strom- und Gastarife einrichtet und betreibt, gab es in Österreich keinen nennenswerten Markt für private Energievergleichsportale. Dieser hat sich in Anwesenheit des Tarifkalkulators von E-Control auch nicht mehr entwickelt. Die wenigen Energievergleichsportale, die neben dem Tarifkalkulator von E-Control in Österreich existieren, orientieren sich in ihrer Ausgestaltung sehr stark an E-Control. Damit hat E-Control einen dominanten Einfluss auf die Standards und die Ausgestaltung der anderen Portale.

#### 5.4.2.3. Bewertung des Handlungsansatzes

Ein staatliches Vergleichsportal hätte das Potential, zumindest einige der **Defizite des Status Quo** zu adressieren, da es keinem geschäftlichen Interessenkonflikt unterliegt und hohen Anforderungen an die Transparenz genügen müsste. Damit wäre eine Irreführung der Verbraucher durch Werbetarife oder eine selektive Marktabdeckung durch die Wahl der Voreinstellungen in einem staatlichen Portal nicht zu befürchten.

Im Hinblick auf andere kritische Defizite wie der mangelnde Schutz vor Energieanbietern mit unseriösen Praktiken und der mangelnde Schutz vor Lock-Tarifen ist allerdings unklar, inwiefern ein staatliches Portal Vorteile gegenüber privaten Vergleichsportalen bieten würde. Tatsächlich lassen die Erfahrungen von E-

Control und CNMC vermuten, dass ein staatliches Portal in seinen Möglichkeiten sogar eingeschränkter wäre, Verbraucher vor Lock-Tarifen und Energieanbietern mit unseriösen Praktiken zu schützen, da die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Objektivität des Portals den Handlungsspielraum und die Bewertungsfähigkeit einschränken. Normative Entscheidungen, wie der Ausschluss von bestimmten Anbietern oder von bestimmten Tarifbedingungen, die mit einer starken Wertung einhergehen müssten, sind für ein staatliches Portal schwerer zu treffen als für private Portale, da der Rechtfertigungsdruck höher ist. Auch die Möglichkeit der Bewertung von Energieanbietern auf einem staatlichen Portal ist zwar rechtlich nicht ausgeschlossen, praktisch jedoch unüblich. Damit ist ein Instrument, die Verbraucher vor potenziellen „schwarzen Schafen“ oder Fallstricken zu bewahren, in seiner Anwendbarkeit eingeschränkt. Sofern nicht zusätzlich Regulierungen für bestehende private Portale eingeführt würden, ist zudem unklar, inwiefern die Verbraucher, die die privaten Portale weiterhin nutzen, besser vor den identifizierten Defiziten geschützt würden.

Zudem ist zu erwarten, dass es zu Einbußen bei den **Stärken des Status quo** kommen könnte. Durch die notwendige Standardisierung der Datenerhebung bei einer Meldepflicht, begrenzte finanzielle und personelle Kapazitäten sowie mangelnden Wettbewerbsdruck besteht die Gefahr, dass sich die Bedienungsfreundlichkeit des staatlichen Portals, der Umgang mit Komplexität und Dynamik sowie die Flexibilität für schnelle Anpassung an Veränderungen auf dem Markt eher verschlechtern würden im Vergleich zu privaten Portalen. Die Erfahrungen von CNMC zeigen z.B., dass sich das staatliche Portal schwer damit tut, neue Tarifformen, zeitnah zu erfassen. Auch E-Control berichtet von Herausforderungen, mit begrenzten Kapazitäten Tarifinnovationen zeitnah in der Tarifdatenbank sowie im Vergleich berücksichtigen zu können. Private Portale haben hingegen meist mehr Kapazitäten zur Verfügung und mehr Spielraum zu experimentieren. Unsere Recherche ergab zudem, dass die Bedienungsfreundlichkeit sowie die Suchindividualisierung durch Filter bei staatlichen Portalen meist schlechter ausgeprägt sind. Zudem würde ein staatliches Portal keine direkten Wechselmöglichkeiten anbieten. Erfahrungen aus Belgien bestätigen, dass gewinnorientierte Portale meist höhere Anstrengungen unternehmen, um eine gute Bedienungsfreundlichkeit zu erzielen und um neue Entwicklungen und Preisänderungen auf dem Markt zeitnah abbilden zu können.<sup>100</sup>

Außerdem ist zu bedenken, welche Auswirkungen die Einrichtung eines staatlichen Portals auf den bestehenden Markt der Vergleichsportale haben könnte. Während es grundsätzlich möglich ist, dass neben einem staatlichen Portal private Portale weiterexistieren, ist jedoch zu erwarten, dass die Einrichtung eines staatlichen Portals weitreichende Auswirkungen auf den existierenden Markt von privaten Portalen hätte. Eventuell ist mit Arbeitsplatzverlusten zu rechnen. Im österreichischen Fall hat sich gezeigt, dass durch die Existenz eines staatlichen Portals faktisch dominierende Standards für den Markt gesetzt werden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Markt von privaten Preisvergleichsportalen im Energiebereich weder in Österreich noch in Spanien stark ausgeprägt war

---

<sup>100</sup> Council of European Energy Regulators (2016). Guidelines of Good Practice on Comparison Tools in the new Energy Market Design. A public consultation paper, S. 20

vor Einrichtung des staatlichen Portals, während der deutsche Markt bereits etabliert ist. In Belgien hingegen existieren neben den drei von regionalen Energieregulierern betriebenen Vergleichsportalen (Flandern (VREG), Brüssel (BRUGEL), Wallonien (CWaPE)) weiterhin private Vergleichsportale. Allerdings berichtet der CEER, dass die Koexistenz in Belgien auch bereits für Spannungsfelder gesorgt hat, da gewinnorientierte private Vergleichsportale es teilweise als unfairen Wettbewerb empfinden, gegenüber dem Verbraucher mit staatlichen Portalen konkurrieren zu müssen.<sup>101</sup> Diese Erfahrungen deuten die Gefahr an, dass die Vielfalt in der Darstellungsweise und in verschiedenen Filtermöglichkeiten und Bewertungsansätzen sich auch in Deutschland eher reduzieren würde durch die Einrichtung eines staatlichen Portals. Die Verbraucher wären dadurch eventuell in ihren Möglichkeiten, eine Darstellung nach eigenen Präferenzen zu nutzen, eher eingeschränkt.

Es besteht zudem die Möglichkeit, dass Verbraucher weiterhin auf die etablierten privaten Portale zurückgreifen würden und das staatliche Portal aufgrund schlechterer Bedienungsfreundlichkeit und mangelnden direkten Wechselmöglichkeiten von den Verbrauchern kaum angenommen wird. In diesem Fall wäre eine Verbesserung der Situation im Hinblick auf die Defizite des Status quo nicht zu erwarten.

**Rechtlich** ist zudem zu bedenken, dass die Einrichtung eines staatlichen Portals zwar keinen Eingriff in die Berufsfreiheit der Portalbetreiber wie ein Verbot mit Genehmigungsvorbehalt darstellt, wohl aber in den freien Wettbewerb eingreift. Derartige staatliche Tätigkeiten müssen sich grundsätzlich ebenfalls am GG messen lassen, hier konkret an Art. 2 I GG, der allgemeinen Handlungs- (bzw. Wettbewerbs-) freiheit sowie an Art. 12 I GG (Berufsfreiheit). Allerdings sind hier wesentlich weitere Grenzen als bei einem Verbot mit Genehmigungsvorbehalt gezogen: So wird die Teilnahme des Staates am Wirtschaftsverkehr nicht generell als unzulässig angesehen.<sup>102</sup> Grundsätzlich wird bei staatlicher Konkurrenz ein Eingriff in den Schutzbereich der Wettbewerbsfreiheit verneint, da es sich lediglich um „eine weitgehend systemimmanente Verschärfung des marktwirtschaftlichen Konkurrenzdrucks“ handele.<sup>103</sup> Nur wenn sich die öffentliche Hand bei der wirtschaftlichen Betätigung zu Lasten der privaten Konkurrenz nicht marktkonform verhält, soll ein Eingriff in Betracht kommen, insbesondere bei Monopolstellungen oder bei Verdrängungswettbewerb.<sup>104</sup>

Ist daher im Prinzip eine staatliche Betätigung möglich und zulässig, kann der Staat sich aber nicht durch Wahl einer Privatrechtsform seinen grundrechtlichen Bindungen entziehen.<sup>105</sup> Daraus resultiert, dass der Staat grundsätzlich allen Anbietern zunächst Zugang zur Plattform zu gewähren hat und nur durch entsprechend nachprüfbar objektive Kriterien Bewerber abweisen kann. Das schließt nicht aus, dass der Staat Empfehlungen und Warnungen aussprechen kann – hier gelten die gleichen Kriterien wie im Bereich der staatlichen Produkt-

---

<sup>101</sup> Council of European Energy Regulators (2016). Guidelines of Good Practice on Comparison Tools in the new Energy Market Design. A public consultation paper, S. 20

<sup>102</sup> S. Maunz/Dürig/Di Fabio GG Art. 2 Rn. 120 mwNachw.

<sup>103</sup> BVerwGE 71, 183 (193).

<sup>104</sup> BVerwGE 39, 329 (336f.); BVerwG, DVBl. 1996, 152 (153).

<sup>105</sup> Allg.M., s. Maunz/Dürig/Di Fabio GG Art. 2 Rn. 122 mwNachw.

warnung, insbesondere das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für die Empfehlung bzw. Warnung.<sup>106</sup> Hierzu hat das BVerfG in der Glykolwein-Entscheidung gerade im Hinblick auf staatliche Informationen ausgeführt:

„Informationen unterliegen wie jedes Staatshandeln dem Sachlichkeitsgebot (vgl. BVerfGE 57, 1 <8>). Bei marktbezogenen Informationen richten sich die Anforderungen auch nach den Funktionserfordernissen des Wettbewerbs. Wertungen dürfen nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen. Die Information darf auch bei zutreffendem Inhalt in der Form weder unsachlich noch herabsetzend formuliert sein. Im Übrigen ist die Verbreitung von Informationen unter Berücksichtigung möglicher nachteiliger Wirkungen für betroffene Wettbewerber auf das zur Informationsgewährung Erforderliche zu beschränken.“

Hinsichtlich der Haftungsrisiken gilt wiederum das oben bereits Ausgeführte: Gegenüber Dritten (Verbrauchern, Nutzern) kann der Staat seine Haftung beschränken, indem er die Tätigkeit des Portals als allein im Allgemeininteresse definiert. Allerdings dürfte dies nichts an der Haftung gegenüber Anbietern ändern, die z.B. in diskriminierender Weise nicht zum Portal zugelassen werden und dadurch Vermögenseinbußen erleiden. Auch bestehen Zweifel, ob derartige Haftungsausschlüsse angesichts der eindeutig auf Verbraucher bzw. Nutzer ausgerichteten Tätigkeit, die nicht allein im Interesse der Aufrechterhaltung eines Marktes erfolgen, verfassungsrechtlich unbedenklich sind.

In der Umsetzung dieses Handlungsansatzes wäre man dementsprechend mit mehreren Herausforderungen konfrontiert: Die Notwendigkeit der Einrichtung eines staatlichen Portals wäre rechtlich zu begründen und bedürfte einer gesetzlichen Grundlage, um Produktbewertungen vorzunehmen. Es müssten ausreichende finanzielle sowie personelle Kapazitäten bereitgestellt werden. Das staatliche Portal müsste Lösungsansätze für den geeigneten Umgang mit der Dynamik und Innovationsfreudigkeit des Energiemarktes finden, sowie für die verbrauchergerechte Ausgestaltung des staatlichen Portals. Dies beinhaltet eine Reihe von normativen Entscheidungen wie die Wahl der Voreinstellungen und Filtermöglichkeiten, aber auch den Umgang mit Lock-Tarifen und Energieanbietern mit unseriösen Geschäftspraktiken. Die Konsequenzen für den bestehenden Markt der privaten Vergleichsportale müssten zudem abgewogen werden.

### 5.4.3. Ansatz 3: Staatliche Datenerhebung und -bereitstellung (angelehnt an die MTS-K)

#### 5.4.3.1. Beispiel der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K)

Um mehr Transparenz und mehr Wettbewerb bei den Kraftstoffpreisen zu fördern, wurde die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K)<sup>107</sup> ins Leben gerufen.

---

<sup>106</sup> Grundlegend BVerfGE 105, 252 – Glykol; s. auch OLG Stuttgart NJW 1990, 2690 – Birkel; monographisch von *Danwitz*, Verfassungsfragen staatlicher Produktempfehlungen, 2003.

<sup>107</sup> Es gibt zudem noch die Markttransparenzstelle für den Energiegroßhandel (MTS-E). Diese verfolgt jedoch eine völlig andere Zielsetzung. Die MTS-E dient rein der internen Information und Kontrolle, um Insiderhandel, Marktmachtmissbrauch und Marktmanipulation zu identifizieren. Die gesammelten Daten sind hochsensibel und nicht für die Öffentlichkeit vorgesehen. Das Konzept der MTS-E lässt sich demnach nicht auf den Fall der Energievergleichsportale, die in erster Linie den Verbraucher informieren sollen, übertragen. Desweiteren ging aus den Interviews hervor, dass sich auch bei der Art der gesam-

Seit Ende August 2013 sind Tankstellenbetreiber oder Unternehmen mit Preissetzungshoheit über diese Tankstellen verpflichtet, sich zu registrieren und jegliche Preisänderungen von den gängigen Kraftstoffarten in Echtzeit an die MTS-K zu übermitteln.

Die MTS-K ist beim Bundeskartellamt angesiedelt, wo diese in einem standardisierten Format übermittelten Informationen gesammelt werden. Verbraucherinformationsdienste (VID) können sich bei der MTS-K registrieren, wenn sie die Daten nutzen wollen. Die MTS-K stellt die Daten dann an die registrierten VIDs bereit, sofern sie folgende Bedingungen erfüllen:

- Die durch die MTS-K zur Verfügung gestellten Daten müssen verwendet werden, um die Verbraucher über die bundesweit aktuellen Kraftstoffpreise zu informieren.
- Die Verbraucherinformation muss auf Dauer angelegt sein und mittels eines bundesweit verfügbaren Informationsdienstes veröffentlicht werden.
- Der Nutzerkreis darf nicht beschränkt werden.

Die Datenerfassung der MTS-K umfasst einerseits Informationen über die Tankstellen und andererseits die Preisdaten zu den gängigen Kraftstoffsorten Super E5, Super E10 und Diesel. Änderungen in den Preisdaten müssen von den Tankstellenbetreibern spätestens nach 5 Minuten an die MTS-K gemeldet werden. Die Datenerfassung ist jedoch im Vergleich mit Strom- und Gastarifen vergleichsweise wenig komplex in ihrer Ausgestaltung, da der Treibstoffmarkt dies bisher nicht erfordert.

#### *5.4.3.2. Beschreibung des Szenarios*

In Anlehnung an die Funktionsweise der MTS-K könnte eine MTS für Energieendkundenpreise (im Folgenden MTS-EP abgekürzt) eingerichtet werden.

Dieses Szenario hätte in erster Linie Implikationen für den Aspekt der Datenerhebung. Der Staat würde eine Meldepflicht für Energietarife implementieren und die Daten zentralisiert sammeln. Im Gegensatz zum staatlichen Portal (siehe Ansatz 2) würde der Staat jedoch kein eigenes Vergleichsportal betreiben, sondern die Darstellung und den Vergleich der Tarife privaten Anbietern überlassen, denen er die Daten bereitstellt. Die Bereitstellung könnte entweder unentgeltlich oder gegen einen bestimmten Betrag erfolgen.

---

melten Daten keine sinnvollen Anknüpfungspunkte ergeben. Obwohl sich beide Fälle mit dem Energiemarkt auseinandersetzen, sind die für den Energiegroßhandel relevanten Informationen sehr verschieden von denen, die für den Energieendkundenmarkt relevant sind. Die Tatsache, dass die Informationen des Energiegroßhandels zudem nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind und hohen Sicherheitsanforderungen genügen müssen, führt zudem dazu, dass die Daten zu Energietarifen für Endkunden gesondert von den sensiblen Energiegroßhandelsdaten gesammelt und verarbeitet werden müssten, um keine Sicherheitsrisiken einzugehen. Dadurch würde eine völlig neue zusätzliche Infrastruktur für die Datensammlung und Erhebung der Energieendkundenpreisdaten notwendig und es ergeben sich keine Synergien mit der Infrastruktur der MTS-E. Die Einbindung der MTS-E in EU Strukturen sorgt zudem dafür, dass es sich noch schwieriger gestalten würde, die MTS-E auch auf den Energieendkundenbereich zu erweitern.

Die Nutzung der zentralisiert erhobenen und bereitgestellten Daten könnte an Anforderungen für die Vergleichsportale geknüpft werden, die weitreichender sein könnten als es bei der MTS-K aktuell der Fall ist. In diesen Anforderungen könnten auch Vorgaben für die Bereiche der Portalstruktur (z.B. Transparenzvorgaben) und der Ausgestaltung und Darstellung der Vergleichsergebnisse gemacht werden. Die Einhaltung dieser Vorgaben sollte dann durch eine Prüfung gewährleistet werden. Diese Prüfung könnte entweder regelmäßig (z.B. einmal jährlich) oder auf Verdacht des Regelverstoßes durchgeführt werden.

#### 5.4.3.3. *Bewertung des Handlungsansatzes*

Es stellt sich die Frage, inwiefern die Einrichtung einer MTS-EP die **Defizite des Status quo** beheben könnte. Zuerst ist festzuhalten, dass der Ansatz der MTS-EP voraussichtlich in erster Linie Auswirkungen auf die Datenqualität haben würde. Probleme bei der Vollständigkeit, der Aktualität und mit Inkonsistenzen zwischen verschiedenen Webseiten könnten so vermieden werden. Allerdings sind Mängel bei der Datenqualität eher ein geringfügiges Defizit des Status quo. Preisdifferenzen sind meist strategischer Natur und nur in Ausnahmefällen wurden Mängel bei Tarifdetails und der Aktualität festgestellt. Die Marktabdeckung in der Datenerhebung war bei den größeren Portalen für den Energiesektor auch meist zufriedenstellend, sofern man durch Änderungen der Voreinstellungen den angezeigten Markt darauf erweitert, nicht nur provisionsbasierte Tarife zu umfassen.

Die schwerwiegenderen Defizite des Status quo liegen eher in der Ausgestaltung des Vergleichs und der Darstellung der Daten. Da ein Großteil der Vergleichsportale weiterhin gewinnorientiert arbeiten würde, bleibt der Interessenkonflikt zwischen Provisionsbezug und Verbraucherinteressen größtenteils bestehen. Die MTS-EP hätte nur Einfluss auf die aktuellen Defizite in der Ausgestaltung und Darstellung des Vergleichs, wenn der Datenbezug diesbezüglich mit Vorgaben für die Portale verbunden wäre. Wie genau diese Vorgaben zu Voreinstellungen und sonstiger Darstellungsweise gestaltet werden sollten, würde jedoch eine große Herausforderung für die MTS darstellen. Hier stellt sich das gleiche Problem wie bereits bei der Definition von (verpflichtenden) Mindeststandards (siehe Ansatz 1).

Ein Vorteil im Vergleich zum Status quo wäre, dass durch die Möglichkeit eines Entzugs des Datennutzungszugangs ein gewisser Druck auf die Vergleichsportale ausgeübt werden könnte, die Vorgaben umzusetzen. Durch eigene Datenerhebung könnten sich Vergleichsportale diesen Vorgaben jedoch jederzeit entziehen.

Die zentrale Datenbereitstellung senkt zudem die Markteintrittsbarrieren für kleinere, innovative Portale. Für Verbraucherzentralen oder andere nicht-gewinnorientierte Dienstleister würden so die Kosten gesenkt, selbst Portale zu betreiben (wobei der personelle und finanzielle Aufwand für die Aufbereitung und Darstellung der Daten ebenfalls erheblich ist). Die Marktmacht der momentan dominierenden zwei Marktführer könnte dadurch etwas eingeschränkt werden.

Die Einführung einer MTS-EP hätte jedoch auch Auswirkungen auf die **Stärken des Status quo**. So ist insbesondere zu beachten, dass der Energiemarkt deut-

lich komplexer und dynamischer ist als der Markt für Kraftstoffe. Angemessene Vorgaben für die zentrale Datenerhebung zu definieren, stellt daher eine nicht zu unterschätzende Herausforderung dar. Die für die zentralisierte Datenerhebung notwendige Standardisierung könnte sich wie bei einem staatlichen Portal negativ auf die Fähigkeit auswirken, schnell und flexibel auf Veränderungen und Innovationen im Markt der Energietarife reagieren zu können. Neuartige Tarife könnten somit nicht oder nur mit Verzögerung erfasst werden und die Innovationsfähigkeit und Dynamik des Marktes wäre eventuell gehemmt.

Aus **rechtlicher Perspektive** ist festzuhalten, dass die Pflicht zur Meldung von Konditionen etc. wiederum einen Eingriff in die Grundrechte der Anbieter darstellt – allerdings im Hinblick auf Art. 12 I GG nur im Bereich der Berufsausübungsfreiheit, so dass hier wesentlich geringere Anforderungen gelten. Demgemäß kann zur Überwindung einer mangelnden Markttransparenz der Staat von den Betreibern bestimmte Daten anfordern – allerdings muss eine solche Pflicht geeignet und erforderlich sein, um die Markttransparenz herzustellen oder zumindest zu verbessern, die vorher nicht gegeben war.

Aus haftungsrechtlicher Sicht gilt wiederum, dass der Staat Haftungsrisiken eingeht, wenn er falsche Parameter oder Methoden verwendet, um Daten zu sammeln und weiterzugeben. Zwar ist auch hier denkbar, dass eine solche Transparenzstelle nur im öffentlichen Interesse tätig ist<sup>108</sup> – was jedoch durch den bezweckten Nutzen für den Verbraucher/Nutzer eher fraglich ist, erst recht im Hinblick auf Anbieter, die durch falsche Parameter Vermögenseinbußen erleiden.

Die Herausforderungen dieses Ansatzes liegen demnach primär im flexiblen Umgang mit der Dynamik und Innovationsfreudigkeit des Energiemarktes trotz Standardisierung sowie in der Definition von effektiven, jedoch nicht zu restriktiven Vorgaben für den Datenbezug durch private Vergleichsportale.

#### 5.4.4. Ansatz 4: Staatliche Förderung eines unabhängigen privaten Portals

##### 5.4.4.1. Beschreibung des Szenarios

Eine weitere Möglichkeit wäre die öffentliche Förderung eines Portals, das durch einen privaten, jedoch gemeinnützig-orientierten Akteur betrieben wird. Dies könnte sowohl eine Verbraucherschutzorganisation als auch z.B. die Stiftung Warentest sein. Die existierenden gewinnorientierten privaten Portale würden somit einen weiteren Mitwettbewerber erhalten, der nicht dem Interessenkonflikt der Profitmaximierung unterliegt.

Auch diese Alternative könnte mit einer Meldepflicht für Energietarife kombiniert werden, die die Informationsbeschaffungskosten für das öffentlich geförderte Portal ebenso wie für alle anderen Portale, die sich den Kriterien für die Datenbereitstellung unterziehen wollten, senken würde. In diesem Szenario gehen wir jedoch davon aus, dass nur die Förderung eines unabhängigen privaten Portals stattfindet, ohne dass eine Meldepflicht zusätzlich eingeführt wird.

---

<sup>108</sup> S. dazu oben Fn. 98

#### 5.4.4.2. Bewertung des Handlungsansatzes

Ein öffentlich gefördertes gemeinnützig-orientiertes Portal würde nicht dem Interessenkonflikt der Gewinnorientierung unterliegen, was sich positiv auf einige **Defizite des Status quo** auswirken würde. So wären irreführende Werbentarife oder intransparente Geschäftsbedingungen weniger wahrscheinlich als bei gewinnorientierten privaten Portalen. Auch in Punkto Wahl der Voreinstellungen würde ein solches Portal verbraucherorientierter agieren als es provisionsbasierte Portale tun. Dies könnte sich positiv auf den angezeigten Markt (unter Voreinstellungen) und den Schutz vor unseriösen Anbietern oder nicht-empfehlenswerten Tarifen auswirken. Allerdings stünde auch ein solches Portal vor der Herausforderung, wertende Entscheidungen über Voreinstellungen zu treffen.

Begrenzte finanzielle und personelle Kapazitäten könnten sich überdies negativ auf die derzeitigen **Stärken des Status quo** wie die Datenqualität, die Bedienungsfreundlichkeit und die Fähigkeit, schnell auf Veränderungen reagieren zu können, auswirken. Außerdem würde ein solches Portal voraussichtlich keine kostenfreien direkten Wechselmöglichkeiten anbieten können.

Außerdem ist festzustellen, dass das geförderte Portal nur ein Wettbewerber auf dem bestehenden Markt wäre. Auf die Verhaltensweisen der gewinnorientierten Portale wird es nur einen Einfluss haben, wenn es dem geförderten Portal gelingt, eine möglichst große Nutzerschaft für sich zu gewinnen. Ob sich das geförderte Portal trotz begrenzter Kapazitäten, mangelnden direkten oder nicht kostenfreien Wechselmöglichkeiten und hohen Werbeausgaben der Wettbewerber gegenüber der Konkurrenz behaupten könnte, ist unklar. Die Nutzer der anderen Portale wären weiterhin mit den bestehenden Defiziten konfrontiert.

Die **größte Schwäche** dieser Handlungsalternative ist jedoch die Tatsache, dass mit großer Wahrscheinlichkeit ein Akteur die Betreiberrolle einnehmen würde, der aktuell eher auf der Seite des „kritischen Blicks“ steht – wie zum Beispiel die Stiftung Warentest oder die Verbraucherzentralen. Als Mitwettbewerber der derzeitigen Portale wäre es aber für diesen Akteur nicht mehr möglich, diese Portale kritisch zu bewerten. Die Verbraucher könnten damit einen wichtigen kritischen Akteur der „Checks and Balances“ verlieren. Man muss sich daher die Frage stellen, ob der Einfluss eines kritischen Akteurs in der „Prüferrolle“ auf die Verhaltensweisen aller Portale nicht größer wäre als durch ein im Wettbewerb stehendes nicht-gewinnorientiertes Portal.

Aus **rechtlicher Sicht** ist zunächst zu betonen, dass sich, wie bereits erwähnt, der Staat nicht durch Wahl einer privaten Rechtsform seinen grundrechtlichen Bindungen entziehen kann. Dies gilt natürlich auch, wenn der Staat einen privaten Betreiber subventioniert. Aus grundrechtlicher Sicht gelangen hier die gleichen Schranken zur Anwendung als wenn der Staat sich selbst am Wettbewerb beteiligen würde, mithin möglicherweise Eingriffe in Art. 2 I GG, 12 I GG. Grundsätzlich hält die Rechtsprechung Subventionen zur Lenkung für zulässig.<sup>109</sup> Der Gesetzgeber genießt einen weiten Gestaltungsspielraum<sup>110</sup> Solange die Regelung

<sup>109</sup> BVerfGE 122, 210 (231 f.); BVerfGE 117, 1 (32 f.).

<sup>110</sup> BVerfGE 93, 319 (350).

sich auf eine der Lebenserfahrung nicht geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebensverhältnisse stützt und der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt wird, kann sie verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden.<sup>111</sup>

Neben den – eher weit gezogenen – verfassungsrechtlichen Schranken kann ferner das europarechtliche Beihilfenrecht eingreifen, das hier nur in Ansätzen entfaltet werden kann.<sup>112</sup> Nach Art. 107 AEUV können staatliche Unterstützungen für bestimmte Wirtschaftsbetriebe nur unter bestimmten Bedingungen europarechtlich gerechtfertigt sein, da der AEUV möglichst Wettbewerbsverfälschung im Binnenmarkt ausschließen will. Ob es sich um ein gemeinnütziges Portal ohne Gewinnerzielungsabsicht handelt, ist für die Anwendung des Art. 107 AEUV ohne Belang; jegliche wirtschaftliche Betätigung genügt nach Auffassung des EuGH.<sup>113</sup> Nicht jede Subventionierung oder staatliche Leistung ohne eine marktübliche Gegenleistung kann indes als Beihilfe qualifiziert werden; erforderlich ist vielmehr eine Wettbewerbsverfälschung, wenn der Geförderte auf einem sachlich, zeitlich und räumlich relevanten Markt zulasten seiner (potentiellen) Konkurrenten durch die Beihilfe verbessert wird.<sup>114</sup> Legt man diesen Maßstab an, fällt jede staatliche Unterstützung eines bestimmten Vergleichsportals unter den Beihilfenbegriff – mit der Folge, dass nur bei Vorliegen der in Art. 107 AEUV genannten Tatbestände eine Beihilfe zulässig ist.

Allerdings hängt die Anwendung von Art. 107 AEUV davon ab, dass es sich um eine Beeinträchtigung des „Handels zwischen Mitgliedstaaten“ handelt, mithin nicht um einen rein innerstaatlichen Handel.<sup>115</sup> Entscheidend ist die Wettbewerbssituation mit anderen Anbietern aus anderen EU-Staaten oder auf deren Märkten. Angewandt auf die staatliche Unterstützung von Portalen ist daher maßgeblich, ob diese Portale sich nur auf Anbieter aus dem Inland beziehen und ob es keine Portale aus anderen EU-Mitgliedstaaten gibt, die entsprechende Vergleiche für das Inland anstellen. Letztlich kommt es hier auf den jeweiligen Einzelfall, ob bei deutschen Vergleichsportalen eine solche rein innerstaatliche Wirkung anzunehmen ist – die Regel dürfte angesichts der europaweiten Verzahnung der Wirtschaft eher eine Auswirkung auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten sein.

Auf den ersten Blick scheint für Vergleichsportale, die sich an Verbraucher wenden, der Befreiungstatbestand des Art. 107 Abs. 2 lit. a) AEUV einschlägig. Doch betrifft dieser nur Beihilfen, durch die eine bestimmte Gruppe („einzelne“), nicht aber alle Verbraucher begünstigt werden. Da aber Vergleichsportale sich an eine unbestimmte Zahl von Verbrauchern richten, würde eine staatliche Beihilfe nicht den Tatbestand des Art. 107 Abs. 2 lit. a) AEUV erfüllen. Andere Befreiungstatbestände dürften ebenso wenig einschlägig sein, wie etwa sektorale Beihilfen, worunter die Förderung bestimmter notleidender Wirtschaftszweige, etwa Fischerei

---

<sup>111</sup> BVerfGE 110, 274 (293); BVerfGE 117, 1 (32).

<sup>112</sup> S. dazu etwa die umfangreiche Kommentierung von Calliess/Ruffert/Cremer AEUV Art. 107

<sup>113</sup> EuGH, Rs. C-244/94, Slg. 1995, I-4013, Rn. 17 (Fédération française des sociétés d'assurance u. a.).

<sup>114</sup> EuGH Rs. C-457/00, Slg. 2003, I-6931, Rn. 103 (Belgien/Kommission); EuGH Rs. C-409/00, Slg. 2003, I-1487, Rn. 74 (Spanien/Kommission); EuGH Rs. C-372/97, Slg. 2004, I-3679, Rn. 71 (Italien/Kommission); Einzelheiten bei Calliess/Ruffert/Cremer AEUV Art. 107 Rn. 32 f..

<sup>115</sup> Calliess/Ruffert/Cremer AEUV Art. 107 Rn. 39 mwNachw.

oder Stahl, verstanden wird. Dies gilt auch für die weiteren in Art. 107 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Ausnahmen, etwa Regionalbeihilfen, über Beihilfen zur Abwendung von wirtschaftlichen Störungen bis hin zu Betriebsbeihilfen.

Handelt es sich um Portale mit rein innerstaatlichen Auswirkungen und ohne Konkurrenten aus dem EU-Ausland kommt es nach nationalem Recht zunächst darauf an, ob die Subvention durch eine gesetzliche Ermächtigung gestützt ist. Liegt eine solche vor, bemisst sich deren Zulässigkeit an den dargelegten verfassungsrechtlichen Schranken. Bestehen dagegen keine speziellen gesetzlichen Vorschriften, kommt eine lauterkeitsrechtliche Kontrolle nach den allgemeinen Grundsätzen in Betracht, insbesondere bei nach §§ 3 I, 4 Nr. 4 UWG wegen gezielter Behinderung der Mitbewerber und wenn sie eine unzulässige Zweckentfremdung öffentlicher Mittel darstellt.<sup>116</sup>

Summa summarum sind aus rechtlicher Sicht einer Subventionierung eines bestimmten Vergleichsportals äußerst enge Grenzen gesetzt – die in den meisten Fällen nicht erfüllt sein dürften (Art. 107 AEUV).

Die Herausforderungen bei diesem Ansatz – neben den rechtlichen Bedenken – bestehen dementsprechend darin, es trotz begrenzter Kapazitäten zu schaffen, verbraucherfreundlichere Standards für private Vergleichsportale auf dem Markt durchzusetzen und den Verlust eines „Akteurs mit kritischem Blick“ auszugleichen.

#### 5.4.5. Ansatz 5: Freiwillige Zertifizierung

##### 5.4.5.1. Beschreibung des Szenarios

Eine weitere Möglichkeit, wie sie z.B. in Großbritannien umgesetzt wurde, ist die Einführung eines freiwilligen Zertifizierungssystems für Vergleichsportale im Energiebereich, durch das sich Vergleichsportale prüfen und auszeichnen lassen können. Im Unterschied zu gesetzlichen oder anderweitig verpflichtenden Mindeststandards wäre es den Portalen freigestellt, ob sie sich den definierten Standards unterziehen wollen.

Die freiwilligen Mindeststandards würden Vorgaben für die teilnehmenden Vergleichsportale festlegen. Diese Vorgaben könnten sowohl den Bereich der Datenerhebung als auch den Bereich der Portalstruktur sowie der Ausgestaltung und Darstellung der Vergleichsergebnisse definieren. Die Prüfung der Einhaltung der definierten Kriterien könnte durch ein regelmäßiges z.B. jährlich abgehaltenes Audit stattfinden oder nur anlassbezogen.

##### 5.4.5.2. Erfahrungen aus Großbritannien

Der Ansatz der freiwilligen Zertifizierung für private Vergleichsportale wurde zum Beispiel In Großbritannien gewählt.

##### **Fallbeispiel Ofgem Confidence Code (Großbritannien)**

Im Jahr 2013 hat die britische Regulierungsbehörde Ofgem den „Confidence Code“ von der britischen Verbraucherorganisation Consumer Focus übernom-

---

<sup>116</sup> S. dazu statt vieler Köhler/Bornkamm/Köhler UWG § 3a Rn. 2.76 mwNachw.

men. Der Confidence Code ist ein freiwilliges Zertifizierungssystem für heimische Energievergleichsportale. Der Code wurde speziell für Vergleichsportale im Energiebereich entwickelt und deckt damit Marktspezifika gezielt ab. Der Code wurde im Jahr 2015 überarbeitet und aktualisiert.<sup>117</sup>

Der Code definiert Mindeststandards, an die sich Energievergleichsportale halten müssen, wenn sie durch Ofgem zertifiziert werden und das Siegel tragen wollen. Zurzeit sind 12 Portale durch den Confidence Code zertifiziert. Zertifizierten Portale müssen sich einmal im Jahr einem Monitoring unterziehen, dessen Kosten sie selbst tragen. Die Zertifizierungskriterien wurden nach der Übernahme des Confidence Codes durch Ofgem verschärft, insbesondere im Hinblick auf die Marktabdeckung („Whole of Markets“) und die Wahl der Voreinstellungen.

Zertifizierte Vergleichsportale dürfen auch Provisionszahlungen von Energieanbietern entgegennehmen, unter der Voraussetzung, dass diese die Objektivität des Vergleichsergebnisses nicht beeinflussen. Zertifizierte Portale verpflichten sich desweiteren, Filterungen in erster Linie als „Opt-in“ zu gestalten, damit der Nutzer diese aktiv wählen muss. Bei einer durch den Filter eingeschränkten Ergebnisliste muss das Portal laut Ofgem eine einfache Möglichkeit anbieten, die uneingeschränkte Ergebnisliste zum Vergleich anzeigen lassen zu können (ohne erneute Eingabe aller Daten).

Bezüglich der Datenerhebung fordert der Code, dass ein Vergleichsportal verhältnismäßige Anstrengungen unternimmt, um alle für die jeweilige Region verfügbaren Tarife anzuzeigen. Zudem fordert Ofgem, vom Portal darüber informiert zu werden, wenn ein Energieanbieter einen Tarif vom Vergleichsportal entfernen lassen möchte, obwohl der Tarif weiterhin angeboten wird. Neue Tarife oder Änderungen müssen so schnell wie möglich (spätestens nach zwei Arbeitstagen) eingetragen werden. Die Quellen der Daten und die Erhebungsmethode sollten transparent gemacht werden. Sollte die Tarifdatenbank oder der Tarifrechner anderen zur Verfügung gestellt werden, so dürfen diese sich nicht auf das Ofgem-Zertifikat berufen und der zertifizierte Hauptdienstleister kann unter Umständen für Verfehlungen der Drittpartei zur Verantwortung gezogen werden. Dies kann die Entstehung von Klonportalen bzw. Partnerportalen vermeiden, die unter anderen Namen auf die gleichen Tarifdatenbanken und/oder -rechner zurückgreifen und damit für zusätzliche Intransparenz für Verbraucher sorgen können.

Die Zertifizierung untersagt zudem jegliche Form von Werbung für Energieanbieter auf der Hauptseite des Vergleichsportals oder der Seite mit den Vergleichsergebnissen. Bei portaleigenen Bewertungen müssen die zugrundeliegenden Kriterien Ofgem gegenüber zur Beurteilung (Review) offengelegt werden, und sollten auf objektiven und transparenten Kriterien sowie einer konsistenten, regelmäßig aktualisierten (min. alle 12 Monate) und möglichst alle Anbieter umfassenden Anwendung beruhen. Alternativ kann auf Bewertungen von anerkannten Verbraucherschutzorganisationen zurückgegriffen werden (z.B. Citizens Advice).

Im Vergleich zu den Empfehlungen des Multi-Stakeholder Dialogs zu Vergleichsportalen (MSDCT) der EU und den Empfehlungen des CEER sind die aktuellen Zertifizierungskriterien des Confidence Codes in vielerlei Hinsicht detaillierter

---

<sup>117</sup> Ofgem (2015). Confidence Code – Code of Practice for Online Domestic Price Comparison Services.

und strenger. Insbesondere die Vorgaben zur Marktabdeckung (Whole of Markets) und den Voreinstellungen wurden dafür kritisiert, die Portale stark in ihren Differenzierungsmöglichkeiten zu beschränken. Die britische Wettbewerbsbehörde CMA (Competition and Markets Authority) hatte sich im Rahmen einer groß angelegten Energiemarktstudie dafür ausgesprochen, die Anforderungen insbesondere bezüglich der Marktabdeckung daher zu senken.

#### 5.4.5.3. Bewertung des Handlungsansatzes

Inwiefern eine freiwillige Zertifizierung dazu beitragen kann, die **Defizite des Status quo** zu beheben, hängt ähnlich wie bei den verpflichtenden Mindeststandards davon ab, wie genau die Vorgaben ausgestaltet werden. Der Confidence Code schützt die Nutzer der zertifizierten Portale durch ein Verbot von Werbung auf der Seite des Tarifvergleichs vor irreführenden Werbetarifen. Durch Vorgaben zur Transparenz können sich Verbraucher zudem ein besseres Bild darüber machen, inwiefern sie dem jeweiligen Portal vertrauen möchten. Die "Whole of Markets"-Vorgabe, die für eine möglichst vollständige Marktabdeckung durch die Portale sorgen soll, ist jedoch teilweise als zu restriktiv kritisiert worden. Insbesondere für Portale mit geringeren Ressourcen wurde diese Vorgabe als übermäßige Belastung bezeichnet, die zudem den Markteintritt für neue Anbieter erschwert.

Durch die Erfahrungen mit dem Confidence Code zeigt sich demnach die Herausforderung, effektive und trotzdem angemessene Kriterien zu definieren. Im Gegensatz zu verpflichtenden Mindeststandards hätten diese jedoch nur Auswirkungen auf die freiwillig teilnehmenden Portale. Die Teilnahme von Vergleichsportalen wird wiederum einerseits davon abhängen, wie schwer die Vorgaben zu erfüllen sind und andererseits, wie hoch der Bekanntheitsgrad und das Verbrauchervertrauen in das Siegel ist. Es besteht die Gefahr, dass das Siegel für Verbraucher nur ein weiteres unter vielen Siegeln wäre, und für Verbraucher letztendlich bei der Wahl des Vergleichsportals kaum eine Rolle spielt. In diesem Fall wäre nicht damit zu rechnen, dass der Ansatz der freiwilligen Zertifizierung eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Status quo erzielen würde. Wenn die Kosten für das Audit zudem von den Portalen selbst getragen werden müssen (wovon auszugehen wäre), dann erschwert dies die Möglichkeit für kleinere oder nicht-gewinnorientierte Portale sich am Markt zu halten. Die Marktmacht der dominierenden privaten Portale würde somit weiter gefestigt.

Auch im Hinblick auf die **Stärken des Status quo** sind ähnliche Punkte zu beachten, wie bereits bei der Definition von verpflichtenden Mindeststandards (Ansatz 1) oder der Anforderungen für den Datenbezug bei der MTS-EP (Ansatz 3). Werden die Anforderungen zu kleinteilig und restriktiv definiert, besteht die Gefahr, negative Auswirkungen auf die Bedienungsfreundlichkeit, die Diversifizierungsmöglichkeiten oder die Flexibilität im Umgang mit Dynamik und Innovation auszulösen. Die Erfahrungen von Ofgem haben gezeigt, dass Vorgaben zur Gestaltung aller Suchfilter als „Opt-in“ – welches quasi einem Verbot von Voreinstellungen gleichkommt – die Möglichkeiten der Vergleichsportale erheblich eingeschränkt hat, sich durch Differenzierung positiv voneinander abzuheben. Die Fähigkeit, Verbraucher durch Voreinstellungen vor bestimmten Fallstricken wie z.B. Pakettarifen zu schützen, ist somit ebenfalls eingeschränkt. Die Definition von angemessenen Vorgaben unterliegt daher einem gewissen Lernprozess, was ei-

nen flexiblen Prozess zur regelmäßigen Revision und Überarbeitung der Kriterien in Rücksprache mit Stakeholdern erfordert.

Die Erfahrungen des Confidence Code zeigen jedoch auch, dass private Vergleichsportale durchaus bereit zu sein scheinen, sich freiwillig solchen Anforderungen zu unterziehen. Dies mag insbesondere überraschen, da die Kriterien von Ofgem im Vergleich zu den Vorschlägen des CEER oder des Multi-Stakeholder-Dialogs der EU recht streng und restriktiv sind.

Aus **rechtlicher Sicht** bestehen jedenfalls aus staatlicher Perspektive keine besonderen Vorgaben, da es sich gerade um freiwillige Zertifizierungen handelt. Allenfalls für diejenigen, die die Standards festlegen und die Zertifizierungen durchführen, können sich Haftungsrisiken aus UWG sowie §§ 823 ff. BGB ergeben, wenn sich die Standards bzw. Zertifizierungen als irreführend oder ohne tatsächliche Grundlage erweisen.

Die Herausforderung dieses Ansatzes liegt ebenso wie bei Ansatz 1 und Ansatz 3 darin, effektive Vorgaben zu definieren, die jedoch nicht zu restriktiv sind. Hinzu kommt, dass die Anreize für Vergleichsportale groß genug sein müssen, sich freiwillig den Vorgaben zu unterwerfen.

#### 5.4.6. Ansatz 6: Regelmäßige, umfassende Tests privater Portale durch einen unabhängigen Akteur

##### 5.4.6.1. Beschreibung des Szenarios

Ein Ansatz, der einen eher geringen Eingriff in den Markt der Vergleichsportale bedeuten würde und auf die staatliche Definition von Vorgaben für Vergleichsportale verzichten würde, wäre eine Intensivierung und Ausweitung der bereits stattfindenden Tests durch unabhängige Akteure. In diesem Szenario gehen wir davon aus, dass alle bestehenden Portale umfassenderen Tests unterzogen werden als dies bisher der Fall ist. Diese Tests sollten in regelmäßigen zeitlichen Abständen stattfinden (z.B. einmal im Jahr), möglichst alle relevanten Teilnehmer des Marktes der Vergleichsportale abdecken und in ihren Testkriterien möglichst viele Bereiche erfassen, die als relevante Kritikpunkte identifiziert wurden. Optimaler Weise sollten die Ergebnisse der Tests Verbrauchern *unentgeltlich* zur Verfügung gestellt werden. In diesem Fall ist eine Finanzierung der Tests durch öffentliche Mittel nötig.

##### 5.4.6.2. Bewertung des Handlungsansatzes

Umfangreichere Tests von Vergleichsportalen im Energiebereich können dazu beitragen, ein höheres Bewusstsein bei Verbrauchern für die **Defizite des Status quo** zu schaffen und den Wettbewerbsdruck auf die privaten Portale, Defizite zu beheben, zu erhöhen. Auch wenn die Umsetzung von Kritik nicht verpflichtend wäre, so haben qualitativ hochwertige Tests, wie sie z.B. durch die Stiftung Warentest, Ökotest oder die Marktwächter sporadisch durchgeführt werden, schon heute einen gewissen Einfluss auf die Verhaltensweisen der Portale. Für gewinnorientierte Portale wirken sich schlechte Testbewertungen negativ auf die Nutzerzahlen und damit den Gewinn aus. Positive Bewertungen hingegen, mit denen geworben werden kann, sind für die Portale geschäftsfördernd. Daher haben die Portale Anreize, in den Tests möglichst gut abzuschneiden und Kritik möglichst

umzusetzen, wie dies zum Beispiel mit der Implementierung von „Stiftung Warentest“-Filtereinstellungen geschehen ist. Die Tests können Verbrauchern mehr Orientierung geben, indem sie für Transparenz bei den Stärken und Schwächen der einzelnen Vergleichsportale sorgen. Außerdem können die Tests Verbraucher über potenzielle Fallstricke aufklären und Hinweise zum Umgang mit den Vergleichsportalen geben. Dadurch wären Verbraucher besser in der Lage, Defizite wie eine eingeschränkte Marktabdeckung durch Voreinstellungen oder irreführende Werbetarife selbst zu identifizieren und zu umgehen.

Hinsichtlich der **Stärken des Status quo** ist festzustellen, dass die erhöhte Transparenz der Stärken und Schwächen der Vergleichsportale den Wettbewerbsdruck fördern würde und sich damit voraussichtlich positiv auf die Bedienungsfreundlichkeit und die Kreativität für neue Innovationen oder eine schnelle Anpassung an Veränderungen auswirken würde. Vergleichsportalen mit innovativen Ansätzen und einer besonders verbraucherfreundlichen Ausrichtung würde durch die Tests zudem schneller zu einem gewissen Bekanntheitsgrad verholfen, was die Marktmacht der dominierenden Portale senken könnte.

Die Ausgestaltung der Tests erlaubt zudem viel Flexibilität, die Testkriterien an veränderte Anforderungen anzupassen und ggf. neue Defizite zu identifizieren.

Aus **rechtlicher Sicht** ist zu beachten, dass eine verstärkte Unterstützung durch eine zusätzliche Finanzierung etwa der Stiftung Warentest an den grundrechtlichen Bindungen des Staates nichts ändert. Mit anderen Worten muss der Staat auch bei indirekten Maßnahmen die Grundsätze der Neutralität und Sachlichkeit einhalten, in diesem Fall dadurch, dass sichergestellt ist, dass die entsprechenden Tester anerkannte Methoden einhalten, Neutralität wahren lassen und die nötige Sachkunde aufweisen.<sup>118</sup> Gerade für die Stiftung Warentest wird davon ausgegangen, dass diese Kriterien eingehalten werden;<sup>119</sup> die kompetenziellen Fragen werden hier nicht näher thematisiert, zumal sie die Stiftung Warentest insgesamt betreffen.

Die Herausforderung bei diesem Ansatz besteht darin, für ausreichende Kapazitäten zu sorgen, um die Tests flächendeckend und umfassend durchführen zu können.

#### 5.4.7. Ansatz 7: Kein Eingreifen in den Markt der Energievergleichsportale

##### 5.4.7.1. Beschreibung des Szenarios

Wie bereits beschrieben zeichnet sich der Energiemarkt durch eine hohe Dynamik aus. Auch die Vergleichsportale durchlaufen einen stetigen Wandel. Neue Akteure und neue Geschäftsmodelle tauchen auf dem Markt auf, andere Akteure verschwinden. Durch diese Dynamik ergibt sich das Potential, dass sich der Markt der Vergleichsportale auch ohne regulatorischen Eingriff demnächst grundlegend verändern wird. Dieses Szenario diskutiert daher die aktuellen Tendenzen auf dem Markt der Energievergleichsportale und die potentiellen Implikationen.

---

<sup>118</sup>Grundlegend die die Stiftung Warentest betreffenden Entscheidungen des BGH BGHZ 65, 325; BGH NW 1987, 2222, 2224; BGH NW 1997, 2593, 2594.

<sup>119</sup> *Dolde* ZHR 174 (2010), 517 (522 f.) mwNachw.

#### 5.4.7.2. Bewertung des Handlungsansatzes

Die identifizierte Kritik an Energievergleichsportalen resultiert vorwiegend aus dem bisher verbreiteten Geschäftsmodell der Vergleichsportale, sich über von Energieanbietern bezahlten Provisionen für die Vermittlung von Vertragsabschlüssen zu finanzieren. Dadurch haben viele Vergleichsportale einen Anreiz, Verbrauchern über die Wahl der Voreinstellungen und über Werbetarife diejenigen Tarife bevorzugt vorzuschlagen, die für sie mit möglichst hohen Provisionszahlungen durch die Energielieferanten einhergehen. Doch es gibt bereits jetzt schon ein paar Vergleichsportale, die angeben, nicht gewinnorientiert zu arbeiten und die sich bemühen, Verbraucher möglichst unabhängig von geschäftlichen Interessen zu beraten. Finanztip.de zum Beispiel beschreibt sich selbst als "gemeinnützig" und gibt an, dass seine Empfehlungen vollkommen unabhängig von den eventuellen Zahlungen über sogenannte Affiliate Links erstellt werden. Auch Hauspilot und Energieverbraucherportal.de bemühen sich, möglichst unabhängig und verbraucherfreundlich zu beraten. Gewinnen diese Portale größere Marktanteile, so könnte sich dies positiv auf die Praktiken von gewinnorientierten Portalen auswirken.

Es ist jedoch noch ein weiterer Trend festzustellen: In den letzten Jahren sind Anbieter in den Markt eingetreten, die Verbrauchern anbieten, sie beim Management ihrer Verträge zu unterstützen und z.B. an Kündigungsfristen zu erinnern oder automatisch Wechselschläge zu unterbreiten. Neue Anbieter wie switchup.de versprechen einen langfristigen "Rundum-Kümmer-Service" für den Wechsel des Stromanbieters.<sup>120</sup> Auch Vergleichsportaltreiber haben den Trend erkannt. Verivox Prime bietet gegen eine jährliche Servicegebühr an, Verbrauchern kontinuierlich über persönliche Beratung Vorschläge für den Anbieterwechsel bei Strom-, Gas-, DSL- und Kfz-Verträgen zu unterbreiten und verspricht den Kunden somit eine Ersparnis von mindestens 250€ im ersten Jahr.<sup>121</sup> Andere Anbieter bieten ähnliche Wechselservices an (z.B. <https://www.white-grid.de>, das von eon-Agile betrieben wird). Es ist vorstellbar, dass der Anbieterwechsel in Zukunft vollständig durch einen (bevollmächtigten) Dienstleister übernommen werden wird, der die günstigste Option für Verbraucher sucht und den Wechsel für Verbraucher automatisch vollzieht. Diese neuen Dienstleistungen zielen nicht nur auf den einmaligen Wechsel ab, sondern auf die dauerhafte Beratung ihrer Kunden. Daher ist zu erwarten, dass diese Anbieter es vermeiden werden, Kunden Tarife von Energieanbietern mit unseriösen Praktiken vorzuschlagen, da dies die Kundenzufriedenheit gefährden könnte. Dies könnte Kunden dieser Dienstleister einen gewissen Schutz vor "schwarzen Schafen" bieten.

Diese Veränderungen können sich auch auf die Verbreitung der oftmals als nicht verbraucherfreundlich kritisierten Lock-Tarife auswirken. Momentan setzen viele vermeintlich günstige Energieanbieter noch auf die Strategie, neue Kunden über hohe Bonuszahlungen und günstige Preise im ersten Jahr anzulocken, während die Verluste des ersten Jahres ab dem zweiten Jahr über deutlich höhere Preise wieder kompensiert werden. Diese Strategie versucht demnach, möglichst viele

---

<sup>120</sup> SwitchUP (ohne Datum). Der Autopilot für Ihren Stromtarif. Abgerufen von: <https://www.switchup.de/adw?gclid=CJe0zq2AodlCFbAy0wod0Y4DiA>

<sup>121</sup> Verivox (ohne Datum). Ich lasse jetzt sparen – mit Verivox Prime. Abgerufen von: <https://www.verivox.de/prime/?gclid=CLuX7KuAodlCFbAy0wod0Y4DiA>

Verbraucher über eine kurzfristige hohe Ersparnis zum Wechsel zu ihnen zu bewegen. Langfristig setzt die Strategie jedoch darauf, dass die Kunden nach dem Wechsel zu dem jeweiligen Anbieter wieder in die alte Trägheit verfallen, und den Anbieter nicht fortwährend wechseln. Sollten sich die neuen Geschäftsmodelle zur Unterstützung des Vertragsmanagements jedoch beim Verbraucher durchsetzen, werden sich die Energieanbieter dazu gezwungen sehen, ihre bisherige Strategie zu überdenken, da sie sich nicht mehr rechnet. Der Markt der Energietarife könnte sich dementsprechend verändern, und eines der identifizierten Defizite des Status quo – die Dominanz von Lock-Tarifen – könnte in Zukunft bereits eine geringere Rolle spielen als bisher. Durch die Einführung von Smart Metern ist zudem zu erwarten, dass sich die Vielfalt und Komplexität der angebotenen Energietarife weiter erhöht.

Es gilt daher, diese Entwicklungen auf dem Markt der Energievergleichsportale sowie dem Energiemarkt bei der Wahl des Handlungsansatzes mit zu berücksichtigen. Ebenso sollte bedacht werden, inwiefern diese neuen Dienstleistungen eventuell regulatorisch mitberücksichtigt werden müssten.

## 5.5. Erwartete Auswirkungen auf die Wechselaktivität

Diese Studie befasst sich primär mit der Fragestellung, durch welche Regelungen die Qualität von Energievergleichsportalen verbessert werden könnte und sollte. Allerdings besteht das übergeordnete Ziel letztlich darin, die Verbraucher stärker zum Wechsel ihres Energieanbieters zu animieren und dadurch den Wettbewerb auf den Strom- und Gasmärkten zu stärken. Zur Erreichung dieses Ziels ist zu bedenken, dass die Wechselaktivität durch verschiedene Faktoren beeinflusst wird. Diese Einflussfaktoren sowie die zu erwartenden Effekte der sieben Handlungsansätze auf die Wechselaktivität werden in dem folgenden Abschnitt untersucht.

### 5.5.1. Einflussfaktoren auf die Wechselaktivität

Für Verbraucher, die sich bereits dafür entschieden haben, ein Vergleichsportal für den Energieanbieterwechsel zu nutzen, werden mehrere Faktoren eine Rolle spielen, ob sie den Wechsel über das Portal letztendlich vollziehen. Dies betrifft die Fragen, wie groß das Vertrauen in das jeweilige Vergleichsportal ist, ob das Vergleichsportal leicht zu bedienen ist und ob es einfache, also kostenfreie und mit wenig Aufwand verbundene, Wechselmöglichkeiten bietet.

Allerdings gibt es viele Verbraucher, die den Schritt, ein Energievergleichsportal für den Wechsel aufzusuchen, bisher nicht in Betracht ziehen. Denn wie in Kapitel 2.2.3 festgestellt wurde, ist ein wichtiger Grund für die Wechselmüdigkeit darin begründet, dass das Interesse und die Aufmerksamkeit für das Thema des Energieanbieterwechsels bei vielen Verbrauchern eher gering ausgeprägt sind. Ein weiterer Grund scheint das mangelnde Vertrauen in den Energiemarkt insgesamt zu sein.

Um die zu erwartenden Effekte der unterschiedlichen Handlungsansätze auf die Wechselaktivität einzuschätzen, ergeben sich demnach insgesamt folgende Faktoren für Verbraucher:

- Wie gut ist die Usability (Bedienungsfreundlichkeit und Individualisierbarkeit) des Vergleichsportals?
- Bietet es einfache (kostenfreie und mit wenig Aufwand verbundene) Wechselmöglichkeiten?
- Wie hoch ist das Vertrauen in das Vergleichsportals?
- Wie hoch ist das Vertrauen in den Energiemarkt im Allgemeinen?
- Wie hoch ist das Niveau der Aufmerksamkeit und des Interesses für das Thema Energieanbieterwechsel?

### 5.5.2. Bewertung der zu erwartenden Effekte auf die Wechselaktivität

Für die Handlungsansätze sind unterschiedliche Implikationen für die Wechselaktivität zu erwarten:

Ein **staatliches Portal** wäre voraussichtlich aufgrund begrenzter finanzieller und personeller Kapazitäten durch eine mindere Usability gekennzeichnet. Zudem würde ein staatliches Portal keine direkten Wechselmöglichkeiten anbieten. Ob ein staatliches Portal das Vertrauen der Verbraucher stärken könnte, hinge u.a. davon ab, inwiefern es dem Portal gelingt, die Verbraucher vor Fallstricken bei der Tarifauswahl bewahren zu können. Die hohen Anforderungen an die Objektivität und die dadurch eingeschränkten Möglichkeiten, Bewertungen oder Vorfilterungen anzubieten, könnten sich jedoch sogar negativ auf das Vertrauen der Verbraucher in das Portal und den Energiemarkt allgemein auswirken. Zudem wird ein staatliches Portal geringere Ausgaben für Awareness-Raising Kampagnen tätigen, während private gewinnorientierte Portale derzeit durch die Werbegaben dazu beitragen, die allgemeine Aufmerksamkeit für das Thema Energieanbieterwechsel zu erhöhen. All diese Faktoren könnten sich letztendlich sogar negativ auf die Wechselaktivität auswirken. Auch der Blick nach Österreich zeigt, dass die Wechselquote dort eher niedrig ist. So gibt der österreichische Fall keinen besonderen Anlass zu vermuten, dass die Wechselaktivitäten durch ein staatliches Portal gesteigert werden kann.

Ansätze, die auf der **Definition von Mindeststandards** beruhen, sehen sich alle mit der Herausforderung konfrontiert, geeignete Vorgaben zu definieren. Dies ist sowohl für verpflichtende Mindeststandards der Fall als auch für die Anforderungen an den Datenzugang im Falle einer MTS-EP oder für eine freiwillige Zertifizierung. Gelingt es, die Vorgaben so zu definieren, dass sie einige Defizite des Status quo effektiv adressieren, ohne neue Defizite zu schaffen, dann kann sich dies positiv auf das Vertrauen der Verbraucher in die Vergleichsportale und somit auch auf die Wechselaktivität auswirken. Der positive Effekt wäre voraussichtlich größer, wenn die Vorgaben für alle Vergleichsportale verpflichtend wären und nicht nur durch einen Teil der Portale erfüllt würden.

Die **Förderung eines gemeinnützigen Vergleichsportals** könnte das Vertrauen in Vergleichsportale stärken, sofern das Portal von den Verbrauchern genutzt oder es Standards für den Markt setzen würde. Dies könnte sich positiv auf die Wechselaktivität der Verbraucher auswirken. Dies setzt jedoch ebenso voraus, dass es einem gemeinnützigen Portal tatsächlich besser gelingt, normative Entscheidungen z.B. bezüglich der Voreinstellungen zugunsten der Verbraucher zu treffen. Allerdings ist zu erwarten, dass ein gemeinnütziges Portal durch begrenzte finanzi-

elle und personelle Kapazitäten eine schlechtere Usability vorweisen würde. Insbesondere der Wegfall von direkten (bzw. kostenlosen) Wechselmöglichkeiten über das Portal würde die Hürden für den Wechsel zudem erhöhen. Diese beiden Aspekte könnten den positiven Effekt der verbraucherfreundlicheren Ausgestaltung sogar überkompensieren und damit die Wechselaktivität eher schwächen. Erschwerend könnte der Wegfall eines kritischen Akteurs das Vertrauen in den Energiemarkt und die Portale zusätzlich belasten. Zudem sprechen die in Kapitel 5.4.4.2 geäußerten rechtlichen Bedenken gegen diesen Ansatz.

Für den Ansatz der **Ausweitung der regelmäßigen Tests** durch eine unabhängige Institution ist zu vermuten, dass die objektive Bewertung in den Tests sowie die Aufklärung der Verbraucher über mögliche Fallstricke dazu beitragen kann, das Vertrauen der Verbraucher in die Vergleichsportale und den Energiemarkt im Allgemeinen zu stärken. Die Tests fördern zudem über die erhöhte Transparenz der Stärken und Schwächen der Portale den Wettbewerb und können dadurch Portale dazu animieren, Defizite zu beheben und die Usability sogar weiter zu erhöhen. Außerdem würde durch die Veröffentlichung der Testergebnisse eine erhöhte Aufmerksamkeit für das Thema des Energieanbieterwechsels geschaffen. Private Vergleichsportale mit einer guten Bewertung in den Tests könnten zudem die Aufmerksamkeit durch erhöhte Werbemaßnahmen noch weiter steigern. Insgesamt ist zu erwarten, dass sich diese Punkte positiv auf die Wechselaktivität auswirken würden.

Auch für den Fall, dass **kein Eingriff in den Markt der Vergleichsportale** vorgenommen wird, ist durch die aktuellen Veränderungen auf dem Markt zu erwarten, dass diese sich auch auf die Wechselaktivität auswirken könnten. Geschäftsmodelle, die darauf angelegt sind, Verbraucher langfristig in ihrem Vertragsmanagement und speziell der Energieanbieterwahl zu unterstützen, können für Verbraucher in zweierlei Hinsicht von Vorteil sein. Einerseits schaffen sie Vertrauen und senken den Aufwand für den Verbraucher. Andererseits ist es durch die Art der Dienstleistung nicht mehr notwendig, dass Verbraucher selbst eine hohe Aufmerksamkeit für das Thema Energieanbieterwechsel haben, sofern sie sich einmal für den Service registriert haben. Sofern Verbraucher demnach bereit sind, für diese Dienstleistung etwas zu bezahlen, könnten diese neuen Geschäftsmodelle zur Erhöhung der Wechselaktivität beitragen.

## 5.6. Zusammenfassende Bewertung aller Handlungsoptionen

Wie die Analyse zeigt, ist von keinem der analysierten Handlungsansätze allein zu erwarten, dass er alle identifizierten Defizite des Status quo zufriedenstellend adressieren kann. Zudem ist festzustellen, dass bei einigen Handlungsansätzen die Gefahr besteht, dass Stärken des Status quo teilweise eingebüßt oder sogar neue Defizite geschaffen würden. Das Potential, für eine Verbesserung gegenüber dem Status quo zu sorgen, ohne Stärken einzubüßen, hängt zudem stark von den Details der Ausgestaltung des jeweiligen Ansatzes ab.

Die Herausforderung für Ansätze, die auf der Definition von Mindeststandards beruhen (ob verpflichtend, freiwillig, oder an den Datenbezug gebundene Vorgaben) ist es, Vorgaben zu definieren, die die Defizite des Status quo effektiv adressieren können, ohne zu restriktiv und unflexibel zu sein. Gelingt dies nicht, so erzielen die Vorgaben nicht nur keine Verbesserung für Verbraucher, sie können

sich sogar negativ auswirken. Die Diskussion um die Anforderungen des Ofgem Confidence Codes zeigen zum Beispiel, dass zu restriktive Vorgaben die Diversifizierungsmöglichkeiten der Vergleichsportale und somit den Wettbewerb einschränken können. Für bestimmte Bereiche gestaltet sich die Formulierung solcher Vorgaben voraussichtlich einfacher als für andere. Beispiele hierfür sind Anforderungen an die Transparenz des Finanzierungsmodells und der Portalverflechtungen oder die Korrektheit und Aktualität der Daten. Die Definition von geeigneten Vorgaben, um Verbraucher besser vor Lock-Tarifen oder Energieanbietern mit unseriösen Praktiken zu schützen, sind hingegen weniger offensichtlich. Zudem ist bei der Ausgestaltung der Vorgaben zu beachten, dass gesetzliche Vorgaben den Nachteil haben können, dass diese meist weniger flexibel sind, um auf Änderungen und Innovationen im Markt angemessen und schnell zu reagieren. Verpflichtende Vorgaben haben jedoch den Vorteil, dass sie für alle Vergleichsportale gelten würden.

Auch Ansätze, die mit einer Tarifmeldepflicht verbunden wären, und daher eine gewisse Standardisierung der Datensammlung und -bereitstellung erfordern, könnten den Umgang mit Dynamik und Innovation erschweren. Durch die hohe Komplexität und Dynamik des Marktes der Energietarife ist es eine große Herausforderung, für eine Balance aus Standardisierung und Flexibilität zu sorgen. Zudem ist davon auszugehen, dass staatliche Portale oder die für die Datensammlung zuständige Behörde zu wenig Ressourcen und keine wettbewerblichen Anreize hätten, einen großen Aufwand bei der Ausgestaltung zu betreiben.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass der bestehende Markt privater Vergleichsportale Vorteile bietet. Während sich ein staatliches Portal auf eine Darstellungsweise festlegen muss, die zudem hohen rechtlichen Anforderungen genügen muss, erlaubt der Wettbewerb zwischen privaten Portalen es besser, mit verschiedenen Darstellungsweisen zu experimentieren und verschiedene Präferenzen der Verbraucher zu bedienen. Der Wettbewerbsdruck fördert zudem die Usability, die schnelle Anpassung an Veränderungen und den Umgang mit Innovation.

Im Hinblick auf das übergeordnete Ziel, die Wechselaktivität zu erhöhen, kommen wir überdies zu dem Schluss, dass nicht bei allen Ansätzen ein positiver Effekt zu erwarten wäre. Bei einem staatlichen Portal besteht sogar die Gefahr, einen gegenteiligen Effekt zu erzielen. Auch Mindeststandards jeglicher Art werden das Vertrauen der Verbraucher voraussichtlich nur erhöhen können, wenn sie bestehende Defizite effektiv beheben, ohne neue zu schaffen. Die Förderung eines gemeinnützigen Portals könnte zwar das Vertrauen der Verbraucher fördern, eine schlechtere Usability, mangelnde kostenfreie Wechselmöglichkeiten und der Verlust eines Akteurs mit "kritischem Blick" könnten sich allerdings letztendlich negativ auf die Wechselaktivität auswirken. Am besten geeignet für das Ziel, die Wechselaktivität zu fördern, scheint hingegen der Ansatz der regelmäßigen Prüfung der Vergleichsportale durch eine unabhängige Institution. Dieser Ansatz schafft Vertrauen sowie Wissen bei Verbrauchern und erhöht zudem die Aufmerksamkeit für das Thema des Energieanbieterwechsels. Auf diese Weise können auch Verbraucher erreicht werden, die sich nicht bereits mit der Nutzung eines Vergleichsportals für den Anbieterwechsel auseinandergesetzt haben. Die aktuellen Tendenzen auf dem Markt der Vergleichsportale, auch langfristige Dienstleistungen im Bereich des Vertragsmanagements und eines Anbieterwechsels

selservice anzubieten, könnten sich langfristig ebenfalls positiv auf die Wechselbereitschaft auswirken - auch ohne staatlichen Eingriff in den Markt.

Eine weitere wesentliche Erkenntnis ist, dass sich bestimmte Defizite, die das Vertrauen der Verbraucher in die Portale sowie den Energiemarkt im Allgemeinen belasten, nur sehr schwer durch eine Regulierung der Vergleichsportale erzielen lassen. Diese sind insbesondere die von uns als besonders kritisch eingeschätzten Defizite des mangelnden Schutzes vor Lock-Tarifen und vor „Schwarzen Schafen“ unter den Energieanbietern. Während Vergleichsportale dazu beitragen können, die negativen Auswirkungen auf Verbraucher abzumildern, liegt das Grundproblem nicht bei den Portalen selbst, sondern bereits auf dem Markt der Energieanbieter. Einige Implikationen hierzu werden daher im nächsten Kapitel thematisiert.

Letztlich ist auch zu berücksichtigen, dass für alle Handlungsansätze, abgesehen vom Ansatz, der keinen Eingriff in den Markt der Vergleichsportale vorsieht, zudem Kosten in unterschiedlicher Höhe entstehen würden, die vom Staat getragen werden müssten.

Aus rechtlicher Sicht werden die unterschiedlichen Intensitäten, mit denen der Staat in die Marktprozesse eingreifen würde, durch entsprechende verfassungs- und europarechtliche Anforderungen reflektiert, einschließlich möglicher (Staats-) Haftungsrisiken.

## 6. Handlungsempfehlungen

Aus der Analyse der Defizite und Stärken des Status quo sowie der untersuchten Handlungsansätze leiten wir eine Reihe von Handlungsempfehlungen ab. Einerseits ist übergeordnet festzustellen, dass das derzeitige Angebot an privaten Energievergleichsportalen in Deutschland viele Stärken aufweist und informierten Verbrauchern bereits viele Vorteile bietet. Handlungsansätze sollten daher darauf abzielen, die Stärken des Marktes weiter auszubauen und diese nicht durch übermäßig restriktive Ansätze zu gefährden. Andererseits sind weiterhin bei vielen der privaten Vergleichsportalen Fallstricke für Verbraucher zu finden, sodass Verbraucher nicht immer davon ausgehen können, über die Vergleichsportale stets den für sie besten Tarif empfohlen zu bekommen.

Um Verbraucher besser vor Fallstricken zu schützen und das Vertrauen in die Vergleichsportale und den Energiemarkt insgesamt zu stärken, empfehlen wir im Folgenden zum einen eine Kombination von Maßnahmen, die direkt bei den Vergleichsportalen ansetzen (Kapitel 6.1). Zum anderen ergänzen wir diese Maßnahmen durch Ansätze auf dem Markt der Energieanbieter (Kapitel 6.2). Überdies diskutieren wir, inwiefern sich unsere Handlungsempfehlungen mit Regulierungsinitiativen der EU-Kommission decken.

### 6.1. Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Energievergleichsportalen

Wie die Analyse der Handlungsempfehlungen gezeigt hat, verspricht kein Ansatz, die identifizierten Defizite des Status quo allein hinreichend zu adressieren. Teilweise müssen sogar potenzielle negative Auswirkungen auf die Stärken des Status quo oder auf die Wechselaktivität berücksichtigt bzw. mitigiert werden. Die größte Herausforderung ist hierbei, die Verbraucherinteressen effektiv und flächendeckend zu schützen, ohne die Innovation und Dynamik des Marktes zu unterbinden oder neue Defizite zu schaffen. Hierbei gilt es auch, Lösungsansätze zu finden, die auf noch nicht absehbare Entwicklungen reagieren können.

Daher empfiehlt sich aus unserer Sicht eine Kombinationslösung verschiedener Ansätze für den Umgang mit Energievergleichsportalen. Hierdurch kann ein verpflichtender Rahmen geschaffen werden, während gleichzeitig Flexibilität im Umgang mit Veränderungen und Unsicherheiten gewährleistet werden kann. Die Kombinationslösung umfasst:

- (1) Definition und Umsetzung von ausgewählten verpflichtenden Mindeststandards für Energievergleichsportale durch eine Behörde**
- (2) Regelmäßige, umfassende unabhängige Tests der Vergleichsportale durch unabhängige Institute und Verbraucherorganisationen**

Die Analyse sowie die Erfahrungen aus anderen Bereichen (wie der MTS-K) und Ländern haben gezeigt, dass es sehr herausfordernd und oft wenig zielführend ist, Vorgaben für Vergleichsportale bis ins Detail zu definieren. Die Kombination von verpflichtenden Standards mit regelmäßigen unabhängig durchgeführten Tests erlaubt, dass für den Verbraucherschutz essentielle Aspekte, bei denen

weitgehende Einigkeit über deren Ausgestaltung herrscht, für alle Energievergleichsportale verpflichtend geregelt werden können, während von einer starren und unflexiblen Regulierung von Details oder umstrittenen Aspekten abgesehen werden kann. Die unabhängigen Tests von Energievergleichsportalen fungiert als Gegengewicht, um die Umsetzung der definierten Mindeststandards zu überprüfen und durch die Flexibilität der Testkriterien darüberhinausgehende und neue Aspekte zu bewerten und ggf. neuen Handlungsbedarf für die Mindeststandards zu identifizieren.

Im Folgenden werden die Handlungsempfehlungen im Detail vorgestellt.

#### 6.1.1. Definition und Umsetzung von ausgewählten verpflichtenden Mindeststandards für Energievergleichsportale durch eine Behörde

Der Vorteil verpflichtender Mindeststandards ist, dass durch sie eine flächendeckende Umsetzung sichergestellt werden kann. Denn eine freiwillige Zertifizierung (Handlungsansatz 5) sowie an den Datenbezug gebundene Anforderungen für Vergleichsportale (Handlungsansatz 3) können letztlich nicht verhindern, dass sich bestimmte Anbieter den Vorgaben entziehen. Auch laufen diese Ansätze Gefahr, sich nicht am Markt durchzusetzen.

Diese Mindeststandards sollten durch eine Behörde festgelegt werden. Hierdurch kann eine höhere Flexibilität gewahrt werden, als wenn die Festlegung durch den Gesetzgeber erfolgen würde. Diese Mindeststandards sollten überdies sukzessive für konkrete Bedarfe definiert werden: Anforderungen sollten zuerst für die Aspekte definiert werden, bei denen ein hoher verbraucherpolitischer Handlungsbedarf besteht und ein Eingriff verhältnismäßig ist. Sofern neue Bedarfe identifiziert werden und eine Einigung über eine sinnvolle Regulierung erzielt werden kann, können die Mindeststandards flexibel ergänzt oder angepasst werden. Dieser Prozess sollte durch einen intensiven Austausch mit den relevanten Stakeholdern begleitet werden. Ein ähnlicher Prozess ist bereits bei der BaFin implementiert worden, hier z.B. in Gestalt der MaRisk.<sup>122</sup>

Wenn die Festlegung der Mindeststandards durch eine Behörde erfolgen sollte, stellt sich die Frage, bei welcher Behörde dies angesiedelt werden würde. In den vergangenen Monaten wurde eine Erweiterung der Kompetenzen des Bundeskartellamts (BKartA) im Bereich des kollektiven Verbraucherschutzes und insbesondere in der digitalen Welt vorgeschlagen,<sup>123</sup> die aber letztlich nur im geringem Umfang umgesetzt wurde. Eine Behörde wie das BKartA mit der Aufgabe zu betrauen, hätte den Vorteil gehabt, dass es sich nicht um eine sektorspezifische Behörde handelt wie dies z.B. bei der BNetzA der Fall wäre. Da viele Vergleichsportale nicht nur Preisvergleiche für den Energiebereich anbieten, ließen sich so Kompetenzen bei Bedarf sektorübergreifend anwenden. Zumindest sollte die Zuständigkeit für die Definition von Mindestanforderungen für Energievergleichsportale auf die BNetzA übertragen werden. Denn sie ist auf der europarechtlichen Grundlage die für den Energiemarkt letztlich zuständige nationale Aufsichts- und Regulierungsbehörde.

---

<sup>122</sup> S. oben Fn. 96

<sup>123</sup> Zeit online (2016). Kartellamt soll Verbraucher im Internet schützen. 21.11.2016, Abgerufen von: <http://www.zeit.de/digital/2016-11/bundeskartellamt-verbraucherschutz-internet-spd>

Desweiteren stellt sich die Frage, für welche Aspekte sich eine verpflichtende Festlegung von Mindeststandards aus heutiger Sicht anbieten würde. Wie bereits in der Analyse angedeutet, könnten Vorgaben bezüglich der Transparenz definiert werden, wie sie u.a. schon § 17 Zahlungsendkontogesetz (ZKG) für Vergleichsportale bei Finanzdienstleistungen vorsieht, wie:

- Offenlegung der Eigentümerstruktur, der Finanzierung und der Unternehmensverbindungen
- Offenlegung der Verflechtungen mit anderen Vergleichsportalen
- Offenlegung des Datums der letzten Aktualisierung der Daten
- Kennzeichnung von Mehrmarken und Mehrtarifen in der Darstellung des Tarifvergleichs
- Kennzeichnung im Falle einer eingeschränkten Marktabdeckung
- Alle genannten Informationen müssen leicht zugänglich und gut sichtbar dargestellt werden

Zudem ließen sich strengere Vorgaben zur Gestaltung von Werbung über das UWG hinaus definieren, um Verbraucher vor irreführenden Werbetarifen zu schützen. Möglichkeiten hierfür wären z.B. ein Verbot der "Position Null" im Ranking oder sogar ein Verbot von Werbung im unmittelbaren Umfeld des Tarifvergleichs, ähnlich wie der Confidence Code dies vorsieht.

Ebenso könnte vorgegeben werden, dass Vergleichsportale den Preisvergleich über einen Vertragszeitraum von zwei Jahren zusätzlich anzeigen, oder zumindest die Möglichkeit dazu anbieten müssen. Dadurch können Verbraucher vor Tarifen mit hohen einmaligen Bonuszahlungen und signifikanten Preiserhöhungen im Folgejahr geschützt werden. Das staatliche Portal von CNMC zeigt standardmäßig die Kosten auch für einen Zweijahreszeitraum an.

Während sich Vorgaben für die Wahl der Voreinstellungen als eher schwierig erwiesen haben, könnten Vergleichsportale zumindest dazu verpflichtet werden, bestimmte Filtermöglichkeiten zusätzlich – und leicht auffindbar – anzubieten. Dies könnte z.B. ein "Alle Tarife-Alle Anbieter"-Filter sein, der den vollständigen Marktüberblick erlaubt. Der Ofgem Confidence Code sieht zudem vor, dass es zu jeder Zeit leicht möglich sein muss, einen vollständigen Vergleich ohne Filterung abrufen zu können, ohne dass es eine Neueingabe aller Daten erfordert.

Eventuell könnten darüber hinaus Regelungen für eine einheitliche Bezeichnung von Öko-Tarifen gefunden werden.

#### 6.1.2. Regelmäßige, umfassende Tests der Vergleichsportale durch unabhängige Institute und Verbraucherorganisationen

Die Komplexität und Dynamik der Strom- und Gasmärkte sowie normative Fragen erschweren es, allein durch verpflichtende Mindeststandards ausreichend und dauerhaften Schutz für Verbraucher zu erzielen. Zudem besteht die Gefahr, dass verpflichtende Mindeststandards unerwünschte Nebenwirkungen hervorrufen. Daher sollte der Ansatz ausgewählter verpflichtender Mindeststandards durch regelmäßige und umfassende Tests durch unabhängige Institute und Verbraucherorganisationen ergänzt werden. Diese Tests können nicht nur die Einhaltung

der verpflichtenden Standards überprüfen, sondern auch neue Defizite oder Anpassungsbedarfe identifizieren.

Zwar könnte argumentiert werden, dass es diese Tests heute bereits gibt. Allerdings zeigt die Analyse der Defizite und Stärken des Status quo, dass nur relativ wenige aktuelle Testergebnisse zu den Vergleichsportalen im Energiebereich verfügbar sind. Diese Tests beschränken sich zudem auf eine eingeschränkte Auswahl der existierenden Portale und auf ausgewählte Testkriterien. Daher sollten diese Tests ausgeweitet, vertieft und regelmäßig durchgeführt werden.

Hierdurch könnte die Transparenz über bestehende Defizite beim Verbraucher erhöht und der Wettbewerbsdruck der Vergleichsportale, diese zu beheben, gesteigert werden. Die Stärken des Status quo – wie die Diversität und die Dynamik in der Anpassung an neue Entwicklungen im Energiemarkt – können somit weiter gefördert werden, während gleichzeitig Anreize geschaffen werden, Defizite abzustellen. Zudem schaffen die Tests mehr Aufmerksamkeit für das Thema Energieanbieterwechsel und erhöhen die Kenntnisse der Verbraucher im Umgang mit Vergleichsportalen. Hierdurch kann die Wechselaktivität der Verbraucher gesteigert werden.

Die Tests könnten durch vorhandene Institutionen, wie den Marktwächter Energie oder die Stiftung Warentest, durchgeführt werden. Um diese umfangreicheren Tests durchführen zu können, muss dafür Sorge getragen werden, dass diese Institutionen mit den nötigen finanziellen und personellen Kapazitäten für diese Aufgabe ausgestattet werden. In rechtlicher Hinsicht ergeben sich keine Bedenken, solange die Kriterien der Sachlichkeit, Neutralität etc. eingehalten werden (siehe hierzu auch die rechtliche Bewertung zum Handlungsansatz 6 im Abschnitt 5.4.6.2).

Damit die Tests ihren aufklärenden Charakter für Verbraucher bestmöglich entfalten können und einen möglichst großen Einfluss auf die Verhaltensweisen der Portale haben können, sollten die Testergebnisse für alle Verbraucher möglichst unentgeltlich und leicht zugänglich zur Verfügung gestellt werden. Eine medienwirksame Präsentation der Ergebnisse wäre ebenfalls ratsam. Außerdem wäre es wünschenswert, wenn Verbrauchern, die das Internet nicht nutzen, die Tests auch offline verfügbar gemacht werden und ggf. offline-Alternativen für den Energieanbieterwechsel (wie die Beratung durch Verbraucherzentralen) genannt werden.

Denkbar wäre es ebenso, einen Schritt weiter zu gehen und ein Metaportal einzurichten, das die Vergleichsportale kontinuierlich umfassend bewertet und den Verbrauchern einen Überblick darüber gibt, welche Stärken und Schwächen die jeweiligen Vergleichsportale haben. Dieses Metaportal könnte Verbraucher zudem darin unterstützen, ein Vergleichsportal zu finden, das ihren Präferenzen am besten entspricht, etwa durch die Möglichkeit der Filterung nach umweltbewussten Portalen. Da viele Vergleichsportale zusätzlich zum Energiebereich noch Vergleiche in anderen Sparten anbieten, würde ein solches Metaportal die Möglichkeit bieten, die Übersicht auf weitere Bereiche auszuweiten, da sich die Qualität der verschiedenen Bereiche bei einem Vergleichsportal durchaus unterscheiden kann.

Solche Maßnahmen können nur dann erfolgreich sein, wenn hierfür eine öffentliche Finanzierung sichergestellt wird. Zur Finanzierung kommen entweder Haus-

haltmittel des Bundes oder Mittel aus dem Sondervermögen des Bundes „Energie- und Klimafonds“ infrage. Diese könnten etwa den Marktwächtern, den Verbraucherorganisationen oder der Stiftung Warentest zur Verfügung gestellt werden.

### Einordnung der Empfehlungen in die derzeitigen Entwicklungen auf der EU Ebene

In den letzten Jahren gab es, wie in Kapitel 3.1.1 erwähnt, auch auf europäischer Ebene Bestrebungen, Rahmenbedingungen für Vergleichsportale zu schaffen. Besonders hervorzuheben ist in diesem Kontext der im November 2016 veröffentlichte Entwurf der EU-Richtlinie zu gemeinsamen Regelungen für den Elektrizitätsbinnenmarkt.<sup>124</sup> Dieser sieht vor, dass Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssen, dass Verbraucher Zugang zu mindestens einem kostenlos verfügbaren Vergleichsinstrument haben, das die im Annex I der Richtlinie definierten Vorgaben erfüllt (Art 14 Abs. 1). Annex I beinhaltet als Anforderungen:

- a. die operative Unabhängigkeit des Vergleichsinstruments und die Sicherstellung, dass Anbieter in den Suchergebnissen gleichbehandelt werden
- b. die Transparenz über die Betreiber des Vergleichsinstruments
- c. die Offenlegung klarer und objektiver Kriterien, auf denen der Vergleich basiert
- d. die Verwendung einer eindeutigen und unmissverständlichen Sprache
- e. die Bereitstellung von zutreffenden und aktuellen Informationen unter Nennung des letzten Aktualisierungsdatums
- f. eine möglichst vollständige Marktabdeckung oder zumindest die Abdeckung eines signifikanten Marktanteils unter Kennzeichnung, dass der Markt in den Ergebnissen nicht vollständig abgedeckt ist, vor Anzeigen der Ergebnisliste
- g. die Einrichtung eines effektiven Prozesses, damit unzutreffende Informationen gemeldet werden können

Der Entwurf der Richtlinie sieht zudem vor, dass ein solches Vergleichsinstrument sowohl durch den Staat als auch durch private Anbieter betrieben werden kann (Art. 14 Abs. 1). Zudem sollen nach Art. 14 Abs. 2 die Mitgliedstaaten einer unabhängigen Behörde die Verantwortung für die Zertifizierung der Vergleichsinstrumente, einschließlich einer laufenden Kontrolle, zuweisen.

Diese Vorschläge des EU-Richtlinienentwurfs stehen grundsätzlich im Einklang mit unseren Empfehlungen. Sowohl die Benennung einer für die Aufsicht über die Vergleichsportale zuständigen Behörde als auch die Ausführungen in Annex I zu den Mindestanforderungen sind mit unseren Empfehlungen vereinbar. Hierbei gehen wir davon aus, dass die Richtlinie als mindestharmonisierend zu verstehen ist.

---

<sup>124</sup> European Commission. (2016). Proposal for a directive of the European Parliament and of the council on common rules for the internal market in electricity. Deutsche Fassung der Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie: Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung), 2016/0380 (COD), Bundesratsdrucksache 187/17.

Unsere Empfehlungen gehen jedoch über den Richtlinienentwurf insofern hinaus, als dass die verpflichtenden Mindeststandards in unserem Modell von *allen* Energievergleichsportalen eingehalten werden müssen. Insofern sehen wir kein wie in der Richtlinie vorgesehene Zertifizierungssystem vor (Art. 14 Abs. 4). Auch sehen wir regelmäßige und umfassende Tests von Energievergleichsportalen vor. Diese sind vom Richtlinien-Vorschlag nicht vorgesehen, sind mit dem europäischen Recht aber vereinbar.

Abschließend sei rechtspolitisch darauf hingewiesen, dass eine Klarstellung über den Harmonisierungscharakter der Richtlinie sinnvoll wäre. Eine Vollharmonisierung würde in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 aus unserer Sicht keinen Sinn ergeben.

## 6.2. Komplementäre Handlungsempfehlungen

Im 2. Kapitel wurde gezeigt, dass es noch eine Vielzahl von Verbrauchern gibt, die bislang davor zurückschrecken, ihren Energieanbieter zu wechseln. Als ein wesentlicher Grund für die Wechselzurückhaltung wurden u.a. auch ein mangelndes Vertrauen in die Energieanbieter gesehen. So wurden die negativen Erfahrungen durch die Unternehmenspleiten von TelDaFax und Flexstrom, sowie nicht-gezahlte Neukundenboni oder versteckte Preiserhöhungen befeuert.

Wenn die Wechselaktivitäten der Verbraucher gefördert werden sollen, dann bedarf es daher nicht nur Anstrengungen, die Qualität der Energievergleichsportale zu verbessern (hierdurch würden nur die Verbraucher erreicht, die bereits grundsätzlich bereit sind, ein Vergleichs- oder Informationsportal zu nutzen), sondern es müssen auch Maßnahmen umgesetzt werden, die über die Vergleichsportale hinausgehen. Diese sollten darauf abzielen, die Aufmerksamkeit der Verbraucher für das Thema Energieanbieterwechsel und das Vertrauen der Verbraucher in die Energieanbieter zu steigern.

Vergleichsportale können einen gewissen Beitrag dazu leisten, Verbraucher vor solchen Praktiken zu schützen, indem sie transparent informieren und aufklären. Allerdings ist zu konstatieren, dass Verbraucherportale in der Vergangenheit auch eher für einen gegenteiligen Effekt verantwortlich waren: Durch ihre Darstellungsweise und die gewählten Voreinstellungen haben sie es begünstigt, dass Tarife und Anbieter auf den vorderen Rankingplätzen dominierten, die aus Sicht der Verbraucherschützer nicht uneingeschränkt zu empfehlen waren.

Dennoch ist festzustellen, dass mit einer Regulierung der Vergleichsportale nur Symptome gemildert werden könnten, da die genannten Defizite ihren Ursprung außerhalb des Marktes der Energievergleichsportale haben. Um Verbraucher effektiv vor unseriösen Geschäftspraktiken von Energieanbietern schützen zu können, sollten daher neben der Kombinationslösung zu den Energievergleichsportalen komplementäre Maßnahmen im Markt der *Energieanbieter* ergriffen werden. Dies sollte geschehen durch:

- Eine verbesserte Aufsicht über die am Markt agierenden Energieanbieter
- Die Förderung von unabhängigen Bewertungen von Energieanbietern
- Eine verbesserte Umsetzung und Durchsetzung der Vorgaben zur Gestaltung von Preiserhöhungsschreiben von Energieanbietern

Diese drei komplementären Empfehlungen werden im Folgenden näher erläutert.

### 6.2.1. Verbesserte Aufsicht über die am Markt agierenden Energieanbieter

Von Unternehmenspleiten von Discount-Stromanbietern wie Flexstrom und Tel-DaFax waren Hunderttausende Kunden betroffen. Auch wenn Kunden keine Angst haben müssen, in einem solchen Fall, ohne Strom- oder Gasversorgung dazustehen, so haben diese Insolvenzen doch viele Verbraucher verunsichert. Mitte Februar 2017 hat nun auch der Energieanbieter Care Energy Insolvenz angemeldet,<sup>125</sup> nachdem die Risiken dieses Anbieters seit Längerem auf dem Markt bekannt waren.

Verbraucherschützer fordern daher bereits seit einiger Zeit eine stärkere Aufsicht über die Energieanbieter. Ein Beitrag hierfür kann ein Marktwächter Energie leisten. Die Verbraucherzentrale Niedersachsen hat bereits im Jahr 2015 einen Marktwächter Energie eingerichtet, um problematische Entwicklungen bei Energieanbietern frühzeitig zu erkennen und diese Informationen z.B. an Regulierungsbehörden und die Öffentlichkeit weiter zu geben.<sup>126</sup> Die Einrichtung von Marktwächtern beim Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) soll zudem im Bundeshaushalt 2017 unterstützt werden.<sup>127</sup>

Gleichwohl kritisieren Verbraucherschützer, dass die BNetzA in der Vergangenheit zurückhaltend reagiert hat, gegen Energieanbieter vorzugehen, bei denen problematische Tendenzen bereits absehbar waren, unter anderem um die Bestandskunden zu schützen.

Wir empfehlen daher, die Aufsicht über die am Markt agierenden Energieanbieter zu verbessern. Hierbei sind insbesondere zwei Punkte von zentraler Bedeutung:

1. In Anlehnung an den Verbraucherbeirat bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen, die bei der BaFin mit einem solchen Instrument gemacht wurden, sollte ein Verbraucherbeirat bei der BNetzA eingerichtet werden. Der Beirat sollte die BNetzA aus Verbrauchersicht bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beraten. Hierfür soll der Beirat regelmäßig tagen, aktuelle verbraucherrelevante Entwicklungen einbringen und die BNetzA auffordern, bestimmten Sachverhalten nachzugehen. In der unten angefügten Box werden Mindestanforderungen an einen solchen Beirat aufgeführt.
2. Zudem sollte im EnWG klargestellt werden, dass die Prüfung der Zuverlässigkeit des Anbieters nach § 5 EnWG durch die BNetzA nicht nur einmal und punktuell erfolgt, sondern laufend überprüft werden muss. Vergleichbar § 35 GewO sollte klargestellt werden, dass die BNetzA dem Anbieter die Geneh-

---

<sup>125</sup> Siehe z.B. n-tv (2017). Care Energy insolvent. Das müssen Kunden jetzt wissen. Abgerufen von: <http://www.n-tv.de/ratgeber/Das-muessen-Kunden-jetzt-wissen-article19711259.html>; oder Verbraucherzentrale (2017). Care Energy: Mit Vollgas in die Insolvenz. Abgerufen von: <https://www.verbraucherzentrale.de/care-energy-insolvenz>

<sup>126</sup> Verbraucherzentrale Niedersachsen (2015). Niedersachsen führt den Marktwächter Energie ein. Abgerufen von: <http://www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/Marktwaechter-Energie>

<sup>127</sup> Energate-messenger (2017). Marktwächter Energie sollen schwarze Schafe melden. Abgerufen von: <http://www.energate-messenger.de/news/171980/marktwaechter-energie-sollen-schwarze-schafe-melden>

migung entziehen muss, wenn dieser sich als unzuverlässig auch nach Erteilung der Genehmigung erweist. Zudem sollte klargestellt werden, dass die BNetzA auch andere Maßnahmen zur Beseitigung von Missständen (ähnlich wie im KWG die BaFin) vornehmen kann, die ein milderes Mittel gegenüber einem Entzug der Genehmigung bzw. Untersagung wegen Unzuverlässigkeit darstellen, z.B. Verbot der Vorwegzahlungen oder Ähnlichem. Flankiert werden kann diese Klarstellung durch ein formelles Recht für anerkannte Verbraucherschutzverbände und Marktwächter, eine Überprüfung der Zuverlässigkeit durch die BNetzA zu beantragen.

### **Mindestanforderungen an Verbraucherbeiräte**

Die Einrichtung eines Verbraucherbeirates an sich stellt noch keine Gewähr dafür dar, dass dieser auch einen effektiven Beitrag für einen Wandel der Behördenkultur in Richtung Verbraucherschutz leistet. Daher kommt es darauf an, *wie* der Verbraucherbeirat konkret ausgestaltet ist. Im Folgenden werden eine Reihe von Faktoren zusammengefasst, die sich bei ähnlichen Institutionen im In- und Ausland als Erfolgsfaktoren herausgestellt haben:<sup>128</sup>

- Der Verbraucherbeirat sollte frei in der eigenen Themensetzung sein und Stellungnahmen zu einer Reihe von Aspekten abgeben können. Hierzu zählen: die Prioritäten der jeweiligen Behörde, die Risikobewertung in der Marktüberwachung, mögliche Sektoruntersuchungen und die Ressourcenausstattung der Behörde.
- Die Behörde sollte dazu verpflichtet werden, die Empfehlungen des Beirates umzusetzen oder aber schriftlich zu begründen, warum Empfehlungen nicht umgesetzt wurden („comply or explain“-Prinzip). - Der Verbraucherbeirat sollte das Recht haben, die Akten der Behörden einzusehen, und er sollte durch die Mitarbeiter der Behörde proaktiv über die jeweiligen Sachverhalte informiert werden. – Den Beiratsmitgliedern sollen auch vertrauliche Informationen zur Verfügung gestellt werden. Dass dem keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken entgegenstehen, zeigt der Vergleich mit dem Aufsichtsrat eines Unternehmens. Aufsichtsratsmitglieder des Unternehmens, die in der Regel betriebsfremd sind, erhalten ebenfalls Zugang zu Informationen, die nach außen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt sind, sie sind allerdings zur Verschwiegenheit über diese Informationen verpflichtet. In diesem Sinne müssten daher auch die Beiratsmitglieder in einem solchen Gremium zur Verschwiegenheit verpflichtet sein.
- Der Beirat sollte durch eine Geschäftsstelle unterstützt werden. Die Geschäftsstelle sollte hierbei sowohl für die inhaltliche Unterstützung der Beiratsmitglieder verantwortlich sein als auch für die Organisation der Treffen.
- Der Beirat sollte über ein eigenständiges Budget verfügen, aus dem u.a. Studien in Auftrag gegeben werden können.

<sup>128</sup> Thorun (2010): *Verbraucherorientierte Finanzaufsicht: Lehren aus britischen und irischen Erfahrungen*, veröffentlicht 25. Mai 2010, S. 37-39.

- Der Beirat sollte auf einer Website öffentlich Rechenschaft über seine Tätigkeit ablegen. Hierzu zählen u.a. das Mandat des Beirates, die Besetzung, die Tagesordnungen der Sitzungen sowie die Stellungnahmen und Studien.
- Der Beirat sollte mit Akteuren besetzt sein, die mit Aspekten des Verbraucherschutzes in den jeweiligen Märkten befasst sind. Hierzu zählen insbesondere Repräsentanten der Verbraucher-NGOs, der Schlichtungsstellen, der Wissenschaft und ggf. weitere Experten, die über eine ausgewiesene fachliche Expertise in diesem Bereich verfügen oder besonders betroffene gesellschaftliche Gruppen repräsentieren.

### 6.2.2. Unabhängige Bewertung von Energieanbietern stärken

Bewertungen von Energieanbietern können für Verbraucher ein guter Hinweis sein, ob die Praktiken eines Anbieters seriös sind und ob es Fallstricke bei den Vertragsbedingungen gibt. Bei portaleigenen Bewertungen besteht jedoch die Gefahr, dass diese nicht objektiv, sondern durch geschäftliche Interessen beeinflusst sind. Bei Bewertungen durch andere Kunden besteht das Risiko, dass diese nicht authentisch sind oder zu einem zu frühen Zeitpunkt, bevor Probleme mit dem Anbieter auftreten konnten, erhoben wurden. Ein objektiveres Maß für die Bewertung der Verhaltensweise von Energieanbietern wäre demnach wünschenswert.

Ein möglicher Ansatzpunkt für eine objektivere Bewertung wären die Daten der Schlichtungsstelle für Energie. Die Schlichtungsstelle für Energie nimmt Beschwerden von Verbrauchern zur außergerichtlichen Beilegung an. Dadurch sammelt die Schlichtungsstelle Daten über die Anzahl der eingegangenen Beschwerden, sowie darüber, ob in den jeweiligen Fällen zugunsten oder zuungunsten des Energieanbieters entschieden wurde. Bisher werden im Jahresbericht der Schlichtungsstelle nur allgemeine Angaben zu den Fallzahlen veröffentlicht. Informationen dazu, welchen Anteil welcher Energieanbieter an den Beschwerden hat, werden nicht veröffentlicht.

Natürlich haben auch diese Daten bestimmte Schwächen, da nicht alle Verbraucher ihre Beschwerden bei der Schlichtungsstelle vorbringen oder unlauteres Verhalten überhaupt bemerken und die Beschwerden sehr unterschiedlicher Natur sein können. Trotzdem könnte die Anzahl der (gegen den jeweiligen Energieanbieter entschiedenen) Beschwerden im Verhältnis zur Anzahl seiner Kunden einen objektiven Indikator dafür darstellen, wie die Praktiken des Energieanbieters zu bewerten sind.

Sofern es Bedenken gibt, die genauen Zahlen zu den Beschwerden und der Kundenanzahl zu veröffentlichen, könnte diese Information intern durch eine unabhängige Institution (z.B. die Schlichtungsstelle selbst) in einen Score für den jeweiligen Energieanbieter umgewandelt werden, in den bei Bedarf noch weitere Kriterien einfließen könnten. Private Vergleichsportale könnten dann (verpflichtend oder um sich im Wettbewerb zu positionieren) auf diese unabhängige Bewertung der Energieanbieter zurückgreifen.

Rechtlich ist hierbei jedoch zu beachten, dass derzeit aufgrund von § 111b EnWG iVm § 22 des Verbraucherstreitbeilegungsg (VSBG) eine strikte Verschwiegen-

heitspflicht gilt „soweit durch Rechtsvorschrift nichts anders geregelt“.<sup>129</sup> Eine namentliche Nennung von betroffenen Unternehmen ist daher derzeit nicht möglich, auch nicht über eine Auswertung, die nur die Zahl der Beschwerden etc. nennen würde. Ohne eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung wäre daher eine Durchbrechung der Verschwiegenheitspflicht nicht möglich. Als Vorbild für ein solches „Naming and Shaming“ im EnWG könnte hier etwa § 26c VermögensanlagenG (das durch das Kleinanlegerschutzgesetz 2015 eingeführt wurde) dienen, der der BaFin die Veröffentlichung von Bußgeldbescheiden unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt.

Grenzen könnten sich ferner aus der EU-DatenschutzgrundVO ergeben, die allerdings nur auf personenbezogene Daten und damit nicht auf juristische Personen bzw. Unternehmen Anwendung findet. Damit wären Unternehmen als Beschwerdegegner durch die DSGVO nicht gegen eine Weitergabe der Daten geschützt, wohl aber durch das Vertraulichkeitserfordernis des § 22 VSBG.

Die aktuelle Struktur und Finanzierung der Schlichtungsstelle Energie, die hauptsächlich durch Energieanbieter finanziert wird, erschwert es momentan zusätzlich, rein faktisch solche Änderungen durchzusetzen. Eine öffentliche Förderung oder Vollfinanzierung der Schlichtungsstelle wäre eine Möglichkeit, diese Schwierigkeiten zu überwinden.

Eine weitere zuverlässige Quelle, die Informationen zu Energieanbietern zur Verfügung stellt, ist das Informationsportal des Bundes der Energieverbraucher. Dieser hat bereits eine Vielzahl von Informationen zu Energieanbietern aufwändig zusammengetragen.<sup>130</sup> Das Portal nimmt jedoch keine direkte Bewertung der Anbieter vor. Die gesammelten Informationen könnten jedoch in einer unabhängigen Bewertung von Energieanbietern Anwendung finden. Um diese Informationen auch in Zukunft Verbrauchern zur Verfügung stellen zu können, sollte eine dauerhafte und nachhaltige Finanzierung dieses Projektes durch die Bundesregierung sichergestellt werden. (Zur möglichen Finanzierung siehe Abschnitt 6.1.2.)

### 6.2.3. Verbesserte Umsetzung und Durchsetzung der Vorgaben zur Gestaltung von Preiserhöhungsschreiben von Energieanbietern

Als ein Instrument, um die Aufmerksamkeit und das Interesse der Verbraucher zu steigern, sich mit dem Thema Energieanbieterwechsel zu beschäftigen, könnten die bereits existierenden Schreiben zu Preiserhöhungen im Bereich Energie dienen. Energieanbieter, die ihre Preise erhöhen, sind heute bereits gemäß § 41 Abs. 3 Satz 1 EnWG und § 5 Abs. 2 StromGKV verpflichtet, ihre Kunden auf die Preisänderung und die Sonderkündigungsrechte aufmerksam zu machen.

Verbraucherschützer kritisieren jedoch, dass diese Schreiben oft so gestaltet werden, dass sie nicht auf den ersten Blick als Preiserhöhungsschreiben erkenn-

---

<sup>129</sup> Die entsprechende Richtlinie zur alternativen Streitbeilegung (Alternative Dispute Resolution Richtlinie – ADR) verlangt nur in Art. 17 Abs. 4, dass die Schlichtungsstellen der Vertraulichkeit unterliegen, wenn die Mitgliedstaaten dies vorsehen. Sie regt aber die Mitgliedstaaten nach Erwägungsgrund 29 ausdrücklich dazu an, Vertraulichkeit und Privatsphäre jederzeit zu gewährleisten.

<sup>130</sup> <http://www.energieanbieterinformation.de>

bar sind. Die wesentlichen Informationen werden für den Verbraucher zudem teilweise nur schwer interpretierbar dargestellt.

Daher sollte der BNetzA im EnWG die Kompetenz übertragen werden, Detailvorgaben zur Form und zum Inhalt der Preiserhöhungsschreiben machen zu können. Diese sollten unter Beteiligung der relevanten Stakeholder entwickelt und ggf. im Rahmen verhaltenswissenschaftlicher Tests erprobt werden. So könnte zum Beispiel vorgegeben werden, dass zusätzlich zum neuen Preis und den Preisbestandteilen auch der bisher gezahlte Preis und die prozentuale Preissteigerung angegeben werden müssen. Auch sollte hier der Jahresenergieverbrauch aufgeführt werden. Am besten würde dies in Form einer übersichtlichen und leicht sichtbaren (auf Seite 1 des Schreibens zu platzierenden) Tabelle geschehen. Hierdurch hätten Verbraucher alle Informationen auf einen Blick und könnten so auf eine einfache Art und Weise die Preise mit alternativen Anbietern vergleichen.

Überdies müsste sichergestellt werden, dass die Einhaltung der Vorgaben auch konsequent durchgesetzt wird.

Zusammen mit dem Hinweis, dass für den Verbraucher die Möglichkeit zum Anbieterwechsel besteht, könnten diese Maßnahmen wechsellüder Verbraucher dazu motivieren, sich mit dem Thema Energieanbieterwechsel auseinander zu setzen. Damit könnte man die Verbraucher in der Breite erreichen und nicht nur den Anteil, der sich bereits entschieden hat, auf die Seite eines Vergleichsportals zu klicken.

## 7. Zusammenfassendes Fazit und Handlungsempfehlungen

Funktionierende Märkte setzen nicht nur einen Wettbewerb auf der Anbieterseite voraus, sondern Verbraucher sollten auch möglichst geringen Wechselbarrieren auf der Nachfrageseite gegenüberstehen. Ziel dieser Studie ist es, systematisch zu analysieren, wie Mängeln bei Energievergleichsportalen in Deutschland begegnet werden kann und damit Barrieren für den Anbieterwechsel abgebaut werden können. Ausgangsfragestellung ist, ob ein staatliches oder behördlich organisiertes Referenzportal eine sinnvolle Handlungsoption darstellen könnte. Um jedoch ein möglichst breites Spektrum an Handlungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, werden im Rahmen dieser Studie insgesamt sieben Handlungsansätze daraufhin bewertet, inwiefern sie die Qualität von Energievergleichsportalen aus Verbrauchersicht verbessern und die Wechselaktivität fördern können.

Die wesentlichen Ergebnisse und Handlungsempfehlungen werden im Folgenden in zehn Thesen zusammengefasst:

**1. These: Zwar können Haushalte in Deutschland aus einem zunehmenden Angebot an Energieanbietern auswählen, relativ viele Verbraucher verharren jedoch im Grundversorgungstarif trotz finanziellem Einsparpotential.**

Wie die Ausführungen im Abschnitt 2.1 gezeigt haben, können Verbraucher in Deutschland aus einer wachsenden Anzahl an Strom- und Gasversorgern auswählen. Gleichwohl zeigt sich, dass ein großer Anteil der Verbraucher im zumeist teureren Grundversorgungstarif des lokalen Versorgers verblieben ist. So lag die Wechselquote bei Strom im Jahr 2015 bei etwa 10,4% der Haushaltskunden. Dies entspricht auch in etwa der Wechselquote bei Gas (siehe Abschnitt 2.2.1). Diese geringe Wechselquote überrascht, da das Einsparungspotential für Verbraucher bei einem Anbieterwechsel nicht unerheblich ist. So geht die Stiftung Warentest von einem Einsparungspotential von 10 bis 20% durch den Wechsel zu einem verbraucherfreundlichen Tarif aus (siehe Abschnitt 2.2.2).

**2. These: Die Wechselzurückhaltung von Verbrauchern kann durch drei wesentliche Hürden erklärt werden.**

Untersuchungen über die Frage, warum Verbraucher ihren Energieanbieter nicht wechseln, verweisen auf drei wesentliche Hürden (siehe Abschnitt 2.2.3): Ein Grund ist mangelndes Vertrauen in die Energieanbieter und die damit einhergehende Befürchtung, durch einen Wechsel an einen Anbieter mit unseriösen Praktiken oder einen verbraucherunfreundlichen Tarif zu geraten. Negative Erfahrungen mit Discount-Anbietern und eine gewisse Intransparenz auf der Seite der Energieanbieter, die mit Mehrmarken- und Mehrtarifstrategien sowie Lock-Angeboten versuchen, Kunden zu gewinnen, tragen zu dieser Sorge bei.

Ein zweiter Grund ist, dass sich viele Verbraucher wenig bis gar nicht mit dem Thema des Anbieterwechsels beschäftigen, sofern nicht ein Umzug Anlass dafür ist.

Als Folge dieser mangelnden Auseinandersetzung ergibt sich als drittes Hindernis für den Anbieterwechsel eine Fehleinschätzung des tatsächlich mit einem Wechsel verbundenen Aufwands und der tatsächlichen finanziellen Einsparmöglichkeiten. Eine Studie des Rats der europäischen Energieregulierungsbehörden (CEER) stellte fest, dass Nichtwechsler die finanziellen Vorteile *unterschätzen* während sie den mit dem Wechsel verbundenen Aufwand *überschätzen*. Verbraucher, die bereits Wechselerfahrung gesammelt haben, empfanden den Wechselprozess hingegen meist als wenig aufwändig und unkompliziert.

### **3. These: Energievergleichsportale haben das Potential, Wechselhürden zu minimieren – allerdings sind sie in den vergangenen Jahren in die Kritik geraten, verschiedene Fallstricke für Verbraucher zu bergen.**

Energievergleichsportale können potentiell als wichtiges Instrument dienen, einige dieser Hürden für den Anbieterwechsel in mehrerlei Hinsicht zu senken und damit zu einem funktionierenden Wettbewerb beizutragen: Erstens können sie den Aufwand der Informationsbeschaffung für Verbraucher erheblich reduzieren und ggf. sogar den Wechselprozess unterstützen. Zweitens können sich Verbraucher durch den Preisvergleich leicht über das finanzielle Einsparungspotential informieren. Drittens können die Informationen auf dem Vergleichsportale die Transparenz auf der Anbieterseite erhöhen und Verbraucher somit vor ungewünschten Tarifkonditionen und Anbietern schützen.

Allerdings sind Energievergleichsportale in den letzten Jahren wiederholt in die Kritik geraten. Zum einen hat sich in Deutschland eine Vielzahl von teilweise intransparent miteinander verflochtenen Energievergleichsportalen entwickelt, wodurch es Verbrauchern erschwert wird, eine Entscheidung darüber zu treffen, welches bzw. welche dieser Portale als vertrauenswürdig eingestuft werden können. Zum anderen bezeichnen sich viele Portale selbst als unabhängige Verbraucherportale und suggerieren objektive, verbraucherfreundliche Informationen. Tatsächlich handelt es sich oft allerdings um Vermittlungsportale, die sich wie traditionelle Makler durch Provisionszahlungen und Werbeeinnahmen finanzieren. So wurden unter anderem die beiden Marktführer Verivox und Check24 kritisiert, dass die voreingestellten Suchkriterien in Tests vorwiegend bis ausschließlich Tarife mit Konditionen auf den ersten 10 Rankingplätzen vorschlugen, die seitens der Tester als verbraucherunfreundlich eingestuft wurden.<sup>131</sup> Insbesondere Angebote mit eingerechneten Bonuszahlungen, Pakettarifen und langen Laufzeiten oder Anschlusszeiten wurden hierbei als kritisch hervorgehoben. Zudem werden unter den Voreinstellungen für die Suche nur Tarife der Anbieter gelistet, mit denen die Portale geschäftliche Beziehungen pflegen, d.h. für die sie Vermittlungsprovisionen erhalten. Die Marktübersicht ist somit eingeschränkt, sofern Verbraucher die Suchkriterien nicht aktiv ändern. Ebenfalls kritisiert werden Werbetarife, die auf den ersten Blick nicht eindeutig als Werbung zu erken-

---

<sup>131</sup> Stiftung Warentest (2014). Günstig heizen – Gaspreisportale. Test 10/2014; Öko-Test (2016). Das Testergebnis der Stromtarife. 2/2016; Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

nen sind. In wenigen Fällen werden zudem uneindeutige Tarifbeschreibungen und Mängel bei den Tarif- oder Preisinformationen moniert.<sup>132</sup>

**4. These: Um die Fallstricke zu minimieren, müssen Energiepreisvergleichsportale Mindestanforderungen genügen. Diese ergeben sich sowohl aus rechtlichen Vorgaben sowie aus Leitlinien, die in den vergangenen Jahren entwickelt wurden.**

Wie im Kapitel 3 gezeigt wird, müssen Energievergleichsportale nicht nur rechtlichen Bestimmungen genügen (die sich insb. aus dem UWG, dem BGB sowie der PangV ergeben), sondern sie sollten sich auch messen lassen an Leitlinien, die in den vergangenen Jahren insbesondere auf europäischer Ebene sowohl durch den Rat der europäischen Energieregulierungsbehörden als auch durch den Multi-Stakeholder Dialog zu Vergleichsportalen erarbeitet wurden. Hierauf basierend kann ein Anforderungskatalog abgeleitet werden. Dieser wird in der folgenden Abbildung veranschaulicht.

|   |  |                    |
|---|--|--------------------|
| <p><b>Grundelemente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Unternehmensverbindungen</li> <li>Geschäftsmodell/Finanzierung</li> <li>Ranking der Suchergebnisse</li> <li>Marktabdeckung</li> <li>Werbung</li> <li>Qualität der Informationen</li> </ul>   | <p>Unabhängigkeit<br/>und Objektivität</p> | <p>Transparenz</p> |
| <p><b>Weiterführende Analysedimensionen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Verbraucherfreundliche Voreinstellungen</li> <li>Filtermöglichkeiten nach individuellen Präferenzen</li> <li>Transparenzsteigerung auf der Angebotsseite</li> <li>Direkte Wechsel-Möglichkeiten, Zugang und Kosten für Nutzung</li> <li>Reviews und Nutzerbewertungen</li> <li>Umgang mit Beschwerden</li> <li>Umgang mit Nutzerdaten</li> <li>Regelinhaltungs- und Qualitätsprüfung</li> <li>Betriebskosten und Kostenträger</li> <li>Förderung von nachhaltigem Konsumverhalten</li> </ul> |  |                    |

**5. These: Der derzeitige Status quo hinsichtlich der Einhaltung der Mindestanforderungen durch die Energievergleichsportale in Deutschland ist als ambivalent zu bezeichnen.**

Auf der Grundlage des Anforderungskatalogs wurde der Status quo bei Energievergleichsportalen im 4. Kapitel analysiert. Hierbei wurde gezeigt, dass sich die **Kritik** auf die folgenden Aspekte bezieht:

<sup>132</sup> Stiftung Warentest (2014). Günstig heizen – Gaspreisportale. Test 10/2014; Öko-Test (2016) Das Testergebnis der Stromtarife. 2/2016; Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

| Identifizierte Kritik am Status quo  | Intensität der Kritik |
|--|-----------------------|
| Mangelnde Transparenz (Geschäftsmodell, Portalverflechtungen)  | ***                   |
| Suggestierte Objektivität trotz geschäftlichem Interessenkonflikt  | ***                   |
| Begünstigung von Tarifen mit kurzfristig gedachten oder nicht-verbraucherfreundlichen Tarifkonditionen (Lock-Tarife) | ***                   |
| Wenig Schutz vor Anbietern mit unseriösen Praktiken  | ***                   |
| Selektive Marktabdeckung durch Voreinstellungen  | **                    |
| Irrführende Werbetarife  | **                    |
| Keine regelmäßige Prüfung und keine verpflichtende Umsetzung von Kritikpunkten                                       | **                    |
| Hohe Marktmacht/ hohe Markteintrittsbarrieren  | **                    |
| Portaleigene Tarife und hiermit verbundene Inkonsistenzen  | **                    |
| Unvollständige Marktabdeckung in der Erfassung   | *                     |
| Mängel bei den Tarifinfos und der Aktualität   | *                     |
| Uneinheitlich Bezeichnung von Öko-Tarifen  | *                     |
| Mängel beim Umgang mit Nutzerdaten   | *                     |

Gleichzeitig wurden jedoch auch **Stärken** des jetzigen Systems aufgezeigt. Diese beziehen sich insbesondere darauf, dass in Deutschland eine Portallandschaft existiert, die flexibel mit Veränderungen in Energietarifen und -angeboten umgeht, die Portale insgesamt über eine gute Usability verfügen und direkte und kostenlose Wechselmöglichkeiten vorhalten und die Kosten für eine Verbraucherinformation über die Vorteile eines Anbieterwechsels letztlich nicht vom Staat getragen werden müssen.

#### **6. These: Auf die Schwächen des derzeitigen Status quo bei Energievergleichsportalen kann theoretisch mit sieben Handlungsansätzen reagiert werden.**

Wie in Abschnitt 5.1 gezeigt, kann auf die identifizierten Defizite mit sieben Handlungsansätzen reagiert werden. Diese Ansätze lassen sich idealtypisch auf einem Kontinuum zwischen einem weitgehend staatlichen Eingriff und einer marktnahen Lösung einordnen.

##### **Mögliche Handlungsansätze:**

- 1) **Verpflichtende Vorgaben für Vergleichsportale**
- 2) **Staatlich betriebenes Portal**
- 3) **Staatliche Datenerhebung und Bereitstellung der Daten an private Portale**
- 4) **Staatliche Förderung eines privaten unabhängigen Portals**
- 5) **Freiwillige Zertifizierung**
- 6) **Regelmäßige, institutionalisierte Tests der Vergleichsportale**
- 7) **Kein Eingriff mit Bezug auf Vergleichsportale**

**7. These: Keiner dieser Handlungsansätze allein ist geeignet, alle Defizite abzustellen, ohne Stärken des Status quo einzubüßen.**

Wie die Analyse der Handlungsansätze im 5. Kapitel zeigt, gibt es nicht den einen Handlungsansatz, der geeignet ist, alle identifizierten Defizite des Status quo zufriedenstellend zu adressieren, ohne Gefahr zu laufen, Stärken der derzeitigen Marktsituation einzubüßen. So stehen Ansätze, die darauf abzielen, Mindeststandards zu definieren, vor der Herausforderung, eine Balance zwischen effektiven Vorgaben zu finden, die jedoch gleichzeitig nicht zu restriktiv und unflexibel sind. Ansätze, die etwa mit einer Tarifmeldepflicht verbunden sind, könnten durch ihre Notwendigkeit, Tarifoptionen zu standardisieren, die politisch gewollte Dynamik und die Innovationen in den Energiemärkten einschränken. Auch ein staatliches Portal müsste trotz begrenzter Kapazitäten Lösungsansätze für den geeigneten Umgang mit der Dynamik und Innovationsfreudigkeit des Energiemarktes finden, sowie für die verbrauchergerechte Ausgestaltung des staatlichen Portals. Dies beinhaltet eine Reihe von normativen Entscheidungen wie die Wahl der Voreinstellungen, aber auch den Umgang mit Lock-Tarifen und Energieanbietern mit unseriösen Geschäftspraktiken. Die jeweiligen Auswirkungen für den bestehenden Markt der privaten Vergleichsportale müssten zudem bedacht werden.

Auch zeigt die Analyse, dass für manche Handlungsalternativen mit unerwünschten negativen Effekten auf die Energieanbieterwechselaktivität von Verbrauchern gerechnet werden muss. Diese Gefahr besteht insbesondere bei einem staatlichen Portal.

**8. These: Die bestehenden Defizite können am besten mit einer Kombinationslösung adressiert werden: ausgewählte verpflichtende Mindeststandards ergänzt durch regelmäßige Tests durch unabhängige Institute und Verbraucherorganisationen.**

Eine Kombinationslösung bietet sich am besten an, um den Defiziten zu begegnen. Hierbei zielen verpflichtende Mindeststandards für ausgewählte Problembereiche bei Energievergleichsportalen darauf ab, solche Missstände sukzessive abzustellen, bei denen der größte verbraucherpolitische Handlungsbedarf gesehen wird. Dieses Instrument könnte etwa hinsichtlich der Offenlegung der Portalfinanzierung, Eigentümerstrukturen und der Unternehmensverbindungen, der Kennzeichnung von Mehrmarken und -tarifen sowie zur Kennzeichnung einer eingeschränkten Marktabdeckung verwendet werden. Ebenso könnten Vorgaben zur Aktualität der Informationen und zum Umgang mit Werbung formuliert werden.

Zum anderen sollten unabhängige Institute und Verbraucherorganisationen mit den finanziellen und personellen Kapazitäten ausgestattet werden, regelmäßige, umfassende und flächendeckende Tests von Energievergleichsportalen durchzuführen. Durch dieses flexible Instrument kann der Marktdynamik am besten Rechnung getragen werden. Die Testergebnisse sollten für alle Verbraucher möglichst unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Hierdurch würden die Testergebnisse auch zu einer Bewusstseinsbildung für den Energieanbieterwechsel beitragen.

**9. These: Die vorgeschlagene Kombinationslösung ist mit dem jüngst durch die EU-Kommission vorgestellten Richtlinien-Vorschlag zum Elektrizitätsbinnenmarkt grundsätzlich kompatibel, geht aber darüber hinaus.**

Im November 2016 hat die EU-Kommission einen Richtlinien-Vorschlag für gemeinsame Regeln für den Strombinnenmarkt vorgestellt. Wie in Abschnitt 0 gezeigt wird, ist die in dieser Studie vorgeschlagene Kombinationslösung mit diesem Vorschlag grundsätzlich kompatibel. (Hierbei gehen wir davon aus, dass die Richtlinie als mindestharmonisierend zu verstehen ist.) Denn der Richtlinien-Vorschlag wie auch unsere Kombinationslösung sehen sowohl Mindeststandards als auch eine behördliche Aufsicht vor.

Allerdings gehen unsere Vorschläge in dem Sinne über die Richtlinie hinaus, als dass die Richtlinie "lediglich" fordert, dass Verbraucher im Ergebnis Zugang zu mindestens einem Energievergleichsportale haben, das den Mindestanforderungen genügt. In unserem Modell müssten alle in Deutschland tätigen Energievergleichsportale behördlich gesetzte Mindeststandards einhalten. Überdies sehen wir kein Zertifizierungssystem vor.

Auch geht unsere Kombinationslösung dadurch einen Schritt weiter, dass wir auch den Ausbau der unabhängigen Tests vorsehen. Diese Maßnahme ist im EU-Vorschlag nicht vorgesehen; sie ist gleichwohl europarechtlich zulässig, da der Richtlinienentwurf hier nur Mindeststandards vorsieht.

Rechtspolitisch sei darauf hingewiesen, dass eine Klarstellung über den Harmonisierungscharakter (mindestharmonisierend) der Richtlinie sinnvoll wäre.

**10. These: Um die Wechselzurückhaltung zu überwinden, sollten überdies noch drei weitere komplementäre Maßnahmen umgesetzt werden.**

Die vorgeschlagene Kombinationslösung zielt darauf ab, die Qualität von Energievergleichsportalen für Verbraucher zu verbessern. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass solche Qualitätsverbesserungen nur für die Verbraucher einen Mehrwert bieten, die eine Vergleichswebseite aufsuchen. Allerdings gibt es eine Vielzahl von Verbrauchern, die sich entweder nicht mit dem Thema des Energieanbieterwechsels auseinandersetzen oder vor einem Wechsel zurückschrecken, da sie befürchten an ein „schwarzes Schaf“ zu geraten.

Aus diesem Grund schlagen wir in Abschnitt 6.2 drei komplementäre Maßnahmen vor: Die ersten beiden Maßnahmen zielen darauf ab, das *Verbrauchervertrauen* in die Energieanbieter zu erhöhen. Hierzu zählt zum einen eine verbesserte Aufsicht über die am Markt tätigen Energieanbieter. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte bei der BNetzA ein Verbraucherbeirat eingerichtet werden. Überdies sollten im EnWG die Pflichten und Befugnisse der BNetzA im Hinblick auf die nachträgliche Entziehung der Genehmigung wegen Unzuverlässigkeit ebenso geschärft werden wie Möglichkeiten der Anordnung von anderen Maßnahmen zum Kundenschutz, z.B. der Untersagung von Vorabzahlungsverlangen. Zum anderen sollte die unabhängige Bewertung von Energieanbietern gestärkt werden. Wichtig wäre es, dass Beschwerdezahlen, die die Schlichtungsstelle Energie über Energieanbieter erhebt, als Grundlage für eine Bewertung der Vertrauenswürdigkeit von Energieanbietern verwendet werden könnten. Eine Veröffentlichung dieser Informationen ist jedoch bislang rechtlich nicht zulässig. Hierfür

bedarf es ggf. einer Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und einer Veränderung der Satzung bzw. der Finanzierung der Schlichtungsstelle.

Das dritte Maßnahmenbündel zielt darauf ab, Verbraucher besser für das Thema Anbieterwechsel zu sensibilisieren. Hierfür sollte die BNetzA mit Kompetenzen ausgestattet werden, verbraucherfreundliche Vorgaben zu Preiserhöhungsschreiben zu erlassen und diese konsequent durchzusetzen. Hierbei geht es insbesondere darum, dass Verbraucher direkt erkennen können, wie hoch ihr letzter Jahresstromverbrauch war und wie hoch die neuen Kostenbestandteile sowie der neue Gesamtpreis sind. Auch sollten die Veränderungen in Prozent angegeben werden. Mithilfe dieser Informationen könnten die Verbraucher auf einfache Weise Preisvergleiche anstellen.

# Appendix

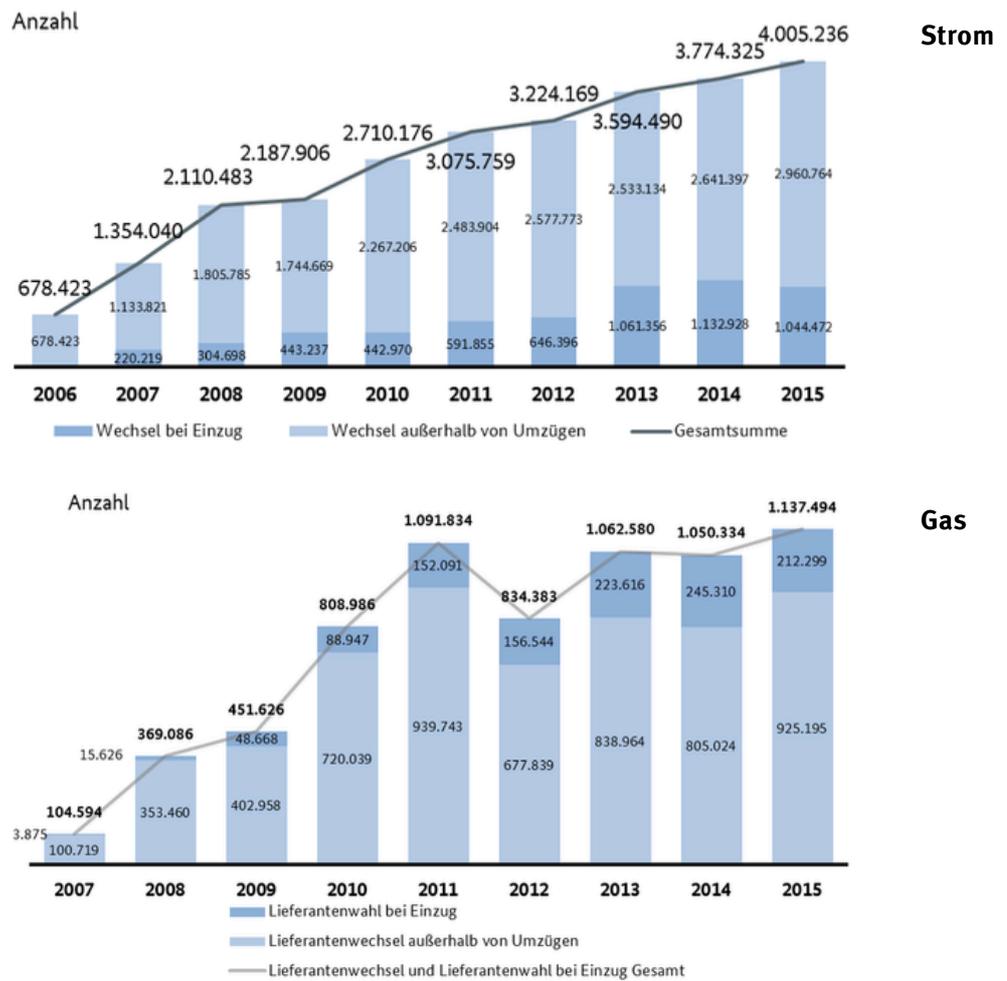


Abbildung 3: Anzahl der Anbieterwechsel bei der Strom- und Gasversorgung bei Haushaltskunden  
 Quelle: BNetzA Monitoringbericht<sup>133</sup> – 2016, S. 193 (Strom) und S. 331 (Gas).

<sup>133</sup> Bundesnetzagentur (2016). Monitoringbericht 2016.

Switching rates for electricity and gas household consumers in 2014, annual average 2008–2013 and change 2014–2013 (%)

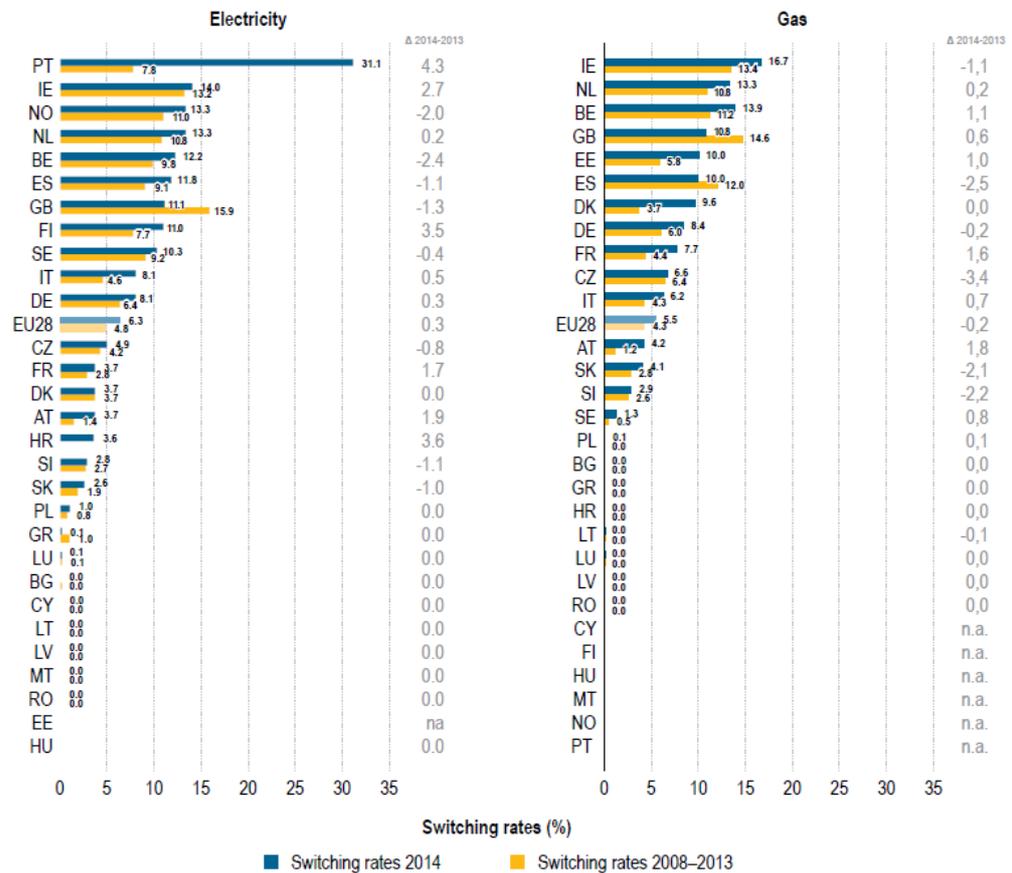


Abbildung 4: Anbieterwechselraten für Strom und Gas für Haushalte in verschiedenen europäischen Ländern. Wechselrate im Jahr 2014 (blau) und die durchschnittliche Wechselrate zwischen 2008 und 2013 (gelb)  
 Quelle: CEER<sup>134</sup> (2016), S. 11.

<sup>134</sup> Council of European Energy Regulators. (2016). CEER Report on commercial barriers to supplier switching in EU retail energy markets.

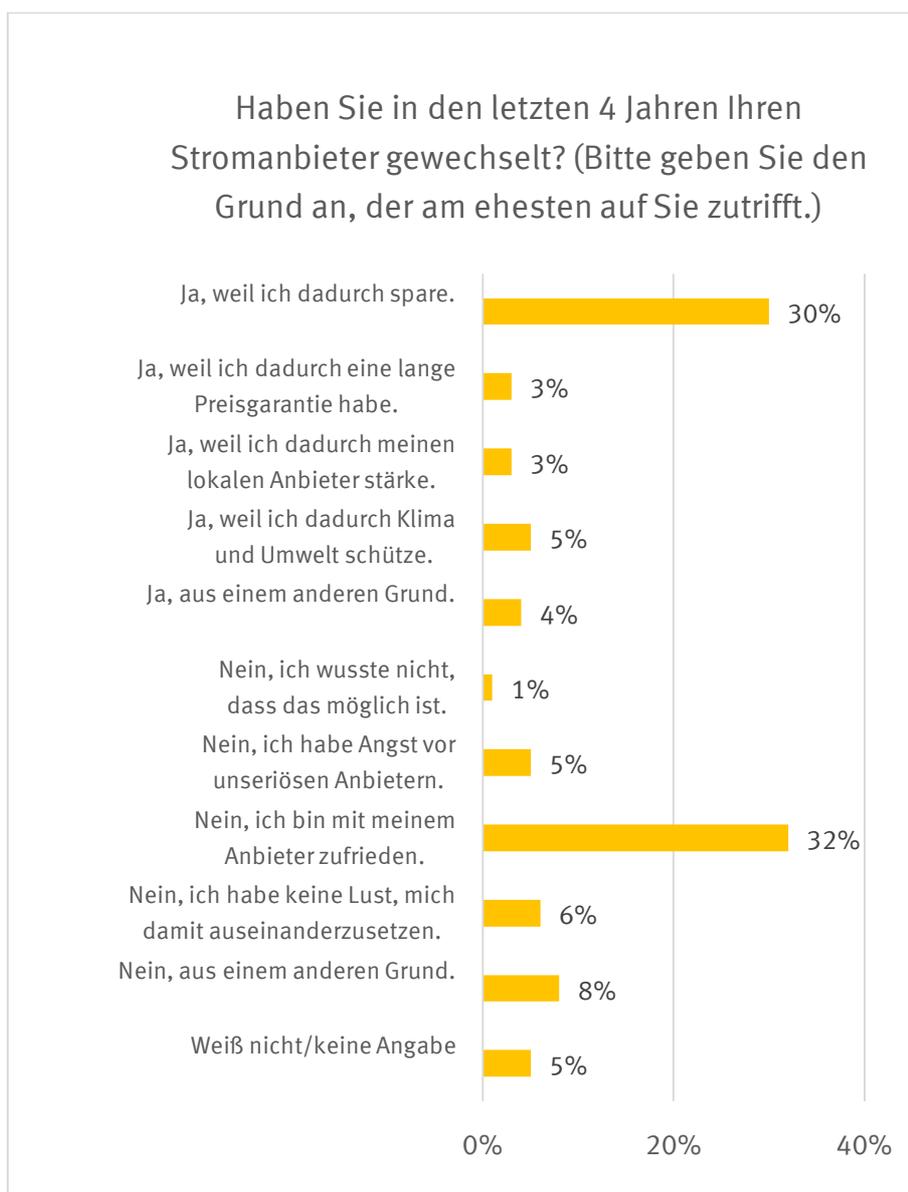


Abbildung 5: Befragungsergebnisse zum Stromanbieterwechsel und den Gründen  
Quelle: YouGov (2016)<sup>135</sup>

<sup>135</sup> YouGov (2016). OmnibusDaily Chartbericht zum Thema Energie. Abgerufen von:  
[http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/02/17/yougov\\_anbieterwechsel.pdf](http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/02/17/yougov_anbieterwechsel.pdf)

| <b>Grundelemente</b>  |  |   |
|---|--|---|
|   | <b>Unabhängigkeit &amp; Objektivität</b>   | <b>Transparenz</b>  |
| Unternehmensverbindungen                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mit welchen Unternehmen bestehen Verbindungen?</li> <li>• Ist das Portal unabhängig von Energieanbietern?</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sind Informationen zu Betreibern und Unternehmensbeteiligungen leicht zugänglich?</li> </ul>   |
| Geschäftsmodell/<br>Finanzierung                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie finanziert sich das Portal?</li> <li>• Erhält das Portal Provisionszahlungen von Energieanbietern?</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Werden das Geschäftsmodell und die Provisionszahlungen offengelegt?</li> <li>• Werden die Nutzungsbedingungen für den Verbraucher offengelegt?</li> </ul>  |
| Ranking der Suchergebnisse                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wird das Ranking der Ergebnisse durch Provisionszahlungen oder Geschäftsbeziehungen beeinflusst?</li> <li>• Besteht die Möglichkeit, das Ranking nur nach Preis anzuzeigen?</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Werden die zugrundeliegenden Rankingkriterien und Kostenkalkulationsmethoden transparent gemacht?</li> </ul>   |
| Marktabdeckung  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wird der relevante Markt repräsentativ und nicht-diskriminierend abgedeckt?</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wird eine eingeschränkte Marktabdeckung klar gekennzeichnet?</li> </ul>  |
| Werbung   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gibt es Werbeanzeigen oder andere Formen von Werbung auf der Seite?</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liegt eine deutliche Kennzeichnung von Werbeangeboten, gesponserten Links oder Reviews gemäß gesetzlichen Vorschriften vor?</li> </ul>   |
| Qualität der Informationen                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sind Preisangaben genau, korrekt, vollständig und aktuell?</li> <li>• Sind Informationen zu Tarifen und Vertragsbedingungen genau, korrekt, vollständig und aktuell?</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sind alle Informationen in einer verständlichen, einheitlichen, nicht irreführenden Sprache und Darstellungsform präsentiert?</li> <li>• Sind die Datenquellen und Erhebungsmethoden transparent?</li> </ul> |
| <b>Weiterführende Analysedimensionen</b>                    |  |   |
| Verbraucherfreundliche Voreinstellungen                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sind die Voreinstellungen der Suche so gewählt, dass Verbraucher vor Tarifen mit nicht-empfehlenswerten Konditionen geschützt werden?</li> </ul>  |   |
| Filtermöglichkeiten nach individuellen Präferenzen          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bietet das Portal gute Möglichkeiten, die Suchergebnisse nach individuellen Präferenzen zu filtern?</li> <li>• Sind die Filter leicht zu finden und leicht zu bedienen?</li> </ul>  |   |
| Transparenzsteigerung auf der Angebotsseite                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trägt das Portal dazu bei, Mehrmarken und Mehrtarifstrategien von Energieanbietern transparenter zu machen?</li> <li>• Trägt das Portal dazu bei, Verbraucher über potenzielle Fallstricke oder unseriöse Angebote zu informieren?</li> </ul>   |   |
| Direkte Wechselmöglichkeiten, Zugang und Kosten für Nutzung | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wird der Service eines direkten Tarif- bzw. Anbieterwechsels angeboten?</li> <li>• Wie aufwändig ist der Wechsel? Sind ggf. Zwischenschritte nötig?</li> <li>• Welche Kosten entstehen für den Zugang oder Wechsel-Service?</li> <li>• Ist der Zugang auch für Ältere oder Menschen mit Behinderungen möglich?</li> </ul> |   |

|  |   |
|--|---|
| Reviews und Nutzerbewertungen              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gibt es die Möglichkeit, für Verbraucher portal-eigene Bewertungen oder Nutzer-Reviews in die Entscheidung miteinfließen zu lassen?</li> <li>• Ist gewährleistet, dass diese authentisch und keine gekauften Bewertungen sind?</li> </ul>  |
| Umgang mit Beschwerden                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gibt es eine Möglichkeit Beschwerden oder Fragen an das Portal zu richten?</li> <li>• Wie gut ist die Qualität und Schnelligkeit der Beantwortung von Nutzeranfragen?</li> </ul>   |
| Umgang mit Nutzerdaten                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ist die Datennutzung transparent?</li> <li>• Werden Daten an Dritte weitergegeben?</li> <li>• Wie gut ist der Schutz von sensiblen Daten?</li> </ul>   |
| Regeleinhaltungs- und Qualitätsprüfung     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gibt es eine regelmäßige Prüfung der Regeleinhaltung und Qualität?</li> <li>• Welche Art des Monitorings oder der externen Verifikation liegt vor?</li> <li>• Wie hoch sind die Kosten für die Prüfung und wer trägt diese?</li> </ul>   |
| Betriebskosten und Kostenträger            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie hoch sind die (einmaligen) Kosten der Inbetriebnahme und Ausgestaltung?</li> <li>• Wie hoch sind die Kosten des laufenden Betriebs und der Instandhaltung?</li> <li>• Wie hoch sind die Kosten für Marketing/„Awareness Raising“ beim Verbraucher?</li> <li>• Wer ist der jeweilige Kostenträger?</li> </ul> |
| Förderung von nachhaltigem Konsumverhalten | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fördert das Portal die Energieeffizienz, z.B. durch das Bereitstellen von Informationen und Energiespar-Tipps?</li> <li>• Fördert das Portal den Wechsel zu umweltfreundlichen Tarifen, z.B. durch Informationsbereitstellung, Voreinstellungen und das Angebot an zuverlässigen Öko-Siegeln?</li> </ul>         |

Tabelle 4: Leitfragen zur Analyse des Status quo anhand des Anforderungskatalogs

Die folgende Tabelle zeigt die ausführliche Bewertung des Status quo anhand der definierten Anforderungsdimensionen. Der Fokus der Analyse liegt auf den marktführenden Vergleichsportalen Verivox, Check24 sowie den als verbraucherfreundlicher eingestuften Portalen HausPilot und Energieverbraucherportal.de (EVP).

| <b>Grundelemente</b>          |  |   |
|-------------------------------|--|---|
|                               | <b>Unabhängigkeit &amp; Objektivität</b>   | <b>Transparenz</b>  |
| Unternehmensverbindungen      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Laut Selbstauskunft gibt es keine Beteiligungen von Energieanbietern an den Portalen. Unternehmen sind jedoch durch Unternehmensbeteiligungen teilweise stark verflochten</li> <li>• Die Verbraucherinitiative stellt fest, dass von den Klonportalen fast 57 Portale die Datenbasis von Verivox und 42 die von Check24 nutzen, die damit eine Mehrportalstrategie verfolgen.<sup>136</sup> Laut der Verbraucherinitiative hat von den von uns ausgewählten Portalen nur „Hauspilot“ laut Eigenauskunft kein Partnerportal (EVP wurde nicht untersucht).</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei Verivox, HausPilot und EVP werden Informationen zu den Anteilseignern auf der Website transparent dargestellt. Bei Check24 ist diese Information nicht offensichtlich. Verivox bietet zudem eine Liste mit den Geschäftspartnern.</li> <li>• Intransparenz bezüglich der Verbindungen zwischen verschiedenen Portalen wird kritisiert.<sup>137</sup></li> </ul>  |
| Geschäftsmodell/ Finanzierung | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verivox gibt an, sich über „Vermittlungsprovisionen, Werbung und die Vermarktung von übergeordneten Marktdaten“ zu finanzieren.<sup>138</sup></li> <li>• Check24 erhält pro Vertragsabschluss eine Vermittlungsprovision von den Anbietern und verdient zudem an Werbung auf der Webseite.<sup>139</sup></li> <li>• HausPilot gibt an, nur teilweise Provisionen von Energieanbietern zu erhalten, stattdessen finanziert es sich über die Servicegebühren von den Verbrauchern, die über das Portal wechseln, Gebühren für Energiemanagement-Leistungen für Strom- oder Gaskunden und über Provisionen für Affiliate-Links.<sup>140</sup></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verivox und Check24<sup>142</sup> informieren auf ihrer Website über ihre Finanzierung, allerdings sind diese Informationen teilweise etwas versteckt und erfordern die aktive Suche seitens der Verbraucher. Auch bei HausPilot sind diese Informationen etwas versteckt unter den FAQs zu finden.<sup>143</sup> Beim EVP konnten wir auf der Webseite keine Informationen zum Geschäftsmodell finden.</li> <li>• Verivox gibt auf seiner Homepage an, dass die Provisionszahlungen für einen über Verivox abgeschlossenen Energievertrag durchschnittlich</li> </ul> |

<sup>136</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

<sup>137</sup> Verbraucherzentrale; Marktwächter Digitale Welt; BMJV. (2016). Buchungs- und Vergleichs- Portale –Die schwierige Suche nach dem günstigsten Preis.

<sup>138</sup> <http://www.verivox.de/company/wir-sind-unabhaengig/#independent-title>

<sup>139</sup> <https://www.check24.de/unternehmen/ueber-uns/>

<sup>140</sup> <https://www.hauspilot.de/privatkunden/faq.html>

|                            |  |  |
|----------------------------|--|--|
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nur EVP scheint sich laut dem Bund der Energieverbraucher<sup>141</sup> nicht über Provisionszahlungen zu finanzieren. Wie es sich finanziert wird auf der Website des Portals jedoch nicht erläutert.</li> <li>Insbesondere Verivox suggeriert durch Begriffe wie „neutral“ und „unabhängig“ Objektivität.</li> </ul>  | <p>lich zwischen 40-60€ liegen.<sup>144</sup> Die exakte Höhe der gezahlten Provisionen möchte Verivox jedoch „aus vertragsrechtlichen Gründen“<sup>145</sup> nicht offenlegen, ebenso Check24. HausPilot hingegen ist transparent bezüglich der Provisionshöhe.<sup>146</sup></p> |
| Ranking der Suchergebnisse | <ul style="list-style-type: none"> <li>Check24 und Verivox geben an, streng nach Preis zu ranken, sofern nicht anders gewünscht. EVP rankt nach eigenen Bewertungskriterien, die sich aus dem Preis und anderen Qualitätskriterien zusammensetzen.<sup>147</sup></li> <li>Das ARD-Magazin Plusminus<sup>148</sup> äußerte Anfang 2015 am Beispiel Verivox den Verdacht, dass Vergleichsportale Einfluss auf das Ranking und die Preise der Energieversorger nehmen, um an den Provisionszahlungen möglichst gut mitzuverdienen. Das Bundeskartellamt konnte jedoch nach Prüfung keine kartellrechtlichen Bedenken sehen.<sup>149</sup> Die Studie der Verbraucher Initiative (2016) kommt zu dem Schluss, dass aktuell weder belegt noch widerlegt werden kann, ob und inwiefern die Reihenfolge des Rankings in den Vergleichsportalen tatsächlich durch Provisionszahlungen beeinflusst wird.<sup>150</sup></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Die Kriterien oder Algorithmen, auf denen die Erstellung des Rankings der gelisteten Ergebnisse beruht, sind für Verbraucher meist nicht ersichtlich oder nachvollziehbar.</li> </ul>   |
| Marktabdeckung             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Durch Voreinstellungen werden bei Verivox und Check24 nur provisionspflichtige</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Bei den Suchergebnissen ist für den uninformatierten Verbraucher</li> </ul>   |

<sup>142</sup> <https://www.check24.de/unternehmen/ueber-uns/>

<sup>143</sup> <https://www.hauspilot.de/privatkunden/faq.html>

<sup>141</sup> [http://www.energieverbraucher.de/de/strom-tarifrechner\\_\\_2803/NewsDetail\\_\\_13947/](http://www.energieverbraucher.de/de/strom-tarifrechner__2803/NewsDetail__13947/)

<sup>144</sup> Verivox <http://www.verivox.de/company/wir-sind-unabhaengig/>

<sup>145</sup> Verivox <http://www.verivox.de/company/wir-sind-unabhaengig/>

<sup>146</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

<sup>147</sup> <http://www.energieverbraucherportal.de/strom/bewertungskriterien>

<sup>148</sup> PlusMinus Beitrag vom 21. Januar 2015

<sup>149</sup> Bundeskartellamt (2015). Verivox verzichtet auf die Verwendung von Bestpreisklauseln. 03.06.2015. Abgerufen von:

[http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2015/03\\_06\\_2015\\_Verivox.html](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2015/03_06_2015_Verivox.html)

<sup>150</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

|                            |  |   |
|----------------------------|--|---|
|                            | <p>Tarife angezeigt, sofern der Nutzer die Suchfilter nicht aktiv ändert.<sup>151</sup> Daher ist der Markt nur eingeschränkt abgedeckt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei HausPilot werden unten den Voreinstellungen auch nicht-provisionspflichtige Tarife angezeigt.</li> <li>• Öko-Test stellt im Jahr 2016 fest, dass keines der Portale in ihrem Test alle drei günstigsten Stromtarife für ihre Fallbeispiele auflisten.<sup>152</sup></li> </ul>   | <p>nicht offensichtlich, inwiefern die Marktübersicht bei Check24 und Verivox durch die Voreinstellungen eingeschränkt ist. Verivox weist immerhin bei den allgemeinen Informationen darauf hin, dass dies der Fall ist.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei HausPilot und EVP ist die Marktabdeckung unklar.</li> </ul> |
| Werbung                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Check24 und Verivox blenden standardmäßig Werbetarife über den Suchergebnissen ein.</li> <li>• Hauspilot hingegen verzichte auf „getarnte Werbeanzeigen“ laut Stiftung Warentest.<sup>153</sup> Ebenso stellen wir keine beim EVP fest.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verivox und Check24 wurden mehrfach dafür kritisiert, dass ihre Werbetarife nicht auf den ersten Blick als solche zu erkennen sind.<sup>154, 155, 156</sup></li> </ul>   |
| Qualität der Informationen | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Laut Stiftung Warentest<sup>157, 158</sup> waren die Korrektheit, Vollständigkeit und Aktualität der Preisangaben in den meisten Fällen nicht zu beanstanden. Öko-Test<sup>159</sup> und die Verbraucher Initiative<sup>160</sup> bemängeln hingegen, dass auf keinem getesteten Vergleichsportal für Stromtarife alle Preise mit denen der Stromanbieter übereinstimmen würden.</li> <li>• Die Stiftung Warentest (2013)<sup>161</sup> beanstandete teilweise Mängel bei den Fachinformationen zu den Tarifen. Laut der Verbraucher Initiative bietet Check24 die höchste Qualität der Informationen,</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es wird eine unzureichende Transparenz bei der Darstellung der Tarife bemängelt<sup>163</sup> sowie, dass die Tarifinformationen oft schwammig sind und die verwendeten Begriffe nicht zwischen den Portalen standardisiert sind.<sup>164</sup></li> </ul>                                   |

<sup>151</sup> Ökotest. (2016). Angelockt und abgezockt - Billigstromanbieter. 2/2016.

<sup>152</sup> Ökotest. (2016). Angelockt und abgezockt - Billigstromanbieter. 2/2016.

<sup>153</sup> Stiftung Warentest. (2014). Günstig heizen – Gastarifrechner. Test 10/2014.

<sup>154</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

<sup>155</sup> Ökotest. (2016). Angelockt und abgezockt - Billigstromanbieter. 2/2016.

<sup>156</sup> Stiftung Warentest. (2014). Günstig heizen – Gastarifrechner. Test 10/2014.

<sup>157</sup> Stiftung Warentest. (2014). Günstig heizen – Gastarifrechner. Test 10/2014.

<sup>158</sup> Stiftung Warentest. (2013). Im Wirrwarr der Tarife –Stromtarifrechner. Finanztest 03/2013.

<sup>159</sup> Ökotest. (2016). Angelockt und abgezockt - Billigstromanbieter. 2/2016.

<sup>160</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.

<sup>161</sup> Stiftung Warentest. (2013). Im Wirrwarr der Tarife –Stromtarifrechner. Test 03/2013.

|   |   |  |
|---|---|--|
|   | während Hauspilot sich diesbezüglich am unteren Ende bewegt. <sup>162</sup>   |  |
| <b>Weiterführende Analysedimensionen</b>                    |   |  |
| Verbraucherfreundliche Voreinstellungen                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• In mehreren Tests wurde bei Verivox und Check24 festgestellt, dass bei Verbrauchern, die die Voreinstellungen der Portale nicht ändern, fast ausschließlich Tarife auf den oberen 10 Rankingplätzen angezeigt werden, die als verbraucherunfreundlich anzusehen sind.<sup>165, 166</sup></li> <li>• Auch bei HausPilot und EVP wurden solche verbraucherunfreundlichen Tarife im oberen Rankingfeld angezeigt, wenn auch weniger als bei Verivox und Check24.</li> <li>• Die Verbraucherinitiative kommt zu dem Schluss, dass kein Portal in vollem Umfang den von ihnen empfohlenen Voreinstellungen entspricht.<sup>167</sup></li> <li>• Bei Check24 und Verivox gibt es die Möglichkeit eine Filterung nach „Stiftung-Warentest-Kriterien“ einzustellen, diese ist jedoch nicht leicht zu finden. Zudem hatte Stiftung Warentest im Jahr 2014 den Check24 „nach Stiftung-Warentest-Filter“ als unsauber und teilweise fehlerhaft kritisiert, während der von Verivox als „vertrauenswürdig“ beurteilt wurde.<sup>168</sup></li> </ul> |  |
| Filtermöglichkeiten nach individuellen Präferenzen          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle Portale bieten recht umfangreiche Filtermöglichkeiten, wenn auch teilweise etwas versteckt.</li> </ul>  |  |
| Transparenzsteigerung auf der Angebotsseite                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verivox und Check24 weisen bei den Vergleichsergebnissen daraufhin, wenn ein Tarif bzw. eine Marke zu einem Energieanbieter gehört, der nicht offensichtlich aus dem Namen hervorgeht. In den Tests der Verbraucher Initiative und der Stiftung Warentest wird jedoch kritisiert, dass Mehrmarkentarife oft einen Großteil der oberen Rankingplätze okkupieren.</li> </ul>   |  |
| Zugang, Kosten für Nutzung und direkte Wechselmöglichkeiten | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verivox und Check24 bieten direkte Wechselmöglichkeiten zu Energieanbietern an, zu denen sie Geschäftsbeziehungen unterhalten. Der Service des direkten Wechsels ist bei Check24 und Verivox für Verbraucher mit keinen direkten Kosten verbunden. EVP ermöglicht keinen direkten Wechsel zu einem anderen Energieanbieter. HausPilot verlangt für den Wechsel teilweise eine Servicegebühr von bis zu 45€.<sup>169</sup></li> <li>• Es sind keine besonderen Maßnahmen ersichtlich, die älteren Menschen oder Menschen mit Behinderungen den Zugang erleichtern.</li> </ul>   |  |

<sup>163</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). *Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.*

<sup>164</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). *Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.*

<sup>162</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). *Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.*

<sup>165</sup> Ökotest. (2016). *Angelockt und abgezockt - Billigstromanbieter. 2/2016.*

<sup>166</sup> Stiftung Warentest. (2014). *Günstig heizen – Gastarifrechner. Test 10/2014.*

<sup>167</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). *Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.*

<sup>168</sup> Stiftung Warentest. (2014). *Günstig heizen – Gastarifrechner. Test 10/2014.*

<sup>169</sup> Stiftung Warentest. (2013). *Im Wirrwarr der Tarife – Stromtarifrechner. Finanztest 03/2013.*

|  |   |
|--|---|
| Reviews und Nutzerbewertungen              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle Portale bieten portaleigene Bewertungen und/oder Kundenbewertungen an. Verivox und Check24 bieten diese nur für provisionspflichtige Tarife an.</li> <li>• Darüber, ob die Authentizität gewährleistet ist, kann zurzeit keine Aussage gemacht werden.</li> </ul>   |
| Umgang mit Beschwerden                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle Portale geben Kontaktdaten für Nutzer an, die dazu genutzt werden können, Anfragen oder Beschwerden an die Portale zu richten.</li> </ul>   |
| Umgang mit Nutzerdaten                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Stiftung Warentest bewertete im Jahr 2013 den Umgang mit Nutzerdaten in Stromvergleichsportalen bei Verivox und HausPilot nur mit befriedigend und Check24 sogar nur mit ausreichend.<sup>170</sup> Im Test von Gaspreisvergleichsportalen im Jahr 2014 wurden Verivox und Check24 diesbezüglich nur mit ausreichend bewertet. HausPilot mit befriedigend.<sup>171</sup> Beim EVP entfällt die Bewertung, da keine direkten Abschlussmöglichkeiten angeboten werden.</li> </ul>  |
| Regeleinhaltungs- und Qualitätsprüfung     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zurzeit gibt es keine regelmäßige Regeleinhaltungs- oder Qualitätsprüfung. Die Portale werden sporadischen Tests seitens der Stiftung Warentest, Ökotest, Verbraucherorganisationen oder der Marktwächter unterzogen.</li> </ul>   |
| Betriebskosten und Kostenträger            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Kosten werden derzeit von den Portalbetreibern getragen und sind in ihrer Höhe nicht genauer bekannt.</li> </ul>   |
| Förderung von nachhaltigem Konsumverhalten | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundsätzlich gibt es bei allen betrachteten Vergleichsportalen die Möglichkeit, nach umweltfreundlichen Tarifen zu filtern. Allerdings ist die Definition von umweltfreundlichen Tarifen nicht einheitlich und umweltfreundliches Konsumverhalten wird meist nicht speziell gefördert. Eine Ausnahme stellt EVP dar. EVP basiert sein Ranking zusätzlich zum Preis auf Kriterien zum Service, zu Umweltaspekten sowie zu regionalem und sozialem Engagement der Energieanbieter.</li> <li>• Die Verbraucherinitiative kritisiert außerdem, dass Informationen und Erklärungen zu Ökotarifen und Öko-Siegeln eher die Ausnahme seien.<sup>172</sup></li> </ul> |

Tabelle 5: Ausführliche Analyse des Status quo anhand des Anforderungskatalogs

<sup>170</sup> Stiftung Warentest. (2013). *Im Wirrwarr der Tarife – Stromtarifrechner. Finanztest 03/2013.*

<sup>171</sup> Stiftung Warentest. (2014). *Günstig heizen – Gastarifrechner. Test 10/2014.*

<sup>172</sup> Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). *Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.*

| <b>Name</b>                   | <b>Institution</b>   |
|-------------------------------|--|
| Annegret Jende                | Stiftung Warentest   |
| Dr. Thorsten Kasper           | Verbraucherzentrale Bundesverband                                      |
| Gundula Klesse                | Energie Baden-Württemberg AG   |
| Dr. Aribert Peters            | Bund der Energieverbraucher Deutschland e.V.                           |
| Tiana Preuschoff              | Verbraucherzentrale Niedersachsen e.V., Projekt „Marktwächter Energie“ |
| Peter Reese                   | e5 media GmbH  |
| Dr. Günter Schwinn            | Verbraucherzentrale Baden-Württemberg e.V.                             |
| Christina Veigl-Guthann LL.M. | Energie Control Austria  |

Tabelle 6: Übersicht über die Mitglieder des Projektbeirats

## Literaturverzeichnis

BEUC. (2012). *Energy: Price Comparison Tools – BEUC response to the CEER public consultation on the draft advice on Price Comparison Tools.*

Bund der Energieverbraucher e. V. (2016). *Energieanbieter durchleuchten: Bundesverbraucherministerium finanziert Orientierungshilfe. 27.10.2016.*

Bundesanzeiger Verlag. (2016). *Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen.*

Bundesnetzagentur. (2016). *Monitoringbericht 2016.*

Council of European Energy Regulators. (2012). *Guidelines of Good Practice on Price Comparison Tools.*

Council of European Energy Regulators. (2016a). *CEER Report on commercial barriers to supplier switching in EU retail energy markets.*

Council of European Energy Regulators. (2016b). *Guidelines of Good Practice on Comparison Tools in the new Energy Market Design. A public consultation paper.*

Deutscher Bundestag. (2015). *Antwort der Bundesregierung - Preisvergleichs- und Bewertungsportale als Verbraucherinformation.*

Die Verbraucher Initiative e.V. (2016). *Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Vergleichsportalen für Strom- und Gasanbieter.*

Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union. (2000). *Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt.*

Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union. (2011). *Richtlinie 2011/83/Eu des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte der Verbraucher, zur Ab-änderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie .*

Europäisches Parlament und Rat. (1998). *Richtlinie 98/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse, 27–30.*

Europäisches Parlament und Rat. (2006). *Richtlinie 2006/114/EG über irreführende und vergleichende Werbung.*

European Commission. (2016). *Annexes to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market in electricity, 1–8.*

European Commission; ECME Consortium; Deloitte. (2013). *Study on the coverage, functioning and consumer use of comparison tools and third-party verification schemes for such tools.*

- European Commission. (2016a). *Commission staff working document guidance on the implementation/application of directive 2005/29/EC on unfair commercial practices*.
- European Commission. (2016b). *Proposal for a directive of the European Parliament and of the council on common rules for the internal market in electricity*.
- MSDCT. (2013). *Comparison Tools Report from the Multi-Stakeholder Dialogue*.
- MSDCT. (2016). *Key principles for comparison tools*.
- Ofgem. (2015). *Confidence Code- code of practice for online domestic price comparison services*.
- Ofgem. (2016). *Confidence Code Review 2016*.
- Ökotest. (2016). *Angelockt und abgezockt – Billigstromanbieter. 2/2016*.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften. (1993). *Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen*.
- Schweitzer, H. (2016). *Normenkompendium zur Rechtslage beim Betrieb von Vergleichs- und Bewertungsportalen, 1–53*.
- Stiftung Warentest. (2011). *Sparen im Doppelpack – Strom und Gas. 02/2011*.
- Stiftung Warentest. (2012a). *Nicht jeder Tarif ist grün – Ökostromtarife. 02/2012*.
- Stiftung Warentest. (2012b). *Wechseln statt ärgern – Strom- und Gastarife. 12/2012*.
- Stiftung Warentest. (2013a). *Das Monopol bröckelt – Heizstrom. 2/2013*.
- Stiftung Warentest. (2013b). *Heizen und sparen – Gaspreise. 10/2013*.
- Stiftung Warentest. (2013c). *Im Wirrwarr der Tarife –Stromtarifrechner. Test 03/2013*.
- Stiftung Warentest. (2013d). *Sparen mit fairen Tarifen – Strom. 12/2013*.
- Stiftung Warentest. (2014a). *Angelockt und abgezockt – Billigstromanbieter. 2/2014*.
- Stiftung Warentest. (2014b). *Günstig heizen – Gastarifrechner. Test 10/2014*.
- Stiftung Warentest. (2015a). *Endlich wechseln – Heizstrom. 03/2015*.
- Stiftung Warentest. (2015b). *Gastarife für jeden Typ – Gaspreise. 11/2015*.
- Stiftung Warentest. (2015c). *Wechseln bringt bis zu 500 Euro – Heizstrom - gemeinsame Messung. 10/2015*.
- Stiftung Warentest. (2016). *Tarife für jeden Typ – Stromkosten. 11/2016*.
- Verbraucherschutzministerkonferenz. (2016). *Ergebnisprotokoll der 12. Verbraucherschutzministerkonferenz am 22. April 2016 in Düsseldorf*.
- Verbraucherzentrale; Marktwächter Digitale Welt; BMJV. (2016). *Buchungs- und Vergleichs- Portale –Die schwierige Suche nach dem günstigsten Preis*.