

## **Zwölfter Zwischenbericht**

**der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“\***

### **Verbraucherschutz**

\* Eingesetzt durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 4. März 2010 (Bundestagsdrucksache 17/950).

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Vorwort</b> .....	6
<b>1 Bestandsaufnahme</b> .....	7
1.1 Einführung: Verbraucherschutzpolitik in der digitalen Gesellschaft .....	7
1.1.1 Verbraucherschutz beim Einsatz digitaler Technologien und Dienste .....	7
1.1.1.1 Ausgestaltung von Nutzungsverhältnissen durch Allgemeine Geschäftsbedingungen .....	7
1.1.1.2 Erwerb digitaler Güter .....	8
1.1.1.3 Spezifische Fragen des Verbraucherschutzes aus anderen Projektgruppen .....	8
1.1.1.4 Offenheit von Computersystemen – Gerätehoheit und Secure Boot .....	9
1.1.1.5 Wettbewerb – Übertragbarkeit von digitalen Gütern und persönlichen Daten, Interoperabilität .....	10
1.1.2 Übergreifende Wirkungen der Digitalisierung auf die Rolle des Verbrauchers insgesamt .....	10
1.1.2.1 Vom Homo oeconomicus zur Verhaltensökonomie .....	11
1.1.2.2 Verbraucherleitbilder .....	11
1.1.2.3 Veränderung der Verbraucherposition durch neue Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten .....	13
1.1.2.3.1 Verringerung von Informationsasymmetrien durch neue Informationsquellen .....	13
1.1.2.3.2 Verringerung von Einfluss- und Durchsetzungsasymmetrien .....	16
1.1.2.4 Verletzliche Verbraucher (vulnerable consumers) und digitale Spaltung .....	18
1.1.2.4.1 Risiko und Folgen digitaler Spaltung .....	18
1.1.2.4.2 Kinder und Jugendliche .....	18
1.1.2.4.3 Informationsvorteile auch auf Seiten der Unternehmen .....	19
1.1.3 Aktive Rolle des Verbrauchers als Akteur im E-Commerce .....	19
1.1.3.1 Der Verbraucher als „Prosument“ .....	20
1.1.3.2 Verschiebung von Konsumgewohnheiten vom dauerhaften Eigentum beziehungsweise körperlichen Besitz zur Nutzung auf Zeit (Weiterverkauf, Streaming etc.)? .....	21
1.1.4 Rolle der Verbraucherbildung zur Unterstützung eines selbstbestimmten und mündigen Handelns von Verbrauchern im Internet .....	21
1.2 Materiell-rechtliche Anforderungen im elektronischen, auch grenzüberschreitenden Handel .....	21
1.2.1 Die Frage des anwendbaren Rechts .....	21
1.2.2 Besondere Anforderungen an den elektronischen Vertragsabschluss .....	22
1.2.3 Insbesondere Anforderungen an Mobile Commerce .....	22
1.2.3.1 Informationspflichten .....	23
1.2.3.2 Mobile Payment (M-Payment) .....	23
1.2.4 Besondere Anforderungen an Preisangaben im elektronischen Geschäftsverkehr .....	23

	Seite	
1.2.5	Rechte des Verbrauchers bei Bestellungen und Dienstleistungen im Internet – Verbraucherrechterichtlinie . . . . .	24
1.2.6	Vereinheitlichung von Begriffsbestimmungen, Vorschriften und Praktiken im grenzüberschreitenden Online-Handel/ Gemeinsames Europäisches Kaufrecht . . . . .	24
1.2.7	Weiterverkauf von digitalen Werken . . . . .	25
1.3	Technische Sicherheit im elektronischen Handel (und damit verbundene Rechtsfragen) . . . . .	26
1.3.1	Sichere Identifikation im Internet, sichere Übertragung, Altersverifikation . . . . .	26
1.3.1.1	Identifikation . . . . .	26
1.3.1.2	Altersverifikationssysteme . . . . .	26
1.3.2	Sichere Übertragung: Qualifizierte digitale Signatur/De-Mail . . . . .	27
1.3.3	Anforderungen an Bezahlssysteme im Mobile Commerce . . . . .	27
1.3.3.1	Grundlagen und Sicherheitsfragen . . . . .	27
1.3.3.2	Secure Element . . . . .	27
1.3.3.3	Stakeholder und Ökosystem . . . . .	28
1.3.4	Der Schutz von Verbrauchern bei Sicherheitsattacken im Internet . . . . .	28
1.4	Verbraucherdatenschutz . . . . .	28
1.5	Abmahnungen und Verbraucherschutz . . . . .	31
1.5.1	Durchsetzung von Urheberrechtsansprüchen . . . . .	33
1.5.2	Haftung für Rechtsverletzungen . . . . .	33
1.5.3	Schutz vor unseriösen Inkassounternehmen . . . . .	35
1.6	Rechtsdurchsetzung . . . . .	35
1.6.1	Durchsetzung der Einhaltung der verbraucherschutzrechtlichen Vorgaben . . . . .	35
1.6.1.1	Gewerberechtliche Aufsicht . . . . .	35
1.6.1.1.1	Abgrenzung von Vorgaben nach der Gewerbeordnung und dem Telemediengesetz . . . . .	35
1.6.1.1.2	Zuständigkeit für die gewerberechtliche Rechtsdurchsetzung . . . . .	36
1.6.1.2	Datenschutzrechtliche Aufsicht . . . . .	36
1.6.1.3	Rechtsaufsicht im Telekommunikationsmarkt . . . . .	36
1.6.1.4	Durchsetzung durch andere Wettbewerber . . . . .	36
1.6.1.4.1	Klagen nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb . . . . .	36
1.6.1.4.2	Gewinnabschöpfung . . . . .	37
1.6.1.5	Klagen nach dem Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (UKlaG) . . . . .	37
1.6.1.5.1	Anspruch auf Unterlassung oder Widerruf bei unwirksamen AGB . . . . .	37
1.6.1.5.2	Unterlassung bei innergemeinschaftlichen Verstößen . . . . .	38
1.6.1.5.3	Anspruch auf Unterlassung bei verbraucherrechtswidrigen Praktiken . . . . .	38
1.6.1.5.4	Umsetzung der Vorgaben der EU in den Mitgliedstaaten . . . . .	38

	Seite
1.6.1.6 Staatliche Informationen als Mittel zur Rechtsdurchsetzung . . . .	39
1.6.1.6.1 Informationen nach dem Lebensmittel- und Futtermittel- gesetzbuch (LFGB) sowie dem Verbraucherinformati- onsgesetz (VIG) . . . . .	39
1.6.1.6.2 Beispiel für eine Verbraucherbeteiligung: www.lebensmittelklarheit.de . . . . .	40
1.6.2 Durchsetzung von Ansprüchen . . . . .	40
1.6.2.1 Verbraucherstelle der BNetzA . . . . .	41
1.6.2.2 Beitrag der Verbraucherzentralen und „Marktwächtermo- dell“ . . . . .	41
1.6.2.3 Ombudsleute . . . . .	42
1.6.2.4 Streitschlichtung . . . . .	42
1.6.2.5 Individualklagen von Verbraucherinnen und Verbrauchern . . . . .	43
1.6.2.6 Kollektivklagen/Sammelklagen . . . . .	44
1.6.3 Internationale Rechtsdurchsetzung . . . . .	45
1.6.3.1 Territorialitätsprinzip im öffentlichen Recht . . . . .	45
1.6.3.2 Internationale Zusammenarbeit zwischen Verbraucher- schutzbehörden . . . . .	45
1.6.3.3 Internationale Zuständigkeit für Privatklagen . . . . .	46
1.6.3.4 Grenzüberschreitende Vollstreckung zivilrechtlicher Titel . . . . .	46
1.7 Gute und verlässliche Verbraucherinformationen . . . . .	47
1.7.1 Informationspflichten und die Qualität der Information . . . . .	47
1.7.2 Online-Siegel und Audits . . . . .	48
1.7.3 Qualitätsgarantie und Unabhängigkeit von Suchmaschinen und Angebotsverzeichnissen . . . . .	49
1.7.4 Digitale Bildungsmaterialien und deren Finanzierung . . . . .	49
1.8 Verbraucherorientierte Begleitforschung . . . . .	50
1.8.1 Consumer Policy Toolkit – OECD . . . . .	50
1.8.2 Impact Assessment – Europäische Union . . . . .	50
<b>2 Handlungsempfehlungen . . . . .</b>	<b>50</b>
2.1 Verbraucherschutzpolitik in der digitalen Gesellschaft . . . . .	51
2.2 Materiell-rechtliche Anforderungen . . . . .	51
2.3 Technische Sicherheit im elektronischen Handel . . . . .	51
2.4 Massenhafte Abmahnungen . . . . .	52
2.5 Rechtsdurchsetzung . . . . .	52
2.6 Verbraucherinformation . . . . .	52
2.7 Verbraucherorientierte Begleitforschung . . . . .	52
<b>3 Bürgerbeteiligung . . . . .</b>	<b>53</b>
3.1 Die Bürgerbeteiligung im Verlauf der Projektgruppenarbeit . . . . .	53
3.2 Dokumentation der eingegangenen Vorschläge . . . . .	54

	Seite
<b>4 Sondervoten</b> .....	58
4.1 Sondervoten zu Kapitel 1 .....	58
4.1.1 Sondervotum der Fraktion der SPD sowie der Sachverständigen Alvar Freude, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 1.1.2.2 Verbraucherleitbilder .....	58
4.1.2 Sondervotum der Fraktion der SPD sowie der Sachverständigen Alvar Freude, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 1.1.2.3.1 Verringerung von Informationsasymmetrien durch neue Informationsquellen .....	58
4.1.3 Sondervotum des Sachverständigen padeluun, der Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Markus Bechedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 1.4 Verbraucherdatenschutz .....	58
4.1.4 Sondervotum der Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Markus Bechedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 1.5 Abmahnungen und Verbraucherschutz .....	60
4.1.5 Sondervotum der Fraktion der SPD sowie der Sachverständigen Alvar Freude, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 1.6.2.4 Streitschlichtung .....	64
4.1.6 Sondervotum der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Markus Bechedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 1.7.1 Informationspflichten und die Qualität der Information .....	64
4.1.7 Sondervotum der Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Markus Bechedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 1.7.1 Informationspflichten und die Qualität der Information .....	65
4.2 Sondervotum der Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Markus Bechedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 2 Handlungsempfehlungen .....	65
<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b> .....	74
<b>Mitglieder der Projektgruppe Verbraucherschutz der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft</b> .....	78

## Vorwort

Das Internet, die vielfältigen Angebote an Informationen, Produkten und Dienstleistungen sowie die vielfältigen Möglichkeiten, selbst kommunikativ oder mit Informationen beizutragen, sind aus dem Leben vieler Verbraucherinnen und Verbraucher nicht mehr wegzudenken. Deshalb war es eine gute Entscheidung des Deutschen Bundestags, im Einsetzungsbeschluss zur Enquete-Kommission auch das Thema Verbraucherschutz festzuhalten. Zwei der drängenden Themen waren auch benannt: die Abo-Fallen, mit denen millionenfach versucht wurde, Verbraucher zu betrügen, und die Massenabmahnungen gegen Verbraucherinnen und Verbraucher.

Die Verbraucherpolitik hat als Ziel, Spielregeln für einen fairen und transparenten Markt zu schaffen, auf Missstände hinzuweisen und Verbraucherrechte durchzusetzen. Auch wenn die neuen Möglichkeiten eine Bereicherung für die meisten Verbraucher sind, bleibt die Verbraucherpolitik eine kontinuierliche Aufgabe, zumal in einem so dynamischen Umfeld. Das zeigte sich auch darin, dass bis Beginn der Projektgruppe Verbraucherschutz auf das Problem der Abo-Fallen schon mit gesetzlichen Regelungen reagiert worden war. Dafür aber waren bereits wieder neue Themen auf die Agenda gekommen.

Die konstituierende Sitzung der Projektgruppe Verbraucherschutz fand am 11. Juni 2012 statt, damit war die Projektgruppe unter den letzten, die gestartet sind. Im Vergleich zu den ersten Gruppen gab es deshalb kaum noch Zeit für Termine, auf Anhörungen wurde mit Ausnahme der Einladung der Bundesregierung zum Thema Massenabmahnungen verzichtet. Jedoch waren die Themen der anderen Projektgruppen fast ohne Ausnahme ebenfalls von hoher Relevanz für Verbraucher. Ob Datenschutz, Urheberrecht, Netzneutralität, Medienkompetenz, der Zugang zu den und die Sicherheit der Netze, Interoperabilität als Voraussetzung für funktionierende Märkte, Wirtschaft: diese Themen gehören alle zu den Kernthemen der Verbraucherpolitik. Ein großer Teil der Arbeit erfolgte bereits vor Beginn der Projektgruppe und so wurde beschlossen, im Bericht oder in den Handlungsempfehlungen der Projektgruppe Verbraucherschutz auf diese Themen nur dann einzugehen, wenn es Aspekte über die in den anderen Projektgruppen bereits erörterten hinaus gab. Diese Vorgehensweise hat die Arbeit und den Text der Projektgruppe schlanker gehalten. Für ein umfassendes Bild zum Thema Verbraucherpolitik in der Enquete-Kommission wird aber ausdrücklich auf die weiteren Berichte und Empfehlungen verwiesen.

Einige der im Bericht erläuterten und diskutierten Themenstellungen wurden kontrovers gesehen. Diese Tatsache war nicht überraschend, da die Sichtweisen der unterschiedlichen Interessengruppen und Akteure hier aufeinandertrafen. Insbesondere auch das zugrunde liegende Verbraucherleitbild hat zu intensiven Diskussionen in der Projektgruppe geführt. Da die Annahmen und Implikationen für die Politikgestaltung auch in der Wissenschaft und auf europäischer Ebene intensiv diskutiert werden, lohnt sich für die Leserinnen und Leser des Berichts und der Handlungsempfehlungen die Lektüre besonders. Anhand der unterschiedlichen Leitbilder werden die Grundlagen für die unterschiedlichen Handlungsempfehlungen innerhalb der Projektgruppe erkennbar und auf dieser Basis auch verständlicher.

Für den Berichtsteil wurde vereinbart, statt einer streitigen Abstimmung über zwei Berichte den Versuch zu wagen, die unterschiedlichen Darstellungen in der Form „einerseits – andererseits“ oder „die einen/anderen meinen, sehen, kritisieren“ aufzunehmen. Dies ist in hohem Maße gelungen, auch wenn viel Kooperationswille jenseits der Positionen, hoher Arbeitsinput und enorme Geduld notwendig waren. Ich bedanke mich ausdrücklich bei allen Beteiligten für die erfrischenden Diskussionen und die geleistete Arbeit!

Cornelia Tausch, Sachverständige

Vorsitzende der Projektgruppe Verbraucherschutz  
der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft

Der vorliegende Zwischenbericht enthält in Kapitel 1 eine Bestandsaufnahme mit der Beschreibung verbraucherrelevanter Chancen und Risiken, die sich im Zuge der Digitalisierung ergeben. In Kapitel 2 sind die Handlungsempfehlungen zusammengefasst, die sich aus Sicht der Enquete-Kommission aus dieser Bestandsaufnahme ergeben. Es folgen in Kapitel 3 eine Darstellung zur Bürgerbeteiligung in der Projektgruppe Verbraucherschutz und in Kapitel 4 die Sondervoten.

## 1 Bestandsaufnahme

Verbraucher, Konsumenten, Nutzer: In der Alltagssprache werden verschiedene Bezeichnungen für die – private – Nachfrageseite des Marktes verwendet. Der Begriff der Verbraucherinnen und Verbraucher hat sich in der Politik durchgesetzt und ist auch in das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) eingeflossen.<sup>1</sup>

Wird über das Internet gesprochen, ist der Begriff Nutzerinnen beziehungsweise Nutzer geläufig, da hiermit die Nutzung des Netzes und der Angebote sowie Dienste in den Netzen gemeint ist. Dieser ist nicht zwangsläufig deckungsgleich mit dem Verbraucherbegriff, da der Nutzerbegriff nicht danach unterscheidet, ob eine Nutzung vorrangig zu privaten oder beruflichen beziehungsweise gewerblichen Zwecken erfolgt.

Der Zugang zu Netzen und Kommunikationsdienstleistungen, deren Sicherheit, aber auch die Nutzung der Produkte, die diesen Zugang ermöglichen wie u. a. PC oder Smartphone, gehören zur digitalen Welt. Die Regulierung der Netze, Urheberrecht und Datenschutz sind zu Kernthemen der Verbraucherpolitik geworden. In den meisten Projektgruppen der Enquete-Kommission wurden daher auch verbraucherrelevante Fragestellungen bearbeitet. Um das Thema Verbraucherpolitik nicht verkürzt darzustellen, gleichzeitig aber Dopplungen zu vermeiden, werden im vorliegenden Bericht an relevanten Stellen einige dieser Themen kurz benannt, für weitere Ausführungen aber auf die entsprechende Projektgruppe verwiesen, soweit das jeweilige Thema dort bereits aus Verbrauchersicht abgehandelt wurde.

Das Internet bietet vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern neue Möglichkeiten der Teilhabe, sowohl am Wirtschaftsleben als auch am öffentlichen Leben. Verbraucherinnen und Verbraucher sind dabei als Nachfrager Motor der Wirtschaft. Sie sind Teil einer zukunftsfähigen Wirtschaftspolitik, die für fairen Wettbewerb sorgt und verantwortungsvolle Anbieter stärkt. Ein Mensch hat immer mehrere Rollen, so ist er sowohl Verbraucher als auch Bürger.<sup>2</sup> Gute Verbraucherpolitik ist deshalb gleichzeitig Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik.

<sup>1</sup> Ein Verbraucher ist nach § 13 BGB „jede natürliche Person, die ein Rechtsgeschäft zu einem Zwecke abschließt, der weder ihrer gewerblichen noch ihrer selbständigen beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden kann.“

<sup>2</sup> Das Verhältnis zwischen Bürger und Staat in der digitalen Gesellschaft wurde in der Projektgruppe Demokratie und Staat erörtert. Vgl. hierzu Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Siebter Zwischenbericht „Demokratie und Staat“. Bundestagsdrucksache 17/12290 vom 6. Februar 2013. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/122/1712290.pdf>

Die Verbraucherpolitik steht mit der Digitalisierung vor neuen Herausforderungen:

- Verbraucherinnen und Verbraucher, die über vernetzte Endgeräte interagieren, haben kein persönliches Gegenüber, dessen Aktionen und Reaktionen sie einschätzen und bewerten können. Es kann damit schwieriger werden, den Wahrheitsgehalt einzelner Aussagen zu erkennen. Das Mehr an Transparenz, dass das Internet grundsätzlich zu bieten im Stande ist, kann so bei Verbraucherinnen und Verbrauchern auch zu Verunsicherung führen.
- Das Kenntnisniveau und die Erfahrung im Umgang mit neuen Medien ist unter Verbraucherinnen und Verbrauchern unterschiedlich ausgeprägt.
- Aus technischen oder finanziellen Gründen sowie infolge mangelnder Kompetenzen sind nicht alle Verbraucherinnen und Verbraucher in der Lage, das Internet für ihre Zwecke einzusetzen.

### 1.1 Einführung: Verbraucherschutzpolitik in der digitalen Gesellschaft

Verbraucherinnen und Verbraucher agieren zunehmend im Netz, informieren sich, kaufen und verkaufen Produkte und Dienstleistungen. Die Verbraucherpolitik und das Verbraucherrecht müssen die damit einhergehenden Chancen ergreifen und Risiken begegnen sowie insbesondere darauf reagieren, dass Käufer und Verkäufer zunehmend mit immateriellen Produkten sowie grenzüberschreitend handeln und Verbraucher zunehmend auch als Anbieter agieren (können).

Neben den Herausforderungen beim Einsatz digitaler Technologien und Dienste (siehe hierzu unter 1.1.1) wirken sich die digitalen Möglichkeiten aber auch bei der Nutzung anderer Produkte und Dienstleistungen, die keinen direkten Bezug zum Internet haben, auf die Stellung des Verbrauchers aus (siehe hierzu unter 1.1.2).

#### 1.1.1 Verbraucherschutz beim Einsatz digitaler Technologien und Dienste

Die Digitalisierung führt zu spezifischen Fragen für den Schutz von Verbrauchern bei der Nutzung der neuen digitalen Technologien und Dienste (siehe dazu unter 1.1.1.1) sowie zum rechtlichen Verhältnis der Verbraucher zu den Anbietern solcher digitaler Produkte, denen immaterielle Güter zugrunde liegen (siehe dazu unter 1.1.1.2).

##### 1.1.1.1 Ausgestaltung von Nutzungsverhältnissen durch Allgemeine Geschäftsbedingungen

In Ermangelung spezialgesetzlicher Regelungen für digitale Dienstleistungen bestimmen sich die Inhalte der angebotenen Leistungen wie auch die Rechte und Pflichten von Anbietern und Nutzern anhand der allgemeinen vertragsrechtlichen Regelungen des BGB. Im Massenverkehr standardisierter Dienstleistungen für Endnutzerinnen und Endnutzer werden diese zumeist von umfassenden Nutzungsbestimmungen der Anbieter begleitet.

Bereits im Falle einer einfachen, zunächst faktischen Nutzung eines Internetangebots werden in der Regel vom Anbieter hierfür Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) und gegebenenfalls auch noch gesonderte Datenschutzbestimmungen zugrunde gelegt. Gemäß § 305 Absatz 1 BGB sind Allgemeine Geschäftsbedingungen „für eine Vielzahl von Verträgen vorformulierte Vertragsbedingungen, die eine Vertragspartei (Verwender) der anderen Vertragspartei bei Abschluss eines Vertrags stellt. Gleichgültig ist, ob die Bestimmungen einen äußerlich gesonderten Bestandteil des Vertrags bilden oder in die Vertragsurkunde selbst aufgenommen werden, welchen Umfang sie haben, in welcher Schriftart sie verfasst sind und welche Form der Vertrag hat. Allgemeine Geschäftsbedingungen liegen nicht vor, soweit die Vertragsbedingungen zwischen den Vertragsparteien im Einzelnen ausgehandelt sind.“

Aufgrund der Nutzung des Dienstes wird eine konkludente Zustimmung des Verbrauchers angenommen. So verwenden auch nahezu alle Medienportale, Onlineshops und andere Dienste im Internet AGB. Auch die Nutzung digitaler Produkte – gleich ob Software, Suchmaschinen, soziale Netzwerke, Musik oder E-Books – unterliegt AGB. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob der Dienst entgeltpflichtig ist oder nicht. Nicht allen Verbrauchern ist bewusst, dass sie sich auch bei der Nutzung eines nicht entgeltpflichtigen Dienstes bereits im Bereich vertraglicher Vereinbarungen bewegen.

Auf diese Weise werden die Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt sehr häufig mit Vertragsbestimmungen konfrontiert, die sowohl in ihrem Umfang als auch in der Komplexität der Regelungen für sie unverständlich erscheinen. Es stellt eine große Herausforderung dar, diese Vertragsbestimmungen so darzustellen, dass sie vom Verbraucher tatsächlich wahrgenommen und auch verstanden werden können. Dabei ergibt sich die Herausforderung sowohl hinsichtlich der Einfachheit des Zugriffs auf die Information und eines hinreichend prominenten Hinweises darauf<sup>3</sup> als auch aus der Notwendigkeit einer nicht nur Juristen verständlichen Sprache.

Nur selten kommt es zu einer gerichtlichen Überprüfung der aufgestellten Nutzungsregeln, sodass viele der Onlinenutzungen unter faktisch von der Anbieterseite diktierten Bedingungen stattfinden, ohne dass hierfür detaillierte gesetzliche Üblichkeiten definiert sind, wie man es im deutschen Recht für andere Vertragsarten wie beispielsweise im Mietrecht kennt.

### 1.1.1.2 Erwerb digitaler Güter

Die vorgenannten Veränderungen wirken sich besonders deutlich aus, wenn es um den Erwerb digitaler Güter wie Musik, Filme oder Software geht, die immer häufiger nicht mehr unter der Nutzung körperlicher Datenträger, sondern per Download oder gar nur noch als Streaming-Dienste angeboten werden.

<sup>3</sup> Vgl. auch die Darstellung zu den besonderen Herausforderungen im mobilen Bereich im Kapitel 1.2.4.

Im Gegensatz zu herkömmlichen, analogen Produkten, an denen Verbraucherinnen und Verbraucher Eigentum erwerben können, können an digitalen Inhalten lediglich Nutzungsrechte etwa durch vertragliche Lizenzbestimmungen eingeräumt werden. Diese schränken oftmals die Rechte der Erwerber deutlich weiter ein, als dies im Falle eines klassischen Sachgüterkaufs, der zu völligen Eigentumsübertragung führt, möglich wäre. Aufgrund der geringen Zahl gesetzlicher Regeln zum Rechtskauf sind den vertraglichen Bestimmungen auch nur wenige Grenzen gesetzt. So wird insbesondere die Weiterveräußerung oftmals nicht zugelassen, sodass Verbraucher beim Erwerb rein digitaler Güter schlechter gestellt sind, als wenn sie solche Güter auf Basis eines Sachkaufs als Eigentum erwerben. Dem steht keineswegs immer ein Vorteil aus Seiten des Verbrauchers, etwa in Form eines günstigeren Kaufpreises, gegenüber.

Besonders weitgehend können die Einschränkungen bei Nutzung von Cloud- oder Streaming-Diensten sein, bei denen die Güter nicht einmal mehr als eigene Kopie auf dem Rechner des Nutzers gespeichert werden. Bei allen Vorteilen des ubiquitären Zugangs von verschiedensten Endgeräten bleibt doch aus Sicht der Nutzers oft schwer erkennbar, welche Rechte sie an den Inhalten erlangen und in welcher Form sie über die Inhalte verfügen, diese zum Beispiel weiterveräußern oder aber übertragen können.

### 1.1.1.3 Spezifische Fragen des Verbraucherschutzes aus anderen Projektgruppen

Neben diesen allgemeinen Herausforderungen stellen sich weitere für Verbraucher relevante Fragen bei der Nutzung digitaler Dienste, die in den Themenbereich anderer, bereits abgeschlossener Projektgruppen der Enquete-Kommission fallen, wo sie teils behandelt, teils aber auch nicht explizit angesprochen wurden.

#### Einsatz von DRM-Systemen

So hat sich die Projektgruppe Urheberrecht bereits ausführlich mit den Problemen rund um Systeme des Digital Rights Management (DRM) auseinandergesetzt.<sup>4</sup> Hier sind besonders die Einschränkungen bei den Nutzungsfreiheiten von Medieninhalten hervorgehoben worden, die sich für Verbraucher aus dem Einsatz von DRM-Systemen ergeben. Obwohl das private Kopieren von Medieninhalten im Rahmen einer gesetzlichen Schrankenregelung erlaubt ist, kann DRM solche Kopiervorgänge technisch unmöglich machen, da durch den Schutz beispielsweise die Anzeige auf einem Bildschirmlesegerät oder das Abspielen im Rahmen eines handelsüblichen Audioprogramms verhindert wird. In der Folge können solche geschützten Medieninhalte weder verliehen noch weiterverkauft und oft auch nicht auf Drittgeräte übertragen werden, weil sie dort nicht bestimmungsgemäß genutzt werden können. Entsprechend sind die Freiheiten des Nutzers im Umgang mit solchen legal erworbenen In-

<sup>4</sup> Siehe Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Dritter Zwischenbericht „Urheberrecht“. Bundestagsdrucksache 17/7899 vom 23. November 2011, S. 18, 22, 33, 47 und 52. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/078/1707899.pdf>

halten beträchtlich eingeschränkt. Hinzu kommt, dass es gesetzlich verboten ist, solche Einschränkungen zu umgehen, auch wenn diese Umgehung zum Ziel hat, legale Nutzungshandlungen zu ermöglichen. Denn urheberrechtliche Schrankenregelungen zugunsten der Nutzer sind gegenüber technischen Schutzmaßnahmen nicht durchsetzungsfest ausgestaltet. Diskutiert wurde in der Projektgruppe vor diesem Hintergrund auch, ob es für entsprechende Fälle ein Recht zur Selbsthilfe geben müsste. Eine entsprechende Handlungsempfehlung wurde aber mehrheitlich abgelehnt.

#### 1.1.1.4 Offenheit von Computersystemen – Gerätehoheit und Secure Boot

##### Gerätehoheit

In vielen alltäglichen Geräten wie Smartphones und Tablet-PCs stecken heutzutage technisch vollwertige Computersysteme, die mit einer Leistung aufwarten können, die vor 20 Jahren Supercomputern vorbehalten war. Auch die Leistung von nur wenige Jahre alten Desktop-Computern wird häufig überboten. Dennoch unterscheiden sie sich in der Regel in einem Punkt von herkömmlichen Computersystemen: Während es bis heute üblich ist, dass Anwenderinnen und Anwender auf Desktop-Computern oder Notebooks beliebige Software und Betriebssysteme installieren können, ist dies bei vielen Tablet-PCs und Smartphones sowie bei Spielekonsolen nicht mehr möglich. Diese Geräte sind zumeist geschlossene Systeme, die der Anwender nicht beliebig nutzen und auf denen er keine beliebige Software installieren kann. Hersteller erlauben in der Regel nur die Nutzung von geprüfter Software, die heutzutage oftmals über entsprechende Onlineshops (App Store) vertrieben wird. Aus einem universellen Gerät wird so ein eingeschränktes System, das die Freiheit des Anwenders nach wirtschaftlichen, politischen, moralischen oder sonstigen Interessen des Herstellers mehr oder minder stark einschränkt. Der Besitzer hat damit nicht mehr die uneingeschränkte Hoheit über sein Gerät, sondern muss sich mit dem Erwerb der Hardware immer öfter auch für ein Gesamtsystem entscheiden. Nur durch die Verwendung von so genannten Jailbreaks können vorinstallierte Betriebssysteme geöffnet und gegebenenfalls neue Betriebssysteme sowie Software aufgespielt werden. Dies führt jedoch für Nutzerinnen und Nutzer zum Verlust der Herstellergarantie und kann zudem in Einzelfällen ein strafbares Verhalten darstellen.

Besonders sichtbar werden die vorgenannten Einschränkungen beim Betriebssystem iOS für iPhone und iPad der Firma Apple: Der Hersteller erlaubt und ermöglicht nur die Installation von Software, die vorher von ihm geprüft wurde und die verschiedene Kriterien einhält. Neben formalen Kriterien für die Benutzeroberfläche, die eine einheitliche und komfortable Bedienung sicherstellen sollen, gibt es eine umfangreiche Liste von Regeln, welche Arten von Anwendungen und Inhalte erlaubt oder nicht erlaubt sind. Beispielsweise sind Anwendungen untersagt, die bereits bestehenden ähneln. Ebenso dürfen Anwendungen keine Funktionalität von mitgelieferten Anwendungen nachbilden oder in ihrem Namen Konkurrenzprodukte erwähnen. Zudem macht Apple Vorgaben im Bereich Sicherheit und Datenschutz.

Der Hersteller begründet die Vorgaben und die Prüfung der Software vor Freischaltung mit dem Hinweis auf erhöhte Sicherheit, einer einheitlichen Bedienung und einem erhöhten Komfort für die Nutzer. Tatsächlich gibt es bisher auf (unmodifizierten) iOS-Geräten kaum klassische Schadsoftware und Datenschutzprobleme.

Andererseits ist die Liste von Anwendungen, die Apple aus wirtschaftlichen, politischen, moralischen oder sonstigen Gründen aus dem App Store entfernt hat, lang. Insbesondere die Ablehnung von Anwendungen, die in Konkurrenz zu Apples eigenen Angeboten oder Anwendungen von anderen Entwicklern stehen, schränkt den Wettbewerb ein und sichert somit das bestehende Preisniveau der Anwendungen. Entwickler müssen darüber hinaus immer mit dem Risiko leben, dass ihre Anwendung abgelehnt wird, und werden daher ihren Fokus auf solche setzen, bei denen diesbezüglich ein geringeres Risiko besteht. Dadurch sinkt die Vielfalt.

##### Secure Boot

Eine weitere Entwicklung, die sich unmittelbar auf die Gerätehoheit der Nutzerinnen und Nutzer auswirken kann, ist das von einigen Herstellern entwickelte Secure-Boot-Verfahren.

In den letzten Jahren sind bereits immer mehr Verschlüsselungs- und Hardware-Abschottungssysteme in normale Computer eingezogen. So wird viel Rechenleistung dafür aufgewendet, die Signalübertragung vom Computer zum Bildschirm zu ver- und entschlüsseln. Dies soll eine Umgehung von Abspielschutzmechanismen (DRM, digitales Rechte-/Restriktions-Management) verhindern.

Einen anderen Ansatz wählt das so genannte Secure-Boot-Verfahren. Hierbei werden Kopierschutzmechanismen noch unter dem eigentlichen Betriebssystem angesiedelt. Über den Secure-Boot-Mechanismus, den beispielsweise die Firma Microsoft für das neue Betriebssystem Windows 8 entwickelt hat, soll das Laden unsignierter Betriebssysteme von vornherein ausgeschlossen werden: Nur Bootloader oder Betriebssysteme mit einer korrekten Signatur werden direkt ausgeführt. Damit soll verhindert werden, dass sich auf der untersten Ebene des Rechners so genannte Rootkits einrichten, die sich softwaretechnisch nicht mehr ohne Weiteres entfernen lassen. Es handelt sich also um einen Sicherheitsmechanismus.

Das Verfahren ist allerdings umstritten, weil es voraussetzt, dass der Bootloader oder das Betriebssystem selbst, welches den softwaretechnischen Kern des Rechners darstellt, vom Hersteller der Hardware zuvor „genehmigt“ werden muss. Wenn kein Schlüssel hinterlegt ist, anhand dessen die Authentizität des Systems überprüft werden kann, soll der Rechner auch nicht mehr gebootet werden können.

Unter Entwicklerinnen und Entwicklern Freier Software wird deshalb diskutiert, einen entsprechenden Schlüssel für ihre Betriebssysteme bei der Firma Microsoft zu hinterlegen oder eine andere Lösung zur Umgehung der proprietären Sicherheitsprüfung zu finden. Verbraucher sind hiervon insofern betroffen, als dass der heimische PC zu-

nehmend seine universelle Einsetzbarkeit einbüßt. Während es früher durchaus möglich war, jeden Rechner mit einem Betriebssystem der eigenen Wahl zu versehen, wird es in Zukunft von der Entscheidung des Herstellers abhängig sein, welche Betriebssysteme verwendet werden können. Dies schränkt letztlich die Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher ein. Es kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass auf einer Signaturkontrolle basierende Mechanismen, die bereits beim Start des Rechners ansetzen, zukünftig auch auf Anwendungsprogramme angewendet werden. Dies würde bedeuten, dass die Nutzer durch den neuen Sicherheitsmechanismus nicht nur daran gehindert werden, korrupte Betriebssysteme auszuführen, sondern gegebenenfalls auch bestimmte Software auf den Computern nicht mehr installiert und ausgeführt werden kann.

Der Einsatz von Secure Boot kann damit einerseits nicht nur zu mehr Sicherheit für Nutzerinnen und Nutzer führen, sondern andererseits auch Bestandteil einer Schutzkette für mittels DRM abspielgeschützter Inhalte vom Betriebssystemkern bis hin zur Anzeige auf dem Bildschirm sein. Eine solche Verwendung würde ebenfalls zu einer Einschränkung der Wahlfreiheit für die Nutzer führen. Der Gewinn an Nutzungssicherheit ginge somit letztendlich mit einer erheblichen Einschränkung der Nutzungsvielfalt und gegebenenfalls auch des Komforts für die Endverbraucher einher.

#### **1.1.1.5 Wettbewerb – Übertragbarkeit von digitalen Gütern und persönlichen Daten, Interoperabilität**

Wettbewerbliche Märkte sollen zu Produktverbesserungen, Innovationen und tendenziell niedrigeren Preisen führen. Dieser Marktmechanismus kann jedoch nur unter bestimmten Rahmenbedingungen funktionieren. Hierzu zählt die Möglichkeit der Verbraucherinnen und Verbraucher, zwischen Alternativen wählen und wechseln zu können.

Immer häufiger bilden so genannte Plattformen den individuellen Ausgangspunkt der Nutzerinnen und Nutzer in die digitale Welt: Von hier aus werden Zugänge zu Produkten, Dienstleistungen und Inhalten kontrolliert, Auffindbarkeiten von Inhalten und Personen organisiert und Nutzerdaten verwaltet. Zugleich schaffen Plattformen neue Vielfalt und neue Distributionswege. Diskutiert wird, ob diese Plattformen den Wettbewerb aushebeln oder ein ausreichender Wettbewerb zwischen den Plattformen existiert, der Nutzern und Verbrauchern wie auch den Anbietern von Produkten und Dienstleistungen Alternativen bietet.

Bei einigen Anbietern existiert eine Kopplung zwischen bestimmten technischen Produkten und dem Zugang zu digitalen Dienstleistungen oder Inhalten über die zugehörige Plattform. Verbraucher können mit einem einmal gewählten technischen Produkt nicht mehr frei wählen zwischen Plattformen, auf denen sie zum Beispiel Apps oder digitale Inhalte erhalten. Die (kostenpflichtige) Nutzung digitaler Inhalte wie E-Books ist nur innerhalb der zuvor ausgewählten technischen Produktgruppe und der zuge-

hörigen Plattform möglich. Investitionen in diese technischen und digitalen Güter sind oftmals „verloren“, wenn der Verbraucher zu einem anderen Anbieter wechseln will, da sie nicht übertragen werden können. Die Kosten eines ganzen Systemwechsels sind hoch. Dieser Effekt wird auch als Lock-in-Effekt bezeichnet.

Ähnlich zeigt sich dieser Effekt zum Beispiel bei sozialen Netzwerken. Solche Plattformen bieten keine Möglichkeit der Kommunikation untereinander. Hiermit unterscheiden sie sich etwa von den Telekommunikations- oder E-Mail-Dienstleistern. Telekommunikationsdienstleistungen sind sogar über verschiedene Übertragungswege wie Mobilfunk und Festnetz hinweg als Ende-zu-Ende-Verbindung standardisiert. Soziale Netzwerke und andere Plattformen funktionieren bislang weitgehend als Solitär. Sind sie einmal ausgewählt und ist ein relevanter Teil des sozialen Umfelds eines Nutzers auf dieser Plattform aktiv, sind die Möglichkeiten des Wechsels zu einer alternativen Plattform bislang beschränkt.

Die Frage der Portabilität von Daten wird oft im Zusammenhang mit dem Datenschutz diskutiert, sie wurde aber in der Projektgruppe Datenschutz der Enquete-Kommission nicht im Detail behandelt. Die EU möchte in der neuen EU-Datenschutz-Grundverordnung europaweit festschreiben, dass Nutzerinnen und Nutzer das Recht haben, ihre bei einem bestimmten Anbieter gespeicherten Daten zu exportieren und gegebenenfalls andernorts zu reimportieren.<sup>5</sup> Neben einer datenschutzrechtlichen Komponente spielt in diesem Zusammenhang auch ein wettbewerbsrechtlicher Aspekt eine Rolle, da Lock-in-Effekte vermindert würden.

Es wird derzeit diskutiert, ob auf diesem Wege erreicht werden kann, dass Nutzerinnen und Nutzer dann grundsätzlich besser als derzeit über die eigenen Daten verfügen können, was aus Verbrauchersicht grundsätzlich positiv zu bewerten ist.

#### **1.1.2 Übergreifende Wirkungen der Digitalisierung auf die Rolle des Verbrauchers insgesamt**

Das Internet hat aber auch über die unmittelbare Nutzung digitaler Dienste und Produkte hinaus Auswirkungen auf die Position der Verbraucherinnen und Verbraucher, zumal immer mehr auch andere Dienstleistungen und körperliche Güter über das Netz vertrieben werden oder zumindest die Information und Kommunikation zu solchen Produkten über das Internet erfolgt.

So bringt das Internet eine Vielzahl neuartiger Vertriebs-, Kommunikations- und Informationsangebote hervor, die erst mit dieser Technik möglich oder interessant werden.

<sup>5</sup> Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung) vom 25. Januar 2012 (KOM (2012)11 endgültig). Regelung zur Datenportabilität (Recht auf Datenübertragbarkeit) in Artikel 18. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com\\_2012\\_11\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_de.pdf)

Anbieter erbringen oder vertreiben Dienstleistungen aus der analogen Welt nun auch über das Internet oder ermöglichen Information und Kontakt über die neuen Medien. Beispiele hierfür sind Handel, Finanzdienstleistungen und Versicherungen. Überdies können Verbraucher zwischen mehr Anbietern von Gütern und Dienstleistungen auswählen als zuvor und Anbietern steht ein größerer Markt offen als zuvor. Die Technik beschränkt den Aktionsradius von Verbrauchern und Anbietern nicht auf den nationalen oder europäischen Markt.

Die Digitalisierung führt so generell, d. h. über die Nutzung originär digitaler Dienste hinaus, zu erheblichen Veränderungen im Verhältnis von Verbrauchern zu Unternehmen, die im weiteren Verlauf dargestellt werden.

### 1.1.2.1 Vom Homo oeconomicus zur Verhaltensökonomie

Seit den 1970er Jahren hat sich die Verhaltensökonomie innerhalb der Wirtschaftswissenschaften als eigene Disziplin entwickelt. Im Jahr 2002 wurde der Nobelpreis für Wirtschaft mit Daniel Kahneman und Vernon L. Smith an zwei Forscher dieser Wissenschaftsdisziplin verliehen.

In Deutschland wie auf europäischer und internationaler Ebene laufen Diskussionen, wie die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie (Behavio(u)ral Economics) bei der Gestaltung und Überprüfung der Verbraucherpolitik Einfluss haben können und sollen.<sup>6</sup>

Die vereinfachte, modellhafte Annahme hinsichtlich des Handelns von Wirtschaftssubjekten der neoklassischen Ökonomie ist die des so genannten Homo oeconomicus. Dieses Modell unterstellt Wirtschaftssubjekte, die nutzenmaximierend und die Zukunft einbeziehend handeln. Sie beziehen die ihnen über die gesamte erwartete Lebenszeit zur Verfügung stehenden Ressourcen inklusive ihres Humankapitals ein, reagieren auf Veränderungen aller Variablen, verarbeiten rational alle verfügbaren relevanten Informationen und überblicken jederzeit alle Handlungsalternativen. Abweichungen von diesem Modell treten nur dann auf, wenn Menschen aufgrund von fehlenden Informationen oder Irrtümern – gemessen an den rationalen Annahmen – Fehlentscheidungen treffen. Diese wären dann Abweichungen oder Anomalien des Modells des Homo oeconomicus.

Von einigen wird unterstellt, dass Wirtschaftssubjekte, wenn sie gemessen an allen Anforderungen stets rationale

Entscheidungen treffen, keines Schutzes bedürfen – soweit nur die Verfügbarkeit von Informationen und Rechtssicherheit gewährleistet sind.

Andere verweisen darauf, dass dieses Modell keine zutreffende Beschreibung des Menschen beziehungsweise der Wirtschaftssubjekte ist. Zahlreiche empirische wissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass dieses Konzept das Verhalten von Menschen in der realen Welt nur bedingt erklären kann. So vernachlässigen viele Menschen bei ihren Entscheidungen regelmäßig wichtige Informationen. Viele Menschen neigen dazu, sich mit dem Zweitbesten zu begnügen, statt ihr Verhalten zu optimieren, so wie es das Modell des Homo oeconomicus unterstellen würde. Auch sind die meisten Menschen in der Regel nicht vollkommen egoistisch, sondern kümmern sich um das Wohlergehen anderer und mögen keine Ungleichheit. Entsprechend hat die Wissenschaft gezeigt, dass sich Menschen vorhersehbar und erwartbar nach anderen Regeln verhalten.

### 1.1.2.2 Verbraucherleitbilder

Vielen Politikfeldern liegt ein Leitbild zugrunde, das Orientierung geben soll für das Verständnis des Subjekts oder Objekts des Politikfelds und Grundprinzipien daraus ableitet. Die Betrachtung aus unterschiedlichen Perspektiven kann daher auch zu unterschiedlichen Leitbildern sowie Unterschieden bei deren Interpretation und der daraus folgenden Bewertung und Gestaltung eines Politikfelds beziehungsweise Forderungen führen. Auf eine ausführliche Beschreibung der Genese des Verbraucherleitbilds wird an dieser Stelle verzichtet. Eine kurze Darstellung der unterschiedlichen Ansätze soll hier dennoch erfolgen, da diese dem Verständnis der Grundlinien der Texte zum Verbraucherschutz und des von den unterschiedlichen Verfassern zugrundegelegten Bezugssystems dient.

In Politik und Wirtschaft dominiert das Leitbild der „mündigen Verbraucher“, die ihre Entscheidungen selbstbestimmt und wohlinformiert treffen, ohne von anderen bevormundet zu werden. Es gibt unterschiedliche Vorstellungen, was jenseits dieser Festlegung im Detail unter Mündigkeit zu verstehen ist. Auch das europäische Recht beruft sich auf das allgemeine Leitbild des mündigen Verbrauchers und weist ihm damit eine starke Eigenverantwortung zu.<sup>7</sup>

Als normatives Leitbild ist der „mündige Verbraucher“ durchgängig akzeptierte Grundlage der Diskussionen. Ob jedoch der „mündige Verbraucher“ auch für alle Verbraucher als zutreffendes Leitbild, also als Beschreibung der

<sup>6</sup> Vgl. hierzu u. a. Oehler, Andreas/Reisch, Lucia: Behavioral Economics – eine neue Grundlage für Verbraucherpolitik? Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv). Berlin: 2008. Online abrufbar unter: [http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/studie\\_behavioral\\_economics\\_12\\_2008.pdf](http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/studie_behavioral_economics_12_2008.pdf); sowie Konferenzen der EU-Kommission im Jahr 2008 (How Can Behavioural Economics Improve Policies Affecting Consumers? Weitere Informationen unter: [http://ec.europa.eu/consumers/dyna/conference/programme\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/dyna/conference/programme_en.htm)) und 2010 (Behavioural Economics, so What: Should Policy-Makers Care? Weitere Informationen unter: [http://ec.europa.eu/consumers/conferences/behavioural\\_economics2/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/conferences/behavioural_economics2/index_en.htm)).

<sup>7</sup> Vgl. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV vom Dezember 2010: Der vertrauende, der verletzte oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik. o. O.: 2010, S. 1. Online abrufbar unter: [http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/2010\\_12\\_StrategieVerbraucherpolitik.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/2010_12_StrategieVerbraucherpolitik.pdf?__blob=publicationFile)

Realität eines jeden Verbrauchers in jeder Situation geeignet ist, steht zur Diskussion.<sup>8</sup>

Die eine Ansicht sieht als Ziel von Verbraucherpolitik die Stärkung und Befähigung des Verbrauchers zur mündigen, d. h. selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Teilnahme am Wirtschaftsleben. Hierfür gilt es vorrangig, Informationsasymmetrien abzubauen und Wahlmöglichkeiten des Verbrauchers zu stärken, damit so im Wettbewerb verschiedener Angebote jede Verbraucherin und jeder Verbraucher entsprechend der individuellen Präferenzen – die, wie schon dargelegt, keineswegs immer nur auf Nutzenmaximierung gerichtet sein müssen – eine für ihn passende Wahl treffen kann. Über diese Nachfrage differenzieren sich im Wettbewerb die der Verbrauchernachfrage am besten entsprechenden Angebote heraus. Die notwendige Individualisierung auf die unterschiedlichen Präferenzen, aber auch Fähigkeiten der einzelnen Verbrauchersubjekte erfolgt also vorrangig durch die Ermöglichung differenzierter Angebote im Wettbewerb, nicht durch den Versuch, jedem Einzelfall durch eine gesonderte, letzte Detailfragen regelnde gesetzliche Regulierung Rechnung zu tragen. Staatliche Regulierung, die das Leitbild des mündigen Verbraucher verfolgt, fokussiert vielmehr primär darauf, die für die Erreichung dieses Zielbilds notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, hält aber im zweiten Schritt auch weitere Sicherungsmaßnahmen dort parat, wo auch der mündige Verbraucher nicht in der Lage ist, seine Interessen selbstbestimmt und eigenverantwortlich wahrzunehmen.

Eine andere Ansicht geht davon aus, dass der Verbraucher – also die Menschen – differenzierter zu betrachten sind. „[...] die jüngere verhaltensökonomische Forschung zeichnet das [...] Bild eines überlasteten, zeitknappen, weniger kompetenten, bedingt interessierten, nicht immer disziplinierten Verbrauchers. Zudem vereinen sich im Verbraucherverhalten die Erfahrungen und Erfordernisse vieler sozialer Rollen.“<sup>9</sup>

Der Wissenschaftliche Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) führt aus, dass es drei unterschiedliche Idealtypen der Verbraucher gibt, der „vertrauende“, der „verletzliche“ sowie der „verantwortungsvolle“ Verbraucher. Als Fazit wird gezogen: „Der ‚mündige Verbraucher‘ bleibt ein wünschenswertes Ziel. Doch eine moderne, rationale Verbraucherpolitik sollte die Wirklichkeit grundsätzlich mit einbeziehen.“<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Vgl. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV: Wollen wirklich alle den „mündigen Verbraucher“? Wie Interessengruppen ein Leitbild instrumentalisieren. o. O.: 2010. Online abrufbar unter: [http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/2010\\_12\\_InteressengruppeMuendigerVerbraucher.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/2010_12_InteressengruppeMuendigerVerbraucher.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>9</sup> Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV: Der vertrauende, der verletzte oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik. o. O.: 2010, S. 1. Online abrufbar unter: [http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/2010\\_12\\_StrategieVerbraucherpolitik.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/2010_12_StrategieVerbraucherpolitik.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>10</sup> Ebd.

Auf europäischer Ebene wird derzeit ein weiteres Konzept diskutiert, das des „schutzbedürftigen“ oder „verletzlichen“ Verbrauchers (vulnerable consumer)<sup>11</sup>. Dieses Konzept nimmt einerseits das normative Leitbild des „mündigen Verbrauchers“ auf. So sollen dessen Fähigkeiten, aber auch objektiven Möglichkeiten zur Eigenverantwortung gestärkt werden. Es wird gleichermaßen aber auch darauf abgezielt, Verbraucher zu schützen, bei denen die Situation oder die persönlichen Fähigkeiten diese eigenverantwortliche Entscheidung einschränken. Das Konzept des schutzbedürftigen Verbrauchers hat das Europäische Parlament in seinem „Bericht über eine Strategie zur Stärkung der Rechte schutzbedürftiger Verbraucher“ ausführlich und über alle Branchen hinweg diskutiert.<sup>12</sup>

Der ersten Ansicht wird entgegengehalten, dass das Verbraucherleitbild – gerade in der digitalen Welt – unterschiedliche Verbrauchertypen berücksichtigen muss: vom verletzlichen Verbraucher, der tendenziell mit den neuen Möglichkeiten der digitalen Welt überfordert ist, über den vertrauenden Verbraucher, der darauf vertraut, dass gesetzliche Vorgaben eingehalten sind, bis zum verantwortungsvollen Verbraucher, der sich vor einer Entscheidung informiert und bewusst seine Entscheidungen trifft.

Bei der zweiten Ansicht wird hinterfragt, ob und wie die Gesetzgebung in der Lage sein kann, eine so wertende Betrachtung eines jeden Einzelfalls in den notwendig allgemeinen Gesetzesregelungen abzubilden und dabei die für die Handhabbarkeit in der Praxis notwendige Verlässlichkeit über die geltenden gesetzlichen Anforderungen zu bewahren.

Zwar seien grundlegende Leitplanken sinnvoll und notwendig, auf deren Einhaltung auch mündige Verbraucher vertrauen könnten, um eine zu große und unnötige Komplexität alltäglicher Verbraucherentscheidungen zu vermeiden. Doch dürfe andererseits auch nicht Sorg- und Achtlosigkeit Einzelner dazu führen, dass die Handlungs- und Wahlfreiheit der ihre Eigenverantwortung wahrnehmenden Verbraucher durch zu restriktive Regelungen über die Maßen begrenzt werde und ein mündiges Handeln des Verbrauchers nicht nur unnötig, sondern kaum mehr möglich sei.<sup>13</sup>

Die beschriebenen Leitbilder sind Ausgangspunkt für die Betrachtung und Einschätzung der Veränderungen, die die digitale Welt für Verbraucherinnen und Verbraucher bedeutet.

<sup>11</sup> Vgl. Europäisches Parlament: Bericht des Europäischen Parlaments über eine Strategie zur Stärkung der Rechte schutzbedürftiger Verbraucher. o. O.: 2012. Online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0155+0+DOC+XML+V0//DE>

<sup>12</sup> Vgl. ebd.

<sup>13</sup> Die Fraktion der SPD sowie die Sachverständigen Alvar Freude, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch haben gegen die Textfassung dieses Absatzes gestimmt und ein Sondervotum abgegeben (siehe Kapitel 4.1.1). Die Sachverständige Annette Mühlberg schließt sich diesem Sondervotum an.

### 1.1.2.3 Veränderung der Verbraucherposition durch neue Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten

Das Internet bietet in vormalig unbekannter Weise Zugang zu Informationen und Möglichkeiten der individuellen, aber öffentlich wirksamen Kommunikation und Interaktion. Diese Entwicklung führt zu neuen Möglichkeiten für Verbraucherinnen und Verbraucher insbesondere mit Blick auf den Umfang der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen als Grundlage einer Kauf- oder sonstigen Entscheidung zum Vertragsabschluss. Darüber hinaus sehen manche auch vermehrt Möglichkeiten zur effektiven Durchsetzung der Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber großen Organisationen wie Unternehmen. Andere sehen die Vorteile der zunehmenden Digitalisierung eher auf Seiten der Unternehmen, da diese vom Internet, den neuen Märkten und Vermarktungswegen, den Profilbildungsmöglichkeiten und viralem Marketing profitierten.

#### 1.1.2.3.1 Verringerung von Informationsasymmetrien durch neue Informationsquellen

Asymmetrische Information ist ein wirtschaftswissenschaftlicher Begriff und bezeichnet eine Situation, in der (bezogen auf das hier beschriebene Thema) Unternehmen und Verbraucher bei der Kaufentscheidung über Produkte, Dienstleistungen und das Gegenüber bei Vertragsabschluss oder der Erfüllung eines Vertrags nicht über dieselben Informationen verfügen.<sup>14</sup>

Die größere Verfügbarkeit und die leichtere Zugänglichkeit von Informationen können unter Umständen die bislang üblicherweise das Anbieter-Verbraucher-Verhältnis kennzeichnenden Informationsasymmetrien reduzieren. Ob und inwieweit eine Reduktion der Asymmetrien möglich ist, hängt u. a. von den Möglichkeiten ab, die digitalen Medien zu nutzen und mit deren Hilfe gute und umfassende Informationen bereitzustellen beziehungsweise zu erfassen. Zudem erfordert die Bewertung, ob ein Abbau von Asymmetrien stattgefunden hat, im Einzelfall den Vergleich mit den ansonsten genutzten Informationsquellen.

Um von den Vorteilen wettbewerblicher Märkte zu profitieren, können Verbraucher Informationen über die vorhandenen Angebote, deren Qualität – gegebenenfalls dokumentiert in Testberichten unterschiedlicher Anbieter – sowie Preise sammeln und vergleichen. In diesem Kontext bieten Vergleichsportale Verbrauchern die Möglichkeit, gezielt Zugang zu entsprechenden Informationen und deren Aufbereitung zu erhalten. Zunehmend finden sich Vergleichsportale im Netz, die Angebote verschiedener Händler bündeln oder Dienstleistungen wie das Buchen eines Mietwagens beziehungsweise den Wechsel des Anbieters integrieren. Vergleichsportale können somit

effiziente Werkzeuge für mehr Wettbewerb auf den Märkten sein.

Verbessert ist durch das Internet die Verfügbarkeit objektiver Informationen wie der Preis oder Produkteigenschaften; aber auch zu Fragen, die einer subjektiven Bewertung unterliegen, wie Produktqualität oder auch nachvertragliches Verhalten eines Anbieters, sind mehr Informationen verfügbar, die jedoch möglicherweise einer Beeinflussung unterliegen.<sup>15</sup> Dabei zeigen Studien, dass Verbraucher von diesen Informationsmöglichkeiten auch tatsächlich vor Kaufentscheidungen immer mehr Gebrauch machen.<sup>16</sup>

#### Preisinformationen/Preisvergleich/Mitwirkung bei der Preisgestaltung

Die wohl unmittelbarste Wirkung des Internets wird von manchen darin gesehen, dass ein neues Maß an Preisvergleichbarkeit erreicht werden kann, das es Verbraucherinnen und Verbrauchern erleichtert, preisgünstig einzukaufen. Dies soll vor allem zu einem deutlichen Wettbewerbszuwachs führen und damit insgesamt zu einem sinkenden Preisniveau. Während es früher erforderlich war, mehrere Händler aufzusuchen, um ansatzweise eine Vorstellung vom Marktpreisniveau zu erhalten, bieten Preissuchmaschinen heute einen Überblick über das Preisniveau. Diese Ansicht sieht eine Konvergenz von Offline- und Onlinehandel (fast alle größeren Warenhausketten verfügen heute selbst über Online-Kanäle), die dazu führt, dass die Preisvergleichbarkeit nicht auf den reinen Distanzhandel beschränkt bleibt. Danach bewirkt die zunehmende Verbreitung mobiler internetfähiger Endgeräte, dass die Informationen – oft unterstützt durch entsprechende Anwendungen wie Barcode-Scanner – jederzeit und überall verfügbar sind, wodurch auch das Offline-Einkaufsverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher beeinflusst wird. Dabei geht mit der zunehmenden Preisvergleichbarkeit gerade bei standardisierten Produkten (also zum Beispiel technische Produkte, aber auch Markenmode u. a.) auch ein zunehmender Wettbewerbsdruck zwischen den in Konkurrenz stehenden Händlern um den besten Preis einher. Was gut für die Verbraucher ist, führt gleichzeitig zu Sorgen auf Seiten weniger effizient organisierter Anbieter, so etwa bei manchen Fachgeschäften mit hohen laufenden Kosten. Dies kann auf Dauer Einfluss auf die – zumindest kostenlose – Verfügbarkeit von Beratungs- und Servicedienstleistungen im stationären Handel haben (etwa kostenlose Kraftfahrzeug-Probefahrten etc.).

Die verfügbare Information über Preise von Wettbewerbern erlaubt es Verbrauchern zunehmend, mit dem Händ-

<sup>14</sup> Für die Forschung zu diesem Phänomen wurde 2001 George A. Akerlof, Michael Spence und Joseph E. Stiglitz der Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften verliehen.

<sup>15</sup> Siehe dazu in diesem Kapitel der Abschnitt Produkt- und Qualitätsinformationen/Kundenbewertungen und -erfahrungen.

<sup>16</sup> Schon 2010 zeigte eine Studie des BITKOM, dass immerhin 55 Prozent der Befragten angaben, sich vor einer Kaufentscheidung im Internet über Preise oder Produkteigenschaften zu informieren. Vgl. Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (BITKOM): Mehrheit informiert sich vor einem Kauf im Web. Pressemitteilung vom 10. März 2010. Online abrufbar unter: [http://www.bitkom.org/de/markt\\_statistik/64038\\_62717.aspx](http://www.bitkom.org/de/markt_statistik/64038_62717.aspx)

ler in der Kaufsituation in Verhandlungen über den tatsächlich zu zahlenden Preis zu treten. Zum Teil werden Verbraucherinnen und Verbraucher durch ausdrückliche „Bestpreisgarantien“ zu einem solchen Handeln sogar ausdrücklich aufgefordert. Ob solche Garantien allerdings tatsächlich zu sinkenden Preisen führen, wird unterschiedlich beurteilt.<sup>17</sup>

Noch stärker ist in der Theorie der Einfluss des Verbrauchers auf die traditionell allein dem Anbieter vorbehalten Preisfestsetzung in spezifischen Verkaufsformaten wie Angeboten auf Auktionsbasis auf hierfür vorgesehen Marktplätzen. Hier geht der Einfluss der Preisbestimmung sogar gänzlich in einen kompetitiven Prozess zwischen verschiedenen Verbrauchern über, die – bei unterstellt gänzlich rationalem Handeln – nur noch einen tatsächlich ihrem individuellen Vorteil entsprechenden Preis zahlen müssten.

Spieltheoretische Studien zeigen jedoch, dass gerade Auktionen auch irrationalen Einflüssen unterliegen und Informationslücken zu Fehleinschätzungen führen können, die gerade beim Auktionsgewinner oftmals kein rational adäquates Preis-Leistungs-Verhältnis mehr garantieren.<sup>18</sup> Insoweit handeln Verbraucherinnen und Verbraucher nicht als reiner „Homo oeconomicus“. Ihr Verhalten wird noch von vielen anderen Einflussfaktoren bestimmt. Dessen ungeachtet sind solche autonom getroffenen Entscheidungen natürlich Ausdruck vertraglicher Handlungsfreiheit des Einzelnen; sie zeigen aber auch, dass Verbraucherschutz unter den neuen Bedingungen vor ganz anderen Herausforderungen stehen kann als in den klassischen Anbieter-Verbraucher-Konstellationen.

### **Produkt- und Qualitätsinformationen/Kundenbewertungen und -erfahrungen**

Die Informationsverfügbarkeit beschränkt sich aber nicht auf den Preis, sondern schließt auch Informationen zu den Eigenschaften und vor allem der Qualität der in Frage stehenden Ware oder Dienstleistung ein.

Eine Quelle dieser Informationen sind die Angaben der Anbieter beziehungsweise Hersteller selbst. Zu vielen technischen Produkten findet man heute umfangreiche Produktbeschreibungen und Bedienungsanleitungen im Netz, die früher Verbraucherinnen und Verbrauchern vor dem Kauf nicht zugänglich waren. Verbraucherinnen und Verbraucher erhalten dadurch zwar Informationen auch unabhängig vom beratenden Personal im Handel. In Abhängigkeit von den individuellen Erwartungen und Bedürfnissen bietet der stationäre Handel aber für manche Verbraucher weiterhin Vorteile. Dies gilt etwa im Hinblick auf die Möglichkeit, einen haptischen Eindruck von

einem Produkt zu bekommen, aber auch hinsichtlich der Tatsache, dass einige Verbraucher die Beratung im stationären Handel für sich bevorzugen.

Neben den „parteilichen“ Informationen der Anbieter ist auch eine immer größere Verfügbarkeit von Produktbeschreibungen und -bewertungen aus dritten Quellen zu beobachten, die auch den Zugang zu unabhängiger Information möglich macht. Die Spanne der verfügbaren Informationen reicht dabei von online abrufbaren Tests von unabhängigen Institutionen wie der Stiftung Warentest, journalistischen Beiträgen (etwa Produkt- und Vergleichstests aus Fachzeitschriften), Angeboten entsprechend spezialisierter Onlinekanäle (etwa Tarifvergleichs-Angebote), bis hin zu individuellen Produktbewertungen einzelner Kunden. Letztere können wiederum auf hierfür vorgesehenen Bewertungsportalen (allgemeiner Natur oder sektorspezifisch, etwa zu Hotels), integriert in Shop-Angebote, die Produktbewertungen vorsehen, in Blogs oder sonstigen eigenen Webpräsenzen zur Verfügung gestellt werden. Bewertungen und Erfahrungen lassen sich dabei gleichermaßen für Produkte wie auch für Händler finden. Zunächst stehen durch diese neuartigen Angebote Verbrauchern wesentlich mehr Informationen für ihre eigenen Konsumentscheidungen zur Verfügung. Solche Kanäle können damit effiziente Werkzeuge für mehr Wettbewerb auf den Märkten sein. Sie bieten Informationen über das hinaus, was ein einzelner Verbraucher an Recherche zu leisten in der Lage oder bereit ist.

Durch die Menge an Information erwecken diese Angebote den Anschein der Vertrauens- und Glaubwürdigkeit. Allerdings zeigt sich auch, dass die Informationen, die in manche dieser Vergleichsportale einfließen, oder auch die Aufbereitung der Informationen selbst je nach Ausgestaltung der Portale gesteuert und interessengeleitet statt neutral sein können. Nicht immer ist klar, von wem das Portal betrieben wird und welches Geschäftsmodell (wer bezahlt für welche Leistungen) dahintersteht. Die Häufigkeit der Aktualisierungen, geografische Abdeckung, insbesondere aber auch die Systematik der Bewertung und Quelle der Informationen werden nicht transparent gemacht. Teilweise werden Voreinstellungen für Suchabfragen vorgenommen, die die Ergebnisse der Bewertungen relevant verändern. Es ist für Verbraucherinnen und Verbraucher oft schwierig, interessengeleitete Bewertungen von ehrlichen, durch andere Verbraucherinnen und Verbraucher vorgenommenen Einträgen zu unterscheiden.

In Vergleichsportale integriert oder separat existieren Bewertungsportale für zahlreiche Produkte und Dienstleistungen. Verbraucher möchten in Entscheidungssituationen gerne auf Wissen und Empfehlungen zurückgreifen. In der analogen wie digitalen Welt sind dies zum Beispiel Tests von Produkten und Dienstleistungen durch unabhängige Institutionen. In der digitalen Welt haben Bewertungen von Nutzern selbst einen höheren Stellenwert bekommen. Die Verhaltensforschung zeigt, dass Menschen Bewertungen von Personen, die bekannt sind oder denen ähnliche Interessen unterstellt werden, eher trauen und folgen. Sind solche Bewertungen zutreffend, aktuell und konkret, so ziehen Verbraucher daraus einen hohen Nutzen.

<sup>17</sup> Vgl. Arnold, Tone/Baake, Pia/Schwalbe, Ulrich: Preisgarantien im Einzelhandel: Nicht verbraucherfreundlich, sondern ein Instrument zur Durchsetzung hoher Preise. In: DIW. Wochenbericht 16/2012, S. 12, 13. Online abrufbar unter: [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.397572.de/12-16-3.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.397572.de/12-16-3.pdf)

<sup>18</sup> „The winner’s curse“ wurde erstmals schon 1988 außerhalb des Online-Zusammenhangs beschrieben. Vgl. Thaler, Richard H: Anomalies – The Winner’s Curse. In: Journal of Economic Perspectives. Vol. 2 (1)/1988, Seite 191–202.

Verschiedene Aspekte tragen dazu bei, dass diesen Bewertungsangeboten bei Verbrauchern große Bedeutung zukommt.<sup>19</sup> Zum einen ist dies die Vielzahl von Beobachtungen und individuellen Sichtweisen, die ein anderes Bild vermitteln können als standardisierte Tests durch Experten. Dies zeigt sich exemplarisch bei Hotel- und Gastronomiebewertungen, die eben anders als ein einmaliger Test eine dauerhafte Beobachtung unter Berücksichtigung ganz verschiedener Aspekte und Präferenzen ermöglichen. In der Folge treffen heute schon viele Verbraucherinnen und Verbraucher eine Auswahlentscheidung für Hotels oder Gastronomiebetriebe oft nur noch nach vorheriger Konsultation entsprechender Portale. Viele Betriebe kommunizieren die erlangten Bewertungen aktiv und fordern ihrerseits Kunden zur Abgabe von Bewertungen auf. Auch Touristikunternehmen verweisen immer häufiger bei den von ihnen angebotenen Reisen auf die von solchen Portalen ermittelten Durchschnittsbewertungen.

Es existieren aber auch Bewertungsportale, bei denen der Aussagegehalt der Bewertungen zweifelhaft ist. Von wenig hilfreichen Einträgen bis hin zu rechtswidrigen gezielten Werbe- oder Schmutzkampagnen, auch als unlautere Maßnahme im Wettbewerb unter dem Deckmantel vorgibtlicher Bewertungen der Nutzer selbst, existieren viele Varianten, Bewertungen interessengeleitet zu beeinflussen.

Dabei ist die Verlässlichkeit der verfügbaren Informationen und die Gefahr von Manipulationen durch interessierte Anbieter bei den verschiedenen Bewertungsportalen unterschiedlich hoch. Während manche Bewertungsportale die Berechtigung zur Bewertung an die nachweisliche Nutzung beziehungsweise den Kauf eines Produkts knüpfen, sind andere zunächst offen zugänglich, und der Versuch, potenziell manipulative Einträge auszusortieren, kann nur im Nachgang, etwa anhand semantischer Analysen, erfolgen. Auch hier helfen allerdings die interaktiven Möglichkeiten des Netzes, indem Leser von Bewertungen ihrerseits die Nützlichkeit von Erfahrungsberichten bewerten können und deren Anzeigeprominenz dann von dieser Nutzerbewertung abhängig gemacht wird.

Parallel entwickelt sich unter den Bewertenden selbst oft ein Wettbewerb um Anerkennung für hohe Bewertungsqualität. Diese Entwicklung kann dadurch unterstützt werden, dass Portale ihrerseits die Bewertung von Bewertungen ermöglichen. So sind einige Bewerter sogar in der Lage, eine formale Reputation für besonders gute, aussagekräftige und verlässliche Bewertungen zu erlangen. Daneben beschränken sich einzelne Bewertende nicht mehr darauf, auf Portalen gelegentlich eigene Erfahrun-

gen zu teilen, sondern positionieren sich selbst über eigene Blogs oder Webseiten als Experten in bestimmten Bereichen.

Inzwischen genießen viele dieser individuellen Angebote auch international hohe Anerkennung, da deren Produktbewertungen oftmals sehr viel schneller, aktueller, breiter und tiefergehend sind, als herkömmliche Produkttests dies jemals sein konnten.<sup>20</sup>

Bei der Auffindbarkeit von Produktinformationen und -bewertungen kommt Suchmaschinen eine hohe Bedeutung zu. Dabei ist festzustellen, dass Suchmaschinenanbieter selbst bei Anfragen zu Produkten Bewertungsinhalte bewusst nach vorne stellen und ihrerseits versuchen, durch entsprechende Gestaltung der Suchalgorithmen relevante und dabei insbesondere einzigartige Inhalte („unique content“) in den Trefferlisten nach vorne zu bringen.<sup>21</sup>

Den Zugang zu weiteren Informationsquellen können Informationsfreiheitsgesetze erleichtern, die es Bürgern beziehungsweise Verbrauchern ermöglichen, Informationen über die Ergebnisse staatlicher Marktüberwachung zu erfragen. Anspruchsgrundlagen hierfür sind in Deutschland das Verbraucherinformationsgesetz, die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder sowie das Umweltinformationsgesetz. Weiter geht noch der Vorschlag, das Wissen der öffentlichen Stellen in verwertbarer Form der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (Open Data).<sup>22</sup> Durch proaktive Information durch die staatlichen Stellen sowie die Aufbereitung der Daten durch die interessierte Öffentlichkeit (Interessengruppen, Medien etc.) kann über Internet und mobile Anwendungen Wissen nutzbar gemacht werden.

### **Einfluss von sozialen Medien, Verbrauchermeinungen und Ratings auf Kaufentscheidungen**

Bewertungsforen, Onlinetests und der Meinungsaustausch über soziale Medien haben eine enorme Relevanz beim Onlinekauf erlangt. Verbraucherinnen und Verbraucher informieren sich untereinander über Produkte, bewerten und beurteilen oder empfehlen sie weiter. Diese neuen Kommunikationsmöglichkeiten und Formen sozialen Austauschs bieten eine große Chance für den Verbraucherschutz. Verbraucherinnen und Verbraucher können sich untereinander über Erfahrungen austauschen, können auf diese Weise vor Missständen warnen und haben da-

<sup>19</sup> Vgl. Initiative D21 (Hrsg.): Vertrauen beim Online-Einkauf – Eine Sonderstudie im Rahmen des (N)Onliner Atlas. o. O.: 2012, S. 7. Online abrufbar unter: [www.initiaved21.de/wp-content/uploads/2012/09/Vertrauen-beim-Online-Einkauf.pdf](http://www.initiaved21.de/wp-content/uploads/2012/09/Vertrauen-beim-Online-Einkauf.pdf) und Socha, Sebastian: Stellenwert von Bewertungen & Reviews – eine aktuelle Studie. Eintrag vom 25. Januar 2011. Online abrufbar unter: <http://blog.kennstduen.de/2011/01/stellenwert-von-bewertungen-reviews-eine-aktuelle-studie/>

<sup>20</sup> Die Fraktion der SPD sowie die Sachverständigen Alvar Freude, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch haben gegen die Textfassung dieses Absatzes gestimmt und ein Sonder-votum abgegeben (siehe Kapitel 4.1.2). Die Sachverständige Annette Mühlberg schließt sich diesem Sondervotum an.

<sup>21</sup> Wesentliches Element des so genannten Panda-Updates der Google-Suchalgorithmen im Jahr 2011 war etwa eine stärkere Berücksichtigung der Einzigartigkeit von Inhalten.

<sup>22</sup> Zum Thema Open Data siehe Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Siebter Zwischenbericht „Demokratie und Staat“. Bundestagsdrucksache 17/12290 vom 6. Februar 2013. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/122/1712290.pdf>

durch die Möglichkeit, aus der Nachfrageseite heraus Transparenz zu schaffen.

Verbraucherstudien<sup>23</sup> zeigen den wachsenden Einfluss von Bewertungen und Empfehlungen anderer Verbraucher auf die Kaufentscheidungen von Konsumenten, während gleichzeitig – in besonders ausgeprägtem Maße in den USA, wo die Bedeutung sozialer Medien bereits stärker ausgeprägt ist als in Europa – die Einflussmöglichkeit herkömmlichen Marketings auf die Kaufentscheidungen von Verbrauchern deutlich abnimmt. Dies zeigt auch eine deutliche Verschiebung in den Kommunikationsanteilen zu Marken und Produkten; der eigene „Re-deanteil“ von Unternehmen zu ihren Marken sinkt deutlich gegenüber dem Anteil von Dritten, da vormals nicht sichtbare Kommunikation zwischen Kunden im Internet öffentlich für jedermann sichtbar wird.

Nach den Erkenntnissen der Verhaltensökonomie kommt es für Verbraucherinnen und Verbraucher dabei nicht nur auf den Inhalt von Informationen an, sondern auch darauf, von wem diese Informationen vermittelt werden (Sender), in welcher Form Informationen dargestellt werden (Framing) und inwieweit die Erwartungen der Verbraucherinnen und Verbraucher durch die Vorgabe von Richtwerten geprägt werden (Anchoring). Zudem orientieren sich Verbraucherinnen und Verbraucher an einer relevanten Bezugsgruppe. Diese Mechanismen funktionieren in der digitalen Welt nicht mit demselben Automatismus, der analog erlernt wurde. Der Sender kann beispielsweise nicht mit Sicherheit ausgemacht oder hinsichtlich seiner Glaubwürdigkeit bewertet werden.

Es bestehen dabei unterschiedliche Kenntnisstände im Umgang mit dem neuen Medium und den neuen Kommunikationsmöglichkeiten. Gerade da, wo anonym Meinungen ausgetauscht werden, können sich Verbraucherinnen und Verbraucher nur schwer auf Erfahrungen aus dem nicht digitalen Bereich stützen und diese zur Bewertung heranziehen.

Auch soziale Medien selbst werden häufig zu Werbezwecken genutzt. Auf der Grundlage der Daten, die Mitglieder zur Nutzung bereitstellen, wird zielgerichtete Werbung an diese adressiert. Durch diese Form der effektiven und zielgerichteten Werbung finanzieren sich viele soziale Netzwerke und können dadurch ihre Leistung kostenlos anbieten. Durch Techniken wie das so genannte Targeting ist es möglich, Nutzerinnen und Nutzer beim Besuch der Seite wiederzuerkennen, das jeweilige Verhalten zu erfassen und Webinhalte und -services den Nutzerpräferenzen anzupassen. Für die Nutzerinnen und Nutzer der Seite ist es dabei nicht mehr in jedem Fall erkennbar, ob es sich um für sie bereits angepasste Web-

seiten und Werbeangebote oder aber Standardwebseiten handelt, die für alle gleich sind.

Zulässigkeit, Transparenz- und Einwilligungserfordernisse hängen dabei wesentlich von den eingesetzten Techniken, der Sensibilität der erhobenen Daten und der Datennutzung ab. So ist beispielsweise von Bedeutung, ob Nutzungsdaten pseudonymisiert oder anonymisiert werden. Ebenso ist relevant, ob die Datenverarbeitung durch den Anbieter der Webseite selbst erfolgt oder ob die Daten durch Dritte erhoben und verwendet werden, die an dem Leistungsverhältnis gar nicht beteiligt sind. Während im ersten Fall die Details der Datenverarbeitung (etwa Art, Umfang und Zweck der Datenerhebung und -verwendung) anhand der vom Webseitenanbieter bereitgestellten Datenschutzerklärung transparent werden kann und die Nutzerinnen und Nutzer die Möglichkeit erhalten, gegenüber einem klar identifizierbaren Ansprechpartner von ihrem Wahlrecht hinsichtlich der Datenerhebung und -verwendung Gebrauch zu machen, ist im letzteren Fall die geforderte Transparenz oft nicht mehr gegeben. Es ist Nutzerinnen und Nutzern häufig nicht möglich, Einfluss auf die Datenerhebung und die weitere Verwendung zu nehmen. Die Kontrolle durch die Nutzerinnen und Nutzer wird auch davon beeinflusst, ob die Daten – etwa in Form von Cookies – auf ihrem Gerät und damit in ihrem Herrschaftsbereich gespeichert werden, sodass sie beispielsweise über Browsereinstellungen Einfluss darauf nehmen können, oder ob gesammelte Daten zentral und damit ihrem Zugriff entzogen oder gespeichert werden.

#### 1.1.2.3.2 Verringerung von Einfluss- und Durchsetzungsasymmetrien

Neben der besseren Vorbereitung einer Kaufentscheidung durch neue Informationsverfügbarkeit erweitert das Internet auch massiv die Möglichkeiten der Verbraucher zur Wahrnehmung und Durchsetzung eigener Interessen, sofern diese nicht sogleich von einem Anbieter zu ihrer Zufriedenheit berücksichtigt wurden. Hierdurch ergeben sich wesentliche Machtverschiebungen von den Anbietern zu den Nachfragern von Produkten und Dienstleistungen.

#### Möglichkeiten zur koordinierten Interessenwahrnehmung

Schon immer war die Bündelung von Verbraucherinteressen ein wirkungsvolles Mittel, um das traditionelle Einfluss- und Machtgefälle zwischen Unternehmen und einzelnen Verbrauchern auszugleichen.

Die Vernetzung ermöglicht zudem kurzfristige, punktuelle Aktionen, so etwa Flashmobs, die zum Kauf bei einem bestimmten Händler auffordern, der dafür beispielsweise zugunsten eines guten Zwecks einen Anteil des zusätzlich generierten Umsatzes zur Verfügung stellt.

Die Koordination der Nachfrage, um bessere Preise auf dem Markt zu erzielen, ist eine weitere Möglichkeit, die Organisationsformen des Internets zu nutzen. Größere Plattformen mit diesem Ziel sind allerdings bislang über-

<sup>23</sup> Vgl. Initiative D21 (Hrsg.): Vertrauen beim Online-Einkauf – Eine Sonderstudie im Rahmen des (N)Onliner Atlas. o. O.: 2012, S. 7. Online abrufbar unter: [www.initiaved21.de/wp-content/uploads/2012/09/Vertrauen-beim-Online-Einkauf.pdf](http://www.initiaved21.de/wp-content/uploads/2012/09/Vertrauen-beim-Online-Einkauf.pdf) und Socha, Sebastian: Stellenwert von Bewertungen & Reviews – eine aktuelle Studie. Eintrag vom 25. Januar 2011. Online abrufbar unter: <http://blog.kennstduenien.de/2011/01/stellenwert-von-bewertungen-reviews-eine-aktuelle-studie/>

wiegend kommerzielle Angebote, die Selbstorganisation dieser Nachfragemacht eher noch die Ausnahme.

### **Spontane Einflussmechanismen durch Erregungskreise in sozialen Medien**

Als noch wesentlich machtvoller als die zielstrebige Koordination zur gemeinsamen Interessenwahrnehmung erscheint allerdings das durch die sozialen Medien ermöglichte Phänomen der massiven Macht sich spontan entwickelnder „Erregungskreise“ im Netz.

Die heute erreichte enorme Vernetzungsdichte und die hohe Spontanaktivität der Nutzer erlaubt eine – kaum vorhersehbare – Multiplikation von Äußerungen und Anstößen Einzelner zu einem Thema, wenn dieses auf ähnliche Interessen oder Wahrnehmungen anderer Nutzer stößt, die zu einer massiven Ausbreitung und Vervielfachung der Wirkungen in Form von Lawinen-Effekten führt.<sup>24</sup> Unternehmen können sich so, vermeintlich aus dem Nichts, einer Welle von positiven – wie negativen – Meinungsäußerungen gegenübersehen, der mit herkömmlichen Kommunikationsmitteln nicht mehr zu begegnen ist.<sup>25</sup>

Natürlich steigt aber die Gefahr, Ziel einer solchen Erregungswelle zu werden, mit dem Umfang, in dem ein Unternehmen aus der Sicht seiner Kunden unzureichende Produkt- oder Servicequalität bietet oder sich zweifelhafter Praktiken bedient. Die akute Gefahr, Gegenstand einer solchen akuten Negativ-Wahrnehmung zu werden, führt damit fast zwangsläufig zu der Notwendigkeit für Unternehmen, eigene Geschäftspraktiken auf ihre Wirkung bei Nachfragern zu überprüfen. So entsteht ein massives Selbstreinigungspotenzial durch die Macht des Netzes, das insbesondere auch deutlich über den Selbstreinigungseffekt der bisherigen Kontrolle durch Wettbewerber auf Basis des deutschen Rechts gegen unfaire Wettbewerbshandlungen hinausgeht.

Entsprechend wird prognostiziert, dass Unternehmen in der Zukunft, um überhaupt wettbewerbsfähig zu bleiben, immer mehr tun müssen, um das Vertrauen ihrer Kunden zu gewinnen, und es dabei auch nicht mehr nur darum gehe, als vertrauenswürdig („trustworthy“) zu gelten, sondern tatsächlich sein eigenes Handeln so am Interesse der Kunden auszurichten, dass diese berechtigt vertrauen können („trustable“).<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Eindrücklich dargestellt vom Sachverständigen Prof. Dr. Peter Kruse in der öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages zum Thema „Auswirkungen der Digitalisierung auf unsere Gesellschaft – Bestandsaufnahme, Zukunftsaussichten“, vgl. auch These 4 seiner schriftlichen Stellungnahme (S. 5) in: Kruse, Peter: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages am 5. Juli 2010. Online abrufbar unter: [http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20100705/A-Dr\\_17\\_24\\_004-H\\_-Stellungnahme\\_Kruse.pdf](http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20100705/A-Dr_17_24_004-H_-Stellungnahme_Kruse.pdf)

<sup>25</sup> Vgl. Kruse, Peter: a. a. O., These 5 (S. 6).

<sup>26</sup> Vgl. hierzu Peppers, Don/Rogers, Martha: Extreme Trust – Honesty as a Competitive Advantage. New York u. a.: 2012.

Unternehmen kommen damit gar nicht umhin, sehr viel mehr auf ihre Kunden und deren Stimmen im Netz zu hören, eine „Empathie“ für deren Bedürfnisse und Interessen zu entwickeln und ihr Handeln daran auszurichten, wenn sie dauerhaft im Wettbewerb überleben wollen.<sup>27</sup>

### **Aktive Einbeziehung von Kundenstimmen in Entscheidungsprozesse in Unternehmen**

Unternehmen versuchen zunehmend, das aus der Nutzung von Produkten und Dienstleistungen resultierende Wissen der Verbraucherinnen und Verbraucher, deren Interesse, dieses Wissen einzubringen, sowie deren Wünsche an Neuentwicklungen bei den von ihnen genutzten Produkten und Dienstleistungen in die Entwicklung der Angebote einzubringen. Hierzu werden zum Beispiel Interaktionsmöglichkeiten in sozialen Netzwerken, Foren über Produkte oder Unternehmen und eigene Webseiten der Unternehmen geschaffen und betreut. Für die Unternehmen ist dies eine oftmals kostenfreie Expertise und die Nutzer erhalten die Gelegenheit, in ihrem Sinne auf die Produktentwicklung einzuwirken.

Unter den beschriebenen Umständen entscheiden sich daher immer mehr Unternehmen zu einem aktiven Umgang mit dem neuen Phänomen und versuchen die Sicht ihrer (potenziellen) Kunden stärker noch als durch die klassische Marktforschung möglich in ihre eigenen Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Hierbei sind vielfältige Formen denkbar. Diese reichen von aktiv gemanagten Kundenforen bis hin zu dedizierten Produktvorschlags-Plattformen, die vergleichbar zu Partizipationsinstrumenten im öffentlichen Bereich funktionieren (wie zum Beispiel die von der Enquete-Kommission genutzte Software Adhocracy zur Onlinebeteiligung): Kunden können dort von ihnen gewünschte Produkteigenschaften beziehungsweise -verbesserungen vorschlagen oder über Produktvorschläge anderer abstimmen, sodass schließlich die von den Kunden am besten bewerteten Vorschläge an die Produktentwicklung zur Implementierung gegeben werden (Realisierbarkeit natürlich vorausgesetzt).<sup>28</sup>

Immer mehr Unternehmen erkennen, dass ein aktives Monitoring, vor allem aber auch eine Interaktion mit den Kunden über die sozialen Medien unverzichtbarer Bestandteil der Gesamtunternehmensstrategie wird. Was meist mit der Bestellung einzelner Social-Media-Verantwortlicher beginnt, entwickelt sich oftmals zu einer bereichsübergreifenden Gesamtstrategie, die einen bislang unbekanntem Grad an Orientierung zum, vor allem aber auch Interaktion mit dem Kunden zur Folge hat.

<sup>27</sup> So auch Prof. Dr. Peter Kruse in seiner mündlichen Stellungnahme in der öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages am 5. Juli 2010 zum Thema „Auswirkungen der Digitalisierung auf unsere Gesellschaft – Bestandsaufnahme, Zukunftsaussichten“. Weitere Informationen unter: <http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20100705/index.jsp>

<sup>28</sup> Beispielhaft an dieser Stelle etwa das „Idea Storm“-Konzept von DELL. Weitere Informationen unter: <http://www.ideastorm.com>

Damit gewinnt nicht nur der individuelle Verbraucher im jeweiligen Einzelfall erheblich an Einflussmöglichkeit, sondern gerade bei systematischen Fehlentwicklungen (Produktserienfehlern, unzureichende Serviceprozesse etc.) werden diese in ihrem Ausmaß sehr viel schneller offenbar, als es in der Vergangenheit der Fall war. Auf diese Weise werden Unternehmen zu einer sehr viel unmittelbaren Reaktion gezwungen (zum Beispiel Rückruf eines fehlerhaften Produkts, aktives Angebot von Produkt- beziehungsweise Konditionsverbesserungen oder aktive Überprüfung, ob eine Kaufentscheidung tatsächlich dem besten Interesse des Kunden entspricht).

#### 1.1.2.4 Verletzliche Verbraucher (vulnerable consumers) und digitale Spaltung

Die Veränderungen in den Informations-, Kommunikations- und Interaktionsmöglichkeiten durch das Internet bringen eine Reihe von Vorteilen mit sich, die vorstehend beschrieben wurden. Jedoch kommen diese Entwicklungen nicht zwangsläufig allen Verbrauchergruppen gleichermaßen zugute. Auch lassen sich für manche besonders schutzwürdige Gruppen neue Risiken erkennen. Ebenso können sich durch Fehlentwicklungen neue Chancen in ihr Gegenteil verkehren.

##### 1.1.2.4.1 Risiko und Folgen digitaler Spaltung

Nicht alle Bürger und Verbraucher sind heute online. Wie sich aus dem (N)onliner Atlas 2012 ergibt, traf dies im Jahr 2012 auf 75,6 Prozent der Deutschen zu.<sup>29</sup> Die tatsächliche Nutzung variiert jedoch stark nach Alter. Nur 28,2 Prozent der über 70-Jährigen sind online. Für die Jüngeren ist das Internet hingegen ein selbstverständliches Medium. Es existiert eine große Differenz in der Nutzung nach Geschlecht (der Onliner-Anteil der Männer liegt um 10,5 Prozent über dem der Frauen), Bildung (98,2 Prozent der Schüler, 90,8 Prozent derjenigen mit Abitur, 60,5 Prozent derjenigen mit Hauptschulabschluss sind Internetnutzer) und Bundesländern.<sup>30</sup> Diese Zahlen sagen noch nichts über die Unterschiede in der Qualität der Internetnutzung aus.<sup>31</sup>

Verbraucher, die keinen Zugang zum Internet haben oder dieses nicht nutzen, sind von den dort angebotenen Dienstleistungen und Produkten ausgeschlossen. Dies bedeutet oft, dass ihnen die dort angebotenen günstigeren Preise nicht zur Verfügung stehen. Bemerkbar macht sich das beim Onlinehandel von Produkten. Aber auch viele Verträge wie etwa Telekommunikationsverträge, Versi-

cherungen oder Energiedienstleistungen sind mit günstigen Tarifen nur im Internet abschließbar.

Oftmals ist es nicht allein ausreichend, einen Zugang zu einem Computer zu haben. So sehen viele Verträge (zum Beispiel Telekommunikationsverträge) vor, dass eine kostenfreie Rechnung nur noch über das Netz abgerufen oder via E-Mail empfangen werden kann. Eine Rechnung in Papierform ist laut Angebot nur gegen Aufpreis erhältlich. Häufig werden Verträge nur bei Angabe einer E-Mail-Adresse abgeschlossen.

Ganze Gruppen von Verbrauchern sind damit nicht in der Lage, von den Vorteilen der Angebote im Internet zu profitieren. Es trifft überwiegend – wenn man die Ergebnisse der oben genannten D21-Studie<sup>32</sup> zugrunde legt – ältere Personen, eher bildungsferne und ärmere.

##### 1.1.2.4.2 Kinder und Jugendliche

Kinder und Jugendliche zählen zu den akzeptiert schutzbedürftigen Gruppen in dieser Gesellschaft. Schüler sind auch die Gruppe der Bevölkerung mit dem höchsten Anteil an Onlinenutzung. Der Bericht des Europäischen Parlaments zu schutzbedürftigen Verbrauchern aus dem Jahr 2012 greift insbesondere die aggressiven Marketing- und Werbetechniken auf. Er geht davon aus, dass Kinder und Jugendliche bei der Verwendung von Kommunikationstechnologien wie Smartphones oder Internetspielen besonders schutzbedürftig sind.<sup>33</sup>

Selbst Angebote, die sich gezielt an Kinder wenden, berücksichtigen nicht immer deren Schutzbedürftigkeit. Untersucht man Webseiten, die Browserspiele für Kinder anbieten, auf die rechtmäßige Einbindung von Werbung und den Umgang mit den Daten der Kinder bei Gewinnspielen, zeigt sich, dass nicht alle Betreiber von Kinderspielportalen hinreichend dafür sorgen, dass Kinder Werbung auf den Internetseiten als solche erkennen können.<sup>34</sup> Entweder erscheint in solchen Fällen Werbung in spielerischer Aufmachung, lässt sich schwer wegeklicken oder verlinkt in Einzelfällen auf Gewalt- und Kriegsspiele.<sup>35</sup>

<sup>29</sup> Vgl. Initiative D21 (Hrsg.): (N)Onliner Atlas 2012, Basiszahlen für Deutschland. o. O.: 2012, S. 4. Online abrufbar unter: <http://www.initiatives21.de/wp-content/uploads/2012/06/NONLINER-Atlas-2012-Basiszahlen-f%C3%BCr-Deutschland.pdf>

<sup>30</sup> Vgl. ebd., S. 5 f.

<sup>31</sup> Zu Fragen der Medienkompetenz siehe auch den Zwischenbericht zu diesem Thema. Vgl. Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Zweiter Zwischenbericht „Medienkompetenz“. Bundestagsdrucksache 17/7286 vom 21. Oktober 2011. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/072/1707286.pdf>

<sup>32</sup> Vgl. Initiative D21 (Hrsg.): (N)Onliner Atlas 2012, Basiszahlen für Deutschland. o. O.: 2012, S. 5. Online abrufbar unter: <http://www.initiatives21.de/wp-content/uploads/2012/06/NONLINER-Atlas-2012-Basiszahlen-f%C3%BCr-Deutschland.pdf>

<sup>33</sup> Vgl. Europäisches Parlament: Bericht des Europäischen Parlaments über eine Strategie zur Stärkung der Rechte schutzbedürftiger Verbraucher. o. O.: 2012. Online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0155+0+DOC+XML+V0//DE>

<sup>34</sup> Vgl. die „Abmahnaktion Kinderspielportale“ des vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) finanzierten Projekts „Verbraucherrechte in der digitalen Welt“ mit der projektbezogenen Webseite „Surfer haben Rechte“ (unter „Kinder und Jugendliche“). Online abrufbar unter: <http://www.surfer-haben-rechte.de/cps/rde/xchg/digitalrechte/hs.xsl/1587.htm> Bereits vor Verabschiedung des Berichts durch das Europäische Parlament hat sich die deutsche Rechtsprechung zu der Frage geäußert, wann bestimmte „aggressive“ Maßnahmen noch wettbewerbs- und datenschutzrechtlich zulässig sind. Vgl. hierzu etwa das Urteil des OLG Frankfurt vom 30. Juni 2005 – Az. 6 U 168/04 – Skoda-Autokids-Club-Fall.

<sup>35</sup> Vgl. hierzu auch Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Surfer haben Rechte. Online abrufbar unter: <http://www.surfer-haben-rechte.de/cps/rde/xchg/digitalrechte/hs.xsl/1587.htm>

Eindeutig geregelt ist, ab welchem Alter und in welchem Umfang Kinder oder Jugendliche rechtswirksame Verträge abschließen können. Kaufverträge mit Kindern und Jugendlichen im Alter zwischen sieben und 17 Jahren sind nur rechtswirksam, wenn diese die Kosten bereits mit ihrem „Taschengeld“ bezahlt haben (so genannter Taschengeldparagraph, § 110 BGB). Für Verträge über größere Geldsummen ist die Einwilligung der Eltern Voraussetzung.

Diese Regelung gilt generell auch für Rechtsgeschäfte im Internet. Auch andere Bezahlmodelle wie Telefonmehrwertdienste oder Paysafe-Card sind darunter zu subsumieren. Die fehlenden Möglichkeiten einer eindeutigen Identifikation des Gegenübers und einer tatsächlichen Verifikation von Einwilligungen haben jedoch zu Schwierigkeiten geführt. Ab wann Kinder und Jugendliche rechtswirksam in die Nutzung ihrer Daten einwilligen können, hängt nach geltendem Recht von der individuellen Einsichtsfähigkeit ab – insofern gilt keine starre Altersgrenze.<sup>36</sup>

Im Zwischenbericht der Enquete-Kommission zum Thema Datenschutz, Persönlichkeitsrechte ist auf Seite 32 festgehalten: „Einer Altersverifikation, die zu einer eindeutigen Identifizierung des Nutzers führt, würde jedoch das Datenschutzrecht entgegenstehen. Denn diese hätte einen viel gravierenderen Eingriff zur Folge als das bisherige Fehlen datenschutzrechtlich hinreichend bedarfsgerecht zugeschnittener Angebote.“<sup>37</sup>

#### 1.1.2.4.3 Informationsvorteile auch auf Seiten der Unternehmen

Wie oben dargestellt verspricht das Internet, als Medium der Information Informationsasymmetrien im Verhältnis von Verbrauchern zu Unternehmen abhelfen zu können.

Für Verbraucher wie Unternehmen sind die Kosten für viele Informationen deutlich gesunken. Die meisten Unternehmen liefern Informationen zu ihren Produkten und Dienstleistungen. Verbraucher und Unternehmen können sich über die Angebote sowie Preise zu den jeweiligen Produkten beziehungsweise Dienstleistungen informieren und beziehen diese Informationen in ihre Entscheidungen ein. Vergleichsportale liefern eine Übersicht. Die Ergebnisse von (vergleichenden) Tests sind noch leichter zugänglich als früher. Bewertungsportale sollen noch das Erfahrungswissen der Nutzer hinzufügen.<sup>38</sup>

Im Internet können aber auch beide Seiten Informationen über das Gegenüber suchen. Unternehmen informieren über sich selbst, Erfahrungen mit ihnen werden in Foren und Bewertungsportalen dargelegt. Verbraucherinnen und

Verbraucher können sich und andere hierdurch besser informieren, ob der Anbieter seriös ist, ob Produkte tatsächlich geliefert werden und der Kundenservice stimmt. Unternehmen nutzen ihrerseits in hohem Maße das Wissen, das vom und über den Verbraucher im Internet generiert wird. Mit Hilfe verschiedener Tracking-Techniken kann das Surfverhalten eines Nutzers über lange Zeit aufgezeichnet werden: Welche Seiten besucht der Nutzer besonders häufig? Wofür interessiert er sich? Anhand dieser Informationen können umfassende Nutzerprofile mit dem Ziel erstellt werden, die Werbung auf den Webseiten auf die Vorlieben des Nutzers abzustimmen und auch Preise zu variieren. Man spricht hier von digitaler Profilbildung. Besonders intensiv ausgewertet werden die Daten auf Plattformen wie sozialen Netzwerken, in denen die Nutzer sich umfangreich zu allen Themen austauschen. Allerdings unterscheiden sich die Methoden bei verschiedenen Anbietern in erheblichem Maße; gerade deutsche Anbieter setzen oft bewusst auf datenschutzfreundliche Modelle, die mittels Pseudonymisierung explizit die Zuordnung von Profilinformatoren zu einer konkreten natürlichen Person unterbinden und damit Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung verhindern.

Dort, wo im Bereich des Fernabsatzes neue Informationslücken über das Gegenüber entstanden sind, werden sie gefüllt. Auch im Internet gibt es überdies Verwendung für die Dienste von Auskunftseien, die über Kenntnisse zu Kreditverträgen der Verbraucher, deren Dauerschuldverhältnissen und mehr verfügen. Bei einer Reihe von Vertragsabschlüssen im Internet erfolgt eine Regelabfrage, von der die Verbraucher oft nur versteckt erfahren. Die Ergebnisse dieser Auskunft können gerade bei der Notwendigkeit einer Vorleistung durch den Anbieter darüber entscheiden, ob ein Kaufvertrag oder Dauerschuldverhältnis zustande kommt, ob eine Lieferung auf Rechnung oder nur gegen Vorkasse erfolgt. Um die hierbei genutzten Informationen transparenter zu machen und sie auch auf ihre Richtigkeit überprüfen zu können, wurde mit der Novelle des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) zum 1. April 2010 die jährliche kostenlose Selbstauskunft eingeführt.<sup>39</sup>

#### 1.1.3 Aktive Rolle des Verbrauchers als Akteur im E-Commerce

Die Digitalisierung führt aber nicht nur dazu, dass der Verbraucher in seiner eigentlichen Konsumentenrolle, das heißt als Nachfrager von Produkten und Dienstleistungen, eine veränderte Position erfährt. Gleichzeitig eröffnet ihm das Internet an bestimmten Stellen auch neue Möglichkeiten, selbst eine aktive Rolle als Anbieter und Gestalter von Produkten zu übernehmen. Ob und unter welchen Bedingungen ein Nutzer hierbei die Rolle des Verbrauchers im juristischen Sinne verlässt, ist wegen der oft fließenden Übergänge schwer zu bestimmen.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Vgl. hierzu Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Fünfter Zwischenbericht „Datenschutz, Persönlichkeitsrechte“. Bundestagsdrucksache 17/8999 vom 15. März 2012, S. 31 f. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/089/1708999.pdf>.

<sup>37</sup> Ebd.

<sup>38</sup> Zu diesen Angeboten und der Frage der Validität der Information siehe oben unter 1.1.2.3.1.

<sup>39</sup> Vgl. hierzu § 34 BDSG.

<sup>40</sup> Die Frage stellt sich insbesondere ab dem Punkt, an dem ein Verbraucher durch sein Handeln selbst Erlöse erzielt.

### 1.1.3.1 Der Verbraucher als „Prosument“

Eine erste Entwicklung hin zu einer stärkeren Einbindung des Verbrauchers in den Produktionsprozess von Waren beginnt bereits vor der Digitalisierung. Der Begriff „Prosument“ (englisch: prosumer, Kunstwort aus den Begriffen consumer und producer) wurde erstmals schon 1980 von Alvin Toffler in seinem Buch „The Third Wave“ geprägt, in dem er bereits sehr weitsichtig eine zunehmende Personalisierung der Güterproduktion durch Interaktion und Preisgabe von Interessen durch den Verbraucher, die im Produktionsprozess berücksichtigt werden, voraussah.

Die hier vorhergesagte Entwicklung hat durch die Verbreitung des Internets ganz neue Realisierungsmöglichkeiten erlangt. Einerseits erlauben moderne Produktionsanlagen eine wesentlich effizientere Individualisierung einzelner Produkte; andererseits ist die Interaktion zwischen eigentlichem Hersteller und nachfragendem Verbraucher wesentlich erleichtert. So kann die individuelle Produktgestaltung in der Regel direkt von zuhause mit wenigen Mausklicks erfolgen – das Angebot reicht von individualisierten Geschenken, über individuell gestaltete Mode, das eigens nach Geschmack gemischte Müsli bis hin zu selbst designten Möbelstücken. Damit wandelt sich die Anbieter-Nutzer-Beziehung, die im Rahmen der Industrialisierung den Verbraucher zu einem Abnehmer von Massenprodukten degradierte, wieder zu einer kooperativen Werksbeziehung, wie sie eher kennzeichnend für vorindustrielle oder handwerkliche Produktionsformen war.

Die nächste Stufe auf dem Weg vom Konsumenten zum Prosumenten ist erreicht, wenn das individuell gestaltete Gut nicht mehr nur vom gestaltenden Verbraucher erworben, sondern seinerseits als eigenes Produkt mit Hilfe des dahinterstehenden Produzenten zum Erwerb angeboten wird. Vorreiter eines solchen Geschäftsmodells war eine Firma, die T-Shirts herstellt: Nutzer konnten individuelle Designs für T-Shirts entwickeln und diese anderen Nutzern zum Kauf anbieten, während die Produktion zentral erfolgte. Am Erlös eines Verkaufs werden Hersteller und gestaltender Nutzer beteiligt.

Die Wandlung des Konsumenten zum eigenen Produzenten (beziehungsweise im Englischen auch „producer“) findet schließlich eine besonders starke Ausprägung bei nicht-körperlichen Gütern im Bereich der nutzergenerierten Inhalte, also Text-, Bild-, Ton- und Videobeiträgen auf hierfür vorgesehenen Plattformen oder eigenen Webseiten, die zunehmend auch in Wettbewerb mit professionell erstellten Inhalten treten und bei denen überkommene Grenzziehungen, etwa im Bereich von Bloggern und Journalisten, zunehmend verschwimmen.

Auf Blogs, Wikis, Videoportalen und weiteren Plattformen interagieren Nutzer und schaffen individuell oder kollektiv Inhalte. Die passive Rolle des Rezipienten wird verlassen. Jedoch geht der Inhalt hier über das einfache Publizieren eines Beitrags oder Kommentars hinaus. Der Begriff Prosument beinhaltet, dass das Geschaffene eine eigene kreative Leistung – gegebenenfalls unter Zugrun-

delegung urheberrechtlich geschützter Inhalte (transformative Werknutzung) – umfasst.<sup>41</sup>

Plattformbetreiber lassen sich regelmäßig in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen zusichern, dass die Nutzer nicht gegen das Urheberrecht verstoßen. Rechtlich sind Prosumenten weiter Verbraucher, es erfolgt keine Gleichsetzung mit gewerblichen Anbietern, solange keine Gewinnerzielung beabsichtigt ist.

In der Konsumkritik wird der Begriff Prosument auch genutzt, um das – mehr oder weniger freiwillige – Übertragen von Teilen einer Dienstleistung auf die Verbraucher zu bezeichnen. Beispiele hierfür lassen sich in vielen Bereichen finden. So werden Rechnungen nur noch gegen Aufpreis verschickt und kostenfrei nur noch online zum Download verfügbar gehalten.

### C2C-Geschäfte im E-Commerce

Eine eigene Rolle als Anbieter von Waren (und seltener von Dienstleistungen) erlangen Verbraucher zunehmend durch die neuen Möglichkeiten des Internets zum Handel zwischen Verbrauchern (Consumer-to-Consumer-Commerce beziehungsweise C2C-Commerce). Treiber sind hier vor allem Handelsplattformen und elektronische Marktplätze, deren bekanntestes Beispiel fraglos eBay ist. So gab es das Phänomen des Privatverkaufs natürlich auch schon vor Einführung des Internets, aber es war aufgrund hoher Transaktionskosten (etwa der Preise für Kleinanzeigen in Tageszeitungen) faktisch doch auf wenige, meist hochpreisige Produktkategorien wie etwa Gebrauchtfahrzeuge beschränkt. Die sehr viel geringeren Einstandskosten bei zugleich wesentlich größerer Reichweite, die die Chance, einen Käufer für ein spezifisches Produkt zu finden, massiv steigen lässt, haben zu einer enormen Ausweitung des Handels mit (meist gebrauchten) Waren zwischen Privatpersonen geführt.<sup>42</sup> Nutzerprofile reichen dabei von Sammlern mit einer oft sehr regelmäßigen Kaufs- und Verkaufstätigkeit, Verkäufern temporär benötigter Artikel (zum Beispiel im Bereich von Baby- und Kinderausstattung) bis hin zu zeitlich begrenzten Intensivnutzern, etwa im Rahmen von Haushaltsauflösungen.

Infolge dieser Entwicklung ergeben sich aufgrund unterschiedlicher vertrags-, gewerbe- und steuerrechtlicher Voraussetzungen für den Verkauf von Privaten und gewerblichen Händlern immer wieder Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Einordnung von Anbietern beziehungsweise einzelnen Transaktionen, wenn es um die Anwendbarkeit bestimmter rechtlicher Vorgaben geht.

<sup>41</sup> Weitere Ausführungen zum Thema „transformative Werknutzung“ im Zwischenbericht Urheberrecht. Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Dritter Zwischenbericht „Urheberrecht“. Bundestagsdrucksache 17/7899 vom 23. November 2011, siehe etwa S. 21 und S. 79 f. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/078/1707899.pdf>

<sup>42</sup> Schon 2006 betrug das über den eBay-Marktplatz abgewickelte Handelsvolumen von Transaktionen zwischen Privatpersonen nach Unternehmensangaben insgesamt 4 Mrd. Euro (vgl. Hetzel, Michael: Die Nutzung des Internets bei extensiven Kaufentscheidungen im Multi-Channel-Vertrieb. Lohmar: 2009, S. 17).

Dabei bewegen sich diese Entscheidungen zwangsläufig in einem Spannungsfeld zwischen gewünschtem Schutz von Erwerbern sowie fairem Wettbewerb und Steuergerechtigkeit auf der einen Seite und dem Offenhalten der neu gewonnenen Möglichkeiten für die tatsächlich privaten Anbieter solcher Waren. Unsicherheiten in der Rechtsanwendung führen hier zur Verunsicherung auf Seiten aller Beteiligten und erhöhen das Risiko von Rechtsstreitigkeiten.

### **1.1.3.2 Verschiebung von Konsumgewohnheiten vom dauerhaften Eigentum beziehungsweise körperlichen Besitz zur Nutzung auf Zeit (Weiterverkauf, Streaming etc.)?**

Einfachere Möglichkeiten zur ertragreichen Weiterveräußerung von Produkten nach einer bestimmten Nutzungsdauer über das Internet könnten das Konsumverhalten der Verbraucher und deren Einstellung zu Produkten beeinflussen. Wenn eine Weitergabe von Produkten ökonomisch sinnvoll kaum möglich ist, wird von einem Erwerber eines Produkts üblicherweise nur die für ihn sinnvolle Nutzungszeit ins Kalkül einbezogen, sodass bei absehbar beschränkter eigener Nutzung Langlebigkeit und Werterhalt keine wesentlichen Entscheidungskriterien bei der Produktauswahl sind. Im Vordergrund steht dann vielmehr der anfangs zu zahlende Anschaffungspreis. Der so genannten Wegwerfmentalität der Verbraucher entsprechen Verkaufsslogans wie „Geiz ist geil“ und die mindere Güte und kurze Lebensdauer der entsprechenden Billigware. Durch die Entstehung einfacher, ökonomisch funktionierender Wiederverkaufsmöglichkeiten kann sich dies theoretisch wesentlich ändern. Oftmals kann es für Verbraucher günstiger sein, hochwertige Qualitätsbeziehungsweise Markenprodukte zu erwerben, bei denen ein späterer Wiederverkauf noch erhebliche Erlöse garantiert, als ein billigeres Produkt, das jedoch deutlich schlechter weiterzuverkaufen ist. Die in der Summe längere Verwendungszeit von Produkten könnte dabei auch einen Schritt zu mehr Nachhaltigkeit und geringerer Ressourcenbelastung<sup>43</sup> bedeuten; überdies profitieren insbesondere Anbieter qualitativ hochwertiger Waren von diesem Trend.

Ob mit dieser Entwicklung Einstellungsänderungen einhergehen, die Beziehung zu einem Produkt nicht unbedingt als dauerhaftes Eigentum, sondern als eine Form von Nutzung auf Zeit zu begreifen, ist ungewiss. Zwar finden sich zunehmend ähnliche Entwicklungen bei nicht-körperlichen Gütern wie etwa Musik oder Filmen, wenn der früher übliche Kauf auf einem Datenträger (CD, DVD) zunehmend von Modellen temporärer Nutzung (Streaming, Video-on-Demand) verdrängt wird. Doch ist dies zumindest in Teilen auch durch veränderte Angebotsformen und nicht von entsprechender Nachfrage ge-

<sup>43</sup> Vgl. hierzu Paech, Niko: Nutzungssysteme im Konsumbereich: eBay als nachhaltige Alternative? Studie im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsprojekts „Sustainable Markets eMERge“ (SUMMER). Oldenburg: 2004. Online abrufbar unter: [http://www.borderstep.de/pdf/P-Peach-Nutzungssysteme\\_im\\_Konsumbereich\\_eBay\\_als\\_nachhaltige\\_Alternative-2004.pdf](http://www.borderstep.de/pdf/P-Peach-Nutzungssysteme_im_Konsumbereich_eBay_als_nachhaltige_Alternative-2004.pdf)

trieben. Dies führt deshalb auch bei einigen Verbraucherinnen und Verbrauchern zu Verstimmungen, weil Erwartungen an die Eigenverfügbarkeit der Ware wie bei analogen Produkten bestehen, aber nicht eingelöst werden.

### **1.1.4 Rolle der Verbraucherbildung zur Unterstützung eines selbstbestimmten und mündigen Handelns von Verbrauchern im Internet**

Damit Verbraucherinnen und Verbraucher einerseits Chancen des Internets bestmöglich wahrnehmen und andererseits sich vor den damit einhergehenden Risiken optimal schützen können, bedarf es der Aufklärung und Information. Mit der Rolle der Vermittlung von Medienkompetenz für den Verbraucherschutz hat sich die Enquete-Kommission in ihrem Zwischenbericht zum Thema Medienkompetenz befasst.<sup>44</sup>

## **1.2 Materiell-rechtliche Anforderungen im elektronischen, auch grenzüberschreitenden Handel**

### **1.2.1 Die Frage des anwendbaren Rechts**

Der elektronische Handel „boomt“. Verbraucherinnen und Verbraucher nutzen gerne die Möglichkeiten, sich im Internet zu informieren und zu kaufen. Unternehmen entdecken den Handel auf elektronischem Wege als ergänzenden oder vielleicht auch präferierten Absatzweg. In Deutschland findet ein großer Anteil des elektronischen Handels zwischen im Inland ansässigen Vertragspartnern statt. Das Internet erlaubt Endverbrauchern aber immer leichter auch den grenzüberschreitenden Einkauf.

Für einen grenzüberschreitenden elektronischen Handel werden jedoch auch Bestimmungen zur Feststellung des auf das vertragliche Schuldverhältnis anzuwendenden Rechts benötigt. Einheitliche Regeln in der Europäischen Union sollen Klarheit über das anwendbare Recht schaffen und damit den europäischen Binnenmarkt durch grenzüberschreitenden und rechtssicheren Handel fördern.

Hierfür gilt unmittelbar in allen EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks seit dem 17. Dezember 2009 die Verordnung über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom-I-VO).<sup>45</sup> Die Verordnung regelt, welches Recht auf grenzüberschreitende Verträge Anwendung findet. Der Grundsatz der freien Rechtswahl wird dabei weitgehend beibehalten. Dieser wird jedoch bei schwächeren Parteien wie Verbrauchern und Arbeit-

<sup>44</sup> Vgl. Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Zweiter Zwischenbericht „Medienkompetenz“. Bundestagsdrucksache 17/7286 vom 21. Oktober 2011, siehe etwa S. 13, 32 und 36 f. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/072/1707286.pdf>

<sup>45</sup> Verordnung (EG) 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I – ABl. EU Nr. L 177 S. 6). Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:177:0006:0016:DE:PDF>

nehmern eingeschränkt: Die für die schwächere Partei zwingenden Vorschriften etwa ihres Aufenthaltslandes (bei Verbrauchern) kommen dann trotz der Wahl eines anderen Rechts zur Anwendung, da sie vorrangig zu beachten sind, soweit sie für den Verbraucher günstiger als das gewählte Recht sind.<sup>46</sup>

In der Rechtsprechung haben sich dennoch zur Auslegung des entsprechenden Artikel 6 der Verordnung weiterführende Fragen ergeben. So sieht die Vorschrift vor, dass bei Kauf-, allgemeinen Dienstleistungs- und Pauschalreiseverträgen das Recht des Wohnsitzlandes des Verbrauchers gilt, sofern der Unternehmer seine berufliche oder gewerbliche Tätigkeit „auf irgendeine Weise“ auf den Wohnsitzstaat des Verbrauchers „ausrichtet“ und „der Vertrag in den Bereich dieser Tätigkeit fällt“.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in zwei verbundenen Entscheidungen<sup>47</sup> zu der zuvor wortgleich geltenden Regelung ausgeführt, dass der Begriff „ausrichten“ anhand von mehreren Gesichtspunkten zu definieren sei, und hat hierzu beispielhaft einige nicht abschließende Anhaltspunkte genannt.<sup>48</sup>

Es sei mithin Sache des nationalen Richters, zu prüfen, ob diese Anhaltspunkte vorliegen. Die bloße Zugänglichkeit der Webseite des Gewerbetreibenden oder seines Vermittlers in dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet der Verbraucher seinen Wohnsitz hat, sei jedoch nicht ausreichend. Das Gleiche gelte auch für die Angabe einer elektronischen Adresse oder anderer Adressdaten oder die Verwendung einer Sprache oder Währung, die in dem Mitgliedstaat der Niederlassung des Gewerbetreibenden die üblicherweise verwendete Sprache beziehungsweise Währung sind.<sup>49</sup>

Nach Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe b Rom-I-VO ist die EU-Kommission verpflichtet, im Rahmen ihres bis zum 17. Juni 2013 zu fertigenden Evaluierungsberichts auch eine Bewertung von Artikel 6 Rom-I-VO vorzunehmen.

<sup>46</sup> Vgl. Artikel 6 Absatz 2 Rom-I-VO.

<sup>47</sup> EuGH, Urteil vom 7. Dezember 2010 – Pammer C 585/08 und Alpenhof C 144/09. Online abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=83438&doclang=DE&mode=&part=1>

<sup>48</sup> Als mögliche Anhaltspunkte hat das Gericht aufgezählt: den internationalen Charakter der Tätigkeit; die Angabe von Anfahrtsbeschreibungen von anderen Mitgliedstaaten aus zu dem Ort, an dem der Gewerbetreibende niedergelassen ist; die Verwendung einer anderen Sprache oder Währung als der in dem Mitgliedstaat der Niederlassung des Gewerbetreibenden üblicherweise verwendeten Sprache oder Währung mit der Möglichkeit der Buchung und Buchungsbestätigung in dieser anderen Sprache; die Angabe von Telefonnummern mit internationaler Vorwahl; die Tätigkeit von Ausgaben für einen Internetreferenzierungsdienst, um in anderen Mitgliedstaaten wohnhaften Verbrauchern den Zugang zur Website des Gewerbetreibenden oder seines Vermittlers zu erleichtern; die Verwendung eines anderen Domännennamens oberster Stufe (= Top Level Domain) als desjenigen des Mitgliedstaats der Niederlassung des Gewerbetreibenden; die Erwähnung einer internationalen Kundschaft, die sich aus in verschiedenen Mitgliedstaaten wohnhaften Kunden zusammensetzt.

<sup>49</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 7. Dezember 2010 – Pammer C 585/08 und Alpenhof C 144/09. Online abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=83438&doclang=DE&mode=&part=1>

Hierbei soll die Kohärenz des Gemeinschaftsrechts im Bereich des Verbraucherschutzes berücksichtigt werden.

Aus verbraucherrechtlicher Sicht sind auch die für die Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit des Datenschutzes maßgeblichen Bestimmungen von großer Bedeutung.<sup>50</sup> Die EU-Kommission hat am 25. Januar 2012 einen Entwurf für eine Datenschutz-Grundverordnung vorgestellt. Artikel 3 des Entwurfs regelt die räumliche Anwendbarkeit der Bestimmungen. Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a sieht vor, dass der Anwendungsbereich auf nicht in der EU ansässige Datenverarbeiter, zum Beispiel Unternehmen, erstreckt wird, wenn die Datenverarbeitung dazu dient, in der EU ansässigen Personen Waren oder Dienstleistungen anzubieten. Die mit dieser Bestimmung angestrebte Ausweitung des Schutzes findet in der Diskussion um die Reformvorschläge der EU-Kommission bislang große Zustimmung. Hinsichtlich der gerichtlichen Durchsetzung von Ansprüchen im Zusammenhang mit Persönlichkeitsrechtsverletzungen hat der EuGH entschieden, dass Opfer von mittels des Internets begangenen Persönlichkeitsrechtsverletzungen wegen des gesamten entstandenen Schadens die Gerichte ihres Wohnsitzmitgliedstaates anrufen können.<sup>51</sup>

### 1.2.2 Besondere Anforderungen an den elektronischen Vertragsabschluss

Grundsätzlich unterliegt der Vertragsschluss im elektronischen Geschäftsverkehr zunächst einmal denselben Bedingungen wie der Vertragsabschluss in der analogen Welt: Die *Essentialia negotii* (Hauptbestandteile des Vertrags) müssen eindeutig geklärt sein, andernfalls kommt ein Vertrag nicht zustande. Dies sind vor allem der Erwerbsgegenstand und der Kaufpreis.

Der Vertragsabschluss im Internet ist ein Unterfall des Fernabsatzes. Daraus ergeben sich spezielle Voraussetzungen und Rechte, insbesondere vorvertragliche Informationspflichten (§ 312c BGB) und Widerrufsrechte (§ 312d BGB). Darüber hinaus stellt die E-Commerce-Richtlinie (umgesetzt in § 312g BGB) besondere Anforderungen: Der Anbieter muss u. a. über die zum Vertragsabschluss führenden Schritte informieren und geeignete technische Mittel zur Verfügung stellen, mit deren Hilfe der Kunde vor Abgabe seiner Bestellung diese überprüfen und Fehler gegebenenfalls berichtigen kann.

### 1.2.3 Insbesondere Anforderungen an Mobile Commerce

Der Anteil am elektronischen Handel, der über mobile Endgeräte erbracht und abgerufen wird (Mobile Com-

<sup>50</sup> Vgl. zum Stand nach geltendem Recht Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Fünfter Zwischenbericht „Datenschutz, Persönlichkeitsrechte“. Bundestagsdrucksache 17/8999 vom 15. März 2012, u. a. Kapitel 2.1.9 und 3.2. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/089/1708999.pdf>

<sup>51</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 25. Oktober 2011 – C-509/09 und C-161/10. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0509:DE:HTML>

merce), steigt. Im Vergleich zu den Angeboten über den stationären PC ergeben sich neue Herausforderungen für Verbraucher und Unternehmen gleichermaßen.

### 1.2.3.1 Informationspflichten

Eine Besonderheit beim Mobile Commerce sind die Ausnahmeregelungen bei den Informationspflichten, die durch die Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie<sup>52</sup> in deutsches Recht aufgenommen werden. Deren Artikel 8 Absatz 4 sieht vor: „Wird der Vertrag mittels eines Fernkommunikationsmittels geschlossen, auf dem für die Darstellung der Informationen nur begrenzter Raum bzw. begrenzte Zeit zur Verfügung steht, so hat der Unternehmer über das jeweilige Fernkommunikationsmittel vor dem Abschluss des Vertrags zumindest diejenigen vorvertraglichen Informationen zu erteilen, die die in Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a, b, e, h und o genannten wesentlichen Merkmale der Waren oder Dienstleistungen, die Identität des Unternehmers, den Gesamtpreis, das Widerrufsrecht, die Vertragslaufzeit und die Bedingungen der Kündigung unbefristeter Verträge betreffen. Die anderen in Artikel 6 Absatz 1 genannten Informationen hat der Unternehmer dem Verbraucher in geeigneter Weise im Einklang mit Absatz 1 dieses Artikels zu erteilen.“

Artikel 8 Absatz 1 lautet: „Bei Fernabsatzverträgen erteilt der Unternehmer die in Artikel 6 Absatz 1 vorgeschriebenen Informationen dem Verbraucher in klarer und verständlicher Sprache in einer den benutzten Fernkommunikationsmitteln angepassten Weise bzw. stellt diese Informationen entsprechend zur Verfügung. Soweit diese Informationen auf einem dauerhaften Datenträger bereitgestellt werden, müssen sie lesbar sein.“ Zur Umsetzung dieser Richtlinie hat das Bundesministerium der Justiz am 21. September 2012 einen Referentenentwurf an den Deutschen Bundestag übermittelt.

Die mobilen Endgeräte haben einen durch das Display eng begrenzten Platz für diese Informationen. Überdies ist die Menge der Informationen, die hierüber und zudem mobil – also oft auch unterwegs – aufgenommen werden können, sehr beschränkt. Auch für verbraucherfreundliche Unternehmen stellt sich so die Frage, wie sie den ihnen auferlegten Informationspflichten nachkommen können.

Die oft langen Allgemeinen Geschäftsbedingungen sind an mobilen Endgeräten nur schwer darstellbar. Die Wahrscheinlichkeit, dass Verbraucher die Bedingungen vor einer Vertragsentscheidung tatsächlich zur Kenntnis nehmen (so wie in § 305 Absatz 2 Nummer 1 BGB gesetzlich vorgesehen), wird hierdurch weiter reduziert. So stellt auch die geltende Musterwiderrufsbelehrung für Verbraucher wie Unternehmen eine echte Herausforderung dar, da sie in ihrer Komplexität das Ziel der Verständlichkeit einer zumindest vermeintlichen Rechtssicherheit opfert.

<sup>52</sup> Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher (ABl. EU Nr. L 304 S. 64). Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:DE:PDF>

Mit der Einführung von so genannten Apps wurden die mobilen Endgeräte individuell auf die Bedürfnisse der Nutzer anpassbar. Bei der Installation werden sowohl bei der anbietenden Plattform als auch von der Applikation selbst Allgemeine Geschäftsbedingungen und Datenschutzerklärungen zugrundegelegt. Einige dieser Applikationen sowie auch die Anbieter der mobilen Endgeräte sichern sich insbesondere umfangreiche Zugriffe auf Daten. Dies ist bei mobilen Endgeräten ein besonderes Problem, da diese regelmäßig nur von einer Person genutzt werden, nicht nur Nutzungs- sondern auch oft Bewegungsprofile ermöglichen und, insbesondere Smartphones, eine Fülle von privaten Daten wie etwa Adressbücher enthalten.

### 1.2.3.2 Mobile Payment (M-Payment)

Mobile Endgeräte mit SIM-Karte ermöglichen vielfältige neue Geschäftsmodelle, die oft auch ein einfaches Bezahlen beinhalten. Neben der Bezahlung über Kreditkarten und Lastschriftverfahren existiert bei mobilen Endgeräten die Möglichkeit, über die Mobilfunkrechnung abzurechnen (WAP-Billing).

Die neuen Möglichkeiten bieten leider auch für unseriöse Unternehmen neue Möglichkeiten. Ein Beispiel hierfür sind die neuen Abo-Fallen auf Smartphones. Hierbei können Verbraucher häufig gar nicht wahrnehmen, dass sie in eine solche Falle treten. Ein (unbeabsichtigter) Klick auf ein Werbebanner kann in manchen Fällen genügen, und ein Betrag wird per WAP-Billing über die Handyrechnung des Telefonproviders eingezogen. Wenn Verbraucher ihre Telefonrechnung nicht prüfen, solange sich diese in einem bestimmten „Toleranzbereich“ bewegt, fällt die unbefugte Abbuchung unter Umständen erst auf, wenn der gewohnte Rechnungsbetrag deutlich und ohne offensichtlichen Grund überschritten wird.

Durch die Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) kann seit Mai 2012 der Verbraucher von seinem Mobilfunkanbieter verlangen, dass die Identifizierung seines Mobilfunkanschlusses zur Inanspruchnahme und Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung unentgeltlich gesperrt wird (§ 45d Absatz 3 TKG). Durch diese Sperre ist dann etwa eine Bestellung von Diensten allein per Fingertipp auf einem Smartphone nicht mehr möglich. Dabei wird von einigen kritisiert, dass der Verbraucher für diesen Schutz zunächst selbst aktiv werden muss.

### 1.2.4 Besondere Anforderungen an Preisangaben im elektronischen Geschäftsverkehr

In § 312g BGB ist nunmehr die so genannte Buttonlösung geregelt. Sie soll dem unseriösen Geschäftsmodell der Abo-Fallen-Betreiber den Nährboden entziehen, auf dem diese ihre profitablen Geschäfte aufgebaut haben: Das Problem bei den Abo-Fallen war in erster Linie die Verunsicherung der Verbraucher, die zunächst im Internet vermeintlich kostenlose Informationsangebote oder andere Dienstleistungen in Anspruch genommen hatten und

dann „aus heiterem Himmel“ eine Rechnung erhielten. Viele Verbraucher zahlten dann spätestens bei Erhalt eines Inkasso- oder Mahnschreibens aufgrund des enormen Drucks, der von den Anbietern aufgebaut wurde, nur um nicht weiter dieser Belastung ausgesetzt zu sein.

Schon bisher mussten für einen wirksamen Vertragsschluss Angaben über die zu erwerbende Ware und den Preis gemacht werden (vergleiche Artikel 246 EGBGB). Allerdings bestand die Rechtsunsicherheit bislang darin, dass nicht genau festgelegt war, wann, wo und wie diese Angaben zu erfolgen hatten. Dementsprechend gab es sehr unterschiedliche Gerichtsurteile, die einmal die Forderungen der Abo-Fallen-Betreiber abwiesen, ein anderes Mal wurde der Verbraucher zur Zahlung verurteilt. Selbst für Juristen war eine Prognose nicht immer sicher zu treffen. Die Betreiber von Abo-Fallen beriefen sich in ihren Forderungs- und Mahnschreiben aus naheliegenden Gründen nur auf die für sie positiven Urteile.

Die so genannte Buttonlösung führt also keine neuen Informationspflichten ein, sondern konkretisiert den in der Preisangabenverordnung geregelten Grundsatz von Preisklarheit und Preiswahrheit dahingehend, wann, wo und wie diese Informationen im Bestellvorgang gegeben werden müssen, nämlich unmittelbar vor Absendung der Bestellung in deutlich hervorgehobener Art und Weise. Darüber hinaus muss der Verbraucher mit seiner Bestellung eindeutig zum Ausdruck bringen, dass er mit der Bestellung eine kostenpflichtige Transaktion tätigen möchte. Erfolgt die Absendung der Bestellung über einen Bestellbutton, so muss eben dieser auf die Kostenpflicht hinweisen.

Mit Hilfe der Buttonlösung sollten Verbraucher in Zukunft selbst beurteilen können, ob sie kostenpflichtige Verträge im Internet abgeschlossen haben, zumal die Beweislast für den Vertragsschluss und die Einhaltung der neuen Formvorgabe dem Anbieter obliegt. Der Verbraucher kann sich in Zukunft besser gegen unberechtigte Forderungen wehren.

Eine erste Überprüfung der der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) bekannten Abo-Fallen hat ergeben, dass viele der Webseiten nicht mehr zugänglich sind.<sup>53</sup>

### 1.2.5 Rechte des Verbrauchers bei Bestellungen und Dienstleistungen im Internet – Verbraucherrechterichtlinie

Durch die Verbraucherrechterichtlinie wurden u. a. Informationspflichten und Widerrufsrechte im Fernabsatz und damit auch im Mobile Commerce neu geregelt. Diese Richtlinie muss bis Dezember 2013 in deutsches Recht umgesetzt werden.

Wie bereits in Kapitel 1.2.3.1 ausgeführt, liegt zur Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie ein erster Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz vor. Dieser enthält auch Umsetzungsvorschläge für die von der

Richtlinie vorgesehenen, grundlegenden Informationspflichten des Unternehmers bei Verbraucherverträgen im stationären Handel sowie allgemeine Grundsätze, die unabhängig von der jeweiligen Vertriebsform für alle Verbraucherverträge gelten.

### 1.2.6 Vereinheitlichung von Begriffsbestimmungen, Vorschriften und Praktiken im grenzüberschreitenden Online-Handel/ Gemeinsames Europäisches Kaufrecht

Die nationalen Verbrauchervertragsrechtsregelungen wurden bereits sehr weitgehend durch EU-Vorgaben angeglichen. Was in den 1980er und 1990er Jahren des letzten Jahrhunderts mit mindestharmonisierenden Richtlinien u. a. im Bereich von Haustürgeschäften, Fernabsatz, AGB und Gewährleistungsrechten begann, wird in den letzten Jahren als Hemmnis des grenzüberschreitenden Binnenmarkts angesehen. Durch den Onlinehandel haben grenzüberschreitende Handelsbeziehungen auch zwischen Unternehmen und Verbrauchern deutlich zugenommen; allerdings behindert die Unsicherheit über den exakten Inhalt der vertragsrechtlichen Regelungen und Fragen der Durchsetzbarkeit der eigenen Rechte bei unzureichender Harmonisierung insbesondere die Nutzung der neuen wirtschaftlichen Möglichkeiten durch kleine Unternehmen und spezialisierte Händler. Daneben können uneinheitliche Regelungen auch zu Verunsicherungen der Verbraucher führen. Die EU-Kommission verfolgt daher zunehmend das Ziel einer Vollharmonisierung im Bereich des Verbrauchervertragsrechts oder gar die Schaffung eines einheitlichen europäischen Vertragsrechts. So ist auch die jüngste EU-Verbraucherrechterichtlinie<sup>54</sup> laut ihrem Artikel 4 ausdrücklich mit dem Ziel der „Maximalharmonisierung“ angetreten.

Gerade hinsichtlich der Frage einer hierüber noch hinausgehenden Schaffung eines komplett vereinheitlichten Vertragsrechts gibt es jedoch auch skeptische Stimmen. So wird bereits bezweifelt, ob tatsächlich abweichende Rechtsregeln und nicht eher Sprachunterschiede, die Notwendigkeiten entsprechender Anpassungen, unterschiedliche Verbrauchergewohnheiten oder divergierende Verwaltungsvorschriften die wesentlichen Hemmnisse sind.

Daneben büßen die Mitgliedstaaten durch noch weitergehende Vereinheitlichungen die Möglichkeit ein, auf Regelungsdefizite flexibel reagieren zu können. Auch kann es zu Inkohärenzen zwischen den in Brüssel gesetzten Regelungen und den inhaltlich weitgehend stimmigen nationalen Rechtssystemen kommen.

Ein Beispiel für die Schwierigkeit, kohärente Regelungen auf EU-Ebene zu treffen, ist das Gewährleistungsrecht. Häufig wird mit besonders verbraucherschützenden Regelungen in nationalen Gesetzen einem bestimmten Missstand begegnet, der sich aus dem Zusammenspiel der

<sup>53</sup> Stand Sommer 2012.

<sup>54</sup> Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher (ABl. EU Nr. L 304 S. 64). Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:DE:PDF>

Summe gesetzlicher Regelungen dieses Mitgliedstaates ergibt. Da aber in den europäischen Richtlinien und Verordnungen oft nur einige Vorschriften einen bestimmten Lebenssachverhalt regeln, kann es leicht zu Inkohärenzen kommen.

Aus diesem Grunde ist auch der Verordnungsvorschlag der EU-Kommission für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht<sup>55</sup> vom 11. Oktober 2011 beim Deutschen Bundestag auf große Skepsis gestoßen und in einem Beschluss vom 1. Dezember 2011 als nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar zurückgewiesen worden.<sup>56</sup> Die EU-Kommission hatte vorgeschlagen, ein Europäisches Kaufrecht zu schaffen, das auf freiwilliger Basis auf grenzüberschreitende Verträge angewendet werden kann, wenn die Vertragsparteien dies ausdrücklich beschließen. Die nationalen Rechtsvorschriften über Kaufverträge und sonstige vom Gemeinsamen Europäischen Kaufrecht umfasste Vertragsarten sollten davon unberührt bleiben. Der Deutsche Bundestag war der Auffassung, dass eine aussagekräftige Folgenabschätzung über die zu erwartenden rechtlichen Konsequenzen und faktischen Auswirkungen auf den Markt sowie auf die Verbraucher vorliegen müsse, ehe EU-Regelungen zum Vertragsrecht, vor allem zum Kaufrecht, geschaffen werden sollten. Darüber hinaus sei der Vorschlag der EU-Kommission mit zahlreichen neuen unbestimmten Rechtsbegriffen behaftet, die erst einer gerichtlichen Klärung bedürften. Ob hierzu der EuGH überhaupt herangezogen werden könnte, sei jedoch aufgrund seiner bisherigen Ausrichtung zweifelhaft.

### 1.2.7 Weiterverkauf von digitalen Werken

Das Verbreitungsrecht an körperlichen Werkexemplaren (wie CDs, DVDs, Büchern, Software-CD-ROMs) erschöpft sich nach der gegenwärtigen Rechtslage, wenn das Werk mit Zustimmung des Urhebers beziehungsweise Rechteinhabers in den Verkehr gebracht wurde. Nach diesem Zeitpunkt dürfen körperliche Werke weiterverkauft, verschenkt oder verliehen werden. Ermöglicht wird dies durch den Erschöpfungsgrundsatz, der in verschiedenen europäischen Richtlinien geregelt ist.

Umstritten war bislang die Frage, ob der in europäischen Richtlinien verankerte Erschöpfungsgrundsatz auch auf digitale unkörperliche Werke unmittelbar oder analog anwendbar ist. Hintergrund ist, dass der Erschöpfungsgrundsatz sich auf das Verbreitungsrecht bezieht, das nur für körperliche Werke gilt. Die bisherige Situation führte wegen der Ungleichbehandlung von körperlichen und unkörperlichen Werken zu unangemessenen Folgen für Verbraucherinnen und Verbraucher. Aus deren Sicht macht es keinen Unterschied, ob sie beispielsweise ein Buch oder ein E-Book erwerben. Verbraucher bezahlen für den Er-

werb des Werkes und dafür, dass sie dauerhaft und frei hierüber verfügen können.

Der EuGH hat nun mit einem Grundsatzurteil im Juli 2012<sup>57</sup> entschieden, dass der Weiterverkauf von Software, die per Download und mit einer dauerhaften Nutzungslizenz erworben wurde, zulässig ist. Die Entscheidung des EuGH stärkt die Rechte der Verbraucher und löst den bisherigen Wertungswiderspruch zwischen körperlichen und unkörperlichen Werken teilweise auf.

Zum einen hat der EuGH klargestellt, dass die Veräußerung von urheberrechtlich geschützten Werken einen (Ver-)Kauf darstellt. Dies gilt unabhängig davon, ob der Urheber oder Rechteinhaber eine Kopie in Form eines Datenträgers oder einer Datei zur Verfügung stellt. Der Erwerber erlangt Eigentum, wenn der Urheber ihm im Rahmen des Lizenzvertrages ein unbefristetes Nutzungsrecht einräumt. Zum anderen hat der EuGH entschieden, dass das Verbreitungsrecht des Urhebers sich nicht nur erschöpft, wenn er die Software auf CD oder DVD vermarktet, sondern auch, wenn er diese über einen Download anbietet. Folglich kann nach dem Urteil Software, die per Download erworben wurde, weiterverkauft werden.

Der EuGH hat – über die Schlussanträge des Generalanwalts des EuGH hinaus – entschieden, dass der Zweiterwerber die Software auch tatsächlich nutzen kann: Das Herunterladen und die Nutzung der Software durch den Zweiterwerber wertet der EuGH als bestimmungsgemäße Benutzung des Programms – ein Vervielfältigungsrecht muss der Urheber hierfür nicht einräumen. Der ursprüngliche Käufer (und spätere Verkäufer) muss im Falle des Weiterverkaufs seine Kopie unbrauchbar machen.

Mit dem Urteil hat der EuGH die EU-Richtlinie über den Rechtsschutz von Computerprogrammen<sup>58</sup> ausgelegt. Eine unmittelbare Übertragung des Urteils auf digitale Werke wie etwa Musik in Form von MP3 oder E-Books ist daher nicht möglich, da für diese Werkarten die EU-Richtlinie zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft<sup>59</sup> gilt. Auch in dieser Richtlinie ist jedoch der Erschöpfungsgrundsatz geregelt. Daher wird in Hinblick auf die zuvor genannten Werkarten argumentiert, dass eine andere als die vom EuGH in seiner Entscheidung getroffene Auslegung nicht vertretbar wäre,

<sup>55</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht (Ratsdokument 15429/11). Online abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/11/st15/st15429.de11.pdf>

<sup>56</sup> Vgl. die vom Deutschen Bundestag in der Sitzung vom 1. Dezember 2011 angenommene Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses, Bundestagsdrucksache 17/8000. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/080/1708000.pdf>

<sup>57</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 3. Juli 2012 – C-128/11. Online abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=124564&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2559068>

<sup>58</sup> Richtlinie 2009/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über den Rechtsschutz von Computerprogrammen (ABl. EU Nr. L 111 S. 16). Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:111:0016:0022:DE:PDF>

<sup>59</sup> Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (ABl. EU Nr. L 167 S. 10). Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:167:0010:0019:DE:PDF>

mit dem Ergebnis, dass jegliche digitale Werkarten weiterverkauft werden dürften.

### 1.3 Technische Sicherheit im elektronischen Handel (und damit verbundene Rechtsfragen)

#### 1.3.1 Sichere Identifikation im Internet, sichere Übertragung, Altersverifikation

Immer mehr Vertragsabschlüsse werden online getätigt und der Zugang zu eigenen Kundendaten online zugänglich gemacht. Dabei stellen sich Fragen nach Identifikation, sicherer Übertragung und Altersverifikation, für die technische Lösungen bereitstehen.

##### 1.3.1.1 Identifikation

Die Möglichkeit oder auch der Wunsch, noch mehr Transaktionen online anbieten zu können, wird beschränkt dadurch, dass für einige eine eindeutige Identifikation notwendig ist. Bislang erfolgt dies durch persönliches Erscheinen, Verfahren wie Postident oder auch das Einsenden von Kopien des Personalausweises. Am 1. November 2010 wurde der elektronische Personalausweis mit der Möglichkeit der Online-Ausweisfunktion (eID-Funktion) eingeführt.<sup>60</sup> Diese beruht auf dem Prinzip des gegenseitigen Auslesens, sodass auf beiden Seiten die angegebene Identität überprüft werden kann. Ausweisinhaber weisen ihre Identität mit dem Ausweis und ihrer geheimen PIN nach. Erforderlich ist dafür die Nutzung eines speziellen Kartenlesegeräts. Das zur Eingabe der PIN verwendete Protokoll soll den Aufbau eines verschlüsselten und gesicherten Kanals zwischen dem Kartenlesegerät und dem kontaktlosen Ausweischip ermöglichen. Dienstanbieter legitimieren sich mit einem staatlich ausgestellten Berechtigungszertifikat, das das Auslesen der für den Vorgang relevanten Daten gestattet. Der Inhaber des Ausweises behält aber die Kontrolle darüber, welche Daten tatsächlich übermittelt werden. Abgefragt werden können der Name, das Alter sowie der Wohnort. Neben der Abfrage der Identität kann somit auch überprüft werden, ob der Ausweisinhaber über 16 beziehungsweise 18 Jahre alt ist. Ein Nachweis, welches Alter eine Person von weniger als 16 Jahren hat, kann jedoch aufgrund der Altersgrenze in der Ausweispflicht nicht erbracht werden. Die qualifizierte elektronische Signatur (E-Signatur)<sup>61</sup> stellt das digitale Äquivalent zur eigenhändigen Unterschrift im elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr dar. Diese Signatur kann durch den Inhaber des Ausweises erworben und geladen werden. Sie soll

auch Dienste, die eine eigenhändige Unterschrift erfordern, online sicher machen.

Da die Ausweise sukzessive ausgetauscht werden, hat bislang nur ein Teil der Verbraucher diese neuen Ausweise. Unternehmen sind bislang noch zurückhaltend, Dienste hierfür anzubieten. Zu weiteren Einzelheiten wird auf Kapitel 3.2.5 des Zwischenberichts der Enquete-Kommission zum Thema Demokratie und Staat verwiesen.<sup>62</sup>

So sinnvoll und auch notwendig eine eindeutige Identifikation für bestimmte Transaktionen im Internet ist: Nicht immer ist eine vollständige Identifikation für den betreffenden Zweck notwendig. Ist dies nicht der Fall, kann die Abfrage gegen den Grundsatz der Datenvermeidung und -sparsamkeit verstoßen.

##### 1.3.1.2 Altersverifikationssysteme

Altersverifikationssysteme (AVS) können zur Identifizierung und Authentifizierung von Personen dienen und somit den Zugang zu bestimmten Diensten oder Inhalten beschränken. Sie stellen ein Instrument für Jugendschutz im Internet dar, das Minderjährige vor jugendgefährdenden Inhalten im Internet schützt. Die Projektgruppe Datenschutz, Persönlichkeitsrechte der Enquete-Kommission hat sich mit dem Aspekt der Altersverifikation aus datenschutzrechtlicher Sicht befasst und kommt diesbezüglich zu einem kritischen Urteil. Sie konstatiert: „Einer Altersverifikation, die zu einer eindeutigen Identifizierung des Nutzers führt, würde jedoch das Datenschutzrecht entgegenstehen. Denn diese hätte einen viel gravierenderen Eingriff zur Folge als das bisherige Fehlen datenschutzrechtlich hinreichend bedarfsgerecht zugeschnittener Angebote.“<sup>63</sup>

International besteht eine Vielfalt an unterschiedlichen Altersverifikationssystemen. Diese Systeme können, je nachdem wie effektiv sie sind, das Risiko minimieren, dass Minderjährige Zugang zu jugendgefährdenden Diensten oder Inhalten erhalten. Eine hundertprozentige Sicherheit, dass Minderjährige keinen Zugang erlangen, kann es jedoch nicht geben. Daher können Altersverifikationssysteme grundsätzlich nicht die Aufsicht durch Eltern und Erzieher sowie die Aufklärung über die Chancen und Risiken des Internets ersetzen. Zu dem Ergebnis, dass es keine absolut sicheren „Kindersicherungen“ im Internet geben kann, kam auch die Projektgruppe Medienkompetenz, die sich mit dem Verhältnis von Jugendmedienschutz und Medienkompetenz befasste.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Weitere Informationen zum neuen Personalausweis u. a. auf der Seite des Bundesministeriums des Innern unter: [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Ausweise-Paesse/Personalausweis/personalausweis\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Ausweise-Paesse/Personalausweis/personalausweis_node.html)

<sup>61</sup> Vgl. hierzu Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Siebter Zwischenbericht „Demokratie und Staat“. Bundestagsdrucksache 17/12290 vom 6. Februar 2013. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/122/1712290.pdf>

<sup>62</sup> Ebd.

<sup>63</sup> Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Fünfter Zwischenbericht „Datenschutz, Persönlichkeitsrechte“. Bundestagsdrucksache 17/8999 vom 15. März 2012, S. 32. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/089/1708999.pdf>

<sup>64</sup> Vgl. Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Zweiter Zwischenbericht „Medienkompetenz“. Bundestagsdrucksache 17/7286 vom 21. Oktober 2011. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/072/1707286.pdf>

### 1.3.2 Sichere Übertragung: Qualifizierte digitale Signatur/De-Mail

Für eine sichere Übertragung von Vertragserklärungen steht eine Vielzahl von technischen Verfahren bereit, beispielsweise De-Mail, die qualifizierte digitale Signatur oder PGP („Pretty Good Privacy“). Diese werden im Zwischenbericht zum Thema Demokratie und Staat für das Verhältnis zwischen Staat und Bürgerinnen beziehungsweise Bürgern beschrieben.<sup>65</sup>

### 1.3.3 Anforderungen an Bezahlsysteme im Mobile Commerce

Mit der Verbreitung von Smartphones, Tablets sowie anderen mobilen Endgeräten nehmen auch die Käufe und Verkäufe über diese Geräte zu. Die Bezahlung erfolgt mit unterschiedlichen Systemen. Die Abrechnung über eine hinterlegte Kreditkartennummer oder über Lastschrift ist ebenso möglich wie beim stationären PC. Beim WAP-Billing erfolgt die Abrechnung über die Mobilfunkrechnung, der Telekommunikationsanbieter übernimmt die Abrechnung. Da diese Abrechnungsmethode bereits umfangreich missbraucht worden ist, wurde in der Novelle des Telekommunikationsgesetzes die Möglichkeit der so genannten Drittanbietersperre gesetzlich eingeführt. Jeder Verbraucher hat nun die Möglichkeit, die Abrechnung über WAP-Billing ganz oder – je nach Anbieter – differenziert zu unterbinden.<sup>66</sup>

Smartphones der neueren Generationen sollen mit einem RFID-Chip zur Near Field Communication (NFC) ausgestattet werden. Dieser Chip soll es zum Beispiel ermöglichen, im Nahverkehr Einzelfahrten abzurechnen, an der Kasse mit dem Smartphone zu bezahlen oder sich bei Mietautos anzumelden und sie zu entriegeln.

Aus Verbrauchersicht sind Fragen der Datensicherheit, also auch der Sicherheit von Funktechniken wie NFC, ebenso zu klären wie die des Datenschutzes. Ebenso wie bei Kredit- und Kundenkarten oder Handys und Smartphones können Bewegungs- und Konsumprofile entstehen.

Die Mobilisierung des täglichen Lebens nimmt stetig zu – das Handy ist mittlerweile das zentrale Werkzeug, um diese Mobilisierung zu ermöglichen, denn mit dem Durchbruch von Smartphones ist die Informationsvielfalt des Internets auch mobil verfügbar. Neue Bezahlsysteme sollen die Bezahlung per Mobiltelefon erweitern.

Folgende Anwendungen sind jetzt schon in der Entwicklung oder bereits am Markt:

- Bezahlung wird auch mit dem Handy beziehungsweise Smartphone möglich sein. Insbesondere die Möglichkeiten der Interaktion mit einem Smartphone,

um zum Beispiel jederzeit eine persönliche Ausgabenübersicht zu erhalten, bieten einen deutlichen Mehrwert.

- Bereits jetzt entwickelt sich im Smartphone-Markt eine neue Art von Dienstleistungen, für deren Bezahlung die herkömmlichen Bezahlverfahren meist nur sehr bedingt einsetzbar sind. Beispiele hierfür sind Mobile Ticketing und Mobile Parking, also der Kauf von Fahrscheinen oder Parktickets für das Auto bereits auf dem Weg zum Parkplatz.
- Finanzdienstleister sind nicht mehr die einzigen Akteure im Zahlungsverkehr. Mobilfunkanbieter und Handyhersteller weiten ihr Leistungsportfolio in Richtung mobiler Bezahldienste aus.
- Bezahlverfahren über das Mobiltelefon (M-Payment)<sup>67</sup> können im Vergleich zu heute verfügbaren unbaren Zahlungsmethoden Kostenvorteile für Händler und Verbraucher bieten. Dies betrifft insbesondere Zahlungen von Kleinbeträgen.

#### 1.3.3.1 Grundlagen und Sicherheitsfragen

Generell werden bei M-Payment-Verfahren zwei Ansätze unterschieden:

**Proximity Payment:** die Bezahlung mit dem Handy „vor Ort“ durch Kommunikation mit einem anderen Gerät und Authentifizierung gegenüber diesem, zum Beispiel einem Point-of-Sale (POS)-Terminal oder einem zweiten Handy. Ein klassisches Beispiel hierfür ist die Nachbildung einer kontaktlosen Karte mit dem Mobiltelefon.

**Remote Payment:** Hierbei wird die Bezahlung autark von einem Gerät aus durchgeführt und räumlich unabhängig vom erworbenen Gut. Beispiele für Remote Payment sind der Kauf von digitalen Gütern über das Handy, ein Geldtransfer durch Angabe der Telefonnummer des Empfängers oder die Verlängerung eines Parkscheins von unterwegs (Mobile Parking).

Obwohl sich die Zahlungsabwicklung für Proximity und Remote Payment stark unterscheiden, gibt es durchaus auch sich überschneidende Anwendungsfelder.

#### 1.3.3.2 Secure Element

Bezahlverfahren und -instrumente müssen hohen Sicherheitsstandards genügen, um das Betrugsrisiko für den Anwender wie auch den Anbieter des Verfahrens gering zu halten. Im Kontext von M-Payment spricht man bei dem Kernelement zur Gewährleistung der Sicherheit von dem so genannten Secure Element. Das Secure Element ist ein eigener Chip, auf den das Betriebssystem des Mobiltelefons nur sehr eingeschränkten oder gar keinen Zugriff hat, um die hinterlegten Daten vor dem Zugriff Dritter zu schützen, und der häufig von auf Hochsicherheitslösungen spezialisierten Drittanbietern zur Verfügung gestellt wird.

<sup>65</sup> Vgl. Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Siebter Zwischenbericht „Demokratie und Staat“. Bundestagsdrucksache 17/12290 vom 6. Februar 2013, insbesondere Kapitel 4.3. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/122/1712290.pdf>

<sup>66</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel 1.2.3.2.

<sup>67</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel 1.2.3.2.

### 1.3.3.3 Stakeholder und Ökosystem

Erste M-Payment-Verfahren wurden schon um die Jahrtausendwende auf den Markt gebracht. M-Payment konnte sich bisher trotz des hohen Zusatznutzens und starker Bemühungen von Marktteilnehmern noch nicht als ernsthafte Konkurrenz zu den klassischen Bezahlinstrumenten wie Karten oder Bargeld etablieren.

Das Kernproblem bei der Einführung von M-Payment-Lösungen liegt allerdings in der Komplexität des wirtschaftlichen Ökosystems. Diese Komplexität entsteht dadurch, dass dem Endgerät Mobiltelefon ein relativ offenes und dadurch komplexes Ökosystem aus Mobilfunk- und IT-Industrie zugrunde liegt. Diese muss mit dem ebenfalls komplexen, aber geschlossenen Ökosystem der Finanz- und Kartenindustrie gekoppelt werden. Dies führte in der Vergangenheit zu falschen Erwartungen sowie Rollen- und Interessenskonflikten zwischen den einzelnen Akteuren, die vor allem eines verdeutlichen: Nur branchenübergreifende Kooperationen führen bei M-Payment zum Erfolg.

Die für Finanzdienstleister sicherlich bedeutendsten neuen Stakeholder in einem M-Payment-Ökosystem sind Mobilfunkanbieter. Zum einen haben Mobilfunkbetreiber mit dem Vertrieb von Mobiltelefonen an Endkunden, als Infrastrukturbetreiber für das Mobilfunknetzwerk und als Inhaber des Secure Elements erheblichen Einfluss auf die technische Machbarkeit und die Erreichbarkeit des Kunden mit M-Payment.

Zum anderen sind Mobilfunkanbieter traditionell die stärksten Treiber von eigenen M-Payment-Lösungen. Diese doppelte Rolle als Förderer von M-Payment, aber auch als Konkurrent und Mitbewerber machen sie zu einem schwierigen Partner für die Finanzindustrie.

Dieser Nachteil gegenüber Finanzinstituten kann nur mit der Bereitschaft zu hohen Investitionen überwunden werden. Die möglichen Ertragschancen in einem gesättigten und umkämpften Marktumfeld, wie es insbesondere in Deutschland gegeben ist, stehen hierzu aber meist in keinem Verhältnis. Darüber hinaus gibt es hohe regulatorische Hürden im Umfeld des Zahlungsverkehrs insbesondere durch das Kreditwesengesetz (KWG) und das Zahlungsdienstleistungsaufsichtsgesetz (ZAG). Diese regeln u. a. Anwendungseinschränkungen wie die Höhe des nutzbaren Betrages, die Zahlungsgarantie sowie die stark eingeschränkte Verwaltung von Guthaben für Prepaidkonten. Wegen dieser Hürden konnten sich M-Payment-Verfahren von Mobilfunkanbietern bisher nur in den bereits genannten Nischen etablieren, die nicht von den klassischen Bezahlinstrumenten abgedeckt werden.

Aufgrund der genannten Schwierigkeiten konnte M-Payment die anfangs sehr hohen Erwartungen im Mobilfunkbereich nicht erfüllen, sodass hier verstärkt auch Kooperationen mit Finanzinstituten angestrebt werden. Dabei steht vor allem ein neues Geschäftsmodell im Mittelpunkt – das Mobile Wallet.

Damit steigt die Bedeutung der Mobilfunkbetreiber für Finanzdienstleister als Enabler und Partner für M-Pay-

ment. Für Finanzdienstleister ergeben sich im M-Payment-Ökosystem vor allem dadurch neue Herausforderungen, dass sie ihre Dienstleistungen nicht mehr ohne Weiteres unabhängig von Stakeholdern anderer Branchen anbieten können.

Bargeld wird von Banken ausgegeben, Kartenzahlung von einem Netzwerk aus Kreditkarteninstituten, Banken, PSP's (Payment Service Providern) und deren Dienstleistern betrieben. Hier kontrollieren und verantworten die Finanzdienstleister das Bezahlinstrument noch komplett selbst. Das Endgerät wird von einem Smartphonehersteller, das Secure Element von mehreren möglichen Anbietern und das Mobilfunknetzwerk von den Mobilfunkbetreibern bereitgestellt. Auf alle diese Komponenten haben Finanzdienstleister nur einen eingeschränkten Einfluss.

Finanzdienstleistern bieten sich daher bei M-Payment zwei Optionen. Die erste ist der Versuch, die Kontrolle über alle für ein M-Payment-Verfahren notwendigen Bereiche zu erlangen. Dies bedeutet sowohl, dass das M-Payment-Verfahren Einschränkungen in Bezug auf Verfügbarkeit, funktionalen Umfang und Sicherheit erfährt, als auch, dass die Anbieter weitere Aufgaben übernehmen müssen, wie zum Beispiel die Bereitstellung des Secure Elements.

Die zweite und deutlich wahrscheinlichere Option ist die Kooperation mit Mobilfunkanbietern, um die Aufgaben hinsichtlich des Kerngeschäfts aufzuteilen und mit den Aufwänden auch die Erträge zu teilen. Dies setzt allerdings eine Öffnung beider Systeme voraus, um die besten Ergebnisse für den Nutzer erzielen zu können.

### 1.3.4 Der Schutz von Verbrauchern bei Sicherheitsattacken im Internet

Spezifische Fragen des Schutzes von Verbraucherinnen und Verbrauchern gegen Sicherheitsangriffe im Netz wurden in der Projektgruppe Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz behandelt.<sup>68</sup>

## 1.4 Verbraucherdatenschutz

Der Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich, wie er insbesondere (aber nicht ausschließlich) im Bundesdatenschutzgesetz geregelt ist, weist hinsichtlich mehrerer Elemente und Ziele Überschneidungen mit dem Verbraucherschutz auf.

Im Kontext des Internets wird zwar deutlich, dass die vielfältigen und einfach zugänglichen Angebote aus Verbrauchersicht auch bedeutende Vorteile mit sich bringen können. Andererseits führt die Nutzung der über das Internet verfügbaren Dienste zu einer weitgehenden Möglichkeit der Beobachtbarkeit der Nutzungshandlungen der Nutzerinnen und Nutzer. Diese Beobachtbarkeit liegt zum

<sup>68</sup> Vgl. Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Neunter Zwischenbericht „Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz“. Bundestagsdrucksache 17/12541 vom 18. März 2013. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/246/24667.html>

einen in der technischen Struktur des Internets selbst begründet, so etwa in der für den Transport von Datenpaketen zwischen Rechnern notwendigen Vergabe von IP-Adressen. Zum anderen kann sie durch speziell einsetzbare Technologien gezielt befördert werden (zum Beispiel durch Cookies oder Reichweitenmessungen). Unternehmen machen von diesen Möglichkeiten – vermutlich in durchaus unterschiedlichem Maße – Gebrauch. Allerdings führen vor allem auch die grundlegenden Bedingungen der Internetökonomie dazu, dass zahlreiche Dienste (zumindest in ihren Grundfunktionen) kostenfrei angeboten werden und deshalb auf ein Geschäftsmodell angewiesen scheinen, das auf die Integration und das Angebot von Werbung (Eigen- oder Drittwerbung) setzt. Der Mehrwert von Werbekonzepten im Internet ist durch die Möglichkeit besonders zielgerichteter, d. h. auf die Interessen der einzelnen Nutzer individuell zugeschnittener Werbung gekennzeichnet (Targeting). Diese Konzepte setzen also Informationen über das Webnutzungsverhalten voraus, die zum Einsatz entsprechender Technologien durch die Unternehmen führen. Dabei kann mit Hilfe des Webtracking, für das bereits eine Fülle unterschiedlicher Methoden zur Verfügung steht, auch eine Wiedererkennbarkeit von Endgeräten und gegebenenfalls auch von Webnutzern erreicht werden. Im letzteren Falle können dann auch unterschiedliche Verhaltensdaten zu einer Person zusammengeführt (Profiling) und nach bestimmten Gesichtspunkten und im Hinblick auf bestimmte Ziele ausgewertet werden (Profiling und Scoring). Algorithmen können nach Relationen in den Datenbeständen suchen, um daraus Annahmen über wahrscheinliche Interessen von Kunden abzuleiten. Ebenso können Kundendaten etwa in Gestalt der Wohnadresse im Hinblick auf das Wohnumfeld auch für Annahmen über die Zahlungsfähigkeit und zukünftige Vertragstreue des Kunden bewertet werden, um darauf aufbauend zu entscheiden, welche Kunden zum Beispiel im Rahmen von Online-Abschlüssen per Rechnung bezahlen dürfen. Hierbei handelt es sich zunächst um kein neues Phänomen. Vielmehr ist diese Vorgehensweise auch schon aus dem klassischen Versandhandel bekannt. Wo früher ein ungünstiges soziales Wohnumfeld dazu führte, dass Verbraucher im Versandhandel zum Beispiel nur per Nachnahme bestellen konnten, erleichtern die zuvor geschilderten Techniken es heute den Unternehmen, Kunden individuell anzusprechen. Dies kann sowohl zu deutlichen Erleichterungen für die Kunden führen, kann aber auch zur Folge haben, dass andere Kunden bestimmte Angebote nicht wahrnehmen können.

Die verbraucherschutzrechtlichen Konfliktfelder können entlang wichtiger Grundfragen auch des Datenschutzes dargestellt werden:

1. Während einerseits nach dem herkömmlichen ordnungsrechtlichen Modell des Datenschutzes gesetzliche, möglichst konkrete Regelungen zum Schutz der Verbraucher für nötig gehalten werden, wird andererseits eine weitgehende Selbstregulierungsmöglichkeit einzelner Branchen und Felder befürwortet. Vermittelt werden Modelle der regulierten Selbstregulierung (oder Koregulierung) vertreten.
2. Grundlegende Fragen im Verbraucherdatenschutz werfen die nach dem Grundsatz des Erlaubnisvorbehalts notwendigen Rechtfertigungsmöglichkeiten der Datenverarbeitung, insbesondere die Einwilligung auf. Typischerweise stehen hier die Fragen des Opt-in oder des Opt-out im Vordergrund. Aus Verbraucherschutzsicht zentral sind auch Fragen der Transparenz, etwa die Voraussetzungen einer informierten Einwilligung, Beschränkungen der Wahrnehmbarkeit von Allgemeinen Geschäftsbedingungen, aber auch Beschränkungen in deren Verständlichkeit.
3. Besondere Probleme bereitet aus Verbraucherschutzsicht, dass bei den außerhalb Europas ansässigen Unternehmen die Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit des nationalen sowie des europäischen Datenschutzrechts nur unter erschwerten Umständen möglich ist. Darüber hinaus deuten zahlreiche Konflikte mit den Aufsichtsbehörden auf vorhandene unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Anwendbarkeit des geltenden Rechts hin.
4. Die aufgekommenen Vollzugsdefizite haben zur Entwicklung von alternativen Steuerungskonzepten neben dem klassischen Ordnungsrecht des Bundesdatenschutzgesetzes geführt. Datenschutz soll zusätzlich über einen marktwirtschaftlichen Ansatz erreicht werden. Durch freiwillige Angebote wie Gütesiegel und Auditierungen soll ein Wettbewerb um Datenschutz und Datensicherheit eingeleitet und auf diese Weise eine verbesserte Einhaltung der Datenschutzgesetze erreicht werden.
5. Der Schutz von Kundendaten vor missbräuchlicher Erfassung und Verwendung durch unbefugte Dritte bekommt vor dem Hintergrund von aufgetretenen Sicherheitslücken und -pannen aus Verbrauchersicht eine zentrale Bedeutung. Der Datenschutz und die Sicherheit der Unternehmens-IT werden damit zur Grundlage auch für den Schutz von personenbezogenen Daten von Verbraucherinnen und Verbrauchern.
6. Besondere Problemfelder und Herausforderungen des Verbraucherdatenschutzes betreffen das zunehmende Cloud-Computing, Smart Grids und soziale Netzwerke. Während beim Cloud-Computing Datenschutz und Datensicherheitsfragen sowie Fragen der vertraglichen Sicherstellung von Verbraucherrechten gegenüber den Anbietern im Vordergrund stehen, werfen die geplanten Smart Grids und die damit ermöglichten individualisierten Energienutzungsprofile einerseits zahlreiche neue datenschutzrechtliche Fragestellungen auf. Individuelle Energieverbrauchsprofile könnten andererseits aber auch eine differenzierte Steuerung des Energieverbrauchs einzelner Haushalte ermöglichen und somit signifikant zum Klimaschutz beitragen. Soziale Netzwerke schließlich bedeuten in ihrer Verbindung von Funktionen der kostenlosen Kommunikationsbereitstellung und gleichzeitiger Funktion als Werbepattform spezifische Risiken für den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher.

7. Anonyme und pseudonyme Nutzung von Onlinediensten: Die Möglichkeit einer anonymen und pseudonymen Nutzung von Onlinediensten ist bereits in den Projektgruppen Datenschutz und Demokratie und Staat ausführlich diskutiert worden.<sup>69</sup> Die in den jeweiligen Diskussionen bereits aufgezeigten Spannungsfelder zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und dem Recht auf freie Meinungsäußerung auf der einen Seite und anderen grundrechtlich geschützten Rechtsgütern auf der anderen Seite gelten grundsätzlich auch für den Bereich des Verbraucherschutzes.

§ 13 Absatz 6 Telemediengesetz (TMG) sieht die Pflicht des Anbieters vor, die Nutzung seines Dienstes anonym oder unter Pseudonym zu ermöglichen, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist. Ob die Identifizierung im Einzelfall tatsächlich für die Erbringung eines Dienstes erforderlich ist oder dies nur aus einem wirtschaftlichen Interesse erfolgt und für die Refinanzierung des angebotenen Dienstes eingesetzt wird, ist nicht immer leicht zu erkennen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass selbst eine auf individuelle Nutzungscharakteristika zugeschnittene Erbringung von Diensten oder auch Werbeansprache in vielen Fällen auch auf Basis anonymisierter oder pseudonymisierter Daten möglich ist, allerdings gegebenenfalls nur unter Inkaufnahme einer etwas reduzierten Genauigkeit. Beispiele hierfür lassen sich insbesondere bei Anbietern von Onlineshops finden, die auf der Webseite eines Produktes zugleich auch Informationen über das Kaufverhalten anderer Nutzerinnen und Nutzer des Onlineshops darstellen („Kunden, die dieses Produkt kauften, kauften auch ...“). Diese wurden zuvor von den entsprechenden Nutzerinnen und Nutzern generiert.

Wie im Einzelfall zwischen den unterschiedlich betroffenen Rechtsgütern abzuwägen ist, ist innerhalb wie außerhalb der Enquete-Kommission umstritten.<sup>70</sup>

8. Regelungen zum Einsatz von RFID<sup>71</sup>

Eine immer größere Verbreitung erfahren so genannte RFID-Chips: kleine Funkchips, mit denen u. a. im Handel Produkte versehen werden, um die Lieferkette

besser nachverfolgen und die Logistik optimieren zu können. Diese Chips sind so klein, dass sie beispielsweise in Etiketten eingenäht oder in Verpackungen eingeschweißt werden können.

RFID-Chips können den Verbraucherinnen und Verbrauchern aber auch einen weiteren unmittelbaren Mehrwert bieten. So fährt bereits jetzt fast jeder Autofahrer mit einem RFID-Tag in der Tasche und sichert damit sein Fahrzeug gegen einen unbefugten Zugriff. Auch Tiefgaragen oder beispielsweise Türen in Büros lassen sich mit Hilfe von RFID-Technologie öffnen. Anders als etwa bei der Kennzeichnung von Waren durch aufgedruckte Strichcodes ist für Verbraucherinnen und Verbraucher jedoch nicht immer erkennbar, dass die Funktionalität des eingesetzten Gerätes RFID-Technologie beinhaltet. Auslesevorgänge erfolgen schließlich unsichtbar per Funk.

Dies kann dann datenschutzrechtlich relevant werden, wenn durch den Einsatz der RFID-Technologie die Möglichkeit der Zuordnung von Produkten oder Vorgängen zu bestimmten Personen verfolgt wird, zum Beispiel bei einem Einkauf im Supermarkt. Hierfür bedürfte es aber zudem der Verknüpfung eines personenbezogenen Datums (etwa der Kreditkartennummer) mit den zuvor aufgezeichneten Informationen. Der Einsatz einer solchen Technologie würde auf der einen Seite den Anbietern helfen, genauere Daten über die Kaufgewohnheiten der Kundinnen und Kunden zu erhalten. Auf der anderen Seite könnten diese Informationen aber anschließend natürlich auch zur Beeinflussung des Kaufverhaltens verwendet werden.

Bei der Verwendung von RFID-Chips in Produkten (zum Beispiel in Kleidungsstücken), ergeben sich zudem weitere Fragestellungen, wenn diese beim Verlassen des Ladens nicht deaktiviert oder entfernt werden. Schließlich könnten sie dann außerhalb theoretisch auch durch unbefugte Dritte ausgelesen werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings eine hinreichende Nähe des mit einem RFID-Chip versehenen Produktes zu einem entsprechenden Lesegerät – hier sind Reichweiten von bis zu acht Metern bei den neueren Generationen von RFID-Chips Standard. Mittlerweile sind auch in deutschen Reisepässen und Personalausweisen RFID-Chips mit geringerer Reichweite enthalten, ebenso wie in vielen Fahrkarten des Nahverkehrs, in der Bahncard 100 oder in den Mensakarten an den Universitäten. Ein Merkmal der Technik ist, dass jedes Lesegerät jeden Chip des spezifizierten Standards auslesen kann. Es kann technisch nicht gesichert werden, dass Funkchips der Firma X ausschließlich von Lesegeräten, die die Firma X betreibt, gelesen werden können. Auch die Lesegeräte von Firma Y und Z lesen die Chips aus und geben die Daten an die weiterverarbeitende Software weiter.

Abschließend kann jedoch festgehalten werden, dass die meisten vorstellbaren Verknüpfungsszenarien nach geltendem Datenschutzrecht unzulässig sind – vor allem dann, wenn sie ohne Wissen oder Einwilligung des Verbrauchers erfolgen.

<sup>69</sup> Vgl. hierzu Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Fünfter Zwischenbericht „Datenschutz, Persönlichkeitsrechte“. Bundestagsdrucksache 17/8999 vom 15. März 2012, u. a. Kapitel 2.1.6. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/089/1708999.pdf> sowie Siebter Zwischenbericht „Demokratie und Staat“. Bundestagsdrucksache 17/12290 vom 6. Februar 2013, insbesondere Kapitel 4.3. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/122/1712290.pdf>

<sup>70</sup> Vgl. hierzu Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Fünfter Zwischenbericht „Datenschutz, Persönlichkeitsrechte“. Bundestagsdrucksache 17/8999 vom 15. März 2012, u. a. Kapitel 2.1.5. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/089/1708999.pdf>

<sup>71</sup> Der Sachverständige padelun, die Fraktionen der SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch haben gegen die Textfassung dieses Abschnitts gestimmt und ein Sondervotum abgegeben (siehe Kapitel 4.1.3). Die Sachverständige Annette Mühlberg schließt sich diesem Sondervotum an.

Zudem hat die EU-Kommission bereits im Jahr 2009 eine Empfehlung für die Verwendung von RFID-Technologie herausgegeben, um Datenschutzrisiken zu vermeiden, die durch die Möglichkeiten der RFID-Technologie entstehen können.<sup>72</sup> Weiterhin hat im April 2011 die Industrie eine Selbstverpflichtungserklärung unterschrieben: den „Rahmen für die Folgenabschätzung in Bezug auf den Datenschutz und die Wahrung der Privatsphäre bei RFID-Anwendungen“<sup>73</sup>, der auch durch die Artikel-29-Arbeitsgruppe der europäischen Datenschutzaufsichtsbehörden geprüft wurde.<sup>74</sup> Darin ist festgelegt, dass Unternehmen vor dem Einsatz von Funk-Chips mit einem vorgegebenen „Privacy Impact Assessment“ (PIA) prüfen, ob datenschutzrechtliche Risiken auftreten könnten und wie diese minimiert oder ausgeschlossen werden können. Die Systematik für diese Prüfung wurde von Wissenschaftlern in Zusammenarbeit mit Unternehmen entwickelt und durch einen Leitfaden des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) konkretisiert.<sup>75</sup> Durch solche Prüfungen soll sichergestellt werden, dass Szenarien wie die oben geschilderten (zum Beispiel fehlende Aufklärung der Verbraucher über RFID-Tags) nicht eintreten. Es ist noch zu früh, um abschließend zu beurteilen, inwieweit sich diese Vorgehensweise bewährt hat.

### 1.5 Abmahnungen und Verbraucherschutz<sup>76</sup>

Die Projektgruppe Urheberrecht hat sich bereits ausführlich mit dem Rechtsinstitut der Abmahnungen im Urheberrecht beschäftigt.<sup>77</sup> Das Thema hat jedoch weiterhin eine große aktuelle und vor allem verbraucherpolitische Bedeutung. Zudem sind nach Abschluss des Zwischenberichts der Enquete-Kommission zum Thema Urheberrecht höchststrichterliche Entscheidungen ergangen, die nachfolgend ebenfalls dargestellt werden sollen.

<sup>72</sup> Empfehlung der Kommission vom 12. Mai 2009 zur Umsetzung der Grundsätze der Wahrung der Privatsphäre und des Datenschutzes in RFID-gestützten Anwendungen (ABl. EU Nr. L 122 S. 47). Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:122:0047:0051:DE:PDF>

<sup>73</sup> Europäische Kommission: PIA Framework. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/rtid/pia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/rtid/pia/index_en.htm)

<sup>74</sup> Vgl. Artikel-29-Datenschutzgruppe der Europäischen Union: Stellungnahme 9/2011 zu dem überarbeiteten Vorschlag der Branche für einen Rahmen für Datenschutzfolgenabschätzungen für RFID-Anwendungen. o. O.: 2011. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2011/wp180\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2011/wp180_de.pdf)

<sup>75</sup> Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: Technical Guidelines RFID as Templates for the PIA-Framework. Bonn: 2010. Online abrufbar unter: [https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/Publications/TechGuidelines/TG03126/TG\\_RFID\\_Templates\\_for\\_PIA\\_Framework\\_pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/Publications/TechGuidelines/TG03126/TG_RFID_Templates_for_PIA_Framework_pdf.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>76</sup> Die Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch haben gegen die Textfassung dieses Kapitels gestimmt und ein Sondervotum abgegeben (siehe Kapitel 4.1.4).

<sup>77</sup> Vgl. Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Dritter Zwischenbericht „Urheberrecht“. Bundestagsdrucksache 17/7899 vom 23. November 2011. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/078/1707899.pdf>

Laut einer im Juni 2012 erfolgten repräsentativen Umfrage von Infratest dimap im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes sind rund sechs Prozent aller Bürgerinnen und Bürger ab 14 Jahren schon einmal abgemahnt worden, also etwa 4,3 Millionen Menschen.<sup>78</sup> Eine amtliche Statistik beziehungsweise einen amtlichen Beleg gibt es hierfür allerdings nicht, da keine entsprechende Erfassung von Verfahren erfolgt. Ergänzend kann jedoch darauf hingewiesen werden, dass der Verein gegen den Abmahnwahn e. V. für das Jahr 2011 von 218 000 Abmahnungen in Deutschland ausgeht. In den Vorjahren waren es 250 000 (2008), 453 000 (2009) und 575 000 (2010).<sup>79</sup> Es war damit für das vergangene Jahr eine abnehmende Tendenz zu beobachten. Dies liegt zum einen daran, dass Urheberrechtsverletzungen bei einigen Diensteanbietern nicht nachverfolgt werden können, weil sie weder Verkehrs- noch Verbindungsdaten speichern, sodass der Auskunftsanspruch regelmäßig ins Leere läuft. Zum andern verlagern sich Urheberrechtsverletzungen zunehmend von Peer-to-Peer-Tauschbörsen zu Filehostern.<sup>80</sup> Das Instrument der Abmahnung hat für die Rechteinhaber in diesen Fällen an Bedeutung verloren. Aber auch die Anzahl attraktiver legaler Geschäftsmodelle im Internet ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen.

Die Abmahnung wird von vielen als Massenphänomen betrachtet. Weil die Abmahnpraxis in manchen Bereichen der Kultur- und Medienwirtschaft so extensiv ist, wird die Abmahnung an sich bereits von vielen als schlechthin missbräuchlich wahrgenommen, was ihrem Sinn und Zweck als Instrument zur Vermeidung eines Rechtsstreits jedoch im Ergebnis nicht entspricht.

„In einer Abmahnung teilt der Abmahnende dem Abgemahnten mit, dass er durch illegales Downloaden eines bestimmten in der Abmahnung bezeichneten Werkes die Urheberrechte bzw. ausschließlichen Nutzungsrechte des Abmahnenden als Rechteinhaber verletzt habe und dem Abmahnenden daher gem. § 97 UrhG urheberrechtliche Ansprüche auf Unterlassung, Auskunft und Schadensersatz sowie Erstattung der Abmahnkosten zustünden.“<sup>81</sup> Inhalt des Abmahnschreibens ist daher regelmäßig die Aufforderung an den Abgemahnten, „eine als Anlage beigefügte vorformulierte strafbewehrte Unterlassungserklärung und weitere Erklärungen, wie z. B. die Anerkennung einer Schadensersatzpflicht sowie die Erstattung der durch die Abmahnung entstandenen Rechtsanwaltskosten innerhalb einer bestimmten Frist gegenüber dem Rechts-

<sup>78</sup> Vgl. hierzu auch Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Studie zu Abmahnungen 2012. Online abrufbar unter: <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Urheberrecht-Abmahnungen-Studie-infratest-2012-2.jpg>

<sup>79</sup> Vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz, Entwurf eines Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken vom 12. März 2012, S. 17.

<sup>80</sup> Vgl. Gesellschaft zur Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen e. V. (GVU): Jahresberichte. Online abrufbar unter: [http://www.gvu.de/34\\_Jahresberichte.htm](http://www.gvu.de/34_Jahresberichte.htm)

<sup>81</sup> Brix, Lea: Verteidigung gegen Abmahnungen wegen Urheberrechtsverletzungen im Internet. In: Zeitschrift für die Anwaltspraxis 3/2012, Fach 16, Seite 421, 421.

anwalt des Abmahnenden abzugeben.<sup>82</sup> Sinn und Zweck der Abmahnung ist die Vermeidung einer gerichtlichen Auseinandersetzung. Sie soll damit dem Rechteinhaber einen einfachen und effektiven außergerichtlichen Schutz vermitteln. Für den Rechtsverletzer ist sie zudem kostenschonender als die Durchführung eines Unterlassungsklageverfahrens. Die Abmahnung dient damit grundsätzlich dem Schutz des Verbrauchers.

Im Internet liegen in der Regel Fälle des unerlaubten Uploads/Downloads von Musiktiteln, Alben, Filmen oder Softwareprogrammen in Tauschbörsen vor. Die Rechte zur Vervielfältigung (§ 16 UrhG) und öffentlichen Zugänglichmachung (§ 19a UrhG) der Werke stehen dem jeweiligen Urheber beziehungsweise dem Inhaber urheberrechtlicher Nutzungsrechte des Werkes zu.<sup>83</sup>

Zudem ist zu berücksichtigen, dass viele urheberrechtliche Rechtsverletzungen im Internet bisher noch nicht Gegenstand von Abmahnungen geworden sind, da sie mit Hilfe von so genannten One-Click-Hostern oder aber über einen Streamhoster erfolgen. Eine Identifikation des Rechtsverletzers ist in diesen Fällen in der Regel nicht möglich. Hinzu kommt, dass der bloße Upload von urheberrechtlich geschützten Werken bei einem One-Click-Hoster noch nicht den Tatbestand der öffentlichen Zugänglichmachung nach § 19a UrhG erfüllt<sup>84</sup>, anders als das Veröffentlichen der Links zu den beim One-Click-Hoster hochgeladenen Dateien.<sup>85</sup> Neuere obergerichtliche Entscheidungen sehen zudem One-Click-Hoster in der Pflicht, nach Kenntniserlangung von möglichen Urheberrechtsverletzungen eingestellte Inhalte zu filtern oder entsprechende einschlägige Link-Sammlungen manuell zu kontrollieren.<sup>86</sup> Eine höchstrichterliche Klärung steht allerdings noch aus.

Hat der Rechteinhaber jedoch einen potenziellen Rechtsverletzer identifiziert beziehungsweise seine IP-Adresse ermittelt, kann er gemäß § 101 Absatz 9 UrhG vor dem Amtsgericht einen Auskunftsanspruch gegenüber dem Telekommunikationsprovider des potenziellen Rechtsverletzers geltend machen, um Name und Anschrift des Anschlussinhabers zu erhalten.

Voraussetzung für die erfolgreiche Geltendmachung des Auskunftsanspruches ist zudem der Nachweis einer Urheberrechtsverletzung von „gewerblichem Ausmaß“ (vergleiche § 101 Absatz 2 UrhG). In den letzten Jahren hat es zur Auslegung des Begriffs des „gewerblichen Ausmaßes“ eine Vielzahl von unterschiedlichen Entscheidungen gegeben.<sup>87</sup> Zwischenzeitlich hat sich auch der Bundesge-

richtshof (BGH) mit der Auslegung des § 101 UrhG befasst. In seinem Beschluss vom 19. April 2012<sup>88</sup> hat er dazu ausgeführt, dass die Begründetheit des Antrags nach § 101 Absatz 9 Satz 1 UrhG auf Gestattung der Verwendung von Verkehrsdaten zur Erteilung der Auskunft über den Namen und die Anschrift der Nutzer, denen zu bestimmten Zeitpunkten bestimmte (dynamische) IP-Adressen zugewiesen waren, jedenfalls in den Fällen, in denen ein Auskunftsanspruch nach § 101 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 UrhG wegen einer offensichtlichen Rechtsverletzung gegen eine Person besteht, die in gewerblichem Ausmaß für rechtsverletzende Tätigkeiten genutzte Dienstleistungen erbracht hat, grundsätzlich kein besonderes und insbesondere kein gewerbliches Ausmaß der Rechtsverletzung voraussetzt. Ein solcher Antrag sei vielmehr unter Abwägung der betroffenen Rechte des Rechteinhabers, des Auskunftspflichtigen und der Nutzer sowie unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in aller Regel ohne Weiteres begründet.<sup>89</sup>

Die Entscheidung des BGH hat damit die bisher teilweise bei einigen Oberlandesgerichten vertretene Auffassung, dass es für die Begründetheit des Auskunftsanspruchs einer doppelten Gewerbsmäßigkeit bedürfe, zurückgewiesen. Bislang wurde als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des § 101 Absatz 2 UrhG vielfach<sup>90</sup> gefordert, dass auch die Rechtsverletzung selbst ein gewerbliches Ausmaß aufweisen müsse. Begründet wurde dieses Erfordernis teils mit der systematischen Stellung der Vorschrift sowie dem Wortlaut des § 101 Absatz 2 Satz 1 UrhG, wonach der Drittauskunftsanspruch „unbeschadet“ der Ansprüche aus Absatz 1 besteht. Zudem wurde auf Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren<sup>91</sup> bei der Einführung des § 101 UrhG hingewiesen. Für den BGH ist jedoch vielmehr maßgeblich, dass in den Fällen eines Filesharings in Internettauschbörsen eine offensichtliche Rechtsverletzung grundsätzlich gegeben sei. Die Prüfung des gerichtlichen Auskunftsantrags habe daher allein unter Abwägung der betroffenen Rechte des Rechteinhabers, des Auskunftspflichtigen und der Nutzer der Dienstleistung sowie unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu erfolgen.<sup>92</sup>

Die grundlegende Entscheidung des BGH könnte dazu führen, dass Rechteinhaber nun wieder vermehrt Abmahnungen wegen Urheberrechtsverletzungen, die außerhalb der bislang maßgeblichen Verwertungsphase erfolgen, aussprechen werden, da eine höchstrichterliche Klärung der Rechtslage erfolgt ist und entsprechende Auskünfte vor Gericht erfolgreich sein werden.<sup>93</sup> Derzeit gehen bei

<sup>82</sup> Ebd.

<sup>83</sup> Vgl. ebd.

<sup>84</sup> Vgl. OLG Hamburg, Urteil vom 14. März 2012 – 5 U 87/09; OLG Köln, Urteil vom 21. September 2007 – 6 U 86/07; OLG Köln, Urteil vom 21. September 2007 – 6 U 100/07; so im Ansatz auch OLG Düsseldorf, Urteil vom 6. Juli 2010 – I 20 U 8/10.

<sup>85</sup> Vgl. hierzu die in der vorherigen Fußnote angegebene Rechtsprechung.

<sup>86</sup> Vgl. Hamburg, Urteil vom 14. März 2012 – 5 U 87/09; OLG Köln, Urteil vom 21. September 2007 – 6 U 86/07 – Rn. 19 f.

<sup>87</sup> Vgl. hierzu etwa Spindler, Gerald, In: Spindler, Gerald/Schuster, Fabian: Recht der elektronischen Medien. 2. Auflage, München: 2011, § 101 UrhG Rn. 8.

<sup>88</sup> BGH, Beschluss vom 19. April 2012 – I ZB 80/11.

<sup>89</sup> Vgl. BGH, Beschluss vom 19. April 2012 – I ZB 80/11.

<sup>90</sup> Vgl. OLG Köln, Beschluss vom 2. November 2011 – 6 W 237/11.

<sup>91</sup> Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, Bundestagsdrucksache 16/8783 vom 9. April 2008, S. 50. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/087/1608783.pdf>

<sup>92</sup> Vgl. BGH, Beschluss vom 19. April 2012 – I ZB 80/11

<sup>93</sup> Vgl. Rathsack, Stefan: Alles kann besser werden? – Der BGH zum Erfordernis der doppelten Gewerblichkeit im Rahmen des Anspruchs nach § 101 Absatz 2 UrhG. In: AnwZert ITR 18/2012, Anm. 2. Vgl. auch agent-media: BGH-Urteil erleichtert Copyright-Rechtsverfolgung. Eintrag vom 15. August 2012. Online abrufbar unter: <http://agent-media.de/Magazin/BGH-Urteil-erleichtert-Copyright-Rechtsverfolgung-1937>

deutschen Internetzugangs Providern monatlich circa 300 000 IP-Adressauskünfte ein.<sup>94</sup> Wegen nicht gespeicherter Verkehrs- und Verbindungsdaten führt jedoch nur ein Bruchteil dieser Auskünfte zur Zuordnung einer IP-Adresse und einer Abmahnung. Hinzu kommt, dass die im Jahr 2008 eingeführte Begrenzung des urheberrechtlichen Erstattungsanspruchs (§ 97a UrhG) bisher in der Praxis eher eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Der Gesetzgeber beabsichtigte mit der neuen Regelung, einen Ausgleich zwischen den rechtlichen Interessen der Rechteinhaber und denen der Begeher von bagatellhaften Urheberrechtsverletzungen zu erzielen.<sup>95</sup> Die neue Regelung sollte vor allem auch Verbraucherinnen und Verbraucher vor „überzogenen Forderungen“ in einfach gelagerten Fällen schützen<sup>96</sup> und die bisherigen Kosten für eine Inanspruchnahme von circa 500 bis 1 000 Euro auf maximal 100 Euro begrenzen. Die Gesetzesbegründung hat hier ausdrücklich auf Kartenausschnitte hingewiesen, nicht aber auf Musikstücke oder gar Filme.<sup>97</sup>

Der Geschädigte soll zwar auch bei nur bagatellhaften Urheberrechtsverletzung einen Anspruch auf anwaltliche Abmahnung des Verhaltens und Ersatz der hierfür entstandenen notwendigen Aufwendungen haben. Der Schädiger soll jedoch im Gegenzug bei Bagatellfällen vor der Zahlung von überzogenen Anwaltskosten geschützt werden.

Voraussetzung für die Anwendung der neuen Regelung ist nach dem Gesetzeswortlaut, dass es sich um eine erstmalige Abmahnung in einfach gelagerten Fällen mit unerheblichen Rechtsverletzungen handelt, die zudem außerhalb des geschäftlichen Verkehrs erfolgt. In einem solchen Fall soll eine gesetzliche Begrenzung der zu erstattenden Kosten für die Inanspruchnahme von anwaltlichen Dienstleistungen erfolgen. Die neue Regelung konnte sich in der Praxis jedoch aufgrund der dargestellten Anforderungen nicht durchsetzen. Eine praxisnahe Auslegung der in der Norm vorgesehenen unbestimmten Rechtsbegriffe ist durch obergerichtliche Entscheidungen nicht erfolgt beziehungsweise hat weiterführende Schwierigkeiten hervorgerufen. Letztlich ist es zu einer Vielzahl von unterschiedlich entschiedenen Einzelfällen gekommen. Bei Abmahnungen wegen nur eines Titels<sup>98</sup>

wird eine Anwendung der Vorschrift grundsätzlich in Betracht gezogen. Erfolgt jedoch die Abmahnung wegen des Zugänglichmachens von umfangreichen aktuellen Computerprogrammen, ist die Anwendbarkeit nach jetziger Rechtslage und der hierzu ergangenen Rechtsprechung eher ausgeschlossen.<sup>99</sup>

### 1.5.1 Durchsetzung von Urheberrechtsansprüchen

Für die Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen im Internet gilt in Deutschland gemäß § 32 Zivilprozessordnung (ZPO) der so genannte fliegende Gerichtsstand<sup>100</sup>, der für die Geltendmachung von Ansprüchen nach dem Presserecht entwickelt wurde. Demnach kann der Rechteinhaber seinen Anspruch bei jedem Amtsgericht in Deutschland geltend machen. Dies ermöglicht Rechteinhabern nicht nur, das Gericht mit der für sie günstigsten Rechtsprechungspraxis zu wählen, sondern kann auch einen zusätzlichen finanziellen Nachteil für die betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher zur Folge haben, da der Verhandlungsort in der Regel nicht der Wohnsitz ist.

### 1.5.2 Haftung für Rechtsverletzungen

Gemäß der §§ 19a, 97 UrhG besteht eine gesetzliche Vermutung, dass der Inhaber des Anschlusses, von dem aus die Rechtsverletzung begangen worden ist, auch verantwortlich ist und dementsprechend als Täter haftet. Die gesetzliche Vermutung kann jedoch durch substantiierten Vortrag<sup>101</sup> vor Gericht auch widerlegt werden. Hierfür trägt der Anschlussinhaber die sekundäre Darlegungslast.<sup>102</sup> Kann der Abgemahnte somit darlegen und gegebenenfalls auch beweisen, dass er die urheberrechtsverletzende Handlung nicht selbst begangen hat, haftet er nicht als Täter.<sup>103</sup>

In den letzten Jahren haben sich zudem verschiedene Fallkonstellationen ergeben, in denen vor Gericht nachgewiesen wurde, dass die von Rechteinhabern verwendete Software zur Ermittlung von urheberrechtlichen Verstößen auch zu falschen Ermittlungsergebnissen führen kann.<sup>104</sup> Wird einem Nutzer beispielsweise vorgeworfen, verschiedene Werke an unterschiedlichen Tagen unter derselben IP-Adresse zum Download angeboten zu haben, gibt dies Anlass, an der Zuverlässigkeit der Ermittlung der IP-Adressen zu zweifeln.<sup>105</sup> Schließlich werden die IP-Adressen vom Provider dynamisch vergeben. Somit wird spätestens nach 24 Stunden einem Anschlussinhaber eine neue IP-Adresse zugeordnet.

<sup>94</sup> Vgl. eco – Verband der deutschen Internetwirtschaft e. V.: 300 000 Adressen pro Monat: erfolgreicher Kampf gegen illegale Downloads. Online abrufbar unter: <http://www.eco.de/2011/pressemeldungen/300-000-adressen-pro-monat-erfolgreicher-kampf-gegen-illegale-downloads.html>

<sup>95</sup> Vgl. Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums, Bundestagsdrucksache 16/5048 vom 20. April 2007, S. 48. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/050/1605048.pdf>; Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, Bundestagsdrucksache 16/8783 vom 9. April 2008, S. 49 f. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/087/1608783.pdf>

<sup>96</sup> Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, Bundestagsdrucksache 16/8783 vom 9. April 2008, S. 49 f. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/087/1608783.pdf>

<sup>97</sup> Vgl. ebd.

<sup>98</sup> Vgl. AG Frankfurt am Main, Urteil vom 1. Februar 2010 – Az. 30 C 2353/09-75. Anderer Auffassung AG München, Urteil vom 11. November 2009 – Az. 142 C 14130/09.

<sup>99</sup> Vgl. Nordemann, Jan Bernd. In: Nordemann, Wilhelm/Nordemann, Axel/Nordemann, Jan Bernd (Hrsg.): Urheberrecht Kommentar. 10. Auflage, Stuttgart: 2008, § 97a UrhG Abmahnung, Rn. 34.

<sup>100</sup> Vgl. etwa OLG München, Beschluss vom 6. September – 34 AR 324/12; LG Frankfurt, Urteil vom 18. Juli 2012 – 2-06 S 3/12.

<sup>101</sup> Zum Beispiel nachweislicher Urlaub oder Krankenhausaufenthalt.

<sup>102</sup> Vgl. OLG Köln, Urteil vom 23. Dezember 2009 – 6 U 101/09964.

<sup>103</sup> Vgl. BGH, Urteil vom 12. Mai 2010 – I ZR 121/08 (Sommer unseres Lebens).

<sup>104</sup> Vgl. LG Stuttgart, Urteil vom 28. Juni 2011 – 17 O 39/11; OLG Köln, Beschluss vom 10. Februar 2011 – 6 W 5/11.

<sup>105</sup> Vgl. OLG Köln, Beschluss vom 10. Februar 2011 – 6 W 5/11.

Besondere haftungsrechtliche Fragen entstehen auch dann, wenn ein Internetanschluss beispielsweise von mehreren Personen in einem Haushalt (etwa Wohngemeinschaft oder Familien) benutzt wird.<sup>106</sup> Begehen beispielsweise minderjährige Kinder des Anschlussinhabers über einen gemeinsam genutzten Anschluss eine Rechtsverletzung, stellt sich die Frage, inwieweit dieser für die daraus resultierenden Schäden haftbar ist beziehungsweise welche Sicherungs- und Aufsichtspflichten bestehen. Bisher sind einige Gerichte in diesen Fällen davon ausgegangen, dass die Eltern weitgehende Sorgfaltspflichten haben und diese dann nicht erfüllen, wenn ihre Kinder das Internet auf unerlaubte Weise nutzen. Eine Haftung der Eltern für ihre Kinder wurde daher letztendlich bejaht.<sup>107</sup> Dies entspricht der Rechtsprechung für andere Aufsichtsverletzungen. Andere Gerichte haben darauf abgestellt, ob der Anschlussinhaber konkrete Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Nutzung seines Anschlusses hatte und zuvor eine Belehrung erfolgt ist.<sup>108</sup>

Der BGH hat diese letztgenannte Rechtsprechung in seiner Entscheidung vom 15. November 2012 bestätigt.<sup>109</sup> Demnach genügen Eltern ihrer Aufsichtspflicht über ein normal entwickeltes 13-jähriges Kind, das ihre grundlegenden Gebote und Verbote befolgt, regelmäßig bereits dadurch, dass sie das Kind über das Verbot einer rechtswidrigen Teilnahme an Internetausbörsen belehren. Eine Verpflichtung der Eltern, die Nutzung des Internets durch das Kind zu überwachen, den Computer des Kindes zu überprüfen oder dem Kind den Zugang zum Internet (teilweise) zu versperren, bestehe grundsätzlich nicht. Zu derartigen Maßnahmen seien Eltern – so der BGH – erst verpflichtet, wenn sie konkrete Anhaltspunkte für eine rechtsverletzende Nutzung des Internetanschlusses durch das Kind haben.<sup>110</sup>

Im Verhältnis eines Ehepartners als Anschlussinhaber zum anderen Ehepartner wird die Auffassung vertreten, dass es keine vergleichbaren Kontrollpflichten wie im Verhältnis der Eltern zu ihren minderjährigen Kindern gibt.<sup>111</sup>

Anders stellt sich dagegen die Rechtslage beispielsweise bei der Mitbenutzung von Anschlüssen in Cafés und Restaurants dar. Hier erfolgt der Zugang zum Internet in der Regel über ein offenes WLAN. Wird von einem privaten oder gewerblichen WLAN aus eine Urheberrechtsverletzung im Internet begangen, so können Betreiber dieser WLAN-Angebote als so genannte Störer<sup>112</sup> haftbar gemacht werden. Wie auch in anderen Fällen setzt die Stö-

rerhaftung für Rechtsverletzungen Dritter die Verletzung von Prüfungspflichten voraus. Der Inhaber des WLAN-Anschlusses haftet daher, wenn er diesen nur unzureichend gesichert hat, das heißt die zum Kaufzeitpunkt des WLAN-Routers im privaten Bereich marktübliche Sicherung nicht entsprechend wirksam eingesetzt hat. Hierfür ist in jedem Fall notwendig, dass der Anschlussinhaber die werkseitig vorgegebenen Standardeinstellungen durch ein persönliches und ausreichend langes und sicheres Passwort ersetzt hat. Nicht erforderlich ist hingegen, dass die Netzwerksicherheit fortlaufend dem neuesten Stand der Technik angepasst wird.<sup>113</sup>

Eine höchstrichterliche Rechtsprechung, ob eine Haftung des Inhabers auch bei einem zwar gegen Dritte gesicherten, aber von Haushaltsmitgliedern oder Mitbewohnern benutzten Anschluss besteht, ist bislang nicht ergangen. Es liegen jedoch unterschiedliche obergerichtliche Urteile zu diesem Sachverhalt vor. So urteilte das Oberlandesgericht (OLG) Köln, dass eine Störerhaftung auch dann schon gegeben ist, wenn der Internetanschlussinhaber keine klare Auskunft darüber geben kann, wer den Anschluss benutzt haben könnte.<sup>114</sup> Wie unterschiedlich Prüfpflichten von privaten Internetanschlussinhabern nach Gericht beurteilt werden, zeigt ein Urteil des OLG Frankfurt am Main. Bei dieser Entscheidung stand im Vordergrund, dass sich erwachsene Personen im Klaren darüber sein müssen, wann sie einen Rechtsbruch begehen.<sup>115</sup>

Daher hat der private Besitzer eines Internetanschlusses nur dann „Instruktions- und Überwachungspflichten“ gegenüber eventuellen Mitnutzern des heimischen WLANs, wenn „konkrete Anhaltspunkte“ für Urheberrechtsverletzungen durch diese Personen bekannt sind.

Die Frage der Haftung von Restaurant- oder Caféinhabern für Urheberrechtsverletzungen, die aufgrund eines zur Verfügung gestellten WLAN-Zugangs erfolgt sind, ist ebenfalls noch nicht höchstgerichtlich geklärt. Insbesondere ist unklar, ob sie sich auf eine Haftungsbefreiung nach dem Telemediengesetz berufen können sowie ob und in welchem Umfang von ihnen auch unter dem Gesichtspunkt der von den Gerichten geforderten Schutzmaßnahmen für offene WLAN-Zugänge von Privatpersonen technische Schutzmaßnahmen einzufordern sind.<sup>116</sup>

<sup>106</sup> Vgl. OLG Köln, Urteil vom 16. Mai 2012 – 6 U 239/11.

<sup>107</sup> Vgl. OLG Köln, Urteil vom 23. März 2012, 6 U 67/11. Zur Haftung für ein volljähriges Kind vgl. OLG Köln, Beschluss vom 4. Juni 2012 – 6 W 81/12.

<sup>108</sup> Vgl. OLG Frankfurt, Beschluss vom 20.12.2007 – 11 W 58/07.

<sup>109</sup> Vgl. BGH, Beschluss vom 15. November – I ZR 74/12.

<sup>110</sup> Vgl. ebd.

<sup>111</sup> Vgl. OLG Köln Urteil vom 16. Mai 2012 – 6 U 239/11 (mit weiteren Nachweisen).

<sup>112</sup> Störer ist, wer ohne Täter oder Teilnehmer zu sein, in irgendeiner Weise willentlich und adäquat kausal zur Verletzung eines geschützten Rechtsguts beiträgt. Vom Störer können grundsätzlich nur Unterlassung, Auskunft und Aufwendungsersatz verlangt werden. Schadensersatzansprüche gegen den Störer bestehen laut ständiger Rechtsprechung des BGH nicht. Vgl. etwa BGH, Urteil vom 17. Mai 2001 – I ZR 251/99; BGH, Urteil vom 11. März 2004 – I ZR 304/01.

<sup>113</sup> Vgl. BGH, Urteil vom 12. Mai 2010 – I ZR 121/08 (Sommer unseres Lebens).

<sup>114</sup> Vgl. OLG Köln, Urteil vom 23. Dezember 2009 – 6 U 101/09.

<sup>115</sup> Vgl. OLG Frankfurt, Beschluss vom 20.12.2007 – 11 W 58/07; AG Frankfurt, Urteil vom 25. März 2010 – 30 C 2598/08 – 25; ähnlich das LG Mannheim, Urteil vom 29. September 2006 – 7 O 62/06, wobei das LG Mannheim vor Kenntnis einer Rechtsverletzung eine Überwachungspflicht als nicht gegeben ansieht, eine Instruktionspflicht wiederum von Alter und dem Grad der Vernunft des jeweiligen Nutzers abhängig machen will.

<sup>116</sup> So sollte einerseits ein Internet-Café-Inhaber als Störer haften, weil er keine wirksamen Schutzmaßnahmen gegen Urheberrechtsverletzungen ergriffen hat, vgl. LG Hamburg, Beschluss vom 25. November 2010 – 310 O 433/10; andererseits soll ein Hotelbetreiber als Anschlussinhaber nicht als Störer haften, weil er seine Gäste auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben hingewiesen hat, bevor er ihnen den „Zugang zu dem verschlüsselten Funknetzwerk vermittelt“ hat, vgl. LG Frankfurt, Urteil vom 18. August 2010 – 2-06 S 19/09.

### 1.5.3 Schutz vor unseriösen Inkassounternehmen

Die Aufgabe eines Inkassounternehmens besteht darin, ausstehende Forderungen bei Schuldnern geltend zu machen und beizutreiben. Hierbei kann zwischen den nachfolgenden Varianten unterschieden werden:

1. Einziehung im Auftrag (das Inkassounternehmen wird namens und im Auftrag des Auftraggebers tätig),
2. Einziehungsermächtigung (wie bei 1.; das Inkassounternehmen ist bevollmächtigt, im eigenen Namen die Zahlung zu verlangen),
3. Inkassoession (Abtretung der Forderung – § 398 BGB – zum Zwecke der Einziehung),
4. Vollabtretung (Forderungskauf – Abtretung an Inkassounternehmen ohne Zweckbindung).

Seriöse Inkassounternehmen dienen Unternehmen als Partner zur Realisierung offener Forderungen. Unseriöse Unternehmen können dabei jedoch dem Ruf der gesamten Branche schaden. Eine Auswertung von rund 4 000 Verbraucherbeschwerden durch die Verbraucherzentralen<sup>117</sup> hat im Jahr 2011 ergeben, dass in der Hälfte der überprüften Fälle nicht nachvollziehbare Gebühren, Auslagen oder Zinsen erhoben worden sind. Die Summe der überprüften Gesamtforderungen erhöhte sich dadurch insgesamt von rund 490 000 Euro auf rund 750 000 Euro.<sup>118</sup> Die festgestellten Fälle bezogen sich dabei auf unterschiedliche Bereiche des Abmahnwesens.

Werden Forderungen gegen Verbraucherinnen und Verbraucher durch einen Rechtsanwalt durchgesetzt und beigetrieben, so unterliegen die Gebühren, die dieser erheben darf, den Regeln des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes (RVG). Hier ist in Anlehnung an den Streitwert des einzelnen Falles genau geregelt, wie hoch die Anwaltsgebühren sind. Die außergerichtlichen Gebühren, die Inkassounternehmen erheben, unterliegen hingegen keinen gesetzlichen Vorgaben. Eine höchstrichterliche Rechtsprechung zu den Grenzen der außergerichtlichen Inkassokosten liegt bislang nicht vor. Die Instanzgerichte wenden unterschiedliche Grenzen an, die vom 0,65-fachen bis zum 1,5-fachen der Gebühr reichen, die ein Rechtsanwalt nach dem RVG geltend machen kann.<sup>119</sup>

## 1.6 Rechtsdurchsetzung

Bei der Frage der Rechtsdurchsetzung ist zu unterscheiden zwischen der Durchsetzung der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben generell (siehe hierzu Kapitel 1.6.1) und

der Durchsetzung individueller Ansprüche von Verbraucherinnen und Verbrauchern (siehe hierzu Kapitel 1.6.2). Für beide Ziele stehen viele verschiedene Wege bereit, die oftmals in einem gestuften Verhältnis aufeinander aufbauen.

Der Großteil der Rechtsdurchsetzung findet dabei auch im digitalen Raum in Fallkonstellationen mit reinem Inlandsbezug statt. Im Internet gewinnt aber die internationale Rechtsdurchsetzung zunehmend an Bedeutung, die besondere Herausforderungen mit sich bringt (siehe hierzu Kapitel 1.6.3).

### 1.6.1 Durchsetzung der Einhaltung der Verbraucherschutzrechtlichen Vorgaben

In Deutschland erfolgt die Gesetzgebung im Rahmen der verfassungsmäßigen Kompetenzen im Bereich des Verbraucherschutzes in aller Regel durch den Bund. Für den Vollzug der Gesetze sind jedoch die Länder zuständig.

Für die Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben zum Verbraucherschutz ist daher in Deutschland eine Vielzahl unterschiedlicher Fachbehörden auf Bundes- und auf Landesebene zuständig. Sie müssen sicherstellen, dass die verbraucherschutzrechtlichen Regelungen eingehalten werden, und können bei Nichteinhaltung hoheitlich tätig werden. Nachfolgend werden einige Bereiche der staatlichen Aufsicht detaillierter dargestellt.

#### 1.6.1.1 Gewerberechtliche Aufsicht

Auf der Grundlage des Gewerberechts können auch Verstöße gegen verbraucherschützende Normen aufsichtsrechtlich sanktioniert werden. Hierbei kommen insbesondere Verstöße gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) und das BDSG in Betracht.

##### 1.6.1.1.1 Abgrenzung von Vorgaben nach der Gewerbeordnung und dem Telemediengesetz

Es ist zu unterscheiden zwischen der grundsätzlichen Zulassungsfreiheit der Telemedien nach § 4 TMG und der gewerberechtlichen Zulässigkeit des Geschäftsinhalts. Nach § 4 TMG sind Telemedien – zu denen auch die Internetadresse gehört – grundsätzlich zulassungs- und anmeldefrei. Dementsprechend wird auf die allgemeinen gewerberechtlichen Vorschriften zurückgegriffen.

Ausgangspunkt jeder gewerberechtlichen Überlegung ist die gewerberechtliche Zuverlässigkeit des Inhabers eines Gewerbes. Verstöße gegen verbraucherschützende Normen können nach der Rechtsprechung die Annahme der Unzuverlässigkeit eines Inhabers eines Gewerbes begründen. Die zuständigen Aufsichtsbehörden haben dann die Möglichkeit, Auflagen für die Ausübung des Gewerbes oder aber gar eine Untersagung der Gewerbeausübung anzuordnen.<sup>120</sup>

<sup>117</sup> Arbeitsgruppe Inkassoaktion/Verbraucherzentrale Bundesverband: Auswertung von Verbraucherbeschwerden zu Zahlungsaufforderungen von Inkassounternehmen. Berlin: 2011. Online abrufbar unter: <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Inkasso-Auswertung-vzbv-2011.pdf>

<sup>118</sup> Ergebnisse der Studie aus vorheriger Fußnote in Zahlen online abrufbar unter: <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Inkasso-Ergebnisse-vzbv-2011.pdf>, vgl. insbesondere S. 3.

<sup>119</sup> Vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz, Entwurf eines Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken vom 12. März 2012, S. 35.

<sup>120</sup> § 35 Absatz 1 GewO.

### 1.6.1.1.2 Zuständigkeit für die gewerberechtliche Rechtsdurchsetzung

Für solche hoheitlichen Maßnahmen ist nach den Vorschriften der Gewerbeordnung diejenige Behörde örtlich zuständig, in deren Bezirk der Gewerbetreibende eine gewerbliche Niederlassung unterhält.<sup>121</sup> Unternehmen, die ihre Waren oder Dienstleistungen online anbieten, werden an dem Ort als niedergelassen angesehen, an dem die wirtschaftliche Tätigkeit „mittels einer festen Einrichtung auf unbestimmte Zeit tatsächlich ausgeübt wird“.<sup>122</sup> Maßgeblich ist der Ort, an dem die Verwaltung ansässig ist.<sup>123</sup>

### 1.6.1.2 Datenschutzrechtliche Aufsicht

Für die Überwachung von datenschutzrechtlichen Bestimmungen, die in der digitalen Gesellschaft eine sehr große Rolle spielen, sind die Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder zuständig. Deren verschiedene Befugnisse reichen von Einsichts- und Kontrollrechten vor Ort über die Festlegung von Maßnahmen zur Beseitigung von Verstößen bis hin zur Verhängung von Bußgeldern. Bei besonders schwerwiegenden Verstößen kann die Aufsichtsbehörde die Verarbeitung der personenbezogenen Daten auch vollständig untersagen.

Die Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder überwachen gemäß § 38 Absatz 6 BDSG die datenschutzrechtlichen Bestimmungen in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich. Sie können in den Fällen, in denen bußgeldbewährte Verstöße erkannt werden, Bußgelder von bis zu 300 000 Euro verhängen. War der wirtschaftliche Vorteil, den die verantwortliche Stelle durch den Verstoß hatte, höher, so darf auch das Bußgeld entsprechend höher ausfallen. Zu Schwierigkeiten und Besonderheiten bei der Durchsetzung von datenschutzrechtlichen Bestimmungen, insbesondere gegenüber Anbietern von Diensten im Internet, sei ergänzend auf die entsprechenden Ausführungen der Projektgruppe Datenschutz<sup>124</sup> verwiesen.

### 1.6.1.3 Rechtsaufsicht im Telekommunikationsmarkt

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) ist für die Marktöffnung und Wettbewerbsförderung der netzbasierten Märkte, so auch im Bereich der Telekommunikation, zuständig. Im TKG ist festgelegt, welche Befugnisse der Bundesnetzagentur zustehen. Sie erlässt Regulierungsverfügungen, die dazu dienen, den Wettbewerb unter den Marktteilnehmern zu fördern, und die somit den Verbraucherinnen und Verbrauchern zugutekommen. So kann die BNetzA in einem für Ex-ante-Regulierung relevanten Te-

lekkommunikationsmarkt dem Betreiber mit marktbeherrschender Stellung Abhilfemaßnahmen auferlegen, zum Beispiel eine Entgeltregulierung oder eine Zugangsverpflichtung auf bestimmten Netzebenen.

Daneben verfügt die BNetzA über eigene Kompetenzen im Bereich der Durchsetzung von Verbraucherrechten und hierfür auch über ein eigenes Verbraucherreferat. So wird etwa auch die Nichtbeachtung des Verbots der Rufnummernunterdrückung im TKG durch die BNetzA beaufsichtigt (§ 102 Absatz 2 in Verbindung mit § 149 Absatz 1 Nummer 17 Buchstabe c TKG). Diese kann zudem bei unerlaubter Telefonwerbung Bußgelder verhängen (§§ 7, 20 UWG).

### 1.6.1.4 Durchsetzung durch andere Wettbewerber

Neben der staatlichen Aufsicht über die Einhaltung des geltenden Rechts besteht im Wirtschaftsrecht auch die Möglichkeit, dass ein anderer Mitbewerber oder ein Verband im Wege einer Unterlassungsklage für die Einhaltung des geltenden Rechts sorgen kann.

Bereits im Jahr 1965 wurde in das UWG die Unterlassungsklage wegen unlauterer Werbung aufgenommen. Der Gesetzgeber begründete diesen Schritt damals damit, dass unlauterer Wettbewerb nicht nur die Interessen der Wettbewerber berühre, sondern in den meisten Fällen auch die Verbraucher betroffen seien. Seit 1977 wurde das Klagerecht der Verbraucherverbände erweitert, so dass sie auch gegen unzulässige Allgemeine Geschäftsbedingungen vorgehen können. Das abstrakte Kontrollverfahren dient der Bereinigung des Marktes, unzulässige Allgemeine Geschäftsbedingungen sollen vom Markt verschwinden. Im Jahr 2000 wurde der Anwendungsbereich der Unterlassungsklage auf Fälle ausgeweitet, in denen verbraucherschützende Normen verletzt werden. Grundlage der heutigen Regelungen im UWG ist zudem die EU-Richtlinie über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen<sup>125</sup>, die zuletzt durch die EU-Richtlinie 2009/22/EG<sup>126</sup> aktualisiert und ersetzt wurde.

#### 1.6.1.4.1 Klagen nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb

Die Klagemöglichkeit der Verbraucherverbände und anderer Berechtigter ist in § 8 Absatz 3 UWG geregelt. Danach können die berechtigten Akteure in Verbindung mit § 3 UWG gegen unlautere geschäftliche Handlungen, in Verbindung mit § 5 UWG gegen irreführende geschäftliche Handlungen sowie in Verbindung mit § 7 UWG gegen unzumutbare Belästigungen vorgehen. Anwendungsfälle der irreführenden oder unlauteren geschäftlichen Handlungen sind beispielsweise Lockangebote oder das Werben mit falschen oder irreführenden Zertifikaten.

<sup>121</sup> § 35 Absatz 7 GewO.

<sup>122</sup> Müller-Broich, Jan D: Telemediengesetz. Baden-Baden: 2012, § 2 Rn. 3.

<sup>123</sup> Vgl. Spindler, Gerald. In: Spindler, Gerald/Schmitz, Peter/Geis, Ivo: TDG München: 2004, § 3 TDG, Rn. 25.

<sup>124</sup> Vgl. Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages: Fünfter Zwischenbericht „Datenschutz, Persönlichkeitsrechte“. Bundestagsdrucksache 17/8999 vom 15. März 2012, etwa S. 20 und 29 f. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundes-tag.de/dip21/btd/17/089/1708999.pdf>

<sup>125</sup> Richtlinie 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen (ABl. Nr. L 166 S. 51).

<sup>126</sup> Richtlinie 2009/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen (ABl. Nr. L 110 S. 30).

Eine unzumutbare Belästigung nach § 7 UWG liegt u. a. vor, wenn Verbraucherinnen und Verbraucher hartnäckig mit Werbung angesprochen werden, die sie erkennbar nicht wollen, und dies über ein für den Fernabsatz geeignetes Mittel der kommerziellen Kommunikation erfolgt.

Ob der Anspruch nach § 8 Absatz 3 in Verbindung mit § 3 UWG auch dann besteht, wenn datenschutzrechtliche Fragestellungen betroffen sind, ist höchstrichterlich bisher noch nicht entschieden. Hintergrund ist, dass sowohl aus dem Gesetz als auch aus der Rechtsprechung hervorgeht, dass nicht jeder Gesetzesverstoß ohne Weiteres einen Wettbewerbsverstoß darstellt. So hat der BGH konkretisiert, dass die betreffende Vorschrift nicht nur die Funktion haben muss, das Marktverhalten im Interesse der Marktteilnehmer zu regeln, sondern auch eine auf die Lauterkeit des Wettbewerbs bezogene Schutzfunktion aufweisen muss (Marktverhaltensregel).<sup>127</sup> Einige Oberlandesgerichte haben einen Anspruch bei datenschutzrechtlichen Fragestellungen bisher bejaht<sup>128</sup>, andere haben ihn abgelehnt<sup>129</sup>.

#### 1.6.1.4.2 Gewinnabschöpfung

Bei dem so genannten Gewinnabschöpfungsverfahren nach § 10 UWG können die Berechtigten die zu Lasten einer Vielzahl von Verbraucherinnen und Verbrauchern erzielten Gewinne, die aus der Verletzung von bestimmten Rechtsnormen resultieren, einklagen und abschöpfen. Der abgeschöpfte Gewinn fließt in den Bundeshaushalt. Die Gewinnabschöpfung gelingt jedoch nur in wenigen Fällen, da hierzu ein vorsätzliches Handeln des Unternehmens nachgewiesen werden muss und daher das vom Kläger einzugehende Prozessrisiko sehr hoch ist.<sup>130</sup>

#### 1.6.1.5 Klagen nach dem Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (UKlaG)

Unterlassungsklagen nach der EU-Richtlinie 2009/22/EG und der entsprechenden Vorgängerregelung werden in Deutschland bereits seit Jahrzehnten auch von den Verbraucherverbänden erhoben. Dies beruht auf der in Deutschland vorhandenen starken Dominanz der privaten Rechtsdurchsetzung.

<sup>127</sup> Vgl. BGH, Urteil vom 2. Dezember 2009 – I ZR 152/07; BGH, Urteil vom 29. Juni 2006 – I ZR 171/03.

<sup>128</sup> Vgl. z. B. OLG Karlsruhe, Urteil vom 9. Mai 2012 – 6 U 38/11; OLG Stuttgart, Urteil vom 22. Februar 2007 – 2 U 132/06; OLG Köln Urteil vom 19. November 2010 – 6 U 73/10 und Urteil vom 14. August 2009 – 6 U 70/09..

<sup>129</sup> Vgl. OLG München, Urteil vom 12. Januar 2012 – 29 U 3926/11.

<sup>130</sup> Ausführlicher zu den Hürden der Gewinnabschöpfung vgl. etwa Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Recht durchsetzen – Verbraucher stärken: Möglichkeiten und Grenzen kollektiver Klageinstrumente. Januar 2011. Online abrufbar unter: [http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/rechtsdurchsetzung\\_broschuere\\_vzbv\\_2011.pdf](http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/rechtsdurchsetzung_broschuere_vzbv_2011.pdf); Fezer, Karl-Heinz: Zweckgebundene Verwendung von Unrechtserlösen und Kartellbußen zur Finanzierung der Verbraucherarbeit. Düsseldorf: 2012. Online abrufbar unter: [http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/pdf/gutachten\\_unrechtserloese.pdf](http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/pdf/gutachten_unrechtserloese.pdf)

Eine besondere Bedeutung für die Rechtsdurchsetzung haben die kollektiven Klagerechte auch deshalb, weil sie nicht zur Voraussetzung haben, dass individuelle Wirtschaftssubjekte, Verbraucher oder Unternehmen, bereits geschädigt wurden und ihre Ansprüche nun anschließend einklagen. Kollektive Klagerechte basieren auf der Idee, dass die klagebefugten Verbände eine „Marktwächterfunktion“ einnehmen und das geltende Recht unabhängig von individuellen Fällen in einem abstrakten Kontrollverfahren durchsetzen können.

Im Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (UKlaG)<sup>131</sup> ist geregelt, welche Akteure in welchen Fällen kollektive Klagerechte im Verbraucherinteresse wahrnehmen können. Nach den § 3 Absatz 1 Nummer 1, § 4 Absatz 2 Satz 1 und 2 UKlaG sind dies die so genannten qualifizierten Einrichtungen – rechtsfähige Verbände, zu deren satzungsmäßigen Aufgaben es gehört, die Interessen der Verbraucher durch Aufklärung und Beratung nicht gewerbsmäßig und nicht nur vorübergehend wahrzunehmen, wenn sie in diesem Aufgabenbereich tätige Verbände oder mindestens 75 natürliche Personen als Mitglieder haben, seit mindestens einem Jahr bestehen und aufgrund ihrer bisherigen Tätigkeit Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten. Es wird unwiderleglich vermutet, dass Verbraucherzentralen und andere Verbraucherverbände, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, diese Voraussetzungen erfüllen. Nach § 8 Absatz 3 Nummer 3 UWG gilt ebendies für Ansprüche aus dem UWG.

Die hierunter fallenden Verbraucherverbände können auf Unterlassung oder Widerruf bei unwirksamen AGB (§ 1 UKlaG), Unterlassung bei innergemeinschaftlichen Verstößen (§ 4a UKlaG) sowie Unterlassung bei Verbraucherschutzgesetzwidrigen Praktiken (§ 2 UKlaG) klagen. Darüber hinaus können sie Ansprüche auf Unterlassung oder Beseitigung (§ 8 UWG) geltend machen sowie Gewinnabschöpfungsverfahren (§ 10 UWG) anstrengen.

#### 1.6.1.5.1 Anspruch auf Unterlassung oder Widerruf bei unwirksamen AGB

Der Anspruch auf Unterlassung oder Widerruf bei unwirksamen AGB ist in § 1 UKlaG geregelt. Er erlaubt den berechtigten Stellen, auf ein Unterlassen zu klagen, wenn in AGB Bestimmungen verwendet werden, die nach §§ 307 bis 309 BGB unwirksam sind, oder auf Widerruf zu klagen, wenn solche Bestimmungen zur Verwendung empfohlen werden. Der Anspruch dient der Bereinigung des Marktes, damit sich unzulässige AGB gar nicht erst im Geschäftsverkehr etablieren können.

Anwendungsfälle des § 1 UKlaG sind beispielsweise unzulässige Haftungsausschlüsse, unzulässige Zinsanpassungsklauseln oder andere den Verbraucher übervorteilende Vertragsklauseln.<sup>132</sup>

<sup>131</sup> Unterlassungsklagengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 2002 (BGBl. I S. 3422, 4346), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 146).

<sup>132</sup> Weitere Beispiele bei Niebling, Jürgen: Aktuelle Fragen des UKlaG im AGB-Recht. In: MDR 2012, S. 1071–1077.

### 1.6.1.5.2 Unterlassung bei innergemeinschaftlichen Verstößen

Nach § 4a UKlaG kann gegen ausländische Unternehmen, die sich mit ihren Angeboten an Verbraucher mit Wohnsitz in Deutschland wenden, der Klageweg beschränkt werden, wenn sie innergemeinschaftlich gegen Gesetze zum Schutz der Verbraucherinteressen im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004<sup>133</sup> verstoßen. Ein „innergemeinschaftlicher Verstoß“ ist danach jede Handlung oder Unterlassung, die gegen die in der Verordnung genannten Gesetze zum Schutz der Verbraucherinteressen verstößt und die Kollektivinteressen von Verbrauchern schädigt oder schädigen kann, die in einem anderen Mitgliedstaat oder anderen Mitgliedstaaten als dem Mitgliedstaat ansässig sind, in dem die Handlung oder die Unterlassung ihren Ursprung hatte oder stattfand oder in dem der verantwortliche Verkäufer oder Dienstleistungserbringer niedergelassen ist oder in dem Beweismittel oder Vermögensgegenstände betreffend die Handlung oder die Unterlassung vorhanden sind.

### 1.6.1.5.3 Anspruch auf Unterlassung bei verbraucherrechtswidrigen Praktiken

Durch die Regelung des § 2 Absatz 1 UKlaG sind die Fälle erfasst, in denen in anderer Weise als durch AGB gegen Vorschriften verstoßen wird, die dem Schutz der Verbraucher dienen (Verbraucherschutzgesetze). In § 2 Absatz 2 UKlaG sind diejenigen Gesetze aufgeführt, die als Verbraucherschutzgesetze im Sinne des § 2 Absatz 1 UKlaG gelten. Darunter fallen beispielsweise die Regelungen des BGB zu Fernabsatzgeschäften oder Verbrauchsgüterkäufen sowie Teile der europäischen Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr sowie Reiseverträge oder Verträge über Zahlungsdienste.

Mit diesem Klageanspruch kann zum Beispiel gegen versteckte Gebühren bei Onlinereisebuchungen oder andere Fälle von Preisintransparenz sowie Abo-Fallen vorgegangen werden. Nicht als verbraucher-schützende Normen im Sinne des § 2 Absatz 2 UKlaG gilt das Datenschutzrecht.<sup>134</sup>

### 1.6.1.5.4 Umsetzung der Vorgaben der EU in den Mitgliedstaaten

Die EU-Kommission hat seit Verabschiedung der Richtlinie zu Unterlassungsklagen im Jahr 1998 fortlaufend die Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten verfolgt. Im Jahr 2008 hat sie hierzu einen ersten zusammenfassenden Bericht veröffentlicht.<sup>135</sup> Die Kommission fasst das Ergebnis dieses Berichts dahingehend zusammen,

„dass der Hauptvorteil der Richtlinie über Unterlassungsklagen in der Tatsache bestand, dass sie ein Verfahren einführt, mit dem es einer Einrichtung möglich war, eine Unterlassungsklage zu erheben, um die Kollektivinteressen von Verbrauchern in den einzelnen Mitgliedstaaten zu schützen. Diese Verfahren waren bei Verstößen in einzelnen Staaten erfolgreich, hatten jedoch bei grenzüberschreitenden Verstößen geringere Wirkung. Als Hauptgründe dafür, dass nur selten Unterlassungsklagen in einem anderen Mitgliedstaat erhoben werden, gaben sowohl die Mitgliedstaaten als auch die betroffenen Kreise die Kosten der Klageerhebung sowie die Komplexität und die Langwierigkeit des Verfahrens an.“<sup>136</sup>

Am 6. November 2012 hat die EU-Kommission einen zweiten Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2009/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen vorgelegt.<sup>137</sup> Sie kommt darin zu dem Ergebnis, dass Unterlassungsklagen von der überwältigenden Mehrheit der betroffenen Kreise und Fachleute als nützliches Instrument mit beträchtlichem Potenzial angesehen werden, sofern die festgestellten Schwachstellen beseitigt werden.<sup>138</sup>

In dem Bericht werden u. a. die nachfolgenden Verbesserungsmaßnahmen aufgeführt:

- nicht legislative Maßnahmen (zum Beispiel Sensibilisierungskampagnen an Schulen sowie die Errichtung einer zentralen Webseite zum Thema Unterlassungsklagen),
- legislative Maßnahmen, wie zum Beispiel
  - die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie,
  - die Ausdehnung der Wirkungen der Entscheidungen,
  - die Einführung eines Schnellverfahrens für einstweiligen Rechtsschutz,
  - die Verbesserung der Vollstreckung der Entscheidungen,
  - die Flexibilisierung der Finanzierung der klagenden Verbände,
  - die Erweiterung der Auskunftsrechte für die klagenden Verbände.

Die Kommission hat angekündigt, auch weiterhin die Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten zu überwachen. Darüber hinaus wird sie ermitteln, wie die in die-

<sup>133</sup> Verordnung (EG) 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“ – ABl. EU Nr. L 364 S. 1).

<sup>134</sup> Vgl. Kamlah, Wulf/Hole, Svenja: Datenschutz und UWG – Unterlassungsansprüche bei Datenschutzverstößen. In: RDV 2008, S. 228 f. (mit weiteren Nachweisen); Niebling, Jürgen: Aktuelle Fragen des UKlaG im AGB-Recht. In: MDR 2012, S. 1076.

<sup>135</sup> Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2009/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen (KOM 2012 (635)final) vom 6. November 2012, S. 3. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/report\\_inj\\_2012\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/report_inj_2012_de.pdf)

<sup>136</sup> Europäische Kommission: a. a. O., S. 3.

<sup>137</sup> Vgl. die beiden vorausgehenden Fußnoten.

<sup>138</sup> Europäische Kommission: a. a. O., S. 16.

sem Bericht genannten Probleme zusammen mit den Mitgliedstaaten am besten angegangen und Verbesserungen innerhalb des derzeitigen rechtlichen Rahmens erreicht werden können.<sup>139</sup>

### 1.6.1.6 Staatliche Informationen als Mittel zur Rechtsdurchsetzung

Zur Durchsetzung des geltenden Rechts können auch öffentliche Informationen über Rechtsverletzungen beitragen. Maßgeblich ist hierbei jedoch, wer Verfasser der Information ist und welche Qualität und Aussagekraft die veröffentlichte Information besitzt. Äußerer Anlass für die Gesetzgebung zur Erhöhung der Markttransparenz durch Verbraucherinformation sind Lebensmittel- und Futtermittelskandale. So war es bei der Gesetzgebung 2008 (Ekel- beziehungsweise Gammelfleisch)<sup>140</sup> und bei der Gesetzesänderung 2011 (Dioxine und Furane)<sup>141</sup>, und so ist es bei der aktuellen Novellierung des Verbraucherinformationsrechts gewesen (Dioxin in Futtermitteln, Käseimitate, so genannter Analogschinken)<sup>142</sup>.

Bei der Beschreibung der Auswirkungen amtlicher Informationen wird darauf hingewiesen, dass staatliche Publikumsinformationen rechtlich unverbindlich seien, da hierdurch keine Regelung erfolge.<sup>143</sup> „Der Adressat kann die Information ignorieren oder zur Richtschnur seines Handelns machen oder in sonstiger Weise mit ihr umgehen. Folglich kann eine auf Verhaltensbeeinflussung zielende amtliche Information der Öffentlichkeit ebenso fruchtlos bleiben [...] wie sie – gegenteilig – eine Durchschlagskraft zu entfalten vermag, die der Wirkung eines staatlichen Zwangseingriffs gleichkommt [...]. In jedem Fall ist eine Information der Öffentlichkeit irreversibel, da die tatsächlichen Wirkungen der Information regelmäßig nicht (mehr) eingefangen und – vergleichbar einem Rechtsakt – aufgehoben und beseitigt werden können; in der Folge kann eine Information für Betroffene existenzgefährdend oder existenzvernichtend wirken.“<sup>144</sup>

Staatliche Publikumsinformationen können in unterschiedlicher Art und Weise erfolgen:

- als amtliche Warnung,
- als administrative Empfehlung,

<sup>139</sup> Europäische Kommission: a. a. O., S. 17 f.

<sup>140</sup> Vgl. Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation, Bundestagsdrucksache 16/5404 vom 22. Mai 2007, S. 14. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/054/1605404.pdf>

<sup>141</sup> Vgl. Entwurf der Bundesregierung eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften, Bundestagsdrucksache 17/4984 vom 3. März 2011, S. 18. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/049/1704984.pdf>

<sup>142</sup> Vgl. Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, Bundestagsdrucksache 17/7374 vom 19. Oktober 2011, S. 19. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/073/1707374.pdf>

<sup>143</sup> Vgl. Schoch, Friedrich: Amtliche Publikumsinformation zwischen staatlichen Schutzauftrag und Staatshaftung – Das Verbraucherinformationsrecht als Modell der amtlichen Publikumsinformation. In: NJW 2012, Seite 2844-2850.

<sup>144</sup> Schoch, Friedrich: a. a. O., S. 2845 (mit weiteren Nachweisen).

- als behördliche Aufklärung der Öffentlichkeit,
- als Unterrichtung (ad hoc) der Öffentlichkeit oder
- als amtliche Berichterstattung.<sup>145</sup>

Als Beispiel für die „Kombination unterschiedlicher Typen administrativen Informationshandelns“ wird die Information der Öffentlichkeit über die EHEC-Infektionen im Jahr 2011 genannt; damals habe es sowohl behördliche Unterrichtung und Aufklärung als auch amtliche Empfehlungen und Warnungen gegeben.<sup>146</sup>

Bei den inhaltlichen Anforderungen an die Publikumsinformation steht naturgemäß die Richtigkeit im Vordergrund: „Die inhaltliche Richtigkeit der Publikumsinformation ist eine Selbstverständlichkeit. Nur die zutreffende Information fördert die Markttransparenz und das Entscheidungsvermögen der Verbraucher. [...] Maßgebend ist die Wahrnehmung eines Durchschnittsverbrauchers; bei ihm dürfen keine Missverständnisse zum Inhalt der Information hervorgerufen werden. [...] Ist eine Information in tatsächlicher Hinsicht (noch) nicht gesichert, muss von deren Verbreitung nicht in jedem Fall abgesehen werden; besteht ein öffentliches Interesse an der Publikumsinformation (z. B. Aufklärung der Verbraucher über ein bestimmtes Gesundheitsrisiko), darf gehandelt werden, allerdings nur bei gleichzeitigem Hinweis auf die Unsicherheiten über die Richtigkeit der Information.“<sup>147</sup>

Als wichtigstes Anwendungsfeld der amtlichen Publikumsinformation wird das Verbraucherinformationsrecht genannt, wo – teilweise auf der Grundlage europarechtlicher Vorgaben – die behördliche Befugnis beziehungsweise Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit gesetzlich normiert ist.<sup>148</sup>

#### 1.6.1.6.1 Informationen nach dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) sowie dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG)

Am 1. September 2012 sind das novellierte Verbraucherinformationsgesetz (VIG) und der reformierte § 40 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) in Kraft getreten.<sup>149</sup> Mit Hilfe der Gesetzesänderungen soll vor allem der Markt transparenter gestaltet und der Schutz der Verbraucher vor gesundheitsschädlichen oder sonst unsicheren Erzeugnissen und Verbraucherprodukten sowie vor Täuschung beim Verkehr mit Erzeugnissen und Verbraucherprodukten verbessert werden.<sup>150</sup>

Der Anwendungsbereich des VIG wurde durch die Novellierung auf Produkte im Sinne des Produktsicherheitsrechts ausgedehnt (vergleiche § 1 Nummer 2 VIG). Zudem ist zukünftig trotz laufender Strafverfahren und

<sup>145</sup> Vgl. zu dieser Aufzählung Schoch, Friedrich: a. a. O., S. 2845 (mit weiteren Nachweisen).

<sup>146</sup> Vgl. Schoch, Friedrich: a. a. O., S. 2845.

<sup>147</sup> Vgl. Schoch, Friedrich: a. a. O., S. 2848.

<sup>148</sup> Schoch, Friedrich: a. a. O., S. 2847 (mit weiteren Nachweisen).

<sup>149</sup> Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation vom 15. März 2012 (BGBl. I S. 476).

<sup>150</sup> Vgl. § 1 VIG.

Verfahren aufgrund von Verstößen gegen das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten eine Information der Öffentlichkeit möglich (§ 3 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b VIG). Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass zuvor andere schützenswerte Belange mit dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit abgewogen werden (vergleiche § 3 Satz 2 VIG).

Ein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse von Unternehmen wird jedoch bei bestimmten Tatbeständen der Gesundheitsgefährdung und des Gesetzesverstößes bereits gesetzlich ausgeschlossen (§ 3 Satz 5 VIG).

Nach § 40 LFGB soll die zuständige Behörde die Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebens- oder Futtermittels und des betreffenden Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens informieren. Eine solche Maßnahme dient der Gefahrenabwehr und Risikovor-sorge.<sup>151</sup>

Das allgemeine Verbraucherinformationsrecht wiederum eröffnet in § 6 Absatz 1 VIG die Möglichkeit, dass die nach dem VIG zuständigen Stellen Informationen, zu denen Zugang zu gewähren ist, über das Internet oder auf sonstige Weise bereitstellen. Dies betrifft „primär Sachverhalte unterhalb der Schwelle der Gefahrenabwehr/Risikovor-sorge und jenseits des Gesundheitsschutzes [...]“. Insoweit geht es um die Herstellung von Markttransparenz und die Stärkung der Entscheidungsfähigkeit von Verbrauchern.<sup>152</sup>

#### 1.6.1.6.2 Beispiel für eine Verbraucher-beteiligung: [www.lebensmittel-klarheit.de](http://www.lebensmittel-klarheit.de)

Die Webseite [www.lebensmittelklarheit.de](http://www.lebensmittelklarheit.de) ist ein Beispiel für eine öffentliche Informations- und Austauschplattform. Das Internetportal wurde am 27. Oktober 2011 eröffnet und hat zum Ziel, „Verbraucherinnen und Verbrauchern, die sich durch die Aufmachung von Produkten oder die Werbung dafür getäuscht fühlen, allgemeine Informationen zur Kennzeichnung zu geben, Fragen zu konkreten Produkten zu beantworten und Raum für Diskussionen zu bieten.“<sup>153</sup> Umgesetzt wurde das Projekt von den Verbraucherzentralen. In den ersten zwei Jahren wird es durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz finanziell gefördert. Eine weitere Förderung ist derzeit noch nicht klar, ebenso wenig eine Überführung in eine dauerhafte Förderung.

<sup>151</sup> Vgl. Schoch, Friedrich: Amtliche Publikumsinformation zwischen staatlichen Schutzauftrag und Staatshaftung – Das Verbraucherinformationsrecht als Modell der amtlichen Publikumsinformation. In: NJW 2012, S. 2844-2850, 2847 (mit weiteren Nachweisen).

<sup>152</sup> Schoch, Friedrich: a. a. O., S. 2847 (mit weiteren Nachweisen).

<sup>153</sup> Webseite [Lebensmittelklarheit.de](http://www.lebensmittelklarheit.de). Abrufbar unter: <http://www.lebensmittelklarheit.de/cps/rde/xchg/lebensmittelklarheit/hs.xsl/1047.htm>; vgl. auch Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Kommunikation für Klarheit bei Kennzeichnung von Lebensmitteln – Internetportal zur Lebensmittelkennzeichnung schafft Plattform für Verbraucher und Wirtschaft. Meldung vom 18. Oktober 2010. Online abrufbar unter: <http://www.vzbv.de/2991.htm>

Die Webseite bietet Verbraucherinnen und Verbrauchern, die sich im Hinblick auf bestimmte Lebensmittel getäuscht oder irreführt sehen, die Möglichkeit, über ein Onlineformular (oder alternativ direkt bei einer Verbraucherzentrale) die erkannten mutmaßlichen Mängel der Produktkennzeichnung im Portal offenzulegen.

Von den Verbrauchern wurde das Informationsangebot mit großem positivem Feedback angenommen. Die Lebensmittelindustrie, die dem Start des Internetportals erst kritisch entgegengesehen hatte, reagierte zumeist konstruktiv auf die Kritik der Kunden.

Die meisten Hersteller nehmen die Hinweise der Verbraucher ernst und haben bereits Änderungen getroffen. Seit der Eröffnung gingen im ersten Jahr circa 6 500 Produkt-meldungen<sup>154</sup> ein und täglich kommen weitere hinzu. Die im Portal eingestellten Produkte reichen von Apfelsaft bis Zwieback. Die Erfassung, Sichtung, Entwicklung, rechtliche Einschätzung und Beantwortung der Anfragen und Produktmeldungen teilen sich die Verbraucherzentralen untereinander.

Durch die Produktmeldungen erfährt auch der Hersteller, welche Schwierigkeiten der Verbraucher mit seinem Produkt hat und wie er die Akzeptanz seines Produktes verbessern kann. Die Hersteller sind angehalten, ihre Position zu den fraglichen Produktkennzeichnungen darzustellen und zu erläutern, weshalb zum Beispiel diese Aufmachung ausgewählt wurde. Das bietet dem Hersteller die Möglichkeit, Verbraucherinnen und Verbrauchern direkt zu vermitteln, was die Produktgestaltung aussagen sollte. Bisher haben insgesamt 27 Hersteller ihre Verpackungen angepasst. Doch nicht nur Verpackungen wurden angepasst, viel wichtiger ist die Anpassung der Rezepturen, so enthält nun eine Erdbeerschokolade auch wirklich Erdbeeren und der Joghurt mit Früchten die auf dem Becher abgebildete Frucht.

#### 1.6.2 Durchsetzung von Ansprüchen

Wurden Verbraucherinnen und Verbraucher geschädigt, so können sie ihre Rechte individualrechtlich durchsetzen. Die Geltendmachung reicht – je nachdem, ob die Rechtsverletzung eingestanden wird oder nicht – von einem einfachen Anschreiben über außergerichtliche Stellen bis hin zu einem Gerichtsverfahren. Zeit und Kosten, die für eine solche individualrechtliche Rechtsdurchsetzung aufgewendet werden, stehen mitunter nicht immer im Verhältnis zum Nutzen des Verfahrens.

Die Rechtsdurchsetzung richtet sich in der digitalen Welt derzeit weitgehend nach den Regelungen, die auch im analogen Bereich Gültigkeit haben. Zwei Besonderheiten

<sup>154</sup> Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV): Pressemitteilung Nr. 202 vom 16. Juli 2012 „Lebensmittelklarheit.de“ ist ein Erfolgsprojekt“. Online abrufbar unter: <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2012/202-BMELV-AI-Ein-Jahr-Lebensmittelklarheit.html>; sowie Pressemitteilung Nr. 361 vom 27. November 2012 „Täuschungsschutz bei Lebensmitteln verbessern“. Online abrufbar unter: <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2012/361-AI-Taeuschungsschutz-bei-Lebensmitteln.html>

zeichnen das Internet aus: Einerseits bietet das Internet neue Möglichkeiten, die Identität sowie mangelnde Redlichkeit und Solvenz zu verschleiern. Dementsprechend kann die Durchsetzung etwaiger Rechte schwieriger werden. Besonders schmerzhaft trifft dies Verbraucherinnen und Verbraucher, die Produkte per Vorkasse bezahlt haben und dann nicht erhalten. Andererseits bietet es auch neue technische Möglichkeiten, bereits ohne ein Gerichtsverfahren schnell und kostengünstig zu seinem Recht zu kommen.

### 1.6.2.1 Verbraucherstelle der BNetzA

Mit der vollständigen Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in Deutschland hat der Verbraucherschutz insbesondere für den Endkunden an Bedeutung gewonnen. Die BNetzA bietet nicht nur einen kostenlosen Verbraucherservice für den Bereich Telekommunikation an, bei dem die Verbraucherinnen und Verbraucher insbesondere Fragen zu Entgelten und Anbieterwechseln stellen können, sondern vermittelt seit dem Juni 1999 auch als Schlichtungsstelle zwischen den Endkunden und Telekommunikationsunternehmen. Ihr Dienstleistungsangebot stellt sie auch online bereit. Die Schlichtung erfolgt nach den Vorgaben einer Schlichtungsordnung.<sup>155</sup> Sie ist ein modernes Konfliktlösungsverfahren, eine Form der außergerichtlichen Streitbeilegung. Ein unparteiischer Dritter, hier das Schlichtungsgremium der Schlichtungsstelle, erarbeitet einen individuellen Schlichtungsvorschlag und vermittelt so in einem vorhandenen Streitfall. Die Schlichtungsstelle verfolgt damit in erster Linie das Ziel, zwischen den streitenden Parteien eine einvernehmliche Lösung der Streitsache zu erreichen, sodass gerichtliche Auseinandersetzungen vermieden werden.

Ein Schlichtungsverfahren kann danach grundsätzlich zulässig sein, wenn

- der Antragsteller die Verletzung eigener Rechte geltend machen kann, die ihm nach den in § 47a TKG genannten Regelungen zustehen,
- die Streitsache nicht rechtshängig ist beziehungsweise war,
- kein Schlichtungsverfahren mit demselben Streitgegenstand vorliegt oder durchgeführt wurde und
- vor Antragstellung der Versuch einer Einigung mit dem Antragsgegner unternommen wurde.

Beide Parteien nehmen freiwillig an diesem Verfahren teil. Aus der Freiwilligkeit des Verfahrens folgt, dass das Verfahren abzuschließen ist, sofern eine Partei die Bereitschaft verweigert, an dem Verfahren mitzuwirken.

<sup>155</sup> Vgl. Webseite der Bundesnetzagentur, allgemeine Informationen zum Schlichtungsverfahren, abrufbar unter: [http://www.bundesnetzagentur.de/cIn\\_1912/DE/Verbraucher/VerbraucherserviceTelekommunikation/SchlichtungInDerTelekommunikation/AllgemeineInfo/allgemeineinfo\\_node.html](http://www.bundesnetzagentur.de/cIn_1912/DE/Verbraucher/VerbraucherserviceTelekommunikation/SchlichtungInDerTelekommunikation/AllgemeineInfo/allgemeineinfo_node.html). Die nachfolgenden Erläuterungen des Abschnitts 1.6.2.1 wurden weitgehend wörtlich der Webseite der Bundesnetzagentur entnommen; zur besseren Lesbarkeit wurde auf eine Kennzeichnung als wörtliche Zitate verzichtet.

Das Verfahren endet in der Regel mit der gütlichen Einigung. Die Schlichtung scheidet, wenn der Antragsteller seinen Antrag zurücknimmt, der Antragsgegner die Zustimmung zur Durchführung des Schlichtungsverfahrens verweigert oder dem Schlichtungsvorschlag nicht zugestimmt wird.

Nach § 15a Absatz 3 des Gesetzes, betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung (EGZPO), ist die Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur eine „sonstige Gütestelle“. Dies hat zur Folge, dass das Schlichtungsverfahren vor der Bundesnetzagentur – vorbehaltlich einer Umsetzung des § 15a EGZPO durch das jeweilige Bundesland – in vermögensrechtlichen Streitigkeiten vor den Amtsgerichten mit einem Streitwert bis zu 750 Euro Streitwert obligatorische Schlichtungsverfahren vor einer durch die Landesjustizverwaltung eingerichteten oder anerkannten Gütestelle ersetzen kann. Dabei ist zu beachten, dass die Ergebnisse des Schlichtungsverfahrens nicht vollstreckbar sind, da die Schlichtungsstelle keine anerkannte Gütestelle im Sinne des § 15a Absatz 6 EGZPO ist.

Das Schlichtungsverfahren ist grundsätzlich kostenpflichtig. Die Höhe der Gebühr für das Verfahren bestimmt sich gemäß § 145 Satz 2 TKG nach Maßgabe des § 34 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Gerichtskostengesetzes (GKG). Sie beträgt mindestens 25 Euro und richtet sich nach dem Wert des Streitgegenstandes. Die anfallenden Gebühren werden anteilig auf die Parteien des Verfahrens aufgeteilt. Die Kostenpflicht beginnt jedoch erst mit der Teilnahmeerklärung des Antragsgegners zum Schlichtungsverfahren.

### 1.6.2.2 Beitrag der Verbraucherzentralen und „Marktwächtermodell“

Die Verbraucherzentralen der Bundesländer<sup>156</sup> und (für grenzüberschreitende Fälle) das Europäische Verbraucherzentrum<sup>157</sup> informieren Verbraucherinnen und Verbraucher in ihren Beratungsstellen sowie teilweise auch online über deren Rechte und Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung. Die Beratung ist üblicherweise deutlich kostengünstiger als die Beratung durch eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt.

Eine Möglichkeit, Verbraucherrechte auf nicht staatlichem Wege durchzusetzen, ist der Ausbau der Verbraucherzentralen zu so genannten „Marktwächtern“. Diese nehmen Probleme in der Verbraucherberatung auf und geben sie systematisiert an die zuständigen Aufsichtsbehörden weiter.

<sup>156</sup> Vgl. hierzu auch die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch, Dr. Gerhard Schick, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Verbraucherorganisationen und ihre Marktwächterfunktion als Teil der systematischen verbraucherorientierten Beobachtung des Finanzmarktes“. Bundestagsdrucksache 17/11751 vom 30. November 2012. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundes-tag.de/dip21/btd/17/117/1711751.pdf>

<sup>157</sup> Vgl. Webseite des Europäischen Verbraucherzentrums Deutschland abrufbar unter: <http://www.eu-verbraucher.de>

### 1.6.2.3 Ombudsleute

Die Ausgestaltung der Funktion einer Ombudsperson kann je nach Branche unterschiedlich ausfallen. Die Gemeinsamkeit besteht darin, „dass der Ombudsmann als neutraler Dritter (Treuhand) beauftragt wird, Konflikte außergerichtlich zu lösen, und dass die Legitimation seiner Entscheidungen und/oder Empfehlungen vielfach mit seiner persönlichen Integrität sowie seiner fachlichen Kompetenz verknüpft wird.“<sup>158</sup> Darüber hinaus ist zu beachten, dass jedes Streitbeilegungsverfahren auch eine soziale Befriedungsfunktion hat; seine Existenz und Anerkennung durch die beteiligten Marktseiten schafft schließlich schon im Vorfeld Vertrauen.

In seiner Funktion ermöglicht die Ombudsperson, Streitfälle in verschiedensten Bereichen und ohne großen bürokratischen Aufwand zu schlichten. Dies geschieht durch:

- eine unabhängige Betrachtung des Streitfalles,
- Abwägung der von beiden Seiten vorgebrachten Argumente,
- Vergleich von Schaden, Aufwand und Kostenfaktoren,
- Erreichen einer zufriedenstellenden Lösung oder
- Aussprechen einer empfohlenen Lösung für den entsprechenden Fall.

„Damit weist der Ombudsmann Schnittmengen auf mit Schieds- und/oder Schlichtungsverfahren und mit der Mediation. [...] Dient die Einrichtung des Ombudsmanns vor allem der Kontrolle der staatlichen Verwaltung, so spricht man von einem ‚öffentlich-rechtlichen Ombudsmann‘ [...]; in der Bundesrepublik Deutschland wird vielfach der Begriff des Bürgerbeauftragten verwendet. [...] Davon ist der ‚privatrechtliche Ombudsmann‘ [...] zu unterscheiden, der sich nicht mit (angeblichen) Missständen bei Behörden, sondern mit Kundenbeschwerden in der Privatwirtschaft befasst. Dieser Ombudsmann wurde vielfach von den jeweiligen Branchenverbänden ins Leben gerufen und weist – je nach Branche – unterschiedliche Konturen“<sup>159</sup> bis hin zu einer Schlichtungsstelle auf. Dies ist vor allem im Hinblick auf die ihm eingeräumten Entscheidungsbefugnisse der Fall.<sup>160</sup>

Derzeit verfügen folgende Branchen über einen Ombudsmann:

- Auskunfteien,
- Banken,
- Bausparkassen,
- Energieversorgungsunternehmen,
- Immobilien und
- Versicherungen.

<sup>158</sup> Brömmelmeyer, Christoph: Der Ombudsmann im Finanzsektor. In: WM 2012, S. 337–342.

<sup>159</sup> Brömmelmeyer, Christoph: a. a. O., S. 337.

<sup>160</sup> Vgl. Brömmelmeyer, Christoph: a. a. O., S. 337.

### 1.6.2.4 Streitschlichtung

Neben den klassischen Formen der Rechtsdurchsetzung haben sich auch verschiedene Formen der Streitschlichtung etabliert. Sie sollen Auseinandersetzungen zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern und Unternehmen ohne ein gerichtliches Verfahren lösen. Gleichzeitig stehen sie teilweise aber auch Unternehmen und Verbrauchern untereinander offen. „Für die außergerichtliche Streitbeilegung stehen [...] insbesondere Schlichtungsstellen berufsständischer Einrichtungen sowie in Handwerkskammern oder Industrie- und Handelskammern zur Verfügung.“<sup>161</sup> Letztere sind keine Verbraucherberatungsstellen, „richten sich aber explizit auch an Verbraucher und bieten die kostenfreie Schlichtung zwischen Kammermitgliedern und Verbrauchern an.“<sup>162</sup>

Die Bedeutung dieser Schlichtungsstellen ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Dies kann anhand von Fallzahlen, beispielsweise von Versicherungsunternehmen, belegt werden.<sup>163</sup> Setzt man hierzu jedoch die Zahl der Alltagsgeschäfte ins Verhältnis, muss man feststellen, dass alternative Streitbeilegungsformen nach wie vor eher ein Schattendasein in Deutschland fristen. Dies liegt vor allem auch daran, dass sie vielfach den Verbrauchern noch unbekannt sind. Im Internet gibt es jedoch bereits erste Portale, die eine Online-Streitschlichtung anbieten. So existiert das Portal cybersettle.com bereits seit dem Jahr 1998. Seitdem wurden über dieses Portal bereits mehr als 100 000 Konflikte mit einem Gesamtwert von über 1,6 Mrd. US-Dollar gelöst.<sup>164</sup> „Allerdings verharrt diese Plattform bei einem asynchronen Bietverfahren für Geldbeträge, das nur ausnahmsweise durch eine Art Telefonmediation ergänzt wird. Der Anbieter juripax.com verzichtet ebenso auf synchrone Online-Verhandlungen zwischen den Parteien, stellt aber immerhin ein Strukturierungstool zur Verfügung, das den Austausch juristischer Argumente wesentlich erleichtert.“<sup>165</sup> Darüber hinaus gibt es seit 2003 durch das Bundesministerium der Justiz geförderte eine nationale Verbindungsstelle für den elektronischen Geschäftsverkehr (eCommerce Verbindungsstelle)<sup>166</sup>.

<sup>161</sup> Deutmoser, Ralf/Engel, Martin: Ein neues Streitbeilegungssystem für Europa – Regulierungsvorschläge der EU zu Online-Streitbeilegung und außergerichtlicher Konfliktlösung. In: MMR 2012, S. 433–438.

<sup>162</sup> Deutmoser, Ralf/Engel, Martin: a. a. O., S. 434. Siehe beispielsweise die entsprechenden Informationen auf den Webseiten der Industrie- und Handelskammer (IHK) Osnabrück – Emsland – Grafschaft Bentheim und der IHK Wuppertal-Solingen-Remscheid, abrufbar unter: [http://www.osnabrueck.ihk24.de/recht\\_und\\_fair\\_play/konflikt/397970/CO\\_Verbraucherbeschwerden.html](http://www.osnabrueck.ihk24.de/recht_und_fair_play/konflikt/397970/CO_Verbraucherbeschwerden.html) und [www.wuppertal.ihk24.de/recht\\_und\\_fair\\_play/schlichtung/895866/Schlichtungsstelle\\_Verbraucherbeschwerden.html](http://www.wuppertal.ihk24.de/recht_und_fair_play/schlichtung/895866/Schlichtungsstelle_Verbraucherbeschwerden.html)

<sup>163</sup> Versicherungsunternehmen haben für das Jahr 2010 eine vierstellige Zahl an eingegangenen Fällen genannt, vgl. Deutmoser, Ralf/Engel, Martin: Ein neues Streitbeilegungssystem für Europa. In: MMR 2012, S. 433–438, 435.

<sup>164</sup> Vgl. Webseite von cybersettle, abrufbar unter: <http://www.cybersettle.com>

<sup>165</sup> Deutmoser, Ralf/Engel, Martin: Ein neues Streitbeilegungssystem für Europa. In: MMR 2012, S. 433–438, 435.

<sup>166</sup> Informationen hierzu abrufbar auf der Webseite der zur eCommerce-Verbindungsstelle unter: <http://www.ecom-stelle.de>

Ihr Ziel ist es, den grenzüberschreitenden Internethandel zu fördern, Verbraucher zu schützen und Anbietern mehr Rechtssicherheit zu bieten. Die eCommerce Verbindungsstelle arbeitet im Rahmen eines europäischen Netzwerks mit entsprechenden Stellen anderer EU-Mitgliedstaaten, dem European Consumer Centres Network (ECC-Net), zusammen.<sup>167</sup> „Dort werden Verbraucher auf nationale Verbraucherzentren verwiesen, etwa das Europäische Verbraucherzentrum Deutschland.“<sup>168</sup>

„Für Konfliktfälle hält das ECC-Net eine Liste innerhalb des gewählten Mitgliedstaats verfügbarer Schieds- und Schlichtungsstellen bereit, allerdings ohne eine (Vor-)Auswahl auf Grund der Typik eines konkreten Verbraucherkonflikts zu treffen“<sup>169</sup> – wohl aber nach Branchen.

Am 29. November 2011 hat die Europäische Kommission zwei Vorschläge zum Ausbau von Streitschlichtungsverfahren in der Europäischen Union vorgelegt. Die Richtlinie zur alternativen Streitbeilegung<sup>170</sup> und die Verordnung zur Online-Schlichtung<sup>171</sup> sollen beide zu einer Vereinheitlichung der bisher in den Mitgliedstaaten durchgeführten Verfahren führen. Ein weiteres Ziel der beiden Rechtsakte ist es, durch ein flächendeckendes Angebot an Stellen zur alternativen Streitbeilegung den Binnenmarkt zu fördern und den Schutz von Verbrauchern zu verbessern. Verbraucher sollen deshalb die Möglichkeit haben, Streitigkeiten aus dem Kauf von Waren oder der Inanspruchnahme von Dienstleistungen effektiv und möglichst kostengünstig einer unabhängigen Stelle zur außergerichtlichen Streitbeilegung vorzulegen, die dann versucht, die Streitigkeit gemeinsam mit dem Verbraucher und dem Unternehmen zu lösen. Auf diesem Wege soll unter anderem ein wesentliches Hindernis für Verbraucher für den grenzüberschreitenden Handel beseitigt

werden. Vor diesem Hintergrund sieht der Richtlinienvorschlag zur alternativen Streitbeilegung die Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, dafür zu sorgen, dass für Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmern außergerichtliche Streitbeilegungsstellen zur Verfügung stehen. Die Verpflichtung bezieht sich auf vertragliche innerstaatliche und grenzüberschreitende Streitigkeiten, die sich im Zusammenhang mit dem Verkauf von Waren oder der Bereitstellung von Dienstleistungen ergeben. Soweit für bestimmte Wirtschaftsbereiche keine eigenen Streitbeilegungsstellen bestehen, können diese Lücken durch eine gemeinsame Auffangstelle geschlossen werden.

Die Richtlinie ist als Rahmenrichtlinie konzipiert. Sie enthält keine Festlegung auf eine bestimmte Art der alternativen Streitbeilegung (Mediation, Schlichtung, Schiedsgerichtsbarkeit) und beschränkt nicht den Zugang zum Gericht. Die Richtlinie enthält allgemeine Anforderungen an die Streitbeilegungsstellen zu Fachwissen, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Transparenz sowie zu Mindeststandards für das Verfahren zur außergerichtlichen Streitbeilegung. Stellen, die die Anforderungen erfüllen, werden der EU-Kommission über eine zentrale staatliche Behörde gemeldet.

Der Vorschlag für die Verordnung zur Online-Streitbeilegung sieht flankierend zur Richtlinie die Einrichtung einer EU-weiten Plattform für die Unterstützung der alternativen Streitbeilegung durch die EU-Kommission vor. Der Anwendungsbereich der Europäischen Plattform für Online-Streitbeilegung wird beschränkt auf grenzüberschreitende Streitigkeiten, die sich aus Online-Verträgen zum Verkauf von Waren oder der Bereitstellung von Dienstleistungen ergeben. Die Plattform soll als interaktive Website ausgestaltet werden und Verbraucher dabei unterstützen, in grenzüberschreitenden Fällen eine außergerichtliche Streitbeilegungsstelle zu identifizieren und die Streitbeilegung gegebenenfalls beschleunigt unter Verwendung elektronischer Kommunikation über die Plattform durchzuführen.

Richtlinie und Verordnung sollen nicht einseitig nur den Interessen der Verbraucher dienen. „Die Kommission erhofft sich gleichzeitig Vorteile für Unternehmen, mithin eine Win-Win-Situation, bei der nur Transaktionskosten auf der Strecke bleiben. Unternehmer sollen dank des EU-weiten Streitbeilegungssystems die Gelegenheit haben, durch angemessenen Umgang mit Konfliktfällen ihren guten Ruf zu wahren und hohe anderweitige Prozesskosten zu vermeiden.“<sup>172</sup>

#### 1.6.2.5 Individualklagen von Verbraucherinnen und Verbrauchern

Verbraucherinnen und Verbraucher können ihre Rechte jederzeit auch individuell vor den ordentlichen Gerichten in Deutschland geltend machen. Zu beachten sind insofern lediglich die allgemeinen Zuständigkeitsregelungen der Zivilprozessordnung.

<sup>167</sup> Vgl. hierzu unter: <http://www.ecommerce-verbindungsstelle.de/ecommerce/wirueberuns.html>. Informationen zum ECC-Net (Netz der Europäischen Verbraucherzentren – EVZ-Netz) abrufbar auf deren Webseite unter: [http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_de.htm)

<sup>168</sup> Deutmoser, Ralf/Engel, Martin: Ein neues Streitbeilegungssystem für Europa. In: MMR 2012, S. 433–438, 434. Informationen zum Europäischen Verbraucherzentrum Deutschland abrufbar auf deren Webseite unter: <http://www.eu-verbraucher.de>. Die Fraktion der SPD sowie die Sachverständigen Alvar Freude, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch haben gegen die Textfassung dieses Absatzes gestimmt und ein Sondervotum abgegeben (siehe Kapitel 4.1.5).

<sup>169</sup> Deutmoser, Ralf/Engel, Martin: Ein neues Streitbeilegungssystem für Europa. In: MMR 2012, S. 433–438, 434. Weitere Informationen auch unter: [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/ecc\\_germany\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/ecc_germany_en.htm) sowie [http://ec.europa.eu/consumers/redress/out\\_of\\_court/commu/acce\\_just04\\_en\\_ccb\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress/out_of_court/commu/acce_just04_en_ccb_en.pdf)

<sup>170</sup> Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Formen der alternativen Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22 EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung) vom 29. November 2011 (KOM (2011) 793 endgültig). Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/docs/directive\\_adr\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/directive_adr_de.pdf)

<sup>171</sup> Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (Verordnung über Online-Streitbeilegung) vom 29. November 2011 (KOM (2011) 794 endgültig). Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/docs/odr\\_regulation\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/odr_regulation_de.pdf)

<sup>172</sup> Deutmoser, Ralf/Engel, Martin: Ein neues Streitbeilegungssystem für Europa. In: MMR 2012, S. 433–438, 435.

### Prozessvertretung durch Verbraucherzentralen

Ansprüche von Verbraucherinnen und Verbrauchern können im Rahmen der so genannten Einziehungsklage nach § 79 Absatz 2 Nummer 3 ZPO auch von Verbraucherorganisationen als Prozessbevollmächtigte durchgesetzt werden.<sup>173</sup> Die Einziehungsklage kann immer nur dann erfolgen, wenn bereits ein Schaden beim Verbraucher eingetreten ist.

Die geschädigten Verbraucherinnen und Verbraucher können ihre Forderungen auch nach § 79 Absatz 1 Satz 2 ZPO an den Verbraucherverband abtreten oder dieser kann die gewillkürte Prozessstandschaft übernehmen.

Die Klagemöglichkeit beschränkt sich auf Zahlungsansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher gegen den Schädiger. Die Einziehungsklage bereitet in der Praxis Schwierigkeiten, da die klageberechtigten Organisationen mit allen geschädigten Verbraucherinnen und Verbrauchern einzeln Vereinbarungen zur Abtretung der Forderung treffen müssen und die Höhe des Schadens in jedem Einzelfall nachgewiesen werden muss. Dies ist bei so genannten Streuschäden (eine Vielzahl von Geschädigten durch eine schädigende Handlung) sehr aufwändig. Ein etwaiges Urteil hat zudem Wirkung nur zwischen den einzelnen Verbraucherinnen und Verbrauchern und dem einzelnen Unternehmen (inter partes).

#### 1.6.2.6 Kollektivklagen/Sammelklagen

Von einiger Bedeutung ist der kollektive Rechtsschutz in Deutschland bereits seit Längerem im Wettbewerbs- und Kartellrecht sowie im Gesellschaftsrecht.<sup>174</sup> So finden sich mit der Verbandsklage im UWG<sup>175</sup> oder dem Spruchverfahren im Gesellschaftsrecht<sup>176</sup> unterschiedliche Verfahrenswege, die eine kollektive Rechtsdurchsetzung erleichtern sollen.

Daneben ermöglicht auch die Zivilprozessordnung ein gemeinsames Vorgehen: „Verbraucherinnen und Verbraucher können unter den Voraussetzungen der §§ 59 und 60 ZPO gemeinsam als Streitgenossen klagen. Die Degressivität der Gerichts- und Rechtsanwaltsgebühren bewirkt, dass bei einer gemeinsamen Klage das Prozesskostenrisiko für jede einzelne Partei geringer ist als bei einer Einzelklage. Zudem profitieren die Verbraucherinnen und Verbraucher davon, dass eine eventuell erforderliche kostspielige Beweisaufnahme für mehrere Klagen gemeinsam durchgeführt wird und sich auch dadurch das Prozessrisiko verringert. Allerdings setzt die Klage in Streitgenossenschaft in der Praxis voraus, dass die Kläger

voneinander Kenntnis haben und zur gemeinsamen Durchsetzung ihrer Ansprüche koordiniert vorgehen.“<sup>177</sup>

Eine Besonderheit stellt das Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz (KapMuG)<sup>178</sup> aus dem Jahre 2005 dar, mit dem der Gesetzgeber auf das Telekom-Verfahren mit über 17 000 klagenden Anlegern reagierte.<sup>179</sup> Es soll geschädigten Anlegern die Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen erleichtern. Hierfür werden Musterverfahren wegen falscher, irreführender oder unterlassener öffentlicher Kapitalmarktinformationen, etwa in Jahresabschlüssen oder Börsenprospekten, zugelassen. Im Musterverfahren können Tatsachen- und Rechtsfragen, die sich in mindestens zehn individuellen Schadensersatzprozessen gleichlautend stellen, einheitlich durch das zuständige Oberlandesgericht mit Bindungswirkung für alle Kläger entschieden werden.

Seit Verabschiedung des KapMuG im Jahr 2005 sind bisher lediglich vier Musterverfahren durch einen so genannten Musterentscheid abgeschlossen worden, der nur in einem Verfahren zugunsten der Kläger ausfiel.<sup>180</sup> Eine Novelle des KapMuG ist am 1. Dezember 2012 in Kraft getreten.<sup>181</sup> Mit der Reform soll u. a. eine Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens erreicht werden.<sup>182</sup>

Im Februar 2011 hat die EU-Kommission eine breit angelegte öffentliche Konsultation gestartet, um mit einem kohärenten EU-Ansatz zum kollektiven Rechtsschutz den Rechtsschutz der Geschädigten spürbar zu verbessern.<sup>183</sup>

Das Europäische Parlament kommt in seinem Bericht vom 12. Januar 2012 jedoch zu dem Ergebnis, dass sich die Begrenzung der Klageberechtigten für private Unterlassungsklagen und für private Einziehungs- sowie Gewinnabschöpfungsklagen im kollektiven Interesse be-

<sup>173</sup> Zu den Klagemöglichkeiten der Verbraucherorganisationen nach dem UKlaG und UWG siehe auch Kapitel 1.6.1.5.

<sup>174</sup> Vgl. Möllers, Thomas/Pregler, Bernhard: Zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung und kollektiver Rechtsschutz im Wirtschaftsrecht. In: ZHR 2012, S. 147.

<sup>175</sup> Siehe hierzu auch Kapitel 1.6.1.4.1.

<sup>176</sup> Vgl. hierzu das Gesetz über das gesellschaftsrechtliche Spruchverfahren (Spruchverfahrensgesetz – SpruchG) vom 12. Juni 2003 (BGBl. I S. 838), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 31 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044).

<sup>177</sup> Vgl. Bundesregierung: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch, Jerzy Montag, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Durchsetzung kollektiver Verbraucherinteressen“. Bundestagsdrucksache 17/9022 vom 20. März 2012. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/090/1709022.pdf>

<sup>178</sup> Gesetz über Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten (Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz – KapMuG) vom 16. August 2005 (BGBl. I S. 2437).

<sup>179</sup> Vgl. Möllers, Thomas/Pregler, Bernhard: Zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung und kollektiver Rechtsschutz im Wirtschaftsrecht. In: ZHR 2012, S. 144, 148 (mit weiteren Nachweisen).

<sup>180</sup> Vgl. Möllers, Thomas/Pregler, Bernhard: a. a. O., S. 148 (mit weiteren Nachweisen).

<sup>181</sup> Gesetz zur Reform des Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften vom 19. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2182).

<sup>182</sup> Vgl. Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Reform des Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetzes, Bundestagsdrucksache 17/8799 vom 29. Februar 2012, S. 1. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/087/1708799.pdf>

<sup>183</sup> Vgl. Europäische Kommission, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen vom 4. Februar 2011: Öffentliche Konsultation – Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz (SEK(2011) 173 endgültig); Europäisches Parlament: Bericht zu dem Thema „Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz“ vom 12. Januar 2012 (2011/2089(INI)). Online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-/EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0012+0+DOC+PDF+V0//DE>

währt habe.<sup>184</sup> Für diese Klagen seien rechtsfähige Verbände und Vereinigungen klageberechtigt, die aufgrund ihrer personellen und finanziellen Ausstattung und ihrer satzungsmäßigen Aufgabe für die Organisation und Durchführung solcher Klagen geeignet seien und die deren Erfolgsaussichten ausreichend sicher einschätzen könnten.<sup>185</sup> Zudem sei die Rechtstradition der EU eher auf die Lösung von Streitigkeiten zwischen Individuen als zwischen kollektiven Einheiten gerichtet.<sup>186</sup> „Unter bestimmten Umständen könnte es jedoch auf der einen Seite im Interesse der Geschädigten unrechtmäßigen Verhaltens liegen, ihre Ansprüche zu bündeln, die sie sonst individuell nicht verfolgen würden, und auf der anderen Seite könnte es im Interesse der Unternehmen liegen, eine einzige Streitbeilegung oder gerichtliche Klage herbeizuführen, um Rechtssicherheit für die Angelegenheit zu erhalten.“<sup>187</sup>

### 1.6.3 Internationale Rechtsdurchsetzung

Immer häufiger kommt es in Fallgestaltungen mit Internetbezug dazu, dass sich Rechtsverhältnisse zwischen Anbietern und Nutzern, verschiedenen Nutzern eines Dienstes oder auch zwischen Diensteanbietern und Aufsichtsbehörden nicht auf einen nationalen Rechtsraum begrenzen, sondern grenzüberschreitend ausgestaltet sind. In diesem Falle stellen sich Fragen rein tatsächlicher Natur, etwa zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch, aber auch rechtliche Fragen, etwa nach der internationalen Zuständigkeit von Behörden und Gerichten wie auch nach der Vollstreckung von Urteilen und Behördenentscheidungen über Grenzen hinweg.

#### 1.6.3.1 Territorialitätsprinzip im öffentlichen Recht

Im öffentlichen Recht gilt ein striktes Territorialitätsprinzip, das den Geltungsanspruch öffentlich-rechtlicher Normen begrenzt. Hierdurch sind nationalstaatliche Behörden grundsätzlich in der Durchsetzung der in ihrem Rechtsraum geltenden Rechtsregeln auf ihr eigenes Territorium beschränkt. Ein Einschreiten gegenüber ausländischen Unternehmen kann damit direkt nur erfolgen, soweit Anknüpfungspunkte wie etwa eine Niederlassung im jeweiligen Staat gegeben sind. Anderenfalls bleibt nur der in der Regel aufwändige und langwierige Weg der Rechtshilfe, soweit hierfür entsprechende Abkommen bestehen.

#### 1.6.3.2 Internationale Zusammenarbeit zwischen Verbraucherschutzbehörden

Umso mehr kommt der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen nationalstaatlichen Behörden insbesondere im

Rahmen der EU eine hohe Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang ist etwa das europäische Behördennetzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (Consumer Protection Cooperation Network, CPC-Net) zu nennen, das Ende des Jahres 2006 eingerichtet wurde, „um grenzüberschreitend die Durchsetzung der Gesetze zum Schutz der Verbraucherinteressen sicherzustellen. Grundlage dieser Behördenkooperation ist die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, die für alle 27 Mitgliedstaaten der EU sowie Island, Norwegen und Liechtenstein gilt“<sup>188</sup>.

#### Beispiel für eine internationale Zusammenarbeit: RAPEX

„Das Rapid Exchange of Information System (RAPEX) ist das Schnellwarnsystem der EU für alle gefährlichen Konsumgüter [...]. Es ermöglicht einen schnellen Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten und Kommission über jene Maßnahmen, die zur Vermeidung oder Einschränkung der Vermarktung oder Verwendung von gefährlichen Produkten getroffen wurden.“<sup>189</sup> Grundlage für die Errichtung von RAPEX war die Produktsicherheitsrichtlinie 2001/95/EG (RaPS), die bis zum 15. Januar 2004 umzusetzen war.

Der Informationsaustausch aus den Mitgliedstaaten im Rahmen von RAPEX betrifft gefährliche oder potenziell gefährliche Verbrauchsgüter (ausgenommen Nahrungs- und Arzneimittel sowie medizinische Geräte). Dies können beispielsweise Kleidung, Kosmetik, Kinderspielzeug, Elektrogeräte oder Kraftfahrzeuge sein, die gesundheitsschädliche Bestandteile oder Eigenschaften beziehungsweise technische Mängel (etwa Brandgefahr) aufweisen. RAPEX erfasst sowohl obligatorische Maßnahmen einzelstaatlicher Behörden als auch freiwillige Maßnahmen von Herstellern und Händlern, etwa Rückrufaktionen. Die EU-Kommission gibt wöchentliche Veröffentlichungen von RAPEX-Meldungen heraus.<sup>190</sup> Zuständige nationale Kontaktstelle in Deutschland ist die – außerhalb des Verbraucherschutzes angesiedelte – Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

Am 16. Dezember 2009 hat die EU-Kommission zudem Leitlinien herausgegeben, die die Voraussetzungen konkretisieren, unter denen ein Verbraucherprodukt an das RAPEX-System gemeldet werden muss. „Im Wesentlichen ist eine RAPEX-Meldung notwendig, wenn von einem Verbraucherprodukt ein ‚ernstes Risiko‘ ausgeht, das grenzüberschreitende Auswirkungen hat. Daneben hat die

<sup>184</sup> Vgl. Europäisches Parlament: Bericht zu dem Thema „Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz“ vom 12. Januar 2012 (2011/2089(INI)). Online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0012+0+DOC+PDF+V0//DE>

<sup>185</sup> Vgl. ebd.

<sup>186</sup> Vgl. Europäisches Parlament: a. a. O., S. 13.

<sup>187</sup> Vgl. ebd.

<sup>188</sup> Informationen auf der Webseite des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL). Online abrufbar unter [http://www.bvl.bund.de/DE/091\\_WVS/01\\_Aufgaben/01\\_WerMachtWas/wvs\\_WerMachtWas\\_node.html](http://www.bvl.bund.de/DE/091_WVS/01_Aufgaben/01_WerMachtWas/wvs_WerMachtWas_node.html) Zur Arbeit des BVL im CPC-Netz siehe auch auf derselben Webseite unter: [http://www.bvl.bund.de/DE/091\\_WVS/01\\_Aufgaben/02\\_EU\\_Zusammenarbeit/wvs\\_EUZusammenarbeit\\_node.html](http://www.bvl.bund.de/DE/091_WVS/01_Aufgaben/02_EU_Zusammenarbeit/wvs_EUZusammenarbeit_node.html)

<sup>189</sup> Information auf der Webseite des Bundesamts für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA). Online abrufbar unter: <http://www.baua.de/Produksicherheit/Produktinformationen/RAPEX.html>

<sup>190</sup> Vgl. Europäische Kommission: RAPEX – Latest notifications. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/consumers/dyna/rapex/rapex\\_archives\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/consumers/dyna/rapex/rapex_archives_en.cfm)

Klassifizierung einer Produktgefahr als ‚erstes Risiko‘ auch Auswirkungen auf die vom Hersteller durchzuführenden Gefahrabwendungsmaßnahmen; in der Regel soll laut Leitlinien dann zur Gefahrabwendung eine Rücknahme des Produkts vom Markt oder ein Rückruf beim Verbraucher erforderlich sein. Um herauszufinden, ob es sich bei einer Produktgefahr um ein ‚erstes Risiko‘ handelt, führt die unter der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 involvierte Marktüberwachungsbehörde eine Risikobewertung durch<sup>191</sup>, wobei einem vorgegebenen Leitfaden in drei Schritten,

- Entwicklung eines Verletzungsszenarios,
- Berücksichtigung der Eintrittswahrscheinlichkeit und
- Zuordnung eines Risikograds,

zu folgen ist.<sup>192</sup>

### 1.6.3.3 Internationale Zuständigkeit für Privatklagen

Da im elektronischen Geschäftsverkehr aufgrund der globalen Dimension des Internets vermehrt grenzüberschreitend agiert wird, ergeben sich bei daraus resultierenden Rechtsstreitigkeiten schwerpunktmäßig Fragen des internationalen Privat- und Zivilverfahrensrechts.<sup>193</sup> Hierfür besteht im Europäischen Binnenmarkt nach der Verabschiedung der EuGVVO<sup>194</sup> sowie der Rom I-VO<sup>195</sup> ein einheitlicher Rechtsrahmen.<sup>196</sup>

Die Frage, die Gerichte welches Staates für Klagen aus grenzüberschreitenden Verträgen im elektronischen Geschäftsverkehr zuständig sind, ist für Verbraucherverträge in Artikel 15 bis 17 EuGVVO geregelt. Dort wird die gerichtliche Zuständigkeit in einer für den Verbraucher günstigen Weise festgelegt. Diese prozessualen verbraucherschützenden Normen sind nach Artikel 15 Absatz 1 EuGVVO immer dann anwendbar,

1. wenn ein Verbrauchervertrag im Sinne der EuGVVO vorliegt und
2. wenn der andere Vertragspartner im Wohnsitzstaat des Verbrauchers eine berufliche oder gewerbliche Tätigkeit ausübt beziehungsweise diese auf den Wohnsitzstaat des Verbrauchers ausrichtet.<sup>197</sup>

<sup>191</sup> Klindt, Thomas/Wende, Susanne: Behördliche Risikobewertung nach den RAPEX-Leitlinien. In: NVwZ 2011, S. 602, 603.

<sup>192</sup> Vgl. Klindt, Thomas/Wende, Susanne: a. a. O., S. 603.

<sup>193</sup> Vgl. Sujecki, Bartosz: Grenzüberschreitender Verbraucherschutz beim elektronischen Geschäftsverkehr nach der EuGVVO und der Rom I-VO. In: EWS 2010, S. 360.

<sup>194</sup> Verordnung (EG) 44/2001 des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Zivil- und Handelssachen (ABl. EG Nr. L 12 S. 1).

<sup>195</sup> Verordnung (EG) 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I – ABl. EU Nr. L 177 S. 6).

<sup>196</sup> Vgl. Sujecki, Bartosz: Grenzüberschreitender Verbraucherschutz beim elektronischen Geschäftsverkehr nach der EuGVVO und der Rom I-VO. In: EWS 2010, S. 360.

<sup>197</sup> Vgl. ebd.

Um für Verbraucherverträge eine inhaltliche Übereinstimmung der verfahrensrechtlichen Bestimmungen der EuGVVO mit den kollisionsrechtlichen Regelungen der Rom-I-VO zu erreichen, wurden diese Anforderungen in Artikel 6 Absatz 1 Rom I-VO übernommen. Diese Norm bestimmt, welches nationale materielle Recht auf den jeweiligen Verbrauchervertrag anwendbar ist.<sup>198</sup> Der Europäische Gerichtshof hat den Begriff des Ausrichtens in seiner bereits zitierten Entscheidung vom 7. Dezember 2010 konkretisiert.<sup>199</sup>

### 1.6.3.4 Grenzüberschreitende Vollstreckung zivilrechtlicher Titel

Besondere Probleme ergeben sich bei der Vollstreckung des Urteils eines deutschen Gerichts im Ausland, weil hierbei notwendigerweise staatliche Hoheitsgewalt ausgeübt wird, die Staatsorganen des (deutschen) Urteilsstaats nur auf deutschem Hoheitsgebiet zusteht, nicht aber im Ausland. Entsprechendes gilt bei der Vollstreckung ausländischer Urteile in Deutschland.<sup>200</sup> Auch können Organe des Staates, in dem vollstreckt werden soll, ein ausländisches Urteil nicht ohne Weiteres vollstrecken, „weil die Vollstreckbarkeit des Urteils sich nicht an sie richtet. Eine *Wirkungserstreckung* für die Vollstreckbarkeit gibt es aus Souveränitätsgründen grundsätzlich nicht. [...] In der Regel ist vielmehr ein gesonderter Akt der Verleihung der Vollstreckbarkeit durch den Vollstreckungsstaat notwendig. [...] Was im Einzelnen eine grenzüberschreitende Vollstreckung im Ausland voraussetzt, hängt von dem Ursprungsstaat des Titels, dem Vollstreckungsstaat, deren internationalen Verbindlichkeiten und der Art des Titels ab. Hier spielen ausländisches, inländisches und internationales Recht nicht immer konfliktfrei zusammen. [...] Grundsätzlich ist ein ausländischer Titel erst nach Durchlaufen eines inländischen Vollstreckbarerklärungsverfahrens vollstreckbar. [...] Grundlage der Vollstreckung ist dann das nationale Vollstreckungsurteil, nicht der ausländische Titel.“<sup>201</sup>

Für Titel aus EU-Mitgliedstaaten (außer Dänemark) gelten in diesem Bereich eine Reihe besonderer Vorschriften, die die Anerkennung und Vollstreckung in anderen EU-Mitgliedstaaten vereinfachen. So ist für Zivil- und Handelssachen nach der EuGVVO in Verbindung mit dem Anerkennungs- und Vollstreckungsausführungsgesetz (AVAG) ein vereinfachtes Exequaturverfahren vorgesehen, in dem Gründe zur Versagung der Anerkennung

<sup>198</sup> Vgl. Sujecki, Bartosz: a. a. O., S. 361.

<sup>199</sup> EuGH, Urteil vom 7. Dezember 2010 – Pammer C 585/08 und Alpenhof C 144/09. Online abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=83438&doclang=DE&mode=&part=1>. Zu dieser Entscheidung siehe auch Grohmann, Uwe: Gerichtsstand bei grenzüberschreitenden Verbraucherverträgen im Internet. In: DRiZ 2011, S. 361 ff.; Staudinger, Ansgar: Der EuGH hat es (aus)gerichtet – Harmonie zwischen Brüssel I und Rom I-VO. In: AnwBl. 2011, S. 327 ff.; siehe auch Kapitel 1.2.1 dieses Berichts.

<sup>200</sup> Vgl. Meller-Hannich, Caroline: Materielle rechtliche Einwendungen bei der grenzüberschreitenden Vollstreckung und die Konsequenzen von „Prism Investment“ – Teil I. In: GRP 2012, S. 90.

<sup>201</sup> Ebd.

nur auf eine Beschwerde hin überprüft werden und eine inhaltliche Prüfung des Urteils („Révision au fond“) ausgeschlossen ist.<sup>202</sup> Weitere Besonderheiten ergeben sich aus der Verordnung zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen (EuVTVO)<sup>203</sup>, der Verordnung zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens (EuMahnVO)<sup>204</sup> und der Verordnung zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen (EuBagatelIVO)<sup>205</sup>. Die drei genannten Verordnungen ermöglichen eigenständige europäische Vollstreckungstitel.<sup>206</sup>

Die EU-Kommission hat im Dezember 2010 einen Vorschlag für eine Revision der EuGVVO vorgelegt, durch die das Exequaturverfahren vollständig abgeschafft werden soll.<sup>207</sup> Durch die angestrebte Abschaffung des Exequaturverfahrens (und damit der Möglichkeit, die Vollstreckbarerklärung der ausländischen Entscheidung aus bestimmten Gründen zu versagen) wird der Schuldnerschutz im Vollstreckungsstaat verkürzt. So sind Titel aus anderen Mitgliedstaaten nach dem Verordnungsvorschlag zu vollstrecken, ohne dass die Einhaltung elementarer materiell-rechtlicher Rechtsgrundsätze („ordre public“) im Vollstreckungsstaat überprüft werden kann. Dies könnte beispielsweise bei Urteilen, die Strafschadensersatz aussprechen, problematisch werden. Gleichzeitig sieht der Verordnungsvorschlag anstelle des bisher einheitlichen europäisch ausgestalteten Rechtsbehelfs im Vollstreckungsstaat eine Aufspaltung der Rechtsschutzmöglichkeiten in verschiedene Rechtsbehelfe im Ursprungs- und Vollstreckungsstaat vor.

## 1.7 Gute und verlässliche Verbraucherinformationen

### 1.7.1 Informationspflichten und die Qualität der Information

Vertragsbedingungen, Preisangaben, Kennzeichnungen auf Verpackungen, Prüfsiegel und Testurteile – Verbraucherschutz und gute Verbraucherpolitik fußen seit jeher

<sup>202</sup> Vgl. ebd.

<sup>203</sup> Verordnung (EG) 805/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen (ABl. EG Nr. L 143 S. 15).

<sup>204</sup> Verordnung (EG) 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zur Einführung eines europäischen Mahnverfahrens (ABl. EG Nr. L 399 S. 1).

<sup>205</sup> Verordnung (EG) 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen (ABl. EU Nr. L 199 S. 1).

<sup>206</sup> Vgl. zu weiteren Einzelheiten: Meller-Hannich, Caroline: Materiell-rechtliche Einwendungen bei der grenzüberschreitenden Vollstreckung und die Konsequenzen von „Prism Investment“ – Teil I. In: GRP 2012, S. 90.

<sup>207</sup> Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Neufassung) vom 14. Dezember 2010 (KOM(2020) 748 endgültig), S. 6. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0748:FIN:DE:PDF>

auf dem Zugang zu verlässlichen Informationen über Produkte. Mehr als in der analogen Welt stehen Verbrauchern in der digitalen Welt Informationen zur Verfügung (siehe Einführung, Kapitel 1.1).

Was „gute“ Informationen und „richtige“ Entscheidungen sind, lässt sich pauschal nicht sagen. Zu viele unterschiedliche individuelle Bedürfnisse, Lebenslagen und Entscheidungssituationen beeinflussen die Frage nach „gut“ und „richtig“. Europaweite Umfrageergebnisse aus dem Jahr 2010 zeigen, dass sich 78 Prozent der Deutschen beim Online-Einkauf sicher und 71 Prozent hierbei auch gut informiert fühlen, aber immerhin auch 28 Prozent der Konsumenten Informationsdefizite verspüren.<sup>208</sup>

Interessant ist, dass bei dieser Einschätzung auch Bildungsgrad und ökonomische Lage eine Rolle zu spielen scheinen. Je weniger gebildet und finanziell ausgestattet ein Befragter ist, desto geringer fällt auch sein Selbstbewusstsein als Verbraucher aus.

Die Annahme, die allgemein getroffen wird, lautet: Informierte Verbraucher handeln richtig und bestimmen durch ihre Nachfrage den Markt. Über eine lange Zeit war daher die Forderung nach mehr Information die Antwort auf existierende Probleme. Auch die neue Verbraucherrechtlinie der EU-Kommission sieht zahlreiche neue vorvertragliche Informationspflichten vor.

„Informiert werden“ ist aber nicht immer gleichzusetzen mit „informiert sein“. Denn ein bloßes Mehr an Informationen kann einer Entscheidungsfindung auch abträglich sein. So kann dabei beispielsweise aufgrund fehlender Übersichtlichkeit die Bedeutung einer Information verloren gehen. Aber auch die Frage der Darstellung einer Information ist wichtig für deren Rezeption. So können Farben oder Bilder den Aussagegehalt einfacher übermitteln. Kommt es jedoch auf einzelne Details eines Produkts an, können diese in der Regel nur in schriftlicher Form dargestellt werden. Hinzu kommt, dass das Erschließen von Informationen per se bei jedem Menschen unterschiedlich ausgeprägt ist. Mit der Zunahme des Mobile Commerce stellt sich noch stärker die Frage, wie Verbraucherinformationen in geeigneter Form auf den teilweise kleinen Ausgabebildschirmen dargestellt werden können. Das Internet und das Web 2.0 bieten hierfür jedoch neue Möglichkeiten, Verbrauchern Informationen anders als bisher zugänglich zu machen. Diese technischen Möglichkeiten sind bislang nicht systematisch auf ihren Wert für die Verbraucherinformation untersucht worden. Überdies existiert bislang keine Forschung oder politische Verständigung dahingehend, wann das Instrument Information

<sup>208</sup> Vgl. Europäische Kommission: Special Eurobarometer 342 – Consumer empowerment. o. O.: 2011, S. 12 und 14. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_342\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_342_en.pdf)

Die Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch haben gegen die Textfassung dieses Satzes gestimmt und ein Sondervotum abgegeben (siehe Kapitel 4.1.6). Die Sachverständige Annette Mühlberg schließt sich diesem Sondervotum an.

sinnvoll eingesetzt werden kann, wie wirksam es in konkreten Fällen gewirkt hat und wann andere Instrumente der Verbraucherpolitik wirksamer sein könnten.<sup>209</sup>

Auch für Informationen, die von öffentlichen Stellen an Verbraucher gegeben werden, existieren bislang keine Vorgaben hinsichtlich von Standards oder eines Vorgehens, deren Verständlichkeit zu überprüfen. Gerade auch das Medium Internet und insbesondere das Web 2.0 bieten neue Möglichkeiten, Verbrauchern Informationen anders als bisher zugänglich zu machen. Diese technischen Möglichkeiten sind bislang nicht systematisch auf ihren Wert für die Verbraucherinformation untersucht worden. Überdies existiert bislang keine Forschung oder politische Verständigung dahingehend, wann das Instrument Information sinnvoll eingesetzt werden kann, wie wirksam es in konkreten Fällen gewirkt hat und wann andere Instrumente der Verbraucherpolitik wirksamer sein könnten.

### 1.7.2 Online-Siegel und Audits

Die Angebote in der und für die digitale Welt sind vielfältig – auch in ihrer Qualität hinsichtlich der Einhaltung des Verbrauchervertragsrechts, des Datenschutzes, der Zahlungsmethoden, der Verfahren bei Verbraucherbeschwerden und weiterer Merkmale. Verbraucher können allein anhand einer Webseite kaum erkennen, wie die Anbieter beziehungsweise ihre Angebote zu bewerten sind.

Insbesondere die Frage nach vertrauenswürdigen Anlaufstellen und Informationen über Waren- und Servicequalität ist für viele Verbraucher beim Onlinekauf deutlich wichtiger als beim Geschäftsabschluss offline und wird damit zu einem entscheidenden Kauf- beziehungsweise Verkaufskriterium. So halten europaweit 63 Prozent aller Verbraucher die Gefahr, betrügerischen Praktiken aufzusitzen, im digitalen Umfeld für größer als in der analogen Welt.<sup>210</sup> In dieser Situation versuchen viele Anbieter, den Wunsch der Verbraucher nach Vertrauenswürdigkeit aufzugreifen und über Marken oder Siegel eine Differenzierung vorzunehmen, um dadurch eine positive Wahrnehmung im Wettbewerb zu erreichen.

Im Idealfall sind Siegel Instrumente, die signalisieren, dass das Einhalten eines definierten Kriterienkatalogs neutral überprüft wurde. Dieser Kriterienkatalog kann sich auf das Einhalten gesetzlicher Vorschriften beziehen oder darüber hinaus Zusicherungen enthalten. Wenn Verbraucherinnen und Verbraucher Anbieter mit Siegel bevorzugen, kann dieses zu einem Wettbewerbsvorteil der Siegelinhaber werden. Der Anreiz weiterer Unternehmen,

diese Kriterien einzuhalten, dies überprüfen und bescheinigen zu lassen, steigt. Im Idealfall bewirken also Audits und Siegel mehr Qualität im Wettbewerb. In der Praxis gibt es allerdings zahlreiche Siegel mit wiederum unterschiedlicher Qualität bis hin zu rein werbenden Eigenkreationen ohne geprüften oder gar mit täuschendem Aussagegehalt.

Damit deren Funktion als Orientierung und Gütezeichen erhalten bleibt, wird sie durch das UWG geschützt. Im Anhang zu § 3 Absatz 3 UWG heißt es: „Unzulässige geschäftliche Handlungen im Sinne des § 3 Absatz 3 sind [...] Nr. 2. die Verwendung von Gütezeichen, Qualitätskennzeichen oder Ähnlichem ohne die erforderliche Genehmigung“. Allerdings sind mit dieser Vorschrift nicht alle irreführenden Verwendungen von Siegeln abgedeckt.

Allein die Vielfalt an Siegeln kann Verbraucher irritieren. Kritisch für die Akzeptanz bei Verbrauchern ist, dass nur wenige Siegel eine größere Bekanntheit haben. Auch ist die Zahl der Siegelanwender im Vergleich zur Gesamtzahl der Anbieter in digitalen Märkten eher begrenzt. Bislang werden die Standards dieser Siegel individuell vereinbart, es existieren keine Standardvorgaben, sodass Verbraucherinnen und Verbraucher sich informieren müssen, was sie jeweils bedeuten. Ein Versuch, mit definierten und überprüften Qualitätskriterien sowie einer gemeinsamen Informationsplattform verschiedene Internetsiegel zu empfehlen und bekannt zu machen, ist die Initiative D21. Hier wurden unter Beteiligung der Bundesregierung, von Anbietern und Verbrauchervertretern Kriterien definiert, auf die sich die Siegelinhaber verpflichten.<sup>211</sup>

Wesentlich für den Aussagegehalt eines Siegels ist es, ob und wie dessen Einhaltung überprüft wird. Kriterien hierbei sind die Überprüfung durch eine neutrale Stelle, Überprüfungen nach technischen oder rechtlichen Änderungen, Überprüfungen zur Sicherstellung einer fortdauernden Einhaltung der Kriterien und Mechanismen zur Konfliktregelung.

Die Sicherheits- und Vertrauenserwartungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern gehen teilweise deutlich über die Aspekte hinaus, die durch existierende Siegel abgedeckt werden. Empirische und qualitative Studien ergeben, dass die Signalwirkung von Siegeln, die nur für Einzelaspekte gelten (zum Beispiel Datenschutz, technisch sichere Zahlungsabwicklung) oftmals auf die gesamte Dienstleistung oder die Qualität des Gesamtprodukts übertragen werden.<sup>212</sup>

Diskutiert wird auch darüber, ob Siegel allein das Einhalten gesetzlicher Vorgaben bescheinigen dürfen oder grundsätzlich über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehen sollen.

Die Qualität der Anbieter gerade bei der Sicherheit und dem Schutz von Daten kann ebenfalls Gegenstand eines

<sup>209</sup> Die Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch haben gegen die Textfassung dieses Absatzes gestimmt und ein Sondervotum abgegeben (siehe Kapitel 4.1.7). Die Sachverständige Annette Mühlberg schließt sich diesem Sondervotum an.

<sup>210</sup> Vgl. Europäisches Parlament: Internal Market and Consumer Protection. Consumer behaviour in a digital environment. Brüssel: 2011. Online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201108/20110825ATT25258/20110825ATT25258EN.pdf>

<sup>211</sup> Weitere Informationen online abrufbar unter: <http://www.internet-guetesiegel.de>

<sup>212</sup> Vgl. Europäische Kommission: Special Eurobarometer 342 – Consumer empowerment. o. O.: 2011. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_342\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_342_en.pdf)

Siegels sein. Insbesondere hier haben Verbraucher nur sehr eingeschränkt eigene Möglichkeiten, die Angebote selbst nach diesen Kriterien zu überprüfen. Die Projektgruppe Datenschutz der Enquete-Kommission hat sich mit dem Thema Datenschutz-Gütesiegel und -audit ausführlicher beschäftigt.<sup>213</sup>

### 1.7.3 Qualitätsgarantie und Unabhängigkeit von Suchmaschinen und Angebotsverzeichnissen

Die Angebote im Internet sind so vielfältig, dass ohne Hilfestellung weder die ganze Fülle ersichtlich wäre noch gezielte Angebote auffindbar wären. Suchmaschinen und gezielte Verzeichnisse von Angeboten helfen, diese Informationsfülle zu erschließen.

Die Erwartungshaltung an die Ergebnisse von Suchmaschinen ist unterschiedlich. Einerseits sollen die Angebote des Internets möglichst umfangreich und anhand objektiver, nachvollziehbarer, akzeptierter Kriterien aufgezeigt werden. Solche Kriterien können zum Beispiel die Übereinstimmung mit den Suchkriterien, die Relevanz oder Aktualität der gefundenen Webseite sein. Andererseits kann die Erwartungshaltung darauf abzielen, nur aus persönlicher Sicht relevante Ergebnisse zu erhalten. Daran anknüpfend werden Informationen etwa aus der Surf- und Suchhistorie oder die Interessen von sozialen Kontakten mitberücksichtigt. Die Ergebnisse der Suchmaschine sind personalisiert; das bedeutet, die Ergebnisse der gleichen Suchanfrage fallen also verschieden aus, je nachdem, von welcher Person oder von welchem Rechner aus die Anfrage gestellt wird. Von Bedeutung ist daher, ob diese Auswahlkriterien für die Nutzerinnen und Nutzer vorher ersichtlich und leicht abwählbar sind beziehungsweise nur mit ihrer Zustimmung angewendet werden dürfen.

Unabhängig von dieser Frage hat die EU-Kommission am 30. November 2010 gegen das Unternehmen Google, das mit seiner Suchmaschine in Deutschland eine marktbeherrschende Stellung von 90 Prozent einnimmt, ein Kartellverfahren wegen des Verdachts wettbewerbswidriger Praktiken und des Missbrauchs der Marktmacht eingeleitet.

Das Unternehmen soll u. a. bei Produktanfragen im Rahmen der Suchmaschine von Google die Angebote anderer Suchdienste in den Ergebnissen vorsätzlich zu weit hinten angezeigt haben. Dies betraf u. a. auch Preisvergleichsportale, die – wie Suchmaschinen – den Nutzern die Angebote des Netzes erschließen sollen.<sup>214</sup>

<sup>213</sup> Vgl. Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Fünfter Zwischenbericht „Datenschutz, Persönlichkeitsrechte“. Bundestagsdrucksache 17/8999 vom 15. März 2012., u. a. Kapitel 2.2.4 und 3.21. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/089/1708999.pdf>

<sup>214</sup> Siehe u. a. Europäische Kommission: Statement of VP Almunia on the Google antitrust investigation. Pressemitteilung vom 21. Mai 2012. Online abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-372\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-372_en.htm?locale=en) sowie Statement by Vice President Almunia on the Google investigation. Pressemitteilung vom 18. Dezember 2012. Online abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-967\\_en.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-967_en.htm?locale=FR)

Darüber hinaus werden immer mehr bezahlte Suchmaschineneinträge integriert. Sie werden als Werbung gekennzeichnet. Der Unterausschuss Neue Medien des Deutschen Bundestages hat am 27. Februar 2012 zum Thema „Ist Suchmaschinenneutralität zur Auffindbarkeit redaktioneller Inhalte im Internet gewährleistet?“ ein öffentliches Expertengespräch durchgeführt, auf das an dieser Stelle verwiesen wird.<sup>215</sup>

Bislang wird kaum darüber geforscht, inwieweit die oben beschriebenen selektiven Auswahlmechanismen Nutzern bekannt sind und welche Auswirkung sie auf die Nutzung der Angebote im Internet haben.

Als Reaktion auf die verbreitete Aufzeichnung verschiedener Verhalten, das Erstellen von Profilen und die Auswertung von sozialen Kontakten existieren auch alternative Suchmaschinen, die datenschutzfreundliche Voreinstellungen haben. So genannte Meta-Suchmaschinen, die ihrerseits bei mehreren Suchmaschinen anfragen, ermöglichen es, nicht nur die Ergebnisse einer Suchmaschine zu erhalten.

Die Frage der Suchmaschinenneutralität ist von der Projektgruppe Kultur, Medien, Öffentlichkeit ausführlich erörtert worden. Daher wird auf den entsprechenden Zwischenbericht der Enquete-Kommission verwiesen.<sup>216</sup>

### 1.7.4 Digitale Bildungsmaterialien und deren Finanzierung

Eine Stärkung der Verbraucherbildung wird von allen Seiten als wichtige Maßnahme des Verbraucherschutzes gesehen. Bereits 1962 wies John F. Kennedy in einer Rede, in der erstmalig auf politischer Ebene eine Reihe von Verbraucherrechten postuliert wurde, auf das Recht auf Verbraucherbildung hin.<sup>217</sup> Auch die UNESCO, die Bildungsorganisation der Vereinten Nationen, hat im Jahre 1999 ein Recht auf Verbraucherbildung festgehalten.

„Auf den Punkt gebracht bedeutet Verbraucherbildung nichts anderes als theoretisches und angewandtes Alltagswissen. Verbraucherbildung vermittelt dabei die lebenslang notwendigen Kompetenzen, die jeder Mensch, ob jung oder alt, zur Bewältigung seiner Rolle als Konsument und zur Erfüllung seiner Wünsche benötigt. Insofern ähnelt diese Rolle, die Verbraucherbildung für den einzelnen Konsumenten spielt, dem Erlernen einer Kulturtechnik: Ihre Kerninhalte sind für die alltägliche Lebensführung unerlässlich.“<sup>218</sup> Für die Rolle als Ver-

<sup>215</sup> Das Protokoll der Anhörung ist online abrufbar unter: [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a22/a22\\_neue\\_medien/oeffentliche\\_Sitzungen/Suchmaschinenneutralitaet/protokoll.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a22/a22_neue_medien/oeffentliche_Sitzungen/Suchmaschinenneutralitaet/protokoll.pdf)

<sup>216</sup> Vgl. Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: 13. Zwischenbericht „Kultur, Medien, Öffentlichkeit“. Bundestagsdrucksache 17/12542. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/246/24667.html>

<sup>217</sup> Eine Übersicht der in dieser Rede erklärten Rechte der Verbraucher findet sich auf der Webseite von Consumers International, des internationalen Dachverbands der Verbraucherorganisationen: <http://www.consumersinternational.org/who-we-are/consumer-rights>

<sup>218</sup> Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Fürs Leben lernen: Verbraucherbildung ist Zukunft. Berlin: 2012. Online abrufbar unter: [http://www.verbraucherbildung.de/cps/rde/xbcr/verbraucherbildung/Brosch\\_Verbraucherbildung\\_web.pdf](http://www.verbraucherbildung.de/cps/rde/xbcr/verbraucherbildung/Brosch_Verbraucherbildung_web.pdf)

braucher in der digitalen Gesellschaft wird die Medienkompetenz als zusätzlich hinzukommende Qualifikation besonders hervorgehoben. Intensiv wurde hierzu in der Projektgruppe Medienkompetenz gearbeitet, auf deren Bericht an dieser Stelle verwiesen wird.<sup>219</sup>

Sowohl von öffentlichen Stellen, von Verbraucherorganisationen selbst, aber auch von der Wirtschaft werden Materialien zur Verbraucherbildung erstellt und Verbrauchern allgemein sowie auch Schulen zur Verfügung gestellt. Die Finanzierung von Bildungsmaterialien durch die Unternehmen, also den Anbietern der Produkte und Dienstleistungen, wird dabei durchaus kritisch gesehen. Einerseits trägt sie dazu bei, dass Materialien aktuell und umfangreich zur Verfügung stehen. Andererseits ist jeweils kritisch zu prüfen, ob die Inhalte anbieterneutral – also nicht der Werbung für bestimmte Produkte oder Dienstleistungen dienen – und am Ziel der Stärkung der Kompetenzen von Verbrauchern im Hinblick auf einen informierten und kritischen Umgang mit Rechten, Produkten und Anbietern ausgerichtet sind.

Es existieren Portale und Testberichte, in denen das vorhandene Material vorgestellt und anhand von Kriterien bewertet wird.<sup>220</sup>

## 1.8 Verbraucherorientierte Begleitforschung

Evidenzbasierte Forschung begleitet die politische Willensbildung. Aufgrund der Forschungsergebnisse kann politisches Handeln angestoßen oder geleitet werden. Die Forderung nach einer stärkeren empirischen Evidenz für die Bewertung und Planung politischer Maßnahmen wird von verschiedenen Seiten erhoben. Ziel ist es, zu überprüfen, ob politische Maßnahmen auch wirklich die intendierte Wirkung entfalten, oder das Kosten-Nutzen-Verhältnis solcher Maßnahmen zu erkennen.

Insbesondere wirtschaftsunabhängige Forschung über das tatsächliche Verhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern liegt nur in wenigen Bereichen vor. Einen besonders blinden Fleck bildet dabei derzeit das Verbraucherverhalten im Internet und der digitalen Welt. Es gibt als laufende Erhebung lediglich den (N)Onliner Atlas der Initiative D21.<sup>221</sup> Hier wird die Beteiligung nach soziodemografischen Faktoren aufgeschlüsselt. In bestimmten Auswertungen wird auch auf die Qualität der Nutzung eingegangen.

<sup>219</sup> Vgl. Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Zweiter Zwischenbericht „Medienkompetenz“. Bundestagsdrucksache 17/7286 vom 21. Oktober 2011. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/072/1707286.pdf>

<sup>220</sup> Vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ist das Projekt Materialkompass des Verbraucherzentrale Bundesverbands, in dem Materialien zur Verbraucherbildung für Schulen analysiert und anhand der dargelegten Kriterien bewertet werden. Weitere Informationen online abrufbar unter: <http://www.verbraucherbildung.de/materialkompass.html>

<sup>221</sup> Jährliche Studie der Initiative D21. Online abrufbar unter: <http://www.initiaved21.de/portfolio/nonliner-atlas>. Siehe etwa für 2012: Initiative D21 (Hrsg.): (N)Onliner Atlas 2012. o. O: 2012. Online abrufbar unter: <http://www.initiaved21.de/portfolio/nonliner-atlas>

## 1.8.1 Consumer Policy Toolkit – OECD<sup>222</sup>

Das Consumer Policy Toolkit ist ein Vorschlag der OECD. In dem zugehörigen Papier wird festgestellt, dass die Verbraucherbelange innerhalb der Forschung bisher unterrepräsentiert sind. Bereits in der Zusammenfassung heißt es: „Eine größere Auswahl und komplexere Märkte machen es Verbrauchern zunehmend schwer, den Wert von Produkten und Dienstleistungen zu vergleichen und zu beurteilen. Staatliche Behörden stehen ähnlichen Herausforderungen gegenüber wie Verbraucher, denn sie haben die Aufgabe, Verbraucher vor unlauteren Geschäftspraktiken und Betrug zu schützen.“<sup>223</sup> Das Toolkit bietet sodann ein Verfahren, um Entscheidungen auf allen Regierungsebenen anzustoßen. In einem sechsstufigen Verfahren sollen politische Entscheider von der Problemerkennung über die Messung der Schädigung der Verbraucherinnen und Verbraucher zu einer Entscheidung kommen, ob politische Maßnahmen gerechtfertigt sind oder nicht. Ein Politikprüfungsprozess für die Bewertung der Effizienz der Politik wurde entwickelt, um überprüfen zu können, ob die Ziele auf kosteneffiziente Weise erreicht werden.

## 1.8.2 Impact Assessment – Europäische Union<sup>224</sup>

Die EU hat mit dem Impact Assessment ein Tool zur Folgenabschätzung entwickelt, um soziale, ökonomische und ökologische Auswirkungen der Politik zu berücksichtigen und regulatorische Rahmenbedingungen vereinfachen und verbessern zu können.<sup>225</sup> Impact Assessments sollen für alle Vorschläge der Kommission durchgeführt werden. Darunter fallen Gesetzgebungsmaßnahmen ebenso wie Handlungsinstrumente. Abgeschlossen werden sollen Impact Assessments mit einem Bericht, in dem die relevanten Ergebnisse der Analyse komprimiert präsentiert werden sollen und über die bevorzugte Handlungsoption zu informieren sowie diese zu begründen ist. Am Impact Assessment der EU wird teilweise kritisiert, dass es nur wenig Anhaltspunkte für empirische Entscheidungshilfen bietet und vornehmlich zur Durchsetzung europäischer Positionen genutzt wird.

## 2 Handlungsempfehlungen<sup>226</sup>

Das Internet ermöglicht neue Formen der Kommunikation und des Austauschs, der Information und auch des

<sup>222</sup> Vgl. OECD: Consumer Policy Toolkit. 2010. Deutsche Zusammenfassung online abrufbar unter: <http://www.oecd.org/sti/consumerpolicy/45684835.pdf>

<sup>223</sup> OECD: Consumer Policy Toolkit. 2010. S. 1 der deutschen Zusammenfassung. Online abrufbar unter: <http://www.oecd.org/sti/consumerpolicy/45684835.pdf>

<sup>224</sup> Weitere Informationen hierzu unter: [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)

<sup>225</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/governance/impact/background/background\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/background/background_en.htm)

<sup>226</sup> Die Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch haben gegen die Textfassung dieses Kapitels gestimmt und ein Sondervotum abgegeben (siehe Kapitel 4.2). Die Sachverständige Annette Mühlberg schließt sich diesem Sondervotum an.

Wirtschaftsverkehrs. Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland nutzen bereits viele dieser Funktionalitäten. Viele von ihnen bestellen bereits regelmäßig Gebrauchsgegenstände online, führen ihre Bankgeschäfte von zuhause, nutzen andere Serviceangebote, vergleichen Preise und informieren sich über neue Produkte und Produktentwicklungen. Zugleich kommunizieren sie mit anderen Verbraucherinnen und Verbrauchern und geben beispielsweise entsprechende Empfehlungen über gekaufte Produkte ab.

Die Enquete-Kommission setzt daher auch in einer digitalen Gesellschaft auf das Ziel eines informierten und eigenverantwortlich handelnden Verbrauchers. Es müssen daher die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher zu starken Marktteilnehmern werden, die auf Augenhöhe mit den Anbietern stehen. Befähigung statt Bevormundung ist und bleibt dabei die Leitschnur.

Voraussetzung für die Nutzung der Chancen des Internets durch die Verbraucherinnen und Verbraucher ist jedoch, dass sie auf die Sicherheit im Internet und auf die zur Verfügung gestellten Informationen vertrauen können. Eine moderne Verbraucherpolitik muss daher Schutz vor Straftaten, insbesondere betrügerischen Machenschaften, und gesundheitlichen Gefahren sowie Datenschutz und Datensicherheit bieten.

Voraussetzungen hierfür sind wettbewerblich ausgestaltete Märkte, klare rechtliche Regelungen, Aufklärung und Verbraucherbildung, Information und Transparenz durch aussagekräftige Kennzeichnungen und Informationspflichten sowie eine effektive Rechtsdurchsetzung und Strafverfolgung.

Die konkrete Ausgestaltung der Rahmenbedingungen und Regelungen muss der jeweiligen Komplexität der Märkte und der Tragweite der Verbraucherentscheidungen sowie deren realem Verhalten Rechnung tragen und sich an ihren unterschiedlichen Verhaltensmustern ausrichten. Vor diesem Hintergrund gibt die Enquete-Kommission für den Bereich Verbraucherschutz folgende Handlungsempfehlungen:

## **2.1 Verbraucherschutzpolitik in der digitalen Gesellschaft**

### **Einrichtung eines Sachverständigenrates für Verbraucherfragen**

Die Enquete-Kommission empfiehlt, beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz einen Sachverständigenrat aufzubauen, der einmal jährlich einen „Lagebericht der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“ erstellt. Der bestehende Wissenschaftliche Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz könnte dahingehend aufgewertet und seine Kompetenzen erweitert werden.

### **Verbraucherbildung ist eine Aufgabe schulischer Allgemeinbildung**

Verbraucherbildung und die Vermittlung von Alltagskompetenzen gehören zum Lehrauftrag der Schulen. Dieser

kann sowohl durch die verbindliche Aufnahme von Inhalten der Verbraucherbildung in bereits bestehende Schulfächer – wie Hauswirtschaft, Wirtschaft, Arbeitslehre, Sozialwissenschaften, Biologie und Mathematik – erfüllt werden als auch in speziellen Kursen oder Fächern. Die Enquete-Kommission regt daher einen Kern von verbindlichen Fachinhalten an, der abgestimmt zwischen den Ländern gilt.

### **Verbraucher lernen lebenslang**

Das Prinzip lebenslangen Lernens ist gerade in der Verbraucherbildung und Weiterentwicklung der ökonomischen Alltagskompetenzen wichtig, denn die Anforderungen an die Bürgerinnen und Bürger als Verbraucher wandeln sich ständig. Die Enquete-Kommission sieht hierin eine wichtige Zukunftsaufgabe für Volkshochschulen, gemeinnützige Informationsdienste und Verbraucherorganisationen sowie für Angebote von Wirtschaftsverbänden, Unternehmen, Banken und Medien in Deutschland. Nur ein gemeinsames und abgestimmtes Handeln von Politik, Wissenschaft, Gesellschaft und Wirtschaft kann langfristig zu einer Verbesserung der Kompetenzen der Verbraucherinnen und Verbraucher führen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt dem Bund und den Ländern, sich für Verbraucherbildung für alle Bevölkerungsgruppen einzusetzen. Neben allgemeinen Angeboten sollten auch spezielle Angebote für junge Menschen und Familien, Senioren und Menschen mit Migrationshintergrund eröffnet werden. Souveränes Verbraucherverhalten ist schließlich ein wichtiger Bestandteil der Teilhabe in unserer Gesellschaft, stärkt das Zugehörigkeitsgefühl und vermittelt Selbstvertrauen.

## **2.2 Materiell-rechtliche Anforderungen**

### **Portabilität**

Das Urheberrecht sieht schon heute das Recht auf Privatkopie vor, allerdings darf das Original nicht kopierschutzgeschützt sein. Beim Erwerb ist dies jedoch vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht klar. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher eine vollständige und gut sichtbare Information des Verbrauchers über die Kopiermöglichkeiten vor dem Erwerb eines digitalen Werks. Das gilt auch für die vorhandenen Möglichkeiten einer Portabilität. Die Nutzerinnen und Nutzer müssen zumindest wissen, ob sie dauerhaft legal erworbene Werke nur auf einem Gerät abspielen oder nur mit einer bestimmten Software konsumieren können, damit sie selbst eine informierte Entscheidung im Wettbewerb der verschiedenen Angebote treffen können.

## **2.3 Technische Sicherheit im elektronischen Handel**

### **Datenschutz durch Technik**

Bei der Entwicklung neuer Geräte, Programme und Anwendungen muss künftig noch stärker geprüft werden, inwieweit Datenschutz ausreichend praktiziert wird und Auswirkungen auf den Schutz der Privatsphäre gegeben sind. Die Enquete-Kommission unterstützt daher eine

transparente, datensparsame, kontrollierbare und den Missbrauch vermeidende Technikgestaltung wie Privacy by Design.

## 2.4 Massenhafte Abmahnungen

### Unseriöse Geschäftspraktiken bekämpfen

Die Enquete-Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, Veränderungen im Bereich der Inkassodienstleistungen vorzunehmen. Gegen unseriöses Geschäftsgebaren muss einfacher und wirksamer vorgegangen werden können. Sie empfiehlt daher

- verbesserte Informationspflichten für Inkassounternehmen in Form einer ladungsfähigen Anschrift, über den angeblich zustande gekommenen Vertrag sowie über Zeitpunkt und Art und Weise des Vertragsabschlusses,
- die Verankerung von Sanktionen im Rechtsdienstleistungsgesetz.

Beispielsweise könnte ein abgestuftes System in Form von Rüge, Geldbuße, zeitlichem Verbot der Inkassotätigkeit für die qualifizierte Person und den Geschäftsführer bis hin zu einem Berufsverbot eingeführt werden.

## 2.5 Rechtsdurchsetzung

### Initiative „Klarheit und Wahrheit“

Die Enquete-Kommission spricht sich dafür aus, das Projekt „Klarheit und Wahrheit“ aus dem Bereich Lebensmittel (zum Beispiel das Portal lebensmittelklarheit.de) auch für andere Felder weiterzuentwickeln. Dabei können beispielsweise Muster für verständliche Energierechnungen oder kundenfreundliche Bedienungsanleitungen erarbeitet werden. Schließlich stärken entsprechende Portale und Handreichungen letztlich das Vertrauen zwischen Anbietern und Verbraucherinnen und Verbrauchern.

### Bundesweite Ausdehnung des Online-Schlichters

Die Enquete-Kommission spricht sich dafür aus, das bestehende Testverfahren Online-Schlichtung bundesweit auszuweiten. Gerade in Zeiten, in denen E-Commerce und die Nutzung des Internets stetig ansteigen, wächst auch der Bedarf an einer solchen Schlichtungsstelle. Wer online einkauft, möchte sich auch online beschweren können. So bietet eine Schlichtungsmöglichkeit für den Onlinehandel Verbraucherinnen und Verbrauchern im Fall von Nichtlieferungen oder verspäteten Lieferungen von Waren nach Zahlung per Vorkasse oder im Fall intransparenter Preisgestaltungen einfache und schnelle Unterstützung.

## 2.6 Verbraucherinformation

### Wegweiser für Verbraucher

Es gibt bereits Angebote, die unterschiedlichen Zielgruppen Verbraucherwissen digital, aber auch in anderer Form näherbringen. Beispiele dafür sind: „Verbraucherwissen

kompakt“ und das Online-Video „Verbraucherschutz in 100 Sekunden“ der Stiftung Verbraucherschutz (oder Portale wie [www.verbraucher-sicher-online.de](http://www.verbraucher-sicher-online.de) und [www.surfer-haben-rechte.de](http://www.surfer-haben-rechte.de)).

Die Enquete-Kommission sieht in diesem Bereich jedoch noch weitere Gestaltungsmöglichkeiten für eine wirksame und nutzerorientierte Übermittlung von Verbraucherinformationen. So könnten beispielsweise eine „Verbraucher-App“ und ein Online-Beratungsportal sowie ein Beratungstelefon für Verbraucherfragen niederschwellige Angebote für einen besseren und schnelleren Zugang zu hochwertigen Verbraucherinformationen darstellen. Sie begrüßt daher die Einführung eines zentralen Verbrauchertelefons mit Lotsenfunktion („Verbraucherlotse“) durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

## 2.7 Verbraucherorientierte Begleitforschung

### Erkenntnisse über Verbraucherinteressen, Marktbeobachtung und Verbraucherforschung

Für Entscheidungen des Gesetzgebers zur Verbraucherpolitik ist eine solide Datenbasis (Marktdaten, Verbraucherdaten etc.) erforderlich. Mit dem Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher<sup>227</sup> aus dem September 2012 wurde erstmalig die Lage für Verbraucherinnen und Verbraucher in den wichtigsten Konsumbereichen und Dienstleistungsmärkten systematisch und wissenschaftlich analysiert.

Die Enquete-Kommission regt an, die wissenschaftlichen Grundlagen der Verbraucherpolitik auf Bundes- und Landesebene weiter auszubauen und fortlaufend wissenschaftliche Untersuchungen hierzu in Auftrag zu geben. Neben der Marktanalyse aus der Perspektive der Verbraucherinnen und Verbraucher verdienen aber auch grundlegende verbraucherökonomische Fragen eine intensivere Untersuchung:

- Erkenntnisse zu Verbraucherverhaltenstendenzen,
- Qualität und Grenzen von Verbraucherinformation,
- Folgenabschätzung bei verbraucherpolitischen Entscheidungen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt daher die Entwicklung eines eigenen Wissenschaftsgebietes zur Erfassung und Bewertung verbraucherpolitischer Aktivitäten sowie zur Bereitstellung von Informationen und Erkenntnissen für politische Entscheidungsträger. Bund und Länder könnten sich finanziell an der Einrichtung von entsprechenden Stiftungslehrstühlen an Universitäten beteiligen.

<sup>227</sup> Vgl. Prognos AG: Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland (im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) vom Juli 2012. Weitere Informationen online abrufbar unter: <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2012/252-AI-GutachtenVerbraucher.html>

### 3 Bürgerbeteiligung

#### 3.1 Die Bürgerbeteiligung im Verlauf der Projektgruppenarbeit

Die Projektgruppe Verbraucherschutz hat sich am 11. Juni 2012 konstituiert. Wie bei anderen Enquete-Projektgruppen konnten interessierte Bürgerinnen und Bürger den Fortgang der Arbeiten dieser Projektgruppe auf der Internetseite der Enquete-Kommission verfolgen: Hier wurden u. a. Informationen über Mitglieder, Termine der grundsätzlich öffentlichen Projektgruppensitzungen, Tagesordnungen, Protokolle sowie die Berichte aus den Projektgruppensitzungen bereitgestellt.

Aktive Beteiligung war auf der Online-Beteiligungsplattform [enquetebeteiligung.de](http://enquetebeteiligung.de) gefragt. Bereits seit Anfang 2011 wurde hier dazu eingeladen, thematische Vorschläge für das Arbeitsprogramm der zukünftigen Projektgruppe Verbraucherschutz einzubringen. Für den entsprechenden Bereich der Projektgruppe auf der Plattform haben sich 132 Mitglieder<sup>228</sup> registriert.

Die inhaltliche Arbeit einer jeden Projektgruppe beginnt mit der Erstellung eines Arbeitsprogramms. Für die Projektgruppe Verbraucherschutz stand dieser Schritt in ihrer zweiten Sitzung am 2. Juli 2012 auf dem Programm. Hierbei haben die Mitglieder auch die bis zum 6. Juni 2012 auf der Beteiligungsplattform eingegangenen Beiträge unter verschiedenen Gesichtspunkten diskutiert. Teilweise konnten Anregungen nicht weiter verfolgt werden, weil der inhaltliche Bezug zu Internet und Digitalisierung fehlte. Im Übrigen verständigte man sich darauf, die Anregungen bei der weiteren Textarbeit an geeigneter Stelle zu berücksichtigen.

Das am 2. Juli 2012 verabschiedete Arbeitsprogramm der Projektgruppe wurde nachfolgend sowohl auf der Webseite der Enquete-Kommission als auch auf der Beteiligungsplattform veröffentlicht.

Die Arbeit der Projektgruppe Verbraucherschutz war von Anfang an durch ihre relativ kurze Laufzeit von nur sechs Monaten gekennzeichnet. Diese Tatsache bedingte einerseits eine ausgeprägte inhaltliche Straffung und bewusste Schwerpunktsetzung, begrenzte andererseits die Möglichkeiten, zusätzliche Fristen, etwa für Kommentierungen von Texten durch die Öffentlichkeit vorzusehen. Dennoch bestand zwischen dem 9. und 30. November 2012 die Möglichkeit, die bis zu diesem Zeitpunkt von der Projektgruppe konsensual verabschiedeten und nachfolgend auf der Plattform veröffentlichten Texte zu sichten und gegebenenfalls Änderungsvorschläge zu machen. Weitere Vorschläge für Handlungsempfehlungen im Bereich des Verbraucherschutzes konnten bis zum 23. November 2012 auf der Beteiligungsplattform eingereicht, diskutiert und bewertet werden. Auf diese Möglichkeiten der Beteiligung wurde auf der Beteiligungsplattform, in Beiträgen auf der Internetseite der Enquete-Kommission

und über Twitter hingewiesen. Weitere Vorschläge sind jedoch nicht eingegangen.

Die Beratung von Handlungsempfehlungen stand für die Projektgruppe Verbraucherschutz am 23. November 2012 und 10. Dezember 2012 auf der Tagesordnung. Hierbei wurden auch die mittlerweile 19 Vorschläge und Anregungen aus der Öffentlichkeit<sup>229</sup> nochmals in die Überlegungen einbezogen. Zu diesen Vorschlägen sind 21 Kommentare eingegangen und 154 Bewertungen abgegeben worden. Die Projektgruppe hat alle Vorschläge nochmals gesichtet, sich aber aus verschiedenen Gründen gegen die unmittelbare Übernahme in die Handlungsempfehlungen entschieden. So konnten einzelne Vorschläge durch die zwischenzeitliche Entwicklung in der Gesetzgebung als weitgehend überholt angesehen werden<sup>230</sup>, wurden bereits detailliert in anderen Zwischenberichten behandelt<sup>231</sup> oder wiesen einen nur mittelbaren Bezug zum Themenkreis der Projektgruppe auf.

Inhaltlich standen bei den Beiträgen bestimmte Bereiche im Vordergrund: dies waren zum einen Fragen möglicher Gesundheitsrisiken durch funkbasierte Geräte<sup>232</sup>, zum anderen die Gestaltung von Mobilfunktarifen und -verträgen<sup>233</sup>. In einigen Beiträgen ging es um diverse Schriftformerfordernisse bei im Internet abgeschlossenen Verträgen<sup>234</sup>. Weitere Themen waren wechselnde IPv6-Adressen<sup>235</sup>, der Einsatz von Druckerpatronen fremder Hersteller<sup>236</sup>, die Gestaltung von Webseiten mit kostenpflichtigen Inhalten<sup>237</sup>, die Vermeidung fehlerhafter Onlineüberweisungen<sup>238</sup>, barrierefreie Produktinformationen<sup>239</sup>, die Mitnahme der De-Mail-Adresse bei Anbieterwechsel<sup>240</sup> und eine staatliche „Geld-zurück-Garantie“ bei Einkäufen im Internet<sup>241</sup>.

Nachfolgend werden alle 19 Vorschläge aus der Bürgerbeteiligung in der Reihenfolge der erhaltenen Zustimmung im Wortlaut wiedergegeben. In Klammern ist das Stimmenverhältnis von Zustimmung zu Ablehnung des jeweiligen Vorschlags angegeben.<sup>242</sup> Etwaige Kommentare wurden nicht in die Dokumentation aufgenommen.

<sup>229</sup> Bei zwei weiteren Vorschlägen fehlte der Bezug zum Thema Internet und digitale Gesellschaft.

<sup>230</sup> So etwa der Vorschlag 7 „Richtlinien für die Gestaltung von Webseiten mit kostenpflichtigem Inhalt“. Seit Einführung der Buttonlösung zum 1. August 2012 kommt es im Internet nur dann wirksam zu einem Vertragsschluss, wenn die Verbraucherinnen und Verbraucher mit der Bestellung ausdrücklich bestätigen, sich zu einer Zahlung zu verpflichten. Das unbeabsichtigte Eingehen vertraglicher Verpflichtungen, etwa im Rahmen von Abo-Fallen, soll so verhindert werden.

<sup>231</sup> Dies gilt etwa für den Vorschlag 4 „Wechselnde IPv6-Adresse“.

<sup>232</sup> Vgl. dazu die Vorschläge 1, 2, 3, 6 und 8 in Kapitel 3.2.

<sup>233</sup> Vgl. dazu die Vorschläge Nummer 11, 12, 15 sowie auch 17 in Kapitel 3.2.

<sup>234</sup> Vgl. dazu die Vorschläge Nummer 10, 14, 19 in Kapitel 3.2.

<sup>235</sup> Vgl. dazu der Vorschlag Nummer 4 in Kapitel 3.2.

<sup>236</sup> Vgl. dazu der Vorschlag Nummer 5 in Kapitel 3.2.

<sup>237</sup> Vgl. dazu der Vorschlag Nummer 7 in Kapitel 3.2.

<sup>238</sup> Vgl. dazu der Vorschlag Nummer 9 in Kapitel 3.2.

<sup>239</sup> Vgl. dazu der Vorschlag Nummer 13 in Kapitel 3.2.

<sup>240</sup> Vgl. dazu der Vorschlag Nummer 18 in Kapitel 3.2.

<sup>241</sup> Vgl. dazu der Vorschlag Nummer 16 in Kapitel 3.2.

<sup>242</sup> Die angegebenen Stimmenzahlen geben den Stand vom 4. Dezember 2012 wieder.

<sup>228</sup> Stand 4. Dezember 2012.

### 3.2 Dokumentation der eingegangenen Vorschläge

#### Vorschlag 1

##### **Verbraucherschutz hinsichtlich Gesundheitsrisiken durch Mobilfunk (28:2)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Aufgrund der Einstufung aller hochfrequenten elektromagnetischen Felder durch die Internationale Krebsagentur (IARC), einer Teilorganisation der WHO, als möglicherweise krebserregend sowie weiterer bedenklicher Forschungsergebnisse hinsichtlich Gesundheitsrisiken, wird die rechtliche Umsetzung empfohlen

1. eines Verbots von Werbung für Funkkommunikationsanwendungen, die sich an Kinder unter 14 Jahren wendet, sowie eines Verbots von Werbung für Funktechniken mit Babys, (Klein-) Kindern und Schwangere;
2. von gut sichtbaren Warnhinweisen bezüglich möglicher Gesundheitsrisiken bei funkbasierten Geräten, insbesondere hinsichtlich des möglichen Krebsrisikos für Kinder;
3. einer Kennzeichnungspflicht für die Belastungswerte bei allen funkbasierten Geräten;
4. von gut sichtbaren Hinweisen bei allen funkbasierten Geräten, wie die Strahlenexposition der Geräte im Einzelnen reduziert bzw. vermieden werden kann;
5. genereller technischer Minimierungsvorschriften bezüglich funkbasierter Sendeanlagen/Geräte, wie z. B. alternativer Datenkabel sowie automatischer Abschaltfunktionen bei Nichtnutzung;
6. des Verbots des Einbaus von funkbasierten Mess- und Zählgeräten (Smart Meter) und Powerline Communication-Technik (PLC) in Wohngebäuden gegen den Willen der Bewohner.

Der Vorschlag wurde von BUND e. V. am 26. Juni 2012 angelegt.

#### Vorschlag 2

##### **Grenzwert-Senkung beim Funk (26:2)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Die Grenzwerte für Funkwellen müssen drastisch gesenkt werden. (Genauer:  $100 \mu\text{W}/\text{m}^2$  außerhalb des Schutzbereiches für elektromagnetische Strahlung von 100 kHz bis 30 GHz.) Damit lässt sich bei sorgfältiger Planung eine gute Kommunikation mit Handys durchführen, allerdings keine lückenlose Indoor-Versorgung. In Rheinland-Pfalz wird der neue Funk TETRA für Polizei und Rettungskräfte sogar für nur ein Zehntel davon (also für  $10 \mu\text{W}/\text{m}^2$ ) ausgelegt.

Dieser Grenzwert wurde bereits 2001 vom EU-Parlament und 2011 u. a. vom Europarat gefordert. Weitere Institu-

tionen wie die WHO-Behörde IARC (Internationale Agentur für Krebsforschung) und viele Behörden im Ausland haben auf die Schäden durch elektromagnetische Strahlung ausdrücklich hingewiesen. Nur die deutsche Regierung ist diesen Warnungen gegenüber taub.

Die jetzigen Grenzwerte sind weder mit dem Bundesimmissionsschutzgesetz noch mit dem Grundgesetz vereinbar. Das Bundesimmissionsschutzgesetz fordert den Schutz der Menschen vor schädlichen Umwelteinwirkungen. Elektromagnetische Strahlung mit den jetzigen Grenzwerten, wie sie von Mobilfunk-Sendemasten ausgehen, sind nachweisbar gesundheitsgefährdend und stellen daher eine schädliche Umwelteinwirkung dar. Eine Verschärfung der Grenzwerte ist außerdem deshalb geboten, weil der Staat verpflichtet ist, die körperliche Unversehrtheit des Einzelnen vor Gefahren zu schützen. Es sprechen außerdem gravierende Anhaltspunkte für die Annahme, dass die Bundesregierung sich schon damals (1996) bei der Festsetzung der Grenzwerte einseitig hat beraten lassen und dies sich bis heute nicht geändert hat: Führende Berater der Bundesregierung stehen in dem Ruf, institutionell mit den Interessen der Mobilfunkindustrie vernetzt zu sein. Die derzeitigen Grenzwerte verstößen daher auch gegen das Demokratieprinzip.

Der Vorschlag wurde von Kompetenzinitiative am 29. Juni 2012 angelegt.

#### Vorschlag 3

##### **Angabe des SAR-Werts auf der Außenverpackung von Mobilfunkgeräten (11:0)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Hersteller von Handys, sogenannten Smartphones sowie anderen mobilen Endgeräten einige für die Sicherheit des Verbrauchers sehr wesentliche Informationen – soweit überhaupt – erst im Kleingedruckten der Bedienungsanleitung geben.

Ein für den Kaufinteressenten unter gesundheitlichen Aspekten wesentliches Datum ist die Spezifische Absorptionsrate (SAR) eines Endgeräts in W/kg. Sie ist ein Maß für die vom Körper bei der Benutzung des Geräts aufgenommene Strahlungsenergie und damit gleichzeitig ein gewisser Maßstab für die mit der Nutzung des jeweiligen Geräts einhergehenden gesundheitlichen Risiken und Nebenwirkungen. Bislang wird die SAR von den Handy-Herstellern allenfalls in der Bedienungsanleitung mitgeteilt.

Um den Verbraucher bereits vor dem Kauf über diese wichtige Kennzahl zu informieren, um eine Auswahl des Geräts unter diesem Aspekt zuzulassen, sowie auch um die SAR im Interesse des Gesundheitsschutzes als Wettbewerbselement zu etablieren, wird vorgeschlagen, die Hersteller mobiler Endgeräte für die Zukunft gesetzlich zu verpflichten, den SAR-Wert des jeweiligen Geräts deutlich sichtbar auf der Außenverpackung anzugeben.

Hierbei sollte eine einheitliche gesetzliche Regelung innerhalb der EU im Interesse der Verbraucher wie auch der Industrie angestrebt werden.

Der Vorschlag wurde von Diagnose-Funk e. V. am 6. März 2012 angelegt.

#### Vorschlag 4

##### **Wechselnde IPv6-Adresse (11:1 Stimmen)<sup>243</sup>**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Mit der Einführung von IPv6 könnte ein großes Datenschutzproblem entstehen, wenn der vordere Teil der Internetadresse sich nicht mehr regelmäßig ändern sollte, wie es früher mit dynamischen IPv4-Adressen der Fall war, als es noch Adressknappheit gab. Daher sollte aus Datenschutzgründen eine wechselnde Anschlusskennung vorgeschrieben werden, sodass Unternehmen diese Adressen keinen Personen zuordnen können und so keine Persönlichkeitsprofile erstellen können.

Siehe auch: <https://datenschutz.enquetebeteiligung.de/proposal/659-Anonymit%C3%A4timZeitaltervonIPv6>

Der Vorschlag wurde von TAE am 27. September 2011 angelegt.

#### Vorschlag 5

##### **Druckerhersteller dürfen nicht Fremdpatronen per Chip aussperren (10:0)<sup>244</sup>**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Damit ein Kunde nicht durch quersubventionierte Druckerpreise in seiner Kaufentscheidung verwirrt wird, sollten Patronen alternativer Hersteller explizit erlaubt sein und nicht vom Hersteller durch einen speziellen Chip verhindert werden dürfen.

Der Vorschlag wurde von TAE am 28. September 2011 angelegt.

<sup>243</sup> Das Thema wechselnder IPv6-Adressen war Gegenstand in der Projektgruppe Datenschutz, Persönlichkeitsrechte. Zur Verpflichtung von Internet-Zugangsanbietern, wechselnde IPv6-Adressen anzubieten, wird auf den entsprechenden Zwischenbericht verwiesen: Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Fünfter Zwischenbericht „Datenschutz, Persönlichkeitsrechte“. Bundestagsdrucksache 17/8999 vom 15. März 2012, S. 84. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/089/1708999.pdf>. Weiterhin hat sich die Projektgruppe Zugang, Struktur, Sicherheit im Netz mit dieser Frage befasst: Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Neunter Zwischenbericht „Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz“. Bundestagsdrucksache 17/12541 vom 18. März 2013. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/246/24667.html>

<sup>244</sup> Im Kapitel 1.1.1.4 „Gerätehoheit“ wird auf ähnlich gelagerte Fragen bei der Nutzung von Software auf Tablet-PCs, Smartphones und Spielekonsolen hingewiesen.

#### Vorschlag 6

##### **Einfache Deaktivierungsmöglichkeit von Funk-Funktionen und Kabeloption bei Geräten der Heim- und Unterhaltungselektronik (10:0)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Die Marktentwicklung auf dem Gebiet der Heim- und Unterhaltungselektronik zeigt, dass ein stetig wachsender Teil der angebotenen Geräte mit Funk-Funktionen zur drahtlosen Datenübertragung, insbesondere WLAN-Funktionen ausgestattet wird. Dies betrifft beispielsweise Fernsehgeräte oder Spielekonsolen für Kinder. Teilweise werden begleitende Kabeloptionen nicht mehr angeboten.

Zum Schutz der Verbraucher, die sich oder andere den mit der drahtlosen Datenübertragung einhergehenden Risiken und Nebenwirkungen nicht aussetzen möchten oder – wie im Falle elektro-(hyper)sensibler Personen – nicht ohne erhebliche akute Beeinträchtigungen aussetzen können, sollte es gesetzlich vorgeschrieben werden, dass Funk-Funktionen an elektronischen Geräten auf einfache Weise deaktiviert werden können. Hersteller sollten darüber hinaus verpflichtet werden, als Alternative stets die technische Möglichkeit der herkömmlichen Datenübertragung per Kabel durch entsprechende Anschlüsse an ihren Geräten vorzusehen.

Die Bundesregierung sollte sich in diesem Zusammenhang für eine mindestens im Rahmen der EU einheitliche länderübergreifende Regelung einsetzen, denn international einheitliche verbraucherfreundliche Standards und Normen liegen im Interesse der Verbraucher wie auch der Gerätehersteller.

Der Vorschlag wurde von Diagnose-Funk e. V. am 29. Februar 2012 angelegt.

#### Vorschlag 7

##### **Richtlinien für die Gestaltung von Webseiten mit kostenpflichtigem Inhalt (7:0)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Es gibt im Netz Seiten, die kostenpflichtige Inhalte bereitstellen, z. T. verbunden mit einer vertraglichen Mindestlaufzeit. Der Preis wird dabei sehr geschickt verdeckt und die Kostenpflichtigkeit kaschiert. Hier wäre eine Richtlinie sinnvoll, welche die Gestaltung regelt, d. h. Sichtbarkeit des Preises, der Vertragsart usw.

Der Vorschlag wurde von mnedic am 29. April 2011 angelegt.

#### Vorschlag 8

##### **Warnhinweise zu Gesundheitsgefahren auf mobilen Endgeräten (7:1)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass ein großer und wachsender Teil der über das Internet abgewi-

ckelten Kommunikation über funkbasierte mobile Endgeräte wie Smartphones und mobil eingesetzte Computer erfolgt. Die von der Industrie angebotenen Möglichkeiten des „Anytime Anywhere Communication and Computing“ werden von Verbraucherseite begierig und weitgehend unkritisch aufgegriffen. Abgesehen von den sozialen und psychologischen Folgen der totalen Vernetztheit und ständigen Erreichbarkeit fehlt es auf Verbraucherseite auch weitgehend an einem Problembewusstsein für die mit dem Einsatz funkbasierter Anwendungen verbundenen gesundheitlichen Risiken und Nebenwirkungen. Ein seit etlichen Jahren und weiterhin wachsender Fundus an wissenschaftlichen Studien weist auf nicht gering zu schätzende gesundheitliche Risiken und Nebenwirkungen der heutzutage verwendeten digitalen Funktechniken hin. Die Warnung der Weltgesundheitsorganisation vom Mai 2011, nach der die bei Mobilfunkgeräten verwendete Strahlung „möglicherweise karzinogen“ sei, wurde von den Massenmedien nur am Rande vermeldet und hat in der breiten Bevölkerung soweit ersichtlich keine Verhaltensänderungen – wie etwa einen vorsichtigeren Umgang mit Mobiltelefonen – gezeitigt.

Zum Schutz der Verbraucher, die funktechnische Geräte wie Mobiltelefone, WLAN-Router oder Tablet PCs kaufen und verwenden, insbesondere der Kinder und Jugendlichen, steht der Staat daher in der dringenden Verantwortung, die Bevölkerung vor den – vor allem bei langzeitiger und intensiver Nutzung möglicherweise schwerwiegenden – gesundheitlichen Risiken und Nebenwirkungen eines unreflektierten und unkontrollierten Einsatzes dieser Geräte zu warnen.

Diagnose Funk schlägt vor, dass bis auf Weiteres mobile Endgeräte nur mit einem deutlich sichtbaren Warnhinweis verkauft werden dürfen, der etwa folgenden Inhalt haben könnte:

*„Der Bundesgesundheitsminister warnt:*

*Die von diesem Gerät im Betrieb ausgehende elektromagnetische Strahlung ist nach neuester Einschätzung der Weltgesundheitsorganisation möglicherweise krebserregend. Zudem bestehen fundierte wissenschaftliche Hinweise, nach denen diese Strahlung das Nervensystem, das Hormonsystem sowie andere biologische Systeme stören kann.*

*Minimieren Sie daher im eigenen Interesse die Nutzung dieses Geräts und weichen sie nach Möglichkeit zu Kommunikationszwecken auf kabelgebundene Lösungen aus.“*

Der Vorschlag wurde von Diagnose-Funk e. V. am 20. Februar 2012 angelegt.

#### Vorschlag 9

##### **Online-Fehlüberweisungen vermeiden: Empfänger prüfen, Überweisungen zurückbuchen (5:0)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Banken sollten wieder gesetzlich verpflichtet werden, zu prüfen, ob der Empfängernummer mit der Empfänger-Kontonummer übereinstimmt. Banken, die dabei einen Fehler

begehen, sollten schadensersatzpflichtig sein. Dazu sollte vom BSI eine verbindliche technische Richtlinie entworfen werden, die festlegt, wie für eine gegebene Kontonummer der Empfängername überprüft werden kann, noch bevor die Überweisung getätigt wird.

Herkömmliche Überweisungen und Online-Überweisungen sollten bis nach Ablauf einer gewissen Verjährungsdauer sowohl für Privatpersonen als auch Vereine und Unternehmen oder beliebige andere Personen zurückbuchen lassen. Dafür sollte der Empfänger eine Nachricht erhalten, dass eine Zurückbuchung angefordert wird. Diese kann er zustimmen oder verweigern. Falls er dies verweigert, sollte seine Identität für den Rechtsweg freigegeben werden.

Der Vorschlag wurde von TAE am 26. Juli 2011 angelegt.

#### Vorschlag 10

##### **Schriftform festschreiben für Verträge mit fester Laufzeit (5:0)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Momentan lassen sich sehr leicht unbeabsichtigt am Telefon oder im Internet Verträge abschließen, die den Kunden dann für eine feste Laufzeit binden. Die Möglichkeit des Widerspruchs wird dabei viel zu selten wahrgenommen bzw. oft vergessen. Gerade die berüchtigten Abofallen verlassen sich oft darauf, dass die Opfer einfach zahlen, anstatt zu widersprechen.

Im Interesse der Kunden sollten daher Verträge mit fester Laufzeit (wie Mobilfunkverträge und Abonnements) einer nachträglichen schriftlichen Genehmigung bedürfen. Mit entsprechenden Verträgen, die im Rahmen von sog. Haustürgeschäften (siehe §312 BGB), also z. B. an der Haustür oder in den Geschäftsräumen des Verkäufers (z. B. Mobilfunk-Shop) abgeschlossen werden, könnte ähnlich verfahren werden.

Da hier eine oft längere feste Laufzeit (i. d. R. 12 Monate) vorliegt, ist es dem Anbieter sicher zuzumuten, noch einmal schriftlich nachzufragen. So wird dem Kunden eine zusätzliche Bedenkzeit eingeräumt, was ja auch die Intention der bisherigen Widerspruchslösung ist. Es geht bei dem Vorschlag ausschließlich um Verträge mit fester Laufzeit und nicht um z. B. Kaufverträge.

Der Vorschlag wurde von mx880 am 9. September 2012 angelegt.

#### Vorschlag 11

##### **Mobilfunknetz unabhängige Mobilfunktarife vorschreiben (3:0)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Es ist wettbewerbsverzerrend, wenn Mobilfunk-Flatrates nur auf das Mobilfunknetz bestimmter Anbieter begrenzt

sind. Daher sollten alle Tarife unabhängig vom Mobilfunknetz des Angerufenen sein.

Der Vorschlag wurde von TAE am 21. September 2011 angelegt.

#### Vorschlag 12

##### **SMS-Info über Mobilfunkkosten europaweit (3:0)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Bisher werde ich von meinem Mobilfunkanbieter nach jedem Einloggen des Mobiltelefons in ein ausländisches Netz per SMS über die anfallenden Kosten von Telefonaten und SMS informiert. Bei einer Zugfahrt mit dem ICE von Köln nach Brüssel ist das mehr als lästig, da die Verbindung wiederholt unterbrochen und neu aufgebaut wird. Pro Fahrt können bis zu 14 (vierzehn) SMS anfallen! Eine Anfrage beim Mobilfunkanbieter ergab die Auskunft, sie seien gesetzlich dazu verpflichtet, den Kunden über die anfallenden höheren Kosten zu informieren. Ich wünsche mir ein Gesetz, das diesen Unfug der einloggesteuerten SMS nicht vorschreibt. Mir würde die schlichte Information auf der monatlichen Rechnung vollkommen ausreichen. Mir stellt sich gelegentlich die Frage, ob man in gesetzgebenden Kreisen den Bürger, der in der Lage ist mit einem Mobiltelefon umzugehen, für nicht intelligent genug hält, sich zu merken, dass das Telefonieren aus dem Ausland teurer ist/sein kann. Auch wenn das Mobiltelefon mittlerweile in den bildungsfernen Schichten seine Verbreitung gefunden hat, sehe ich keinen Anlass, den Kunden permanent mit solchen SMS bombardieren zu müssen. Stellen Sie diesen Unfug bitte ab!

Der Vorschlag wurde von WKH am 20. Januar 2012 angelegt.

#### Vorschlag 13

##### **Kleingedrucktes abschaffen (3:0)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Ziel: Effektiver Verbraucherschutz durch leicht konsumierbare Produktinformation.

Kleingedrucktes wird in der letzten Zeit auch im Fernsehen eingeblendet. Mal abgesehen davon, dass es gar nicht zeitlich lesbar ist, ist es auch von der Schriftgröße nicht lesbar.

Was ist der Sinn von Kleingedrucktem? Umweltschutz? Verschleierung von unangenehmen Tatsachen durch Erschweren der Zugänglichkeit? Sonstiges?

Ich vermute auch Diskriminierung. Werden Menschen durch Kleingedrucktes nicht diskriminiert? Wenn man gezwungen ist, Hilfsmittel einzusetzen, weil ein Produkttext nicht auf „normale“ Weise zu erschließen ist?

Vergrößerungsgläser an Einkaufswagen statt normalgroße Schrift? (Wie die hier)

Ich fordere ein Umdenken. Barrierefreie Produktinformation statt Kleingedrucktem.

Der Vorschlag wurde von TimFox am 12. März 2012 angelegt.

#### Vorschlag 14

##### **Abo-Fallen: Anbieter müssen die erhaltene Kündigung schriftlich bestätigen (3:0)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Obwohl ich fristgemäß bei einem Abo (Ernährung) gekündigt habe, wurden mir noch drei Zahlungsaufforderungen mit schlimmen Drohungen geschickt.

Der Vorschlag wurde von garten84 am 24. März 2012 angelegt.

#### Vorschlag 15

##### **Europäischer Mobilfunk-Binnenmarkt (3:1)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Preise für Telefonate, SMS und Internet sollten europaweit einheitlich sein. Dies soll die Bürger besonders vor überhöhten Rechnungen im Urlaub oder auf Geschäftsreisen schützen. Gleichzeitig soll damit der Wettbewerb verstärkt werden, da nun Anbieter verschiedener Länder gleichberechtigt miteinander konkurrieren. Dazu sollte es eine europäische Börse geben, auf der der europäische Preis für Telefon, SMS und Internet verhandelt wird. Ähnlich dem Internet sollte es Peering-Abkommen geben. Auch europaweite Flatrates sollten ermöglicht werden. Diese Flatrates dürfen aus Kapazitätsgründen auch eine Geschwindigkeitsbegrenzung nach Übertragung mehrerer Gigabyte enthalten.

Der Vorschlag wurde von TAE am 27. September 2011 angelegt.

#### Vorschlag 16

##### **Geld-zurück-Garantie für jeden Internet-Einkauf (3:1)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Jeder Internet-Einkauf sollte mit einer staatlichen Geld-zurück-Garantie abgesichert sein, sodass ein Kunde selbst dann bei Rückgabe des Produkts oder Nichterhalt sein Geld zurück erhält, wenn der Anbieter pleitegeht. Dazu sollten Anbieter verpflichtet werden, Gebühren für eine entsprechende staatliche Geld-zurück-Versicherung zu zahlen.

Der Vorschlag wurde von TAE am 30. August 2011 angelegt.

## Vorschlag 17

**Portierungsantrag von Telefonnummer auch bei falschen Daten (1:0)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Fehlerhafte Daten wie ein falsch geschriebener Name oder auch eine falsche Anschrift sollten einen Portierungsantrag nicht behindern. Stattdessen ist ausreichend Zeit zu geben, damit der neue Provider bzw. der Kunde korrigierte Daten liefern kann.

Der Vorschlag wurde von TAE am 27. September 2011 angelegt.

## Vorschlag 18

**Wechsel des De-Mail-Anbieters ohne Änderung der De-Mail-Adresse (1:0)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Es sollte möglich sein, den De-Mail-Anbieter zu wechseln, ohne dass sich die De-Mail-Adresse ändert. Dazu sollte der Anbieternamen nicht in der Adresse enthalten sein. Die Auflösung der E-Mail-Adresse (abc@de-mail.de bzw. abc@betriebsname.de-mail.de) sollte dann komplett (inklusive Benutzernamen vor dem @-Zeichen) über DNS aufgelöst werden, ähnlich dem ENUM-Verfahren.

Der Vorschlag wurde von TAE am 19. Oktober 2011 angelegt.

## Vorschlag 19

**Persönliche Unterschrift für alle Internet-Verträge verlangen, um Internetkriminalität zu verhindern (1:4)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags:

Einklagbare Verträge bedürfen grundsätzlich der persönlichen Unterschrift der Vertragspartner.

Der Vorschlag wurde von tedyard am 2. November 2011 angelegt.

**4 Sondervoten****4.1 Sondervoten zu Kapitel 1****4.1.1 Sondervotum der Fraktion der SPD sowie der Sachverständigen Alvar Freude, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 1.1.2.2 Verbraucherleitbilder<sup>245</sup>**

An dieser Darstellung wird kritisiert, dass hier wieder das Dichotom der „mündige Verbraucher“ versus der entmündigte oder sorglose Verbraucher zugrunde gelegt wird. Es

<sup>245</sup> Die Sachverständige Annette Mühlberg schließt sich diesem Sondervotum an.

wird entgegengehalten, dass angesichts der Vielzahl an Informationen, die aufgenommen und bewertet werden sollen, bestimmte Vertragsfreiheiten zu Lasten der Verbraucher nicht zulässig sein dürfen. Dies führt nicht zur Entmündigung, sondern zur Entlastung der Verbraucher. Informationsüberflutung, strategisch aufgebaute Informationen und Entscheidungsalternativen sind in der Verhaltensökonomie und Psychologie gut untersuchte Strategien, die von Unternehmen auch systematisch zum Nachteil der Verbraucher eingesetzt werden (siehe u. a. Dan Ariely: Denken hilft zwar, nützt aber nichts<sup>246</sup>).

**4.1.2 Sondervotum der Fraktion der SPD sowie der Sachverständigen Alvar Freude, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 1.1.2.3.1 Verringerung von Informationsasymmetrien durch neue Informationsquellen<sup>247</sup>**

Viele dieser individuellen Angebote bieten Verbrauchern nützliche und aktuelle Informationen. Sie können jedoch keine Alternative sein zu standardisierten Produkttests wie die der Stiftung Warentest, bei denen Testdesigns konzipiert und von Experten evaluiert werden sowie Tests unter kontrollierten Bedingungen ablaufen. (Siehe u. a. <http://www.test.de/unternehmen/testablauf/>)

Überdies ist ausgeschlossen, dass Unternehmen selbst auf die Bewertung Einfluss nehmen können. Siehe auch: Probleme auf Bewertungsportalen.

Um die Aktualität der Informationen bei Produkten mit schnellen Produktzyklen und hohem Interesse der Verbraucher zu gewährleisten, hat die Stiftung Warentest überdies eine besondere Kategorie eingeführt, bei der laufend die neu auf den Markt kommenden Produkte getestet werden und die Ergebnisse abrufbar sind.

**4.1.3 Sondervotum des Sachverständigen padeluun, der Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 1.4 Verbraucherdatenschutz<sup>248</sup>****Regelungen zum Einsatz von RFID**

Eine immer größere Verbreitung erfahren so genannte RFID-Chips: kleine Funkchips, mit denen im Handel Produkte versehen werden, um die Lieferkette besser nachverfolgen und die Logistik optimieren zu können. Diese Chips sind so klein, dass sie beispielsweise in (Wasch-)Etiketten eingenäht oder in Verpackungen eingeschweißt werden können und so teilweise für den Kunden unsicht-

<sup>246</sup> Ariely, Dan: Denken hilft zwar, nützt aber nichts. Warum wir immer wieder unvernünftige Entscheidungen treffen. München: 2008.

<sup>247</sup> Die Sachverständige Annette Mühlberg schließt sich diesem Sondervotum an.

<sup>248</sup> Die Sachverständige Annette Mühlberg schließt sich diesem Sondervotum an.

bar bleiben, da die Hersteller und Verkäufer zur Kenntlichmachung bisher nicht verpflichtet sind. Anders als bei der Kennzeichnung von Waren durch Strichcodes kann ein Lesevorgang von Kundinnen und Kunden nicht wahrgenommen werden, da der Auslesevorgang unsichtbar per Funk erfolgt.

Problematisch sein kann dabei die Möglichkeit der Zuordnung von Produkten oder Vorgängen zu bestimmten Personen. Das ursprünglich unpersönliche Datum (zum Beispiel die eindeutige Hardware-ID des Funkchips, die lediglich aus einer fortlaufenden Nummer besteht) wird durch fortwährendes Mitführen des Chips zu einem personenbeziehbaren Datum. So kann beispielsweise ein in den Einkaufswagen integrierter Chip Informationen darüber erfassen, welche Produkte der ihn schiebende Kunde einkauft, aber auch darüber, wie lange er sich vor einem bestimmten Regal aufhält, in welcher Weise er sich durch den Laden bewegt usw. Über eine Kundenkarte oder bei der Bezahlung kann diese Erfassung theoretisch auch mit weiteren Daten des Kunden zusammengeführt werden. Es kann also ein Bewegungs- und Konsumprofil von ihm erstellt werden. Dies könnte beispielsweise dazu genutzt werden, ihm Produkte zu bestimmten Preisen anzubieten, in Abhängigkeit von seinen sonstigen Kaufgewohnheiten.

Falls Chips beim Verlassen des Ladens nicht deaktiviert oder entfernt werden, können sie theoretisch auch außerhalb weiter verfolgt werden. Dritte können zudem unbemerkt Zugriff hierauf erlangen. Voraussetzung ist hierfür allerdings, dass sie mit entsprechenden Lesegeräten nahe an den RFID-Chip herankommen – hier sind Reichweiten von bis zu acht Metern bei den neueren Generationen von RFID-Chips Standard. Eine weitere Voraussetzung ist, dass sie sich weiter ausbreiten, als es heute noch der Fall ist. Das enorme Potenzial, das in dieser Technik steckt, wird – das ist der erklärte Willen der Industrie – zu einer weiten Verbreitung von Lesegeräten an allen möglichen Stellen des täglichen Lebens führen. Mittlerweile sind auch in deutschen Reisepässen und Personalausweisen RFID-Chips mit geringerer Reichweite enthalten, ebenso wie in vielen Fahrkarten des Nahverkehrs, in der Bahn-card 100 oder in den Mensakarten an den Universitäten.

Ein Merkmal der Technik ist, dass jedes Lesegerät jeden Chip des spezifizierten Standards auslesen muss. Es kann technisch nicht gesichert werden, dass Funkchips der Firma X ausschließlich von Lesegeräten, die die Firma X betreibt, gelesen werden können. Auch die Lesegeräte von Firma Y und Z lesen die Chips aus und geben die Daten an die Middleware weiter, die über das weitere Schicksal der erfassten Informationen entscheidet.

Die meisten vorstellbaren Verknüpfungsszenarien sind nach geltendem Datenschutzrecht nicht zulässig – vor allem nicht ohne Wissen oder Einwilligung des Verbrauchers. Allerdings hat sich gezeigt, dass einmal erfasste Daten Begehrlichkeiten wecken. So ist heute – mit den Erfahrungen aus 20 Jahren digital vernetzter Gesellschaft – sehr wohl zu schließen, dass bereits jetzt Businesspläne geschmiedet werden, die dazu führen, dass Daten syste-

matisch gesammelt, gehandelt, ausgewertet und genutzt werden.

Einige der Risiken können, so ist die Aussage von Industrievertretern, auch leicht vermieden werden. So können RFID-Etiketten nach Kauf eines Kleidungsstücks oder Produkts leicht entfernt oder auch automatisch deaktiviert werden. Werden Chips – zum Beispiel aus Kleidung – nicht standardmäßig nach dem Kaufvorgang entfernt, wird das in der Regel dazu führen, dass Kundinnen und Kunden die Chips nicht entfernen – und sie werden damit „trackbar“. Auch eine elektronische Deaktivierung birgt eine intensive Gefahr: Da Menschen diese Deaktivierung nicht prüfen können und auch nie sicher sein können, dass die Chips aus der Ferne wieder aktiviert werden können, werden sie stets mit einem Gefühl der Beobachtbarkeit belastet und könnten ihr Verhalten entsprechend ändern.<sup>249</sup> Eine Möglichkeit, über die Erfassung der per Funk unbemerkt ausgelesenen Daten selbst zu entscheiden, haben Bürgerinnen und Bürger nicht. Einer solche Gesellschaft – das hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1983 konstatiert – ist das Leben von Demokratie nicht oder nur schwer möglich.

Um Datenschutzrisiken, die durch die Möglichkeiten der RFID-Technologie entstehen können, bereits zu Beginn der Nutzung von RFID-Technik zu minimieren, hat die EU-Kommission im Jahr 2009 eine Empfehlung herausgegeben, zu der im April 2011 eine Selbstverpflichtung von der Industrie unterzeichnet wurde: Der „Rahmen für die Folgenabschätzung in Bezug auf den Datenschutz und die Wahrung der Privatsphäre bei RFID-Anwendungen“.<sup>250</sup> Dieser wurde auch durch die Artikel-29-Arbeitsgruppe der europäischen Datenschutzaufsichtsbehörden geprüft.<sup>251</sup> Darin ist festgelegt, dass Unternehmen vor dem Einsatz von Funk-Chips mit einem vorgegebenen

<sup>249</sup> Vgl. hierzu auch Bundesverfassungsgericht im so genannten Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, 1 ff., 43): „Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. [...] Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist. Hieraus folgt: Freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Dieser Schutz ist daher von dem Grundrecht des Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 GG umfasst. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.“

<sup>250</sup> Vgl. Europäische Kommission: PIA Framework. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/rfid/pia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/rfid/pia/index_en.htm)

<sup>251</sup> Vgl. Artikel-29-Datenschutzgruppe der Europäischen Union: Stellungnahme 9/2011 zu dem überarbeiteten Vorschlag der Branche für einen Rahmen für Datenschutzfolgenabschätzungen für RFID-Anwendungen. o. O.: 2011. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2011/wp180\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2011/wp180_de.pdf)

„Privacy Impact Assessment“ (PIA) prüfen, ob datenschutzrechtliche Risiken auftreten könnten und wie diese minimiert oder ausgeschlossen werden können. Die Systematik für diese Prüfung wurde von Wissenschaftlern in Zusammenarbeit mit Unternehmen entwickelt und durch einen Leitfaden des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) konkretisiert.<sup>252</sup> Durch solche Prüfungen soll sichergestellt werden, dass Szenarien wie die oben geschilderten (zum Beispiel fehlende Aufklärung der Verbraucher über RFID-Tags) nicht eintreten. Es ist noch zu früh, um abschließend zu beurteilen, inwieweit sich diese Vorgehensweise bewährt hat. Die Praxis zeigt, dass die Information nicht gewährleistet ist. So weist der mittelständische Modebetrieb Gerry Weber nur in sehr wenigen von ihm selbst betriebenen Modeläden auf die Chips hin. Bei Shop-in-Shop-Systemen ist die Information der Kundinnen und Kunden nicht vorgesehen und fehlt durchweg komplett. Die Firma weigert sich ebenfalls, die Chips standardmäßig an der Kasse zu entfernen.

**4.1.4 Sondervotum der Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 1.5 Abmahnungen und Verbraucherschutz**

**Sicherstellung des Verbraucherschutzes bei massenhaften Abmahnungen**

Die Abmahnwellen wegen Urheberrechtsverletzungen gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern verbunden mit hohen Anwaltskosten reißen nicht ab. Laut einer im Juni 2012 erfolgten repräsentativen Umfrage von Infratest dimap im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes sind rund sechs Prozent der Bundesbürger ab 14 Jahren schon einmal abgemahnt worden, also etwa 4,3 Millionen Menschen.<sup>253</sup> Der Verein gegen den Abmahnwahn e. V. geht im Jahr 2011 von 218 000 Abmahnungen aus (2008 von 250 000, 2009 von 453 000 und 2010 von 575 000). Eine amtliche Statistik liegt nicht vor. Die notwendige Neuausrichtung des Urheberrechts mit dem Ziel, einen fairen und gerechten Ausgleich der Interessen von Urhebern, Verwertern und Nutzern sicherzustellen, wurde in der Projektgruppe Urheberrecht abgehandelt.<sup>254</sup> So war im Allgemeinen auch die erforderliche

Neujustierung des Verhältnisses zwischen sachgerechter und notwendiger Rechtsdurchsetzung auf der einen Seite und dem Phänomen des „Geschäftsmodells Massenabmahnung“ auf der anderen Seite Teil der Beratungen. Die Projektgruppe Verbraucherschutz richtet ihren Fokus gleichwohl gezielt auf den Verbraucherschutz bei massenhaften Abmahnungen auf Grund von Urheberrechtsverletzungen im Internet, um speziell die Verbraucherperspektive zu beleuchten und die zwischenzeitlichen politischen Diskussionen und ergangene Rechtsprechung bezüglich des Themas aufzugreifen.

**1. Richterliche Prüfung bezüglich der massenhaften Herausgabe von IP-Adressen**

In Fällen von Urheberrechtsverletzungen im Internet ist eine Ermittlung des vermeintlichen Rechtsverletzers nur über den Internetzugangsanbieter im Rahmen des Auskunftsanspruchs nach § 101 Absatz 2 Urheberrechtsgesetz (UrhG) möglich. Dieser kennt den Namen und die Anschrift des Anschlussinhabers der im Zuge der Urheberrechtsverletzung protokollierten IP-Adresse. Der Auskunftsanspruch schafft somit die Voraussetzung, Urheberrechtsverletzungen abzumahnern. Bei deutschen Internetzugangsanbietern werden monatlich circa 300 000 IP-Adressauskünfte von Anschlussinhabern erfragt.

Die IP-Adressen werden mittels bestimmter Software von spezialisierten Firmen im Auftrag der Rechteinhaber ermittelt. Problematisch ist, dass diese Software nicht immer beweissicher arbeitet, sodass es auch zu Verwechslungen der Anschlussinhaber kommen kann. Das OLG Köln hat dazu in einer Entscheidung vom 20. Januar 2012 festgestellt, dass die Software aus diesen Gründen jetzt regelmäßig von einem unabhängigen Gutachter überprüft und das aktuelle Gutachten der Antragstellung beigelegt werden muss.<sup>255</sup> Hinzu kommt, dass es bei dynamischen IP-Adressen immer wieder zu Zuordnungsproblemen kommen kann. Ein Anschlussinhaber kann also mit einer Abmahnung bedacht werden, obwohl die ihm zugeordnete IP-Adresse tatsächlich einem anderen gehört. Eine solche fehlerhafte Zuordnung kann der Anschlussinhaber aber kaum beweisen, da die IP-Adressen bei den Internet-Service-Providern nach der Beauskunftung gelöscht werden.

Nach dem Gesetzeswortlaut des § 101 Absatz 2, 9 UrhG ist ein Auskunftsanspruch gegenüber Internetzugangsanbietern nur gegeben, wenn eine Rechtsverletzung „in gewerblichem Ausmaß“ vorlag. Die Gerichte legen den Begriff des gewerblichen Ausmaßes äußerst weit aus, sodass es zu massenhaften Auskünften auf der Basis richterlicher Beschlüsse kommt. So werten angerufene Gerichte unter bestimmten Voraussetzungen die öffentliche Zugänglichmachung bereits einer einzigen Datei als Verletzungshandlung im „gewerblichen Ausmaß“.<sup>256</sup> Die Rechtspre-

<sup>252</sup> Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: Technical Guidelines RFID as Templates for the PIA-Framework. Bonn: 2010. Online abrufbar unter: [https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/Publications/TechGuidelines/TG03126/TG\\_RFID\\_Templates\\_for\\_PIA\\_Framework\\_pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/Publications/TechGuidelines/TG03126/TG_RFID_Templates_for_PIA_Framework_pdf.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>253</sup> Vgl. hierzu auch Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Studie zu Abmahnungen 2012. Online abrufbar unter: <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Urheberrecht-Abmahnungen-Studie-infratest-2012-2.jpg>

<sup>254</sup> Vgl. hierzu Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Dritter Zwischenbericht „Urheberrecht“. Bundestagsdrucksache 17/7899 vom 23. November 2011. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/078/1707899.pdf>

<sup>255</sup> Vgl. OLG Köln, Beschluss vom 20. Januar 2012 – 6 W 242/11. Online abrufbar unter: [http://www.justiz.nrw.de/nrwe/olgs/koeln/j2012/6\\_W\\_242\\_11\\_Beschluss\\_20120120.html](http://www.justiz.nrw.de/nrwe/olgs/koeln/j2012/6_W_242_11_Beschluss_20120120.html)

<sup>256</sup> OLG München, Beschluss vom 26. Juli 2011 – 29 W 1268/11 (Spielfilm); OLG Hamburg, Urteil vom 17. Februar 2010 – 5 U 60/09; OLG Köln, Beschluss vom 27. Dezember 2010 – I-6 W 155/10, 6 W 155/10.

chung unterscheidet dabei nicht, ob jemand als Privatperson beziehungsweise „normaler Verbraucher“ handelt oder als Mitglied einer kommerziell agierenden Plattform.

Der BGH hat in seinem Beschluss vom 19. April 2012 entschieden, dass der Auskunftsanspruch nicht voraussetzt, dass eine Rechtsverletzung im gewerblichen Ausmaß vorliegt. Der Begriff des gewerblichen Ausmaßes beziehe sich nicht auf die Rechtsverletzung, sondern die Tätigkeit des Internetzugangsproviders. Der Auskunftsanspruch sei demzufolge voraussetzungslos bei jeder Urheberrechtsverletzung zu gewähren.<sup>257</sup>

Diese gerichtlichen Entscheidungen stehen nicht im Einklang mit den Beweggründen des deutschen und des EU-Gesetzgebers. In der Beschlussempfehlung des Deutschen Bundestages im Gesetzgebungsverfahren für das Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums wird auf den Erwägungsgrund der einschlägigen EU-Richtlinie verwiesen, nach dem Rechtsverletzungen in gewerblichem Ausmaß vorliegen, wenn sie „zwecks Erlangung eines unmittelbaren oder mittelbaren wirtschaftlichen oder kommerziellen Vorteils vorgenommen werden. Handlungen, die in gutem Glauben von Endverbrauchern vorgenommen werden, sind hiernach in der Regel nicht erfasst.“<sup>258</sup>

## 2. Abmahngebühren – Deckelung der Rechtsanwaltskosten und Schadenersatz

Mit dem bereits erwähnten Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums<sup>259</sup> ist am 1. September 2008 erstmals eine urheberrechtliche Spezialregelung zu Abmahnungen bei Urheberrechtsverletzungen in Kraft getreten. Der neue § 97a UrhG sollte einen besseren Ausgleich der Interessen aller Beteiligten erreichen und Verbraucherinnen und Verbraucher vor „überzogenen Forderungen in einfach gelagerten Fällen“ schützen.<sup>260</sup>

Die Rechtsanwaltskosten, für die Verbraucherinnen und Verbraucher bei Abmahnungen wegen Urheberrechtsverletzungen im Internet aufkommen müssen, stehen dennoch häufig in keinem Verhältnis zu der Schwere der Rechtsverletzung. Nach Rückmeldung von den Verbraucherzentralen werden bei einzelnen Urheberrechtsverletzungen durch Privatpersonen, die nicht einmal bewusst

begangen worden sein müssen, Forderungen in Höhe von durchschnittlich 700 Euro<sup>261</sup> geltend gemacht.

Zudem hat der Verletzte gemäß § 97 Urheberrechtsgesetz (UrhG) einen Anspruch auf Schadenersatz. Die Höhe des Schadenersatzanspruchs kann mit Hilfe von drei Berechnungsvarianten ermittelt werden. Die Höhe kann sich anhand

- a) des konkreten Schadens, insbesondere des entgangenen Gewinns oder
- b) des Verletzergewinns oder
- c) der Schadensberechnung nach Lizenzanalogie berechnen.

Bei den ersten beiden Berechnungsvarianten besteht das Problem, dass ein konkreter Schaden oder ein konkreter Verletzergewinn in irgendeiner Form beziffert werden muss, was sich in der Praxis oftmals als schwierig erweist. Daher findet zur Schadensberechnung, sofern dies überhaupt in den Abmahnschreiben differenziert dargelegt wird, bei Abmahnungen wegen Urheberrechtsverletzungen in der Regel die Lizenzanalogie Anwendung. Danach wird die Schadenshöhe auf der Grundlage des Betrages errechnet, den der Verletzer als angemessene Vergütung hätte entrichten müssen, wenn er die Erlaubnis zur Nutzung des verletzten Rechts eingeholt hätte.

Im Rahmen der Abmahnschreiben wird den Verbraucherinnen und Verbrauchern häufig ein scheinbar für sie günstiger Vergleichsvorschlag in Form der Bezahlung eines Pauschalbetrages für die Abgeltung von Rechtsanwaltsgebühren und Schadenersatzforderungen unterbreitet.

Die Erfahrung zeigt, dass die Regelung in § 97a Absatz 2 UrhG zur Begrenzung der Abmahnkosten nicht den gewünschten Erfolg gebracht hat. Auf Grund der mehrfachen Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wie „einfach gelagert“ oder „unerhebliche Rechtsverletzung“ sowie „gewerbliches Ausmaß“ kommt die Norm in der Praxis bisher kaum zur Anwendung. Dies zeigt sich auch darin, dass nach mehr als vier Jahren seit Inkrafttreten kaum Rechtsprechung hierzu ergangen ist. Die Deckelung greift insbesondere deshalb nicht, weil § 97a UrhG selbst sowie die dazugehörigen Gesetzesmaterialien kaum Anhaltspunkte bieten, anhand derer eine Definition der genannten Begriffe möglich ist. Beispielhaft nennt der Gesetzentwurf das öffentliche Zugänglichmachen eines Stadtplanausschnitts, eines Liedtextes auf einer privaten Homepage und die Verwendung eines Lichtbildes in einem privaten Angebot einer Internetversteigerung. Die Verletzung von Urheberrechten in Online-Tauschbörsen ist hingegen nicht explizit erwähnt. Im Ergebnis hängt es fast ausschließlich von den subjektiven Wertungen des Anwenders ab, auf welche Fälle § 97a Absatz 2 UrhG an-

<sup>257</sup> Vgl. Beschluss vom 19. April 2012 – I ZB 80/11.

<sup>258</sup> Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht, Bundestagsdrucksache 16/8783 vom 9. April 2008, S. 50. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/087/1608783.pdf>. Vgl. hierzu auch Nummer 14 der Erwägungsgründe der Richtlinie 2004/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums (ABl. EU Nr. L 157 S. 45). Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:157:0045:0086:de:PDF>

<sup>259</sup> Gesetz vom 7. Juli 2008 (BGBl. I S. 1191).

<sup>260</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 16/5048 vom 20. April 2007, S. 48; online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/050/1605048.pdf> sowie Beschlussempfehlung und Bericht, Bundestagsdrucksache 16/8783 vom 9. April 2008, S. 50; online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/087/1608783.pdf>

<sup>261</sup> Vgl. Verbraucherzentrale NRW: Verbraucherzentrale NRW und Minister Rammel warnen: „Bundesregierung schützt Internetnutzer nicht vor Abmahnung und Abzocke“. Pressemitteilung vom 14. März 2012. Online abrufbar unter: <http://www.vz-nrw.de/UNI135002847321036/link1042181A>

wendbar ist. Auch die vorhandene Rechtsprechung ist sich uneins bei der Auslegung. So hat das AG Frankfurt am Main § 97a Absatz 2 UrhG in einem Fall, in dem ein Tauschbörsennutzer eine einzige Musikdatei zum Download angeboten hatte, für anwendbar erklärt.<sup>262</sup> Das AG München hingegen argumentierte in einem Fall, in dem ein Hörbuch in einer Tauschbörse angeboten wurde, dass eine „unerhebliche Rechtsverletzung“ kaum vorliegen könne, wenn „mehrere 100 000 Nutzer“ darauf zugreifen können.<sup>263</sup>

Ein weiteres Problem liegt darin, dass ein faktischer Zusammenhang zwischen den Tatbestandsmerkmalen des „gewerblichen Ausmaßes“ im Auskunftsanspruch nach § 101 Absatz 2, 9 UrhG und der „unerheblichen Rechtsverletzung“ aus § 97a Absatz 2 UrhG besteht. Dieser Zusammenhang spielt gerade bei Urheberrechtsverletzungen in Tauschbörsen eine erhebliche Rolle. Um Urheberrechtsverletzungen in Tauschbörsen nach § 97a Absatz 2 UrhG abmahnen zu können, ist in den allermeisten Fällen die Geltendmachung des Auskunftsanspruches nach § 101 Absatz 2, 9 UrhG erforderlich. Das angerufene Gericht wertet die öffentliche Zugänglichmachung eines Albums oder lediglich eines einzigen Titels nicht selten als Verletzungshandlung im „gewerblichen Ausmaß“.<sup>264</sup> Einmal dieser Kategorie zugeordnet, könnte argumentiert werden, dass konsequenterweise dieselbe Handlung bei der Entscheidung über die Höhe der Abmahngebühren nach § 97a Absatz 2 UrhG nicht als „unerhebliche Rechtsverletzung“ eingestuft werden kann. Aus der Gesetzesbegründung ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber diesen normativen Zusammenhang gesehen und gewollt hat.

Die Situation der Verbraucherinnen und Verbraucher könnte sich infolge der oben unter 1. („Richterliche Prüfung bezüglich der massenhaften Herausgabe von IP-Adressen“) erwähnten Entscheidung des BGH zu § 101 UrhG noch verschärfen. Die Entscheidung könnte zur Folge haben, dass die Anzahl der Abmahnungen wegen Urheberrechtsverletzungen noch zunimmt, da der Auskunftsanspruch nach § 101 Absatz 9 UrhG nun voraussetzungslos zu gewähren ist. Das Problem massenhafter Abmahnungen mit unverhältnismäßig hohen Rechtsanwaltsgebühren besteht somit weiter fort und hat aufgrund des Beschlusses des BGH noch an Brisanz gewonnen.

### 3. Haftung für Urheberrechtsverletzungen Dritter

#### Störerhaftung

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit Abmahnungen wegen Urheberrechtsverletzungen im Internet ist die so genannte Störerhaftung. Im Regelfall, in dem Verbraucherinnen und Verbraucher das Internet von zu Hause nutzen, erfolgt dieser Zugang über einen Internet-Ser-

vice-Provider (ISP), mit dem ein Vertrag besteht. Für diese ISP sieht das Telemediengesetz eine Haftungsbeschränkung vor, wonach der ISP nicht für Urheberrechtsverletzungen haftet, die ein Kunde im Internet begeht.

Neben WLAN-Angeboten der Access-Provider, deren Kerngeschäft darin besteht, Nutzern öffentlichen Zugang zum Internet zu bieten, gibt es auch zahlreiche WLANs, die zum Beispiel von Hotels oder Gaststätten lediglich als zusätzlicher Service für ihre Kunden betrieben werden. Ander als bei den Access-Providern ist die Frage der Haftung bei diesen (gewerblichen) Anbietern oftmals unklar, da es sich nicht um klassische Telekommunikationsdienstleister handelt und daher nicht abschließend geklärt ist, ob sie sich auf die Haftungsregelungen des Telemediengesetzes berufen können und ob sowie in welchem Umfang von ihnen auch unter dem Gesichtspunkt der von den Gerichten insbesondere bei Urheberrechtsverletzungen angenommenen Störerhaftung Schutzmaßnahmen verlangt werden. Daher stellt der Betrieb von öffentlichen WLANs für diese Betreiber ein beträchtliches wirtschaftliches Risiko dar. Der weitere Ausbau von öffentlichen WLAN-Zugängen wird so verhindert.

Darüberhinaus ist in den vergangenen Jahren auch die Zahl von privaten, offenen WLANs und von Gemeinschaftsinitiativen stark angestiegen. Ein Internetanschluss wird nicht selten von mehreren Personen, die im selben Haushalt leben, genutzt. Insbesondere bei Wohngemeinschaften nutzen die Mitbewohner häufig den Anschluss eines Bewohners. Wird eine Urheberrechtsverletzung begangen, kann meist nicht eindeutig geklärt werden, welche dieser Personen die Urheberrechtsverletzung tatsächlich begangen hat. Die Rechteinhaber können über den Auskunftsanspruch nach § 101 UrhG lediglich erfahren, wer der Inhaber des Anschlusses ist, von dem aus die Urheberrechtsverletzung begangen wurde. In solchen Fällen wird dann in der Regel der Anschlussinhaber im Rahmen der Störerhaftung zur Verantwortung gezogen und abgemahnt. Anders als bei den ISP handelt es sich beim Anschlussinhaber in diesen Fällen nicht um einen klassischen Telekommunikationsanbieter. Es ist daher umstritten, ob die Haftungsbeschränkungen des TMG auch für ihn gelten. Ebenso unklar ist, ob und in welchem Umfang vom Anschlussinhaber Schutzmaßnahmen verlangt werden können.

Der BGH hat 2010 in einem Urteil entschieden, dass der Inhaber eines privaten WLAN-Anschlusses für Rechtsverletzungen unberechtigter Dritter haftet, wenn er seinen Router nicht mit einer marktüblichen Verschlüsselung sichert und sein Anschluss somit auch unberechtigten Dritten gegenüber offensteht.<sup>265</sup> Eine höchstrichterliche Rechtsprechung, ob eine Haftung des Inhabers auch bei einem zwar gegen Dritte gesicherten, aber von Haushaltsmitgliedern oder Mitbewohnern benutzten Anschluss besteht, ist bislang nicht ergangen. So befasste sich das Urteil des BGH nicht mit der Frage, ob und wenn ja welche Vorkehrungen der Anschlussinhaber im Verhältnis zu Mitbewohnern treffen muss. Ebenfalls enthält es keine Aussagen zu Familienmitgliedern.

<sup>262</sup> AG Frankfurt am Main, Urteil vom 1. Februar 2010 – Az. 30 C 2353/09-75.

<sup>263</sup> Vgl. AG München, Urteil vom 11. November 2009 – Az. 142 C 14130/09.

<sup>264</sup> Vgl. ebd.

<sup>265</sup> Vgl. BGH, Urteil vom 12. Mai 2010 – I ZR 121/08 (Sommer unseres Lebens).

### Haftung für (minderjährige) Kinder und Ehegatten

Begehen minderjährige Kinder des Anschlussinhabers über den Anschluss der Familie eine Rechtsverletzung, stellt sich ebenfalls die Frage, inwieweit dieser für die daraus resultierenden Schäden haftbar ist beziehungsweise welche Sicherungs- und Aufsichtspflichten bestehen. Häufig gehen Gerichte davon aus, dass die Eltern weitgehende Sorgfaltspflichten dahingehend haben, dass ihre Kinder das Internet nicht auf unerlaubte Weise nutzen, sodass Eltern in der Regel für ihre Kinder haften.<sup>266</sup> Teilweise wird dies nur dann angenommen, wenn der Anschlussinhaber konkrete Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Nutzung seines Anschlusses hat.<sup>267</sup> Im Verhältnis eines Ehepartners als Anschlussinhaber zum anderen Ehepartner wird die Auffassung vertreten, dass es keine vergleichbaren Kontrollpflichten wie im Verhältnis der Eltern zu minderjährigen Kindern gibt.<sup>268</sup>

Der BGH hat nun am 15. November 2012<sup>269</sup> entschieden, dass Eltern nicht für illegale Downloads ihrer Kinder haften, wenn sie diese darüber belehrt haben, dass die Teilnahme an Tauschbörsen verboten ist. Eltern sind nicht verpflichtet, die Nutzung des Internets durch das Kind zu überwachen, den Computer des Kindes zu überprüfen oder dem Kind den Zugang zu sperren. Damit schafft der BGH Rechtssicherheit für Eltern.

### 4. Fliegender Gerichtsstand

Bei Urheberrechtsverletzungen im Internet gilt der so genannte fliegende Gerichtsstand, der aus Verbrauchersicht nachteilig ist. Fliegender Gerichtsstand bedeutet, dass der Rechteinhaber sich aussuchen kann, vor welchem Gericht er seine Forderung geltend macht. Dies ermöglicht Rechteinhabern nicht nur, das Gericht mit der für sie günstigsten Rechtsprechungspraxis zu wählen. Es führt auch zu einer sehr uneinheitlichen Entscheidungspraxis der Gerichte. Zudem liegt hier ein finanzieller Nachteil für Verbraucherinnen und Verbraucher, da sich der Aufwand und die Kosten teilweise erheblich erhöhen, wenn der Verhandlungsort nicht der Wohnsitz ist. Dies könnte die Bereitschaft der Verbraucher zu einem außergerichtlichen Einlenken beeinflussen und das ohnehin unausgeglichene Kräfteverhältnis der Parteien weiter zu Lasten der Verbraucher verschieben.

### 5. Schutz vor unseriösen Inkassounternehmen

Inkassounternehmen sind Marktteilnehmer, deren Geschäft darin besteht, Forderungen bei Schuldnern geltend zu machen und im Zweifel beizutreiben. In der Branche gibt es jedoch auch unseriöse Unternehmen.

<sup>266</sup> Vgl. OLG Köln, Urteil vom 23. März 2012 – I-6 U 67/11, 6 U 67/11 – sowie Beschluss vom 04. Juni 2012 – I-6 W 81/12, 6 W 81/12.

<sup>267</sup> Vgl. OLG Frankfurt, Beschluss vom 20. Dezember 2007 – 11 W 58/07.

<sup>268</sup> Vgl. OLG Köln, Urteil vom 24. März 2011 – I-6 W 42/11, 6 W 42/11 – sowie Urteil vom 16. Mai 2012 – Az. I-6 U 239/11, 6 U 239/11.

<sup>269</sup> Vgl. BGH, Urteil vom 15. November 2012 – I ZR 74/12. Pressemitteilung des Gerichts online abrufbar unter: <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=Aktuell&nr=62207&linked=pm>

Eine Auswertung von rund 4 000 Verbraucherbeschwerden durch die Verbraucherzentralen<sup>270</sup> hat ergeben, dass in der Hälfte der Fälle nicht nachvollziehbare Gebühren, Auslagen oder Zinsen erhoben worden sind. Dadurch werden eigentlich berechnete Forderungen gegen Verbraucherinnen und Verbraucher mit unseriösen Gebührenforderungen aufgebläht. Die Gesamtforderungen erhöhten sich dadurch von rund 490 000 Euro als Summe der Hauptforderungen auf rund 750 000 Euro.<sup>271</sup> Unseriöse Inkassopraktiken beziehen sich auf verschiedene Bereiche des Abmahnwesens. Einer von diesen Bereichen ist das Abmahnwesen bei Urheberrechtsverletzungen. Die angegebenen Zahlen erfassen hingegen sämtliche Bereiche des Abmahnwesens.

Werden die aus Urheberrechtsverletzungen resultierenden Forderungen gegen Verbraucherinnen und Verbraucher durch einen Rechtsanwalt durchgesetzt und beigetrieben, so unterliegen die Gebühren, die dieser erheben darf, den Regeln des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes (RVG). Hier ist in Anlehnung an den Streitwert des einzelnen Falles genau geregelt, wie hoch die Anwaltsgebühren sind. Die außergerichtlichen Gebühren, die Inkassounternehmen auch bei der Eintreibung von Forderungen aus Urheberrechtsverletzungen erheben, unterliegen hingegen keinen gesetzlichen Vorgaben. Eine höchstrichterliche Rechtsprechung zu den Grenzen der außergerichtlichen Inkassokosten liegt bislang nicht vor. Die Instanzgerichte wenden unterschiedliche Grenzen an, die vom 0,65-fachen bis zum 1,5-fachen der Gebühr reichen, die ein Rechtsanwalt nach dem RVG geltend machen kann.<sup>272</sup>

### 6. (Automatisierte) Warnhinweise, Privatisierung der Rechtsdurchsetzung

Warnhinweismodelle sind Modelle, bei denen nach Urheberrechtsverstößen im Internet Warnungen an den Anschlussinhaber verschickt sowie das weitere Surfverhalten und die persönlichen Daten des Betroffenen gespeichert werden. Wird von demselben Anschluss erneut eine Urheberrechtsverletzung begangen, so treten Sanktionen wie die Sperrung des Internetanschlusses durch den Provider in Kraft.<sup>273</sup>

Das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) diskutiert seit Ende 2008 im Rahmen eines „Wirtschaftsdialogs zur Bekämpfung der Internetpiraterie“ mit Rechteinhabern und Internetzugangspornidern (ISP) sowie seit März diesen Jahres auch Verbrauchervertretern Möglichkeiten der Zusammenarbeit zur Verbesserung des Urheberrechts-

<sup>270</sup> Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Auswertung von Verbraucherbeschwerden zu Zahlungsaufforderungen von Inkassounternehmen. Berlin: 2011. Online abrufbar unter: <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbr/vzbv/Inkasso-Auswertung-vzbv-2011.pdf>

<sup>271</sup> Vgl. Ergebnisse der Studie aus vorheriger Fußnote in Zahlen online abrufbar unter: <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbr/vzbv/Inkasso-Ergebnisse-vzbv-2011.pdf>

<sup>272</sup> Vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz, Entwurf eines Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken vom 12. März 2012, S. 35.

<sup>273</sup> Vgl. hierzu Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Dritter Zwischenbericht „Urheberrecht“. Bundestagsdrucksache 17/7899 vom 23. November 2011. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/078/1707899.pdf>

schutzes. In diesem Zusammenhang wurde im Februar 2012 eine Studie<sup>274</sup> über Modelle zur Versendung von Warnhinweisen durch ISP an Nutzer bei Urheberrechtsverletzungen veröffentlicht.

In der Studie wird ein so genanntes vorgerichtliches Mitwirkungsmodell vorgeschlagen. Ein solches Warnhinweismodell wird von den Befürwortern als besseres und wirksameres Modell der vorgerichtlichen und präventiven Bekämpfung von Urheberrechtsverletzungen angesehen, welches die massenhaften Abmahnungen ersetzen soll. Danach stellen Rechteinhaber eine Urheberrechtsverletzung unter Ermittlung der IP-Adresse fest und übermitteln diesen Sachverhalt an die ISP. Diese versenden eine aufklärende Warnung an den der IP-Adresse zugeordneten Anschlussinhaber. Zugleich legen die ISP den Namen des Anschlussinhabers und den Vorwurf aus der erteilten Warnung in einer intern geführten Liste ab. Auch hierüber informieren sie den Anschlussinhaber. Ab einer bestimmten Anzahl von Verstößen wird die anonymisierte Liste dem Rechteinhaber übergeben. Der Rechteinhaber kann dann im Wege des gerichtlichen Auskunftserforschens nach § 101 UrhG den Namen und die Anschrift des Anschlussinhabers herausverlangen, um diesen anschließend abzumahnern. Die BMWi-Studie kommt zum Ergebnis, dass ein solches Vorgehen nach deutschem und europäischem Recht zulässig sei.

Der Verband der deutschen Internetwirtschaft (eco) hat ein Gegengutachten<sup>275</sup> veröffentlicht. Dieses kommt zu dem Ergebnis, dass Warnhinweismodelle aus rechtspolitischen und rechtlichen Gründen nicht mit dem Gesetz vereinbar sind. Hauptargumente hierfür seien u. a. die mit einem solchen Verfahren einhergehende Privatisierung der Rechtsdurchsetzung, Verstöße gegen das Fernmeldegeheimnis sowie datenschutzrechtliche Bedenken.

Bei automatisierten Warnhinweismodellen wären zusätzlich zu den genannten Aspekten die Implikationen von Filtersystemen zu bedenken, die die Datenströme inhaltlich überwachen müssten, um Urheberrechtsverletzungen überhaupt feststellen zu können. Es ist fraglich, ob dies unter Wahrung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sowie des Fernmeldegeheimnisses verfassungsrechtlich möglich ist.

## 7. ACTA

Das Anti-Counterfeiting Trade Agreement<sup>276</sup>, kurz ACTA, ist ein internationales Handelsabkommen, welches die Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums international vereinheitlichen sollte. Das Abkommen wurde von einigen Staaten in Abstimmung mit

<sup>274</sup> Vgl. Schwartmann, Rolf: Vergleichende Studie über Modelle zur Versendung von Warnhinweisen durch Internet-Zugangsanbieter an Nutzer bei Urheberrechtsverletzungen. o. O.: 2012. Online abrufbar unter: <http://www.bmw.de/DE/Mediathek/publikationen,did=474202.html>

<sup>275</sup> Vgl. Hoeren, Thomas: Kurzgutachten zur BMWi-Studie über Modelle zur Versendung von Warnhinweisen durch Internet-Zugangsanbieter an Nutzer bei Urheberrechtsverletzungen. Münster: 2012. Online abrufbar unter: [http://politik.eco.de/files/2012/03/20120227-Hoeren-eco-Gutachten\\_final-2702.pdf](http://politik.eco.de/files/2012/03/20120227-Hoeren-eco-Gutachten_final-2702.pdf)

<sup>276</sup> Anti-Produktpiraterie-Handelsabkommen.

bestimmten Vertretern der Wirtschaft und Industrie verhandelt. Kritiker bemängelten sowohl einen intransparenten Entstehungsprozess als auch, dass der Inhalt des Abkommens einen Eingriff in Bürgerrechte darstellt. Aufgrund des großen europaweiten Protestes der Netzgemeinschaft hat das Europäische Parlament im Juli 2012 ACTA in der jetzigen Form mehrheitlich abgelehnt, sodass eine Umsetzung des Abkommens innerhalb der EU nicht erfolgt. Im Übrigen wird hierzu auf die Ausführungen der Projektgruppe Urheberrecht verwiesen.<sup>277</sup>

### 4.1.5 Sondervotum der Fraktion der SPD sowie der Sachverständigen Alvar Freude, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 1.6.2.4 Streitschlichtung

Die Darstellung ist unzutreffend. Artikel 19 Absatz 4 der E-Commerce-Richtlinie sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten richten Verbindungsstellen ein, die zumindest auf elektronischem Wege zugänglich sind und bei denen Nutzer von Diensten und Diensteanbieter

- a. allgemeine Informationen über ihre vertraglichen Rechte und Pflichten sowie über die bei Streitfällen zur Verfügung stehenden Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismen, einschließlich der praktischen Aspekte der Inanspruchnahme dieser Mechanismen, erhalten können;
- b. Anschriften von Behörden, Vereinigungen und Organisationen erhalten können, von denen sie weitere Informationen oder praktische Unterstützung bekommen können.“

Die Schaffung eines Netzwerks ist in der Richtlinie nicht vorgesehen. Es gibt auch kein Netzwerk der europäischen E-Commerce-Verbindungsstellen.

### 4.1.6 Sondervotum der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 1.7.1 Informationspflichten und die Qualität der Information<sup>278</sup>

Europaweite Umfrageergebnisse aus dem Jahr 2010 legen außerdem nahe, dass sich ein Drittel (Deutschland 28 Prozent) schlecht informiert fühlt.

Ergänzend weisen die Fraktion der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann,

<sup>277</sup> Vgl. Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Dritter Zwischenbericht „Urheberrecht“. Bundestagsdrucksache 17/7899 vom 23. November 2011. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/078/1707899.pdf>

<sup>278</sup> Die Sachverständige Annette Mühlberg schließt sich diesem Sondervotum an.

Annette Mühlberg, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch auf folgendes hin:

Zielsetzung der EU-Kommission bei ihrer Untersuchung war es: „A thorough understanding of the capacities, knowledge and assertiveness of consumers will help policymakers to develop policies that take account of the actual behaviour of consumers, as opposed to theoretical models. It will help to design, smart‘ policies to identify and empower consumers who are disadvantaged and to highlight vulnerabilities in the European population.“<sup>279</sup> In diesem Bericht wird ausführlich auf die unterschiedlichen Verbrauchergruppen eingegangen, so wie der Text der Projektgruppe Verbraucherschutz sie skizziert hat. Als Ergebnis hält die Kommission im ersten Satz des Kapitels auf S. 14 fest: „Over one third of the European interviewees do not feel knowledgeable as consumers.“

Da die Zielsetzung der EU-Kommission sowie eines Teils der Projektgruppe Verbraucherschutz war herauszufinden, ob und in welcher Form Verbesserungsnotwendigkeiten und Möglichkeiten existieren, wurde die Zahl der sich uninformiert fühlenden Verbraucher in den Vordergrund gestellt.

#### **4.1.7 Sondervotum der Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 1.7.1 Informationspflichten und die Qualität der Information<sup>280</sup>**

Dieses Idealbild stimmt aber mit der Realität häufig nicht überein. „Informiert sein“, also die Information verstanden zu haben, ist nicht gleichbedeutend mit „informiert werden“.

Einige der identifizierten Probleme der Verbraucher (und teilweise der Unternehmen) sind:<sup>281</sup>

- Mehr Information ist nicht gleichbedeutend mit besserer Information. In der Flut der Informationen können wesentliche Informationen verloren gehen oder verborgen werden.
- Die Darstellung von Informationen erfolgt für Verbraucher überwiegend in Textform. Diese Informationen erschließen sich nicht in allen Situationen, für alle Gruppen und bei allen Themen gleichermaßen gut.
- Informationen über gesetzliche Regelungen, Allgemeine Geschäftsbedingungen, Musterwiderrufsbeleh-

rungen und Datenschutzerklärungen haben einiges gemeinsam: Sie sind in der Regel lang, in juristischer Sprache verfasst, die sich nicht am allgemeinen Sprachverständnis der Verbraucher orientiert, eine Mischung aus gesetzlichen Regelungen, individuellen Regelungen, technischen Erklärungen. Die Dokumente dienen in erster Linie der rechtlichen Absicherung der Anbieter, gelten aber auch als Verbraucherinformation.

- Informationen werden gemessen an den Bedürfnissen der Verbraucher zu einem falschen Zeitpunkt gegeben und sind danach nur schwer(er) wieder zugänglich.
- Mit der Zunahme des Mobile Commerce stellt sich die Frage, wie Verbraucherinformationen in geeigneter Form und zum geeigneten Zeitpunkt auf den kleinen Ausgabebildschirmen dargestellt werden können.
- Verbraucherinformationen müssen zuverlässig sein. Das Problem nicht valider Informationen im Internet ist an anderer Stelle in diesem Bericht aufgegriffen worden.

In Deutschland gibt es bislang wenige Ansätze, Kriterien für „gute“ Verbraucherinformationen zu finden. Einen Ansatz bietet die Broschüre des Verbraucherzentrale Bundesverbands e. V. „Information gut, alles gut“.

#### **4.2 Sondervotum der Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch zu Kapitel 2 Handlungsempfehlungen<sup>282</sup>**

Die Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch bedauern, dass es in der Projektgruppe Verbraucherschutz – anders als in allen anderen Projektgruppen – und in der Enquete-Kommission nicht gelungen ist, sich neben einer über weite Strecken konsentierten Bestandsaufnahme auch mit großer Mehrheit auf einige zentrale gemeinsame Handlungsempfehlungen zu verständigen. Dies liegt vornehmlich in den unvereinbaren Grundannahmen begründet, die die Regierung tragenden Parteien einerseits und die Oppositionsparteien andererseits dem Thema Verbraucherschutz zugrunde legen.

#### **Einleitung**

Verbraucherschutz muss an den tatsächlichen Verhaltensweisen der Verbraucherinnen und Verbraucher und den Realitäten der Märkte ausgerichtet sein. Gute Verbraucherschutzpolitik muss die unterschiedlichen Strukturen

<sup>279</sup> Vgl. Europäische Kommission: Special Eurobarometer 342 – Consumer empowerment. o. O.: 2011, S. 5. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_342\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_342_en.pdf)

<sup>280</sup> Die Sachverständige Annette Mühlberg schließt sich diesem Sondervotum an.

<sup>281</sup> Für weitere Informationen siehe u. a. Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Information gut, alles gut?. Berlin: 2011. Online abrufbar unter: [http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Verbraucherinformationen\\_wirksam\\_Empfehlungen\\_vzbv.pdf](http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Verbraucherinformationen_wirksam_Empfehlungen_vzbv.pdf)

<sup>282</sup> Die Sachverständige Annette Mühlberg schließt sich diesem Sondervotum an.

der verschiedenen Märkte sowie die unterschiedlichen Typen von Verbraucherinnen und Verbrauchern in der Gesetzgebung berücksichtigen. Verbraucher sollten nach ihren Interessen und Bedürfnissen alle neuen Dienstleistungen der digitalen Welt vertrauensvoll nutzen können, da viele davon einen Mehrwert für die Kommunikation, Informationsbeschaffung und -gewinnung sowie innovative Lösungen für alltägliche Lebenssituationen bieten. Es sollte jedoch nicht Aufgabe der Verbraucher sein, alle Produkte und Dienstleistungen auf eine Vielzahl von Aspekten wie Rechtskonformität, Datensicherheit und -schutz oder unterschiedliche Voreinstellungen überprüfen zu müssen.

In einer digitalen Wissensgesellschaft ist es für Verbraucherinnen und Verbraucher schwer möglich, alle verfügbaren Informationen zu kennen und zu bewerten. Ein an den Bedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher ausgerichteter Verbraucherschutz muss diesen Umstand berücksichtigen. Daraus folgt, dass eine Politik, die rein auf Information und Befähigung von Verbraucherinnen und Verbrauchern setzt, nicht ausreicht. Verbraucher müssen darauf vertrauen können, dass gesetzliche Regelungen, Institutionen oder andere Regulierungsmechanismen Anforderungen an Dienstleistungen und Produkte so setzen und deren Einhaltung sichern, dass diese hinreichend sicher ausgestaltet sind.

In der politischen Debatte, in der Gesetzgebung und in der Wissenschaft wird über das der Verbraucherpolitik zugrunde liegende Verbraucherleitbild diskutiert. Die Wahrnehmung und Beschreibung des Verbrauchers und seiner Rolle ist fundamental für die Ausgestaltung der verbraucherpolitischen Maßnahmen. Auch in der Projektgruppe Verbraucherschutz der Enquete-Kommission wurde hierzu umfassend diskutiert.

Dem Deutschen Bundestag wird empfohlen, auf der Basis der aktuellen empirischen wissenschaftlichen Arbeiten zum Verbraucherverhalten, der Gutachten und Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV sowie der aktuellen Arbeiten und Positionen des Europäischen Parlaments zum Thema „vulnerable consumers“ eine gesellschaftliche Debatte über ein modernes Verbraucherleitbild für die digitale Welt (und darüber hinaus) zu führen und für die Beteiligung der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Es ist davon auszugehen, dass es im Wesentlichen drei Typen von Verbraucherinnen und Verbrauchern gibt, an denen sich ein Leitbild ausrichten muss. Dies sind „vertrauende“ Verbraucher, die darauf vertrauen, dass gesetzliche Regelungen eingehalten werden sowie „verletzliche“ Verbraucher, die aus verschiedenen Gründen wie Sprachbarrieren, mangelnder Bildung oder aufgrund anderer spezifischer Lebenssituationen mit den oft auch neuen Möglichkeiten auf den Märkten nicht zurechtkommen. Daneben spricht man von „verantwortungsvollen“ Verbrauchern, die im Grunde in der Lage sind, abgewogene Konsumententscheidungen zu treffen, denen Markttransparenz und zusätzliche Informationen aber nur dann eine gute Entscheidungsgrundlage bieten, wenn sie zu-

verlässig, verständlich, auf einen Blick erkennbar und verfügbar sind.

Als Grundlage einer Politik, die allen Verbrauchern gerecht wird, muss die Verbraucherforschung ausgebaut werden. Ihre Impulse und Ergebnisse müssen stärker in der Politikgestaltung berücksichtigt werden. Auf der Basis valider Erkenntnisse kann die Verbraucherpolitik den Markt so gestalten, dass auch der Typus der verletzlichen und vertrauenden Verbraucherinnen und Verbraucher nicht überfordert wird. Es müssen auch die spezifischen Bedürfnisse von Verbrauchergruppen wie etwa von Senioren, Kindern und Migranten berücksichtigt werden.

Notwendig sind klare gesetzliche Regelungen, damit Verbraucherpolitik nicht nur Politik für bestimmte Gruppen von Verbrauchern ist.

Zudem wird empfohlen, Regulierungsentscheidungen regelmäßig auf ihre Verbraucherfreundlichkeit zu überprüfen.

## **1. Verbraucherschutzpolitik in der digitalen Gesellschaft**

### **Einführung**

In der digitalen Gesellschaft steht Verbraucherschutzpolitik vor einigen Herausforderungen. Einerseits muss sie den sich schnell ändernden technischen Neuerungen gerecht werden, dies wurde zuletzt mit der schnellen Entwicklung der Smartphones oder Tablets mit geringer Bildschirmgröße deutlich. Andererseits müssen die Besonderheiten mitgedacht werden, die sich daraus ergeben, dass Verbraucher mittels eines Gerätes interagieren und keine realen Geschäftspartner gegenüber haben. Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Verbraucherschutzpolitik ist deshalb – wie bereits dargestellt – ein konsistentes Verbraucherleitbild, an dem sich Entscheidungen ausrichten, sowie eine hierauf ausgerichtete Gesetzgebung.

Dem Deutschen Bundestag wird empfohlen, künftige Gesetzesinitiativen vorab einem Verbrauchercheck zu unterziehen.

### **1.1 Digitale Spaltung vermeiden**

Die Versorgung mit flächendeckendem schnellem Internet, auch in ländlichen Räumen, ist Voraussetzung für die Teilhabe aller Verbraucherinnen und Verbraucher am Fortschritt und an den Möglichkeiten der digitalen Gesellschaft. Der Zugang zum Netz hat eine enorme Bedeutung für Verbraucher gewonnen, die mit anderen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge wie etwa Post- und Telekommunikationsdiensten vergleichbar ist.

Es wird empfohlen, die flächendeckende Versorgung mit schnellem Internet über eine gesetzliche Universalienpflichtung abzusichern.

Dabei muss aber auch sichergestellt sein, dass Verbraucherinnen und Verbraucher, die keinen Zugang zum Internet haben, im Hinblick auf Beratungs- und Informationsangebote in Zukunft nicht benachteiligt werden.

Wesentliche Informationen insbesondere über mögliche Gesundheitsgefährdungen oder über Lebensmittelsicherheit müssen stets auch offline zugänglich sein. Die Weiterentwicklung von Verbraucherinformationsangeboten im Netz darf nicht dazu führen, dass Bürgerinnen und Bürger ohne Netzzugang von jedem Zugang zu solchen Informationen ausgeschlossen werden.

Weiterführend wird auf die ergänzenden Handlungsempfehlungen der Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Sachverständigen Alvar Freude, Constanze Kurz, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch im Zwischenbericht Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz verwiesen.<sup>283</sup>

### Verbraucherschutz beim Einsatz digitaler Technologien und Dienste

Ergänzend zu den bereits eingebrachten Handlungsempfehlungen der anderen Projektgruppen wie Datenschutz und Interoperabilität<sup>284</sup> gibt es aus Sicht des Verbraucherschutzes folgende weitere Empfehlungen.

#### Recht auf Datenportabilität

Wie im Entwurf der Europäischen Kommission für eine EU-Datenschutz-Grundverordnung vorgesehen, sollte für Verbraucherinnen und Verbraucher, die Internetdienste nutzen, ein Recht auf Datenportabilität eingeführt werden. Durch die Schwierigkeit, Daten, die einmal bei Anbietern beziehungsweise in bestimmten Plattformen liegen, zu exportieren, entstehen derzeit Lock-in-Effekte: Verbraucherinnen und Verbrauchern wird der vertraglich mögliche Wechsel zu einem anderen Anbieter in vielen Fällen unnötig erschwert. Von einem Recht auf Datenportabilität sollte umfasst sein, dass Verbraucherinnen und Verbraucher ihre einmal auf einer Plattform abgelegten oder eingestellten Daten barrierefrei zu einer anderen Plattform „transportieren“ dürfen oder eine elektronische Kopie ihrer Daten erhalten müssen. Dadurch könnte die Kontrolle der Verbraucherinnen und Verbraucher über ihre Onlinedaten und überdies der Wettbewerb zwischen den Unternehmen gestärkt werden.

Daher wird dem Deutschen Bundestag empfohlen, die Bundesregierung aufzufordern, sich für die Beibehaltung des im Kommissionsentwurf vorgesehenen Rechts auf Datenportabilität einzusetzen und auch selbst mit dieser Zielsetzung auf das Europäische Parlament einzuwirken.

<sup>283</sup> Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Neunter Zwischenbericht „Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz“. Bundestagsdrucksache 17/12541 vom 18. März 2013. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/246/24667.html>

<sup>284</sup> Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Fünfter Zwischenbericht „Datenschutz, Persönlichkeitsrechte“. Bundestagsdrucksache 17/8999 vom 15. März 2012. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/089/1708999.pdf> sowie Zehnter Zwischenbericht „Interoperabilität, Standards, Freie Software“. Bundestagsdrucksache 17/12495. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/246/24667.html>

### Gerätehoheit

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 1.1.1.4 Offenheit von Computersystemen beschriebenen Situation, dass Hardwarehersteller universelle Computer zunehmend in geschlossene Systeme verwandeln, wird dem Deutschen Bundestag empfohlen, zur Förderung von Innovation und (Meinungs-)Vielfalt sowie zum Verbraucherschutz gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die:

- Hardwarehersteller verpflichten, Anwendern die Möglichkeit zu geben, beliebige eigene oder fremde Software auf ihren Computersystemen zu installieren, sofern keine sicherheitskritischen Systeme betroffen sind,
- Hardware- und Betriebssystemhersteller, die in speziellen Onlineshops (App-Stores) Anwendungen zur Installation bereitstellen und eine marktbeherrschende Stellung einnehmen, verpflichten, alle eingereichten Anwendungen aufzunehmen, sofern diese nicht fehler- oder mangelhaft sind und keine Sicherheitsprobleme aufweisen. Insbesondere sollen zur Garantie der Meinungsvielfalt und -freiheit keine inhaltlichen Vorgaben zulässig sein und es sind konkurrierende Anwendungen zu bestehenden zu erlauben, um dadurch Innovation und Wettbewerb zu stärken,
- marktbeherrschende App-Store-Anbieter verpflichten, einer offenen Schnittstelle (API) maschinenlesbare Listen der zur Verfügung stehenden Software inklusive Bewertungen zur Verfügung zu stellen, um so alternative Darstellungen und Sortierungen der Anwendungen zu ermöglichen,
- Hardwarehersteller von universellen Computern verpflichten, die Installation beliebiger Betriebssysteme zu ermöglichen,
- Herstellern von Hard- oder Software untersagen, ohne ausdrücklichen Wunsch des Gerätebesitzers beziehungsweise Anwenders Programme oder Daten zu löschen oder unbrauchbar zu machen,
- Nutzern ausdrücklich erlauben, eventuelle Schutzsysteme, die eine Nutzungseinschränkung von Geräten vorsehen, zu umgehen.

### Übergreifende Wirkungen der Digitalisierung auf die Rolle des Verbrauchers

Bewertungs- und Vergleichsportale können dazu beitragen, die vielfältigen Angebote im Internet überschaubar und vergleichbar zu machen. Damit unterstützen sie die Verbraucherinnen und Verbraucher in ihren Konsumentscheidungen. Bewertungs- und Vergleichsportale können unabhängige Organisationen ergänzen. Sie stellen jedoch keinen Ersatz dafür dar. Insbesondere Bewertungsportalen liegen subjektive Erfahrungswerte Einzelner zugrunde, die objektive Vergleiche nicht ersetzen können.

In den Medien werden immer wieder Fälle angeführt, bei denen Bewertungen und Preisvergleiche manipuliert oder gar gefälscht werden. Damit verlieren diese Portale jedoch ihre wichtige Funktion der Orientierung für die Ver-

braucher und verzerren letztlich den Wettbewerb zwischen den Anbietern von Gütern und Dienstleistungen.

Dem Deutschen Bundestag wird empfohlen, eine Untersuchung zu initiieren, um die Herausforderungen und aktuellen Defizite für Portale, die sich an deutsche Verbraucherinnen und Verbraucher richten, zu analysieren. Die Analyse sollte zwischen Vergleichs- und Bewertungsportalen unterscheiden.

Die folgenden Analyseschwerpunkte sollten beachtet werden:

- die Verlässlichkeit der Informationen (Datenherkunft, Aktualität, Umfang der Information, Verifikation der nutzergenerierten Information, Einbeziehung von grenzüberschreitenden Angeboten),
- die Transparenz des Portals (Finanzierung des Angebots inklusive der Verträge mit Anbietern der bewerteten Produkte und Dienstleistungen, die Art der Darstellung der Information, Kontaktinformationen),
- die zusätzlichen Angebote der Portale, die hieran anknüpfen (zusätzliche Dienstleistungen wie der Wechsel des Anbieters, individuellen Rat, Garantien).

Es wird angeregt, dass der Deutsche Bundestag sich für nationale Vorgaben oder eine europäische Richtlinie einsetzt, die Transparenz und Verlässlichkeit der Vergleichs- und Bewertungsportale sichern sowie den Bürgerinnen und Bürgern die Durchsetzbarkeit untereinander ermöglichen.

### Online-Siegel

Siegel, die das Einhalten definierter Kriterien bei Dienstleistungen im Internet kenntlich machen, können für Verbraucherinnen und Verbraucher eine sinnvolle Orientierung sein. Es gibt bereits einige, die Verbrauchern einen echten Mehrwert bieten inklusive eines vereinbarten Streitschlichtungssystems. Es gibt jedoch auch zahlreiche Eigenkreationen, die es für die Verbraucher schwer machen, sich im Dschungel der Siegel zu orientieren.

Daher wird dem Deutschen Bundestag empfohlen, auf die Definition und gegebenenfalls gesetzliche Absicherung von Mindestkriterien für Siegel hinzuwirken.

### 1.2 Rechte des Verbrauchers bei Bestellungen und Dienstleistungen im Internet

Dem Deutschen Bundestag wird empfohlen, bei der Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie zu beschließen, dass das Erfordernis, die Informationspflichten den begrenzten Darstellungsmöglichkeiten anzupassen, nicht zu einer allgemeinen Absenkung des Verbraucherschutzniveaus führen darf.

Entgegen der in Artikel 8 Absatz 4 Verbraucherrechterichtlinie enthaltenen Vorgabe, dass über „die Bedingungen, Fristen und Verfahren für die Ausübung des Widerrufsrechts“ zu informieren ist, sieht der Referenten-Gesetzentwurf nur eine Information über das „Bestehen des Widerrufsrechts“ vor. Daher wird dem Deutschen

Bundestag empfohlen, neben den in der Richtlinie vorgegebenen Informationen auch das Erfordernis einzuführen, über das grundsätzliche Nichtbestehen, das vorzeitige Erlöschen des Widerrufsrechts sowie die entsprechenden Fristen zu informieren. Erfahrungsgemäß gehen Verbraucherinnen und Verbraucher bei elektronischen Vertragsabschlüssen davon aus, immer ein Widerrufsrecht zu haben.

### 1.3 Weiterveräußerung

Der EuGH hat 2012 in einem Vorabentscheidungsverfahren entschieden, dass Softwarehersteller den Weiterverkauf „gebrauchter“ Lizenzen nicht untersagen dürfen, wenn der Käufer diese per Download erworben hat und ihm dabei ein zeitlich unbegrenztes Nutzungsrecht eingeräumt wurde.<sup>285</sup> Körperliche Kopien auf CDs und ähnlichen Datenträgern seien insofern aus dem Internet heruntergeladenen Programmkopien gleichzustellen. Allerdings müsse der Erwerber beim Weiterverkauf die Kopie von seinem eigenen Rechner löschen. Diese Entscheidung des EuGH ist zu begrüßen. Es wird angeregt, zu prüfen, ob und inwiefern die Grundsätze dieser Entscheidung zu UsedSoft auch auf den Bereich des Handels mit digitalen Mediengütern (beispielsweise Filme, Musik, E-Books) übertragen werden können.

Es ist derzeit unklar, ob auch der Kauf und Weiterverkauf von Mediendateien, also etwa von Filmen und Musikstücken, in diesem Sinne beurteilt werden muss. Das Urteil findet auf solche Fälle keine unmittelbare Anwendung. Die Urteilsbegründung legt eine Übertragbarkeit jedoch nahe, insofern sie auf eine parallele Anwendung des so genannten Erschöpfungsgrundsatzes abhebt. Eine eindeutige gesetzliche Regelung steht allerdings derzeit noch aus.

Im Verständnis der Verbraucherinnen und Verbraucher handelt es sich in der Regel um einen Kaufakt, wenn sie ein E-Book, eine Musikdatei oder einen Film herunterladen. Es bleibt daher aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher unklar, warum digitale Werkexemplare im Gegensatz zu Datenträgern nicht weiterverkauft werden dürfen. Der Deutsche Bundestag wird daher aufgefordert, sich für eine rechtliche Ermöglichung des Weiterverkaufs von digitalen Gütern einzusetzen.

### Privatkopien

Angesichts der zunehmenden Bedeutung von technischen Zugangskontrollen sind Schrankenbestimmungen dahingehend zu prüfen, ob und wie sichergestellt werden kann, dass die Schranken nicht leerlaufen.

Die Entscheidung, welche Nutzungen im Urheberrecht durch Schrankenregelungen privilegiert sind, muss auch im digitalen Raum beim Gesetzgeber verbleiben. Der Einsatz technischer Schutzmaßnahmen sowie die Praxis, den Umfang privaten Kopierens in AGB zu bestimmen, verlagert diese Definitionsmacht auf die Unternehmen.

<sup>285</sup> EuGH, Urteil vom 3. Juli 2012 – C-128/11.

Die Privatkopie und andere Schrankenbestimmungen sind jedoch Teil eines Gesellschaftsvertrags, dessen Inhalt nicht im privaten Geschäftsverkehr zur Disposition gestellt werden sollte.<sup>286</sup>

Empfohlen wird eine Reform des § 95b UrhG. Rechtsinhaber sollen bei Anwendung technischer Maßnahmen für alle Begünstigten von Schranken von sich aus die notwendigen Mittel zur Verfügung stellen, damit die Begünstigten von den Schrankenbestimmungen Gebrauch machen können.<sup>287</sup>

### Koppelung an die Hardware

Hersteller von Betriebssystemen gehen vermehrt dazu über, Lizenzen an die Hardware zu binden. Dazu wird in der Hardware ein so genannter Product Key abgelegt, aus dem die Lizenz ersichtlich ist. Dies hat unter anderem zur Folge, dass Anwender nicht alle legal erworbenen alternativen Versionen des Betriebssystems auf ihrer Hardware installieren können, dass die vorhandene Lizenz beim Austausch des Mainboards verfällt und der Gebrauchthandel mit Softwarelizenzen nicht mehr möglich ist.<sup>288</sup> Da der Product Key verschlüsselt abgelegt ist, kann die Umgehung dieses Schutzes – also der Einsatz eines an sich legal gekauften Betriebssystems – strafrechtliche Konsequenzen haben.<sup>289</sup> Vor diesem Hintergrund wird dem Deutschen Bundestag empfohlen,

- eine gesetzliche Regelung zu schaffen, die eine Koppelung von Softwarelizenzen an die Hardware für Verbraucher untersagt und eine Nutzung entsprechender Lizenzen beim Hardwaretausch oder Weiterverkauf ermöglicht,
- den Markt zu beobachten und zu prüfen, ob eine gesetzliche Regelung nötig ist, die eine Installation von legal erworbener Software auf beliebiger Hardware ermöglicht.

<sup>286</sup> Die Fraktion DIE LINKE. ergänzt wie folgt: „Insbesondere die Privatkopie sollte gegenüber technischen Schutzmaßnahmen durchsetzungsstark gestaltet werden – ein überfälliger Schritt, zumal dies nach Artikel 6 Absatz 4 der EU-Richtlinie zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (2001/29/EG) dem Ermessen der Mitgliedsstaaten überlassen bleibt.“

<sup>287</sup> Anstelle dieses Absatzes plädiert die Fraktion DIE LINKE. für folgende Formulierung: „Auch die Regelung, nach der ein Anbieter den von bestimmten Schranken begünstigten Nutzern im Bedarfsfall die Mittel zur Umgehung technischer Schutzmaßnahmen zur Verfügung stellen muss, hat sich in der Praxis als wenig praktikabel erwiesen. Wenn sich etwa Lehrkräfte von öffentlichen Schulen oder Universitäten zeitintensiv um den Erhalt nicht kopiergeschützter Vorlagen für den Einsatz im Unterricht bemühen müssen und Archive digitale Kopien ihres Bestandes erst anfertigen dürfen, nachdem sie ein entsprechendes Programm vom Anbieter erhalten haben – oder dies erst auf dem Rechtsweg durchsetzen müssen –, so steht dieser Aufwand in keinem angemessenen Verhältnis mehr zum eigentlichen Zweck des technischen Schutzes. Daher wird der Bundesregierung empfohlen, sich auf europäischer Ebene für die Schaffung eines Selbsthilferechts für die bislang nur ‚durchsetzungsstark‘ ausgestalteten Schranken einzusetzen.“

<sup>288</sup> Vgl. Vahldiek, Axel: Verdongelt: Lizenzräger bei Windows 8. In: c’t 1/2013, S. 16f.

<sup>289</sup> Vgl. Meyer-Spasche, Georg/Störing, Marc: Die Drohung mit dem Strafrecht. In: c’t 1/2013, S. 17.

## 2. Technische Sicherheit im elektronischen Handel

### Systemimmanente IT-Sicherheit auf hohem Niveau

Die zunehmende Integration von sicherheitsrelevanten Alltagsfunktionen (Mobile Shopping, Mobile Banking) auf einem mobilen Endgerät sowie die verstärkte Nutzung von Cloud-Angeboten erfordert Sicherheitssysteme auf hohem Niveau unter Gewährleistung der Nutzbarkeit (usability) der betreffenden mobilen Anwendungen.

Um den Anreiz für sichere Soft- und Hardware zu steigern, wird dem Deutschen Bundestag empfohlen zu prüfen, wie Anbieter gegebenenfalls auch gesetzlich verpflichtet werden könnten, IT-Sicherheit stärker in die Produkte zu implementieren. Dies kann beispielsweise durch Produkthaftungsregelungen oder eine Beweislastregelung befördert werden.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, wie Anbieter dazu verpflichtet werden können, Nutzerinnen und Nutzer im Fall von Datenlecks unmittelbar zu informieren und die Sicherheitslücken unverzüglich zu schließen. Dies muss unabhängig vom Betriebssystemhersteller und/oder Anbieter der fraglichen sicherheitsrelevanten App (zum Beispiel für Mobile Payment) geschehen. Auch dies könnte durch Produkthaftungsregelungen befördert werden.

Zusätzlich wird auf die ergänzenden Handlungsempfehlungen der Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Sachverständigen Alvar Freude, Constanze Kurz, Lothar Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Cornelia Tausch im Zwischenbericht Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz verwiesen.<sup>290</sup>

### Bezahlssysteme im Mobile Commerce

Zunehmend kommen neue Dienstleistungen auf den Markt, die sich auch mobil nutzen lassen oder insbesondere an eine mobile Nutzung wie etwa Mobilitätsdienstleistungen anknüpfen. Darüber hinaus soll das Smartphone, so die Ankündigungen der Wirtschaft, zur mobilen Geldbörse werden.

Daher wird dem Deutschen Bundestag empfohlen, durch Initiativen und bei der Gesetzgebung folgende verbraucherfreundliche Weichenstellungen vorzunehmen:

### Standards für neue Bezahlformen

Neue Bezahlformen sollten auf standardisierten Verfahren aufsetzen, die dem Nutzer ermöglichen, seinen Zahlungsdienstleister frei zu wählen, der gegebenenfalls unabhängig von dem des Händlers sein kann. Müssen sich Verbraucherinnen und Verbraucher bei einer Vielzahl von Zahlungsdienstleistern registrieren, kommt ihnen der not-

<sup>290</sup> Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Neunter Zwischenbericht „Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz“. Bundestagsdrucksache 17/12541 vom 18. März 2013. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/246/24667.html>

wendige Überblick über erfolgte Transaktionen und gegebenenfalls auch missbräuchliche Abbuchungen abhandeln. Überdies kann nur durch eine freie Wahl des Zahlungsdienstleisters dauerhaft ein funktionierender Preis- und Leistungswettbewerb ermöglicht werden.

### **Funktionierenden Wettbewerb bei neuen mobilen Zahlungssystemen sichern**

Das Bezahlen mit mobilen Endgeräten braucht einen zukunftsfähigen und funktionierenden Wettbewerb. Der Wettbewerb der Anbieter darf keinen Anlass bieten, Umgehungen zu programmieren, mit denen preiswertere Lösungen auf Kosten der Sicherheit und des Datenschutzes des Nutzers gestaltet werden.

### **Besondere Sicherheitsanforderungen beim Bezahlen via Smartphone**

Verschiedenste Formen des Bezahlens werden derzeit entwickelt und erprobt. Die heute schon verschärften Sicherheitsstandards beim Onlinebanking und bei Onlinezahlungen dürfen beim Mobile Payment keinesfalls unterschritten werden (Zwei-Wege-Autorisierung). Auch beim kontaktlosen Bezahlen muss der Nutzer die Kontrolle über sein mobiles Portemonnaie behalten. Welcher Betrag mit welchem Mittel bezahlt wird, muss vom Nutzer jeweils aktiv zu bestätigen sein.

## **3. Verbraucherdatenschutz**

Die Gewährleistung eines hohen Datenschutzniveaus für Verbraucherinnen und Verbraucher ist schwieriger geworden. Die exorbitante Zunahme von Datenverarbeitungen in nahezu allen Lebensbereichen erhöht zugleich die Risiken für die davon Betroffenen. Neue Technologien der Datenverarbeitung sowie Praktiken der Datenauswertung werfen Fragen der rechtlichen Einhegung auf. Und schließlich hat der Erfolg des Internets auch zu einer Zunahme der grenzüberschreitenden Datenverarbeitung, insbesondere auch durch oligopolistisch strukturierte Märkte und Anbieter, geführt. Deutlicher als zuvor wird sichtbar, dass die Verarbeitung der persönlichen Daten der Verbraucherinnen und Verbraucher in vielerlei Hinsicht das Gegenstück zu ansonsten scheinbar kostenlosen Diensten und Angeboten darstellen. Diese werden zur Grundlage von Geschäftsmodellen, die vor allem auf die zielgerichtete Werbeansprache ausgerichtet sind. Zu diesem Zweck und unter dem massiven Wettbewerbsdruck der IT-Branche geht die Werbeindustrie heute weit über das hinaus, was in diesem Bereich bislang üblich war. Handlungsempfehlungen im Bereich des Verbraucherdatenschutzes müssen sich deshalb daran messen lassen, ob sie schlüssige Antworten auf zentrale Problembereiche (Facebook, Google, Cloud-Computing, Smart Grids, Big Data usw.) anbieten und zugleich die übergreifenden strukturellen Elemente des Verbraucherdatenschutzes modernisieren.

Dem Deutschen Bundestag wird empfohlen, mit aller Kraft die EU-Datenschutzreform zu unterstützen. Bei der EU-Datenschutz-Grundverordnung bieten sich in den

kommenden Jahren weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten, und dies in einem Themenfeld, in dem die Bundesrepublik seit jeher zu den Lead Nations auch der Innovation zählt. Denn nur durch einen starken und weitestmöglich harmonisierten Rechtsrahmen wird es gelingen, in einem zunehmend globalen Marktumfeld europäische Grundrechte und Wertevorstellungen zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher durchzusetzen. Datenschutz ist Grundrechtsschutz, auch und gerade im immer bedeutsamer werdenden Umfeld der Privatwirtschaft. Insbesondere der Sicherstellung der Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit europäischer Datenschutzbestimmungen sowie den Schutzmaßnahmen für Übermittlungen in Drittländer kommt deshalb entscheidende Bedeutung zu.

Das Regelungsumfeld des Datenschutzes für die Privatwirtschaft unterscheidet sich grundlegend von dem der öffentlichen Verwaltung. Schon angesichts der weiter wachsenden Vielzahl von Datenverantwortlichen bedarf es eines Mehrebenenansatzes. Denn mit klassischem Ordnungsrecht lässt sich erfahrungsgemäß allenfalls ansatzweise eine wirksame behördliche Datenschutzkontrolle durchsetzen, die als nachlaufende ohnehin allenfalls begrenzte Wirkungen entfalten kann. Deshalb müssen präventiv wirkende Elemente des ordnungsrechtlichen Ansatzes gestärkt und daneben Elemente regulierter Selbstregulierung unterstützt werden. Dazu zählen insbesondere die betrieblichen Datenschutzbeauftragten, aber auch verbindliche Vorgaben für ein Privacy by Design. Eine weitere Auffächerung der Instrumente hin zur Schaffung von (freiwilligen) Wettbewerbsanreizen für mehr Datenschutz durch die unabhängige Bereitstellung von Gütesiegeln und Auditierungen ist überfällig.

Transparenz zählt seit jeher zu den Grundelementen des Datenschutzes. Informationspflichten und Auskunftsrechte gelten als konstitutiv für jede Datenschutzregelung. Doch handelte und handelt es sich dabei stets nur um ein Element neben anderen, weil hier staatliche Schutzpflichten einen über das klassische Verbraucherschutzverständnis hinausgehenden Schutzrahmen erzwingen. Ebenso wie im Verbraucherrecht wird allerdings den Bedingungen der Möglichkeit der Erteilung einer freien Einwilligung besondere Aufmerksamkeit beigemessen. Damit wird unmissverständlich klar, dass wirksamer Verbraucherschutz nicht allein auf Verbraucherinformation und Entscheidung verkürzt werden kann.

Der Deutsche Bundestag wird aufgefordert, sowohl auf EU-Ebene als auch national

1. angesichts der massiven Ausbreitung persönlichkeitsrelevanter Datenverarbeitungen und zur Sicherstellung eines möglichst präventiv wirkenden Ansatzes im Datenschutz auf verbindliche Regelungen für ein Privacy by Design hinzuwirken, diese gegebenenfalls durch Produkthaftungsbestimmungen zu verstärken sowie die Forschung in diesem Bereich zu unterstützen. Datenschutz durch Technik muss fester Bestandteil eines modernen und effektiven Datenschutzes werden;

2. auf verbindliche Regelungen für unabhängige Datenschutzauditverfahren und Gütesiegelverfahren hinzuwirken. Ziel muss es sein, Belohnungsstrukturen für freiwillig geschaffene Mehrwerte im Bereich des Datenschutzes zu schaffen;
3. die präventive Ebene des betrieblichen Datenschutzbefragten als ein Instrument betrieblicher Selbstkontrolle zu stärken und als Anknüpfungspunkt für die Bestellpflicht die konkrete Risikogeneignetheit von Datenverarbeitungen zu nehmen;
4. auf verbindliche Vorgaben für ein innerbetriebliches Datenschutzmanagement zu dringen;
5. die anonyme beziehungsweise pseudonyme Nutzung des Internets sowohl durch entsprechende Verpflichtungen der Anbieter, so zum Beispiel von Social-Media-Plattformen, als auch durch Förderung entsprechender Selbstschutz-Tools zu unterstützen;
6. bei Einwilligungsregelungen möglichen Ungleichgewichten zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher Rechnung zu tragen, das Koppelungsverbot sicherzustellen, die Regelungen übersichtlich und verständlich zu formulieren und absolute Grenzen der Zusammenführbarkeit von zu unterschiedlichen Zwecken verarbeiteten Daten und Informationen zu prüfen;
7. Data Mining, Profiling und Scoring im Hinblick auf die Möglichkeit der Bildung unzulässiger Persönlichkeitsprofile hohen Anforderungen an die Nachvollziehbarkeit, Transparenz und grundsätzliche Zulässigkeit zu unterwerfen;
8. für die Veröffentlichung von persönlichkeitsbeeinträchtigenden Inhalten erweiterte Pflichten der dafür Verantwortlichen zu schaffen, damit diese im Rahmen des ihnen Zumutbaren an der Rückholbarkeit mitwirken;
9. durch einen deutlich erhöhten Sanktionsrahmen für Verstöße eine verbesserte Abschreckungswirkung zu erreichen;
10. durch eine koordinierte Aufsicht auf europäischer Ebene ein gemeinsames und einverständliches Vorgehen der Aufsichtsbehörden sicherzustellen;
11. für eine Erfassung auch immaterieller Schäden im Rahmen der Haftungsbestimmungen zu sorgen;
12. eindeutige Bestimmungen für die Zulässigkeit von Verbandsklagen im Bereich des Datenschutzes zu erlassen.

Bei der Entwicklung neuer Geräte, Programme, Anwendungen und Dienste müssen die Belange des Verbraucherschutzes berücksichtigt werden. Daher wird empfohlen, eine transparente, datensparsame, kontrollierbare und den Missbrauch vermeidende Technikgestaltung wie Privacy by Design gesetzlich zu verankern.

Ebenso sollte eine Verpflichtung von Anbietern gesetzlich verankert werden, standardmäßig Geräte und Dienste in der Art voreinzustellen, dass sie sich auf die Verwen-

dung der für den Dienst unbedingt erforderlichen Daten beschränken (Privacy by Default). Dieses muss auch bei der Nutzung transparent werden.

Darüber hinaus wird eine gesetzliche Regelung empfohlen, die den Einzelhandel dazu verpflichtet, in Kleidung eingenahte RFID-Chips an der Kasse nicht nur zu deaktivieren, sondern mechanisch zu entfernen. Tests mit RFID-Chips auf Einzelprodukten, die auch über Umwege Rückschlüsse auf konkrete Personen als Träger zulassen (Tracking), müssen eingestellt werden. Zur kritischen Begleitung der weiteren Entwicklung von RFID-Technologie ist ein beratendes Gremium einzurichten, dem Daten- und Verbraucherschützer sowie Arbeitnehmervertreter und Bürgerrechtler angehören sollten.

#### 4. Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor massenhaften Abmahnungen

Um dem Akzeptanzverlust des Urheberrechts entgegenzutreten, muss die Rechtsdurchsetzung effektiv, aber verhältnismäßig sein. Geringfügige Rechtsverletzungen oder die Inanspruchnahme von Anschlussinhabern als Störer für das rechtswidrige Verhalten Dritter dürfen private Internetnutzer nicht an den Rand des finanziellen Ruins treiben. Abmahnungen, deren eigentliches Ziel nicht mehr die an sich legitime Rechtsverfolgung, sondern eher ein lukratives Geschäftsmodell für eine kleine Gruppe von Anwälten ist, müssen eingeschränkt werden. Dem Abmahnmissbrauch muss Einhalt geboten werden. Der im Dezember 2011 von der Bundesregierung angekündigte Gesetzentwurf gegen unseriöse Geschäftspraktiken, der u. a. eine weitergehende Deckelung der Abmahngebühren zum Ziel haben soll, liegt wegen koalitionsinternen Streits bis heute nicht vor. Empfohlen wird eine effektive Begrenzung des Streitwerts bei einmaligen, geringfügigen Urheberrechtsverstößen und eine Präzisierung der bestehenden Bagatellregelung sowie eine gesetzgeberische Überarbeitung des Tatbestandsmerkmals der „unerheblichen Rechtsverletzung“ in § 97a Absatz 2 UrhG mit dem Ziel, die Regelung so klar zu fassen, dass keine Zweifel mehr darüber bestehen, in welchen Fällen die Deckelung greift.

Um Rechtssicherheit zu erreichen, bedarf es zudem der Klarstellung, dass der Auskunftsanspruch der Rechteinhaber gegen die Internet-Service-Provider (ISP) nach § 101 UrhG eine doppelte Gewerbsmäßigkeit, namentlich sowohl der Bereitstellung des Internetzugangs sowie der über diesen Zugang erfolgten Rechtsverletzung, voraussetzt. Der auf die Rechtsverletzung bezogene Begriff des „gewerblichen Ausmaßes“ sollte aber enger als bislang ausgelegt werden.

Es wird empfohlen, daneben auch zu prüfen, ob urheberrechtliche Auskunftsansprüche auf im geschäftlichen Verkehr begangene Rechtsverletzungen beschränkt werden können.<sup>291</sup>

<sup>291</sup> Anstelle dieses Satzes plädieren die Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für folgende Formulierung: „Es wird empfohlen, urheberrechtliche Auskunftsansprüche auf im geschäftlichen Verkehr begangene Rechtsverletzungen zu beschränken.“

Zudem wird empfohlen, Rechtssicherheit für die Anbieter von WLAN-Netzen zu schaffen, die ihr heimisches Netz ohne kommerzielle Interessen Dritten zur Nutzung öffnen, beispielsweise in Wohngemeinschaften oder Nachbarschaftsinitiativen. Ziel ist es, zu prüfen, wie das Potenzial vorhandener WLAN-Netze, beispielsweise in einer lebendigen Nachbarschaftskultur, stärker nutzbar gemacht werden kann und wie das Haftungsrisiko für WLAN-Betreiber beschränkt werden kann.

## 5. Rechtsdurchsetzung

### Errichtung einer Onlineplattform

Für den Lebensmittelbereich gibt es mit [www.lebensmittelklarheit.de](http://www.lebensmittelklarheit.de) bereits ein Onlineportal mit dem Ziel; „Verbraucherinnen und Verbrauchern, die sich durch die Aufmachung von Produkten oder die Werbung dafür getäuscht fühlen, allgemeine Informationen zur Kennzeichnung zu geben, Fragen zu konkreten Produkten zu beantworten und Raum für Diskussionen zu bieten.“<sup>292</sup> Solche Onlineplattformen dienen dem Austausch von Verbrauchern und Anbietern. Auftretende Unsicherheiten können mit Hilfe eines solchen Portals frühzeitig erkannt und durch die Anbieterseite beseitigt werden.

Dieses Modell sollte für den Onlinebereich ausgebaut werden. Dabei können beispielsweise die Darstellung von Webshop-Angeboten, allgemeine Geschäftsbedingungen oder Datenschutzbedingungen diskutiert werden.

### Möglichkeiten kollektiver Rechtsdurchsetzung

Für Verbraucher- und Datenschutzverbände ist es im Bereich des Datenschutzes nur eingeschränkt möglich, im Wege kollektiver Rechtsschutzmöglichkeiten vorzugehen, da der Datenschutz im UKlaG bislang nicht als Verbraucherschützende Norm aufgenommen worden ist. Dies entspricht nicht der Bedeutung des Datenschutzes in der digitalen Welt. Dem Deutschen Bundestag wird empfohlen, gerade im Hinblick auf die im Zuge der Digitalisierung immer wichtiger werdenden Fragen des Datenschutzes eine gesetzliche Regelung zu schaffen, die Verbraucher- und Datenschutzverbänden eine Klagebefugnis einräumt und es ermöglicht, im Interesse der Allgemeinheit gegen Datenschutzverstöße vorzugehen. Der Deutsche Bundestag wird diesbezüglich auch aufgefordert, der Bundesregierung zu empfehlen, im Rahmen der Verhandlungen über den Entwurf der Europäischen Kommission für eine Datenschutz-Grundverordnung auf eine entsprechende Regelung hinzuwirken.

Weiter wird dem Deutschen Bundestag empfohlen, den Kundendatenschutz auch im Wettbewerbsrecht (UWG) abzusichern. Es sollte klargestellt werden, dass auch Datenschutzverstöße Verstöße gegen das UWG sein können.

Mit Sorge sehen wir, dass Verbraucherverbände bei der kollektiven Durchsetzung von Verbraucherrechten oft-

mals ein enormes Kostenrisiko tragen, dem keine Aussicht auf Einnahmen im Erfolgsfall gegenübersteht. Daher wird dem Deutschen Bundestag empfohlen, Möglichkeiten zur Minimierung des Kostenrisikos für Verbraucherverbände zu prüfen.

### Marktwächter Digitale Welt

Marktwächter sind – staatlich beauftragte – unabhängige zivilgesellschaftliche Verbraucherschutzorganisationen wie die Verbraucherzentralen. Sie werden zusätzlich finanziell ausgestattet, um über die Möglichkeiten staatlicher Verbraucherpolitik hinaus für die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher eintreten zu können. Die Marktwächter sollen den Markt im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher beobachten, unlautere Praktiken aufspüren, Hinweise systematisch erfassen und Missstände an die Aufsicht weitergeben. Eine staatlich finanzierte Stelle, die Marktverhalten beobachtet und Marktverfehlungen meldet, ist insbesondere dann von besonderer Relevanz, wenn die Aufsicht dies nicht leisten kann, weil sie hierzu zu weit entfernt vom Verbraucher angesiedelt ist.

Der Marktwächter erlangt auf diesem Weg nicht nur Missstandsmeldungen, sondern auch Best-Practice-Erfahrungen. Eine systematische Erfassung der Hinweise von Verbraucherinnen und Verbrauchern ist dabei wichtig.

Dem Deutschen Bundestag wird empfohlen, die Mittel für die Errichtung eines Marktwächters Digitale Welt bereitzustellen.

### Selbstverpflichtungen

Selbstverpflichtungen werden als Instrument der Selbstregulierung ergänzend oder stellvertretend zur Gesetzgebung diskutiert. Dies gilt insbesondere für den Bereich Internet und digitale Welt, wo es bereits eine Vielzahl von Selbstverpflichtungen gibt. Wenn Selbstverpflichtungen nicht nur ein Versprechen sein sollen, müssen sie auch durchsetzbar sein. Jedoch gibt es hierbei deutliche Lücken.

Im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) ist festgehalten, dass die unzutreffende Behauptung, man gehöre einer Selbstverpflichtungsvereinbarung an, ein Wettbewerbsverstoß ist.

Dem Deutschen Bundestag wird empfohlen, eine Klarstellung im UWG aufzunehmen, dass Verstöße gegen Selbstverpflichtungen ebenfalls Wettbewerbsverstöße sein können.

## 6. Verbraucherorientierte Begleitforschung

Erfolgreiche Verbraucherpolitik muss berücksichtigen, wie sich Regulierungsentscheidungen auf das Verhalten einzelner Verbraucher und die Marktstrukturen auswirken. Die Aufnahme und Verarbeitung von Informationen, lang- und kurzfristige Motive für die Produktwahl oder die Nutzung der verschiedenen Informationskanäle sind zum Beispiel Aspekte, die bei der Gestaltung von Ver-

<sup>292</sup> Webseite des Portals [www.lebensmittelklarheit.de](http://www.lebensmittelklarheit.de) abrufbar unter: <http://www.lebensmittelklarheit.de/cps/rde/xchg/lebensmittelklarheit/hs.xsl/1047.htm>

braucherpolitik bekannt sein müssten. Daher wird dem Deutschen Bundestag empfohlen, dass die Auswirkungen von Gesetzgebungsvorschlägen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie auf ihr Verhalten systematisch geprüft und dabei die Erkenntnisse der Verbraucherforschung berücksichtigt werden. Um dies zu gewährleisten, setzen wir uns dafür ein, dass die Verbraucherforschung ausgebaut wird.

Der Verbraucherpolitik der Bundesregierung fehlt es an wissenschaftlicher Fundierung und Evidenz. Vorhandene wissenschaftliche Erkenntnisse über Marktstrukturen und das Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher in Teilmärkten werden kaum systematisch aufbereitet und der Politik zugänglich gemacht. Die Verbraucherpolitik erhält zu wenige Impulse aus der Verbraucherforschung.

Um aussagekräftige Informationen über das Verbraucherverhalten und Marktstrukturen zu erhalten, wird der Bundesregierung vorgeschlagen, eine jährliche und repräsentative Verbrauchererhebung (Verbraucherpanel) zu finanzieren. Dieses Verbraucherpanel ist als Wiederholungsbefragung zu konzipieren, um Längsschnittanalysen zu ermöglichen. Anhand von konkreten Fragestellungen zur Marktlage in den verschiedenen Konsumfeldern können so Daten etwa zur Informationslage, zur Transparenz oder zum Verhalten von Verbrauchern in Bezug auf konkrete Konsumententscheidungen erhoben werden. Die erhobenen Daten bilden so eine Grundlage für weitere Studien und Experimente und einen Verbrauchercheck in der Gesetzgebung.

Wir fordern die Bundesregierung auf, einen Sachverständigenrat für Verbraucherfragen einzurichten. Der Sachverständigenrat soll die Situation der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland begutachten und die Bundesregierung beraten. Neben einer periodischen Begutachtung alle zwei Jahre kann er Sondergutachten abgeben, um einzelne Verbraucherprobleme aufzugreifen, umfassend zu analysieren und Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Daneben kann er zu aktuellen Fragen auch in einzelnen Stellungnahmen und Kommentaren Empfehlungen formulieren.

Der Sachverständigenrat besteht aus unabhängigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und soll interdisziplinär besetzt werden. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben wird er durch einen wissenschaftlichen Stab und eine Geschäftsstelle unter Leitung eines Generalsekretärs unterstützt.

## 7. Verbraucherbildung

Der Bedarf an Orientierung und Informationen für die Verbraucher im Bereich der digitalen Welt ist sowohl durch die schnellen technischen Entwicklungen als auch die sich laufend verändernden Geschäftsmodelle sehr groß. Der Deutsche Bundestag wird daher aufgefordert, Verbraucherbildung in den Curricula der Länder für die schulische sowie berufliche Bildung aufzunehmen.

Verbraucherinnen und Verbraucher sollten befähigt werden, sich gegenüber Anbietern zu behaupten und ihre Rechte durchzusetzen. Die schwächsten der Verbrauche-

rinnen und Verbraucher, Kinder und Jugendliche, sollten den Umgang mit Geld, Werbung und Strategien der Anbieter erlernen. Wir sprechen uns deshalb dafür aus, dass Verbraucherbildung Teil der Angebote der Bildungseinrichtungen wird, seien es Kindergärten, Schulen oder Einrichtungen der außerschulischen Jugend- und Erwachsenenbildung. Dabei sollen Ziele und Inhalte der Verbraucherbildung in Bildungsstandards formuliert werden, die einen hohen Grad an Verbindlichkeit für die Unterrichtenden festlegen. Dabei ist es erforderlich, Bildungsangebote für alle Bevölkerungsgruppen anzupassen und zusätzlich zu allgemeinen Angeboten auch spezielle Angebote für junge Menschen und Familien, Menschen mit Behinderung sowie Senioren und Menschen mit Migrationshintergrund zu entwickeln.

## 8. Verbraucherinformation

Im Rahmen vieler Gesetzesnovellen und Regulierungen im Bereich des Verbraucherschutzes wurde in den vergangenen Jahren eine Flut an Informationsverpflichtungen erlassen. Diese stellen für die Unternehmen oftmals eine Belastung dar. Diese Belastung ist nur dann sinnvoll, wenn sie einen Mehrwert für Verbraucherinnen und Verbraucher bedeutet. Dieser Nutzen für die Verbraucher wird derzeit jedoch nicht ausreichend evaluiert.

Dem Deutschen Bundestag wird empfohlen, vor der Einführung von neuen Informationspflichten im Verhältnis zwischen Unternehmen, Staat/Verbrauchern zu prüfen:

1. Was sind Ziel und Zweck der Information?
2. Ist Information für diesen Zweck das richtige Mittel? Ist sie verfügbar, wenn sie wirklich benötigt wird, und wie kann dies im Kontext der digitalen Welt optimiert werden? Handelt es sich um Themen, in denen Verbraucherinnen und Verbraucher Wahlfreiheit wünschen, und erleichtert ein Mehr an Informationen diese Wahl oder sind Verbraucher in der zugrunde liegenden Situation eher schutzbedürftig und andere Instrumente zieladäquater?
3. Wurde die Verständlichkeit und Wirksamkeit der Information insbesondere auch im Hinblick auf unterschiedliche Verbrauchergruppen vorab in Anwender- und Verbrauchertests überprüft?

Wir empfehlen dem Deutschen Bundestag, einen Dialog mit Anbietern und Verbrauchervertretern zu initiieren, wie wesentliche Informationen wie AGB, Datenschutzerklärungen und andere dem Medium oder Endgerät angemessen gestaltet werden können.

Die wesentlichen Informationen für die Nutzer und die erforderlichen rechtsverbindlichen Einwilligungserklärungen müssen so gestaltet sein, dass sie den Kenntnismöglichkeiten, die das Medium beziehungsweise die Endgeräte bieten, angemessen sind.

Die Enquete-Kommission ist eingesetzt, sich zur digitalen Gesellschaft zu äußern. Rund ein Viertel der Verbraucherinnen und Verbraucher ist derzeit aber nicht an der digitalen Gesellschaft beteiligt. Wir empfehlen dem Deutschen Bundestag deshalb, die Bürger und Verbrau-

cher, die aus unterschiedlichen Gründen keinen Zugang zur digitalen Welt haben, bei Neuregelungen und Initiativen nicht aus dem Blick zu verlieren. Eine Teilhabe an der digitalen Welt ist weiterhin nicht für alle Bürger oder Verbraucher die Alltagsrealität. Zunehmend jedoch werden die Bevölkerungsgruppen, die diesen Zugang nicht haben, von Informationen, preiswerten Angeboten und bestimmten Dienstleistungen ausgegrenzt.

Dem Deutschen Bundestag wird daher empfohlen, in einer Untersuchung die Bereiche und Bevölkerungsgruppen zu identifizieren, die hiervon besonders betroffen sind, und daraus eine Strategie sowie Maßnahmen abzuleiten.

## Literatur- und Quellenverzeichnis

### Publikationen

Ariely, Dan: Denken hilft zwar, nützt aber nichts. Warum wir immer wieder unvernünftige Entscheidungen treffen. München: 2008.

Arnold, Tone/Baake, Pio/Schwalbe, Ulrich: Preisgarantien im Einzelhandel: Nicht verbraucherfreundlich, sondern ein Instrument zur Durchsetzung hoher Preise. In: DIW. Wochenbericht Nr. 16/2012, Seite 12-16. Online abrufbar unter: [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.397572.de/12-16-3.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.397572.de/12-16-3.pdf)

Artikel-29-Datenschutzgruppe der Europäischen Union: Stellungnahme 9/2011 zu dem überarbeiteten Vorschlag der Branche für einen Rahmen für Datenschutzfolgenabschätzungen für RFID-Anwendungen. o. O.: 2011. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2011/wp180\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2011/wp180_de.pdf)

Brix, Lea: Verteidigung gegen Abmahnungen wegen Urheberrechtsverletzungen im Internet. In: Zeitschrift für die Anwaltspraxis 3/2012, Fach 16, Seite 421.

Brömmelmeyer, Christoph: Der Ombudsmann im Finanzsektor. In: WM 2012, Seite 337–342.

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: Technical Guidelines RFID as Templates for the PIA-Framework. Bonn: 2010. Online abrufbar unter: [https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/Publications/TechGuidelines/TG03126/TG\\_RFID\\_Templates\\_for\\_PIA\\_Framework\\_pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/Publications/TechGuidelines/TG03126/TG_RFID_Templates_for_PIA_Framework_pdf.pdf?__blob=publicationFile)

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz/Wissenschaftlicher Beirat: Stellungnahme „Der vertrauende, der verletzte oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik“. o. O.: 2010. Online abrufbar unter: [http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/2010\\_12\\_StrategieVerbraucherpolitik.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/2010_12_StrategieVerbraucherpolitik.pdf?__blob=publicationFile)

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz/Wissenschaftlicher Beirat: Stellungnahme „Wollen wirklich alle den ‚mündigen Verbraucher‘? Wie Interessengruppen ein Leitbild instrumentalisieren“. o. O.: 2010. Online abrufbar unter: [http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/2010\\_12\\_InterestengruppeMuendigerVerbraucher.pdf?jsessionid=046998C2CFC18D967398698535618BEE.2\\_cid242?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/2010_12_InterestengruppeMuendigerVerbraucher.pdf?jsessionid=046998C2CFC18D967398698535618BEE.2_cid242?__blob=publicationFile)

www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/2010\_12\_InterestengruppeMuendigerVerbraucher.pdf;jsessionid=046998C2CFC18D967398698535618BEE.2\_cid242?\_\_blob=publicationFile

Bundesregierung: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch, Dr. Gerhard Schick, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Verbraucherorganisationen und ihre Marktwächterfunktion als Teil der systematischen verbraucherorientierten Beobachtung des Finanzmarktes“. Bundestagsdrucksache 17/11751 vom 30. November 2012. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/117/1711751.pdf>

Bundesregierung: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch, Jerzy Montag, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Durchsetzung kollektiver Verbraucherinteressen“. Bundestagsdrucksache 17/9022 vom 20. März 2012. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/090/1709022.pdf>

Czychowski, Christiane/Nordemann, Jan Bernd: Höchstrichterliche Rechtsprechung und Gesetzgebung im Urheberrecht 2010 und 2011. In: NJW 2012, Seite 732–739.

Deutlmoser, Ralf/Engel, Martin: Ein neues Streitbeilegungssystem für Europa. In: MMR 2012, Seite 433–438.

Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Zweiter Zwischenbericht „Medienkompetenz“. Bundestagsdrucksache 17/7286 vom 21. Oktober 2011. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/072/1707286.pdf>

Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Dritter Zwischenbericht „Urheberrecht“. Bundestagsdrucksache 17/7899 vom 23. November 2011. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/078/1707899.pdf>

Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Fünfter Zwischenbericht „Datenschutz, Persönlichkeitsrechte“. Bundestagsdrucksache 17/8999 vom 15. März 2012. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/089/1708999.pdf>

Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Siebter Zwischenbericht „Demokratie und Staat“. Bundestagsdrucksache 17/12290 vom 6. Februar 2013. Online abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/122/1712290.pdf>

Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Neunter Zwischenbericht „Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz“. Bundestagsdrucksache 17/12541 vom 18. März 2013. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/246/24667.html>

Deutscher Bundestag/Unterausschuss Neue Medien: Wortprotokoll der 18. Sitzung vom 27. Februar 2012. Online abrufbar unter: [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a22/a22\\_neue\\_medien/oeffentliche\\_Sitzungen/Suchmaschinenneutralitaet/protokoll.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a22/a22_neue_medien/oeffentliche_Sitzungen/Suchmaschinenneutralitaet/protokoll.pdf)

Europäische Kommission: Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2009/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen. o. O.: 2012. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/report\\_inj\\_2012\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/report_inj_2012_de.pdf)

Europäische Kommission: Special Eurobarometer 342 – Consumer empowerment. o.O.: 2011. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_342\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_342_en.pdf)

Europäische Kommission: Empfehlung zur Umsetzung der Grundsätze der Wahrung der Privatsphäre und des Datenschutzes in RFID- gestützten Anwendungen. o. O.: 2009. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:122:0047:0051:DE:PDF>

Europäisches Parlament: Bericht des Europäischen Parlaments über eine Strategie zur Stärkung der Rechte schutzbedürftiger Verbraucher. o. O.: 2012. Online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0155+0+DOC+XML+V0//DE>

Europäisches Parlament: Internal Market and Consumer Protection. Consumer behaviour in a digital environment. Brüssel: 2011. Online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201108/20110825ATT25258/20110825ATT25258EN.pdf>

Europäisches Parlament/Rechtsausschuss: Bericht zu dem Thema Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz. o. O.: 2012. Online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0012+0+DOC+PDF+V0//DE>

Fezer, Karl-Heinz: Zweckgebundene Verwendung von Unrechtserlösen und Kartellbußen zur Finanzierung der Verbraucherarbeit. Düsseldorf: 2012. Online abrufbar unter: [http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/pdf/gutachten\\_unrechtserloese.pdf](http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/pdf/gutachten_unrechtserloese.pdf)

Fromm, Friedrich/Nordemann, Wilhelm: Urheberrecht. 10. Auflage, Stuttgart: 2008.

Grohmann, Uwe: Gerichtsstand bei grenzüberschreitenden Verbraucherverträgen im Internet: der Begriff des „Ausrichtens“ der gewerblichen Tätigkeit auf den Wohnsitzstaat des Verbrauchers. In: DRiZ 2011, Seite 361–364.

Hetzel, Michael: Die Nutzung des Internets bei Kaufentscheidungen im Multi-Channel-Vertrieb. Lohmar: 2009.

Hoeren, Thomas: Kurzgutachten zur BMWi-Studie über Modelle zur Versendung von Warnhinweisen durch Internet-Zugangsanbieter an Nutzer bei Urheberrechtsverletzungen. Münster: 2012. Online abrufbar unter: [http://politik.eco.de/files/2012/03/20120227-Hoeren-eco-Gutachten\\_final-2702.pdf](http://politik.eco.de/files/2012/03/20120227-Hoeren-eco-Gutachten_final-2702.pdf)

Initiative D21 (Hrsg.): Vertrauen beim Online-Einkauf – Eine Sonderstudie im Rahmen des (N)Onliner Atlas. o. O.: 2012. Online abrufbar unter: <http://www.initiaved21.de/wp-content/uploads/2012/09/Vertrauen-beim-Online-Einkauf.pdf>

[www.initiaved21.de/wp-content/uploads/2012/09/Vertrauen-beim-Online-Einkauf.pdf](http://www.initiaved21.de/wp-content/uploads/2012/09/Vertrauen-beim-Online-Einkauf.pdf)

Initiative D21 (Hrsg.): (N)Onliner Atlas 2012. o. O.: 2012. Online abrufbar unter: <http://www.initiaved21.de/portfolio/nonliner-atlas>

Kamlah, Wulf/Hole, Svenja: Datenschutz und UWG – Unterlassungsansprüche bei Datenschutzverstößen. In: RDV 2008, Seite 226–231.

Klindt, Thomas/Wende, Susanne: Behördliche Risikobewertung nach den RAPEX-Leitlinien. In: NVwZ 2011, Seite 602–604.

Kruse, Peter: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages am 5. Juli 2010. Online abrufbar unter: [http://www.bundestag.de/internet/enquete/dokumentation/Sitzungen/20100705/A-Drs\\_17\\_24\\_004-H\\_-\\_Stellungnahme\\_Kruse.pdf](http://www.bundestag.de/internet/enquete/dokumentation/Sitzungen/20100705/A-Drs_17_24_004-H_-_Stellungnahme_Kruse.pdf)

Meller-Hannich, Caroline: Materiellrechtliche Einwendungen bei der grenzüberschreitenden Vollstreckung. In: GRP 2012, Seite 90.

Meyer-Spasche, Georg/Störing, Marc: Die Drohung mit dem Strafrecht. In: c't 1/2013, Seite 17.

Möllers, Thomas/Pregler, Bernhard: Zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung und kollektiver Rechtsschutz. In: ZHR 176 (2012), Seite 144–183.

Müller-Broich, Jan D: Telemediengesetz. Baden-Baden: 2012.

Niebling, Jürgen: Aktuelle Fragen des UKlaG im AGB-Recht. In: MDR 2012, Seite 1071–1077.

Nordemann, Wilhelm/Nordemann, Axel/Nordemann, Jan Bernd (Hrsg.): Urheberrecht Kommentar. 10. Auflage, Stuttgart: 2008.

OECD: Consumer Policy Toolkit. o.O.: 2010. Online abrufbar unter: <http://www.oecd.org/sti/consumerpolicy/45684835.pdf>

Oehler, Andreas/Reisch, Lucia: Behavioral Economics – eine neue Grundlage für Verbraucherpolitik? Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands. Berlin: 2008. Online abrufbar unter: [http://www.vzbv.de/cps/rde/xbr/vzbv/studie\\_behavioral\\_economics\\_12\\_2008.pdf](http://www.vzbv.de/cps/rde/xbr/vzbv/studie_behavioral_economics_12_2008.pdf)

Paech, Niko: Nutzungssysteme im Konsumbereich: eBay als nachhaltige Alternative? Studie im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsprojekts „Sustainable Markets eMERge“ (SUMMER). Oldenburg: 2004. Online abrufbar unter: [http://www.borderstep.de/pdf/P-Paech-Nutzungssysteme\\_im\\_Konsumbereich\\_eBay\\_als\\_nachhaltige\\_Alternative-2004.pdf](http://www.borderstep.de/pdf/P-Paech-Nutzungssysteme_im_Konsumbereich_eBay_als_nachhaltige_Alternative-2004.pdf)

Peppers, Don/Rogers, Martha: Extreme Trust – Honesty as a Competitive Advantage. New York u. a.: 2012.

Rathsack, Stefan: Alles kann besser werden? – Der BGH zum Erfordernis der doppelten Gewerblichkeit im Rahmen des Anspruchs nach § 101 Abs. 2 UrhG. In: AnwZert ITR 18/2012, Anm. 2.

Schoch, Friedrich: Amtliche Publikumsinformation zwischen staatlichen Schutzauftrag und Staatshaftung – Das Verbraucherinformationsrecht als Modell der amtlichen Publikumsinformation. In: NJW 2012, Seite 2844–2850.

Schwartzmann, Rolf: Vergleichende Studie über Modelle zur Versendung von Warnhinweisen durch Internet-Zuganganbieter an Nutzer bei Urheberrechtsverletzungen. o. O.: 2012. Online abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=474202.html>

Spindler, Gerald/Schuster, Fabian: Recht der elektronischen Medien. 2. Auflage, München: 2011.

Spindler, Gerald/Schmitz, Peter/Geis, Ivo: TDG. München: 2004.

Staudinger, Ansgar: Der EuGH hat es (aus)gerichtet – Harmonie zwischen Brüssel I- und Rom I-VO. AnwBl. 2011, Seite 327–330.

Sujecki, Bartosz: Grenzüberschreitender Verbraucherschutz beim elektronischen Geschäftsverkehr nach der EuGVVO und der Rom I-VO. In: EWS 2010, Seite 360–366.

Thaler, Richard H: Anomalies – The Winner’s Curse. In: Journal of Economic Perspectives. Vol. 2 (1)/1988, Seite 191–202.

Vahldiek, Axel: Verdongelt. Lizenzärger bei Windows 8. In: c’t 1/2013, Seite 16–17.

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Fürs Leben lernen: Verbraucherbildung ist Zukunft. Berlin: 2012. Online abrufbar unter: [http://www.verbraucherbildung.de/cps/rde/xbcr/verbraucherbildung/Brosch\\_Verbraucherbildung\\_web.pdf](http://www.verbraucherbildung.de/cps/rde/xbcr/verbraucherbildung/Brosch_Verbraucherbildung_web.pdf)

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Auswertung von Verbraucherbeschwerden zu Zahlungsaufforderungen von Inkassounternehmen. Berlin: 2011. Online abrufbar unter: <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Inkasso-Auswertung-vzbv-2011.pdf>

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Ergebnisse der Aktion Inkasso der Verbraucherzentralen in Zahlen. Berlin: 2011. Online abrufbar unter: <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Inkasso-Ergebnisse-vzbv-2011.pdf>

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Information gut, alles gut?. Berlin: 2011. Online abrufbar unter: [http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Verbraucherinformationen\\_wirksam\\_Empfehlungen\\_vzbv.pdf](http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Verbraucherinformationen_wirksam_Empfehlungen_vzbv.pdf)

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Recht durchsetzen – Verbraucher stärken: Möglichkeiten und Grenzen kollektiver Klageinstrumente. Januar 2011. Online abrufbar unter: [http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/rechtsdurchsetzung\\_broschuere\\_vzbv\\_2011.pdf](http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/rechtsdurchsetzung_broschuere_vzbv_2011.pdf)

### Online-Quellen<sup>293</sup>

agent-media: BGH-Urteil erleichtert Copyright-Rechtsverfolgung. Eintrag vom 15. August 2012. Online abruf-

bar unter: <http://agent-media.de/Magazin/BGH-Urteil-erleichtert-Copyright-Rechtsverfolgung-1937>

Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (BITKOM): Mehrheit informiert sich vor einem Kauf im Web. Pressemitteilung vom 10. März 2010. Online abrufbar unter: [http://www.bitkom.org/de/markt\\_statistik/64038\\_62717.aspx](http://www.bitkom.org/de/markt_statistik/64038_62717.aspx)

Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit: Aufgaben im Bereich Wirtschaftlicher Verbraucherschutz – Wer macht was? Online abrufbar unter: [http://www.bvl.bund.de/DE/091\\_WVS/01\\_Aufgaben/01\\_WerMachtWas/wvs\\_WerMachtWas\\_node.html](http://www.bvl.bund.de/DE/091_WVS/01_Aufgaben/01_WerMachtWas/wvs_WerMachtWas_node.html)

Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit: Aufgaben im Bereich Wirtschaftlicher Verbraucherschutz – Europäische Zusammenarbeit im Verbraucherschutz. Online abrufbar unter: [http://www.bvl.bund.de/DE/091\\_WVS/01\\_Aufgaben/02\\_EU\\_Zusammenarbeit/wvs\\_EUZusammenarbeit\\_node.html](http://www.bvl.bund.de/DE/091_WVS/01_Aufgaben/02_EU_Zusammenarbeit/wvs_EUZusammenarbeit_node.html)

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin: Rapid Exchange of Information System (RAPEX). Online abrufbar unter: <http://www.baua.de/de/Produktsicherheit/Produktinformationen/RAPEX.html>

Bundesministerium des Innern: Personalausweis. Online abrufbar unter: [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Ausweise-Paesse/Personalausweis/personalausweis\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Ausweise-Paesse/Personalausweis/personalausweis_node.html)

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Bundesverbraucherministerium veröffentlicht erstes Gutachten zur Lage der Verbraucher in Deutschland. Pressemitteilung vom 13. September 2012. Online abrufbar unter: <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2012/252-AI-GutachtenVerbraucher.html>

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Täuschungsschutz bei Lebensmitteln verbessern. Pressemitteilung vom 16. Juli 2012. Online abrufbar unter: <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2012/361-AI-Taeschungsschutz-bei-Lebensmitteln.html>

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Internetportal „Lebensmittelklarheit.de“ ist ein Erfolgsprojekt. Pressemitteilung vom 16. Juli 2012. Online abrufbar unter: <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2012/202-BM-ELV-AI-Ein-Jahr-Lebensmittelklarheit.html>

Bundesnetzagentur: Allgemeine Informationen Schlichtungsverfahren. [http://www.bundesnetzagentur.de/cln\\_1912/DE/Verbraucher/VerbraucherserviceTelekommunikation/SchlichtungInDerTelekommunikation/AllgemeineInfo/allgemeineinfo\\_node.html](http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1912/DE/Verbraucher/VerbraucherserviceTelekommunikation/SchlichtungInDerTelekommunikation/AllgemeineInfo/allgemeineinfo_node.html)

Consumers International: Consumer Rights. Online abrufbar unter: <http://www.consumersinternational.org/who-we-are/consumer-rights>

CyberSettle: Online Settlement and Payment Solutions. Online abrufbar unter: <http://www.cybersettle.com>

<sup>293</sup> Zuletzt aufgerufen am 8. März 2013.

DELL: Idea Storm. Online abrufbar unter: <http://www.ideastorm.com>

eco – Verband der deutschen Internetwirtschaft e. V.: 300 000 Adressen pro Monat: erfolgreicher Kampf gegen illegale Downloads. Online abrufbar unter: <http://www.eco.de/2011/pressemitteilungen/300-000-adressen-pro-monat-erfolgreicher-kampf-gegen-illegale-downloads.html>

Europäische Kommission: Statement by Vice President Almunia on the Google investigation. Pressemitteilung vom 18. Dezember 2012. Online abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-967\\_en.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-967_en.htm?locale=FR)

Europäische Kommission: Statement of VP Almunia on the Google antitrust investigation. Pressemitteilung vom 21. Mai 2012. Online abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-372\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-372_en.htm?locale=en)

Europäische Kommission: EVZ-Netz. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_de.htm)

Europäische Kommission: Impact Assessment. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm) und [http://ec.europa.eu/governance/impact/background/background\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/background/background_en.htm)

Europäische Kommission: Konferenz „Behavioural Economics, so What: Should Policy-Makers Care?“. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/consumers/conferences/behavioural\\_economics2/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/conferences/behavioural_economics2/index_en.htm)

Europäische Kommission: Konferenz „How Can Behavioural Economics Improve Policies Affecting Consumers?“. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/consumers/dyna/conference/programme\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/dyna/conference/programme_en.htm)

Europäische Kommission: PIA Framework. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/rfid/pia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/rfid/pia/index_en.htm)

Europäische Kommission: RAPEX – Latest notifications. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/consumers/dyna/rapex/rapex\\_archives\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/consumers/dyna/rapex/rapex_archives_en.cfm)

Europäische Kommission: Schlichtungsstellen in Deutschland. Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/ecc\\_germany\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/ecc_germany_en.htm) und [http://ec.europa.eu/consumers/redress/out\\_of\\_court/commu/acce\\_just04\\_en\\_ccb\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress/out_of_court/commu/acce_just04_en_ccb_en.pdf)

Gesellschaft zur Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen e. V. (GVU): Jahresberichte. Online abrufbar unter: [http://www.gvu.de/34\\_Jahresberichte.htm](http://www.gvu.de/34_Jahresberichte.htm)

IHK Osnabrück, Emsland Grafschaft Bentheim: IHK-Schlichtungsstelle für Verbraucherbeschwerden. Online abrufbar unter: [http://www.osnabrueck.ihk24.de/recht\\_und\\_fair\\_play/konflikt/397970/CO\\_Verbraucherbeschwerden.html](http://www.osnabrueck.ihk24.de/recht_und_fair_play/konflikt/397970/CO_Verbraucherbeschwerden.html)

IHK Wuppertal, Solingen, Remscheid: Schlichtungsstelle für Verbraucherbeschwerden. Online abrufbar unter: [http://www.wuppertal.ihk24.de/recht\\_und\\_fair\\_play/schlichtung/895866/Schlichtungsstelle\\_Verbraucherbeschwerden.html](http://www.wuppertal.ihk24.de/recht_und_fair_play/schlichtung/895866/Schlichtungsstelle_Verbraucherbeschwerden.html)

Initiative D21: Empfohlene Online-Gütesiegel. Online abrufbar unter: <http://www.internet-guetesiegel.de>

Socha, Sebastian: Stellenwert von Bewertungen & Reviews – eine aktuelle Studie. Eintrag vom 25. Januar 2011. Online abrufbar unter: <http://blog.kennstduenein.de/2011/01/stellenwert-von-bewertungen-reviews-eine-aktuelle-studie>

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Studie zu Abmahnungen 2012. Online abrufbar unter: <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Urheberrecht-Abmahnungen-Studie-infratest-2012-2.jpg>

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Kommunikation für Klarheit bei Kennzeichnung von Lebensmitteln – Internetportal zur Lebensmittelkennzeichnung schafft Plattform für Verbraucher und Wirtschaft. Meldung vom 18. Oktober 2010. Online abrufbar unter: <http://www.vzbv.de/2991.htm>

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Materialkompass: Unterrichtsmaterialien zur Verbraucherbildung. Online abrufbar unter: <http://www.verbraucherbildung.de/materialkompass.html>

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Über lebensmittelklarheit.de. – Idee und Ziele. Online abrufbar unter: <http://www.lebensmittelklarheit.de/cps/rde/xchg/lebensmittelklarheit/hs.xsl/1047.htm>

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Surfer haben Rechte. Online abrufbar unter: <http://www.surfer-habenrechte.de/cps/rde/xchg/digitalrechte/hs.xsl/1587.htm>

Verbraucherzentrale NRW: Verbraucherzentrale NRW und Minister Rammel warnen: „Bundesregierung schützt Internetnutzer nicht vor Abmahnung und Abzocke“. Pressemitteilung vom 14. März 2012. Online abrufbar unter: <http://www.vz-nrw.de/UNI135002847321036/link1042181A>

**Mitglieder der Projektgruppe Verbraucherschutz der Enquete-Kommission  
Internet und digitale Gesellschaft**

Vorsitzende: Cornelia Tausch (Sachverständige)

Wissenschaftliche Mitarbeiterin: Antje Franz

**Stimmberechtigt:**

Ehrenberg, Hans-Werner (MdB, FDP)

Gorny, Prof. Dieter (Sachverständiger)

Heveling, Ansgar (MdB, CDU/CSU)

Koeppen, Jens (MdB, CDU/CSU)

Notz, Dr. Konstantin von (MdB, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Rohleder, Dr. Bernhard (Sachverständiger)

Tack, Kerstin (MdB, SPD)

Tausch, Cornelia (Sachverständige)

Wawzyniak, Halina (MdB, DIE LINKE.)

**Weitere Mitglieder:**

Freude, Alvar C. H. (Sachverständiger)

Mühlberg, Annette (Sachverständige)

Osthaus, Dr. Wolf (Sachverständiger)

padeluun (Sachverständiger)

Reichenbach, Gerold (MdB, SPD)

Simon, Nicole (Sachverständige)



