

### 3.1 Einführung: Verbraucherpolitik im digitalen Zeitalter – Vom Gut Gemeint zum Gut Gemacht

[Ansgar Baums | Hewlett-Packard,  
Patrick von Braunmühl | Selbstregulierung  
Informationswirtschaft e.V.]

#### 3.1.1 Digitalisierung von Lebenswelten: Was bisher geschah

Im Rahmen des 3x3-Modells umfasst die „Digitalisierung von Lebenswelten“ all jene Bereiche, in denen der Bürger und / oder Konsument mit digitalen Technologien umgeht, die außerhalb des Infrastrukturbereichs angesiedelt sind. Das klingt abstrakt, lässt sich aber leicht mit anschaulichen Beispielen füllen: Das Internet hat die Art und Weise wie wir Freunde treffen, soziale Kontakte pflegen, uns vernetzen, Einkaufen gehen, als Konsument agieren, uns informieren, an Diskursen teilhaben, uns gesellschaftlich engagieren dramatisch verändert. Diese Digitalisierung tritt dabei zum Teil neben „analoge“ Prozesse und Strukturen, zum Teil ersetzt sie selbige.

Dass der Verbraucherschutz im Internet zum Zankapfel der 17. Legislaturperiode geworden ist und hohe mediale Aufmerksamkeit genießt, war vor wenigen Jahren noch nicht denkbar. Diese Entwicklung spiegelt die Geschwindigkeit wider, mit der das Internet unser Leben verändert hat. Ordnung und Struktur in diese Debatte zu bringen, ist ein schwieriges, aber notwendiges Unterfangen. Zu oft hat man den Eindruck, dass die Beschäftigung mit dem „Konsumenten“-Internet dem politischen Tagesgeschäft gehorcht, aber kaum langfristige Perspektiven entwickelt.

Historisch gesehen ist diese Digitalisierung der Lebenswelten der eigentliche „Turbo“ für die Entstehung des Internets als weltweit einheitliche Plattform für digitale Kommunikation gewesen: Das Internet war zunächst ein „Consumer Web“ bevor es zu einem „B2B-Web“ wurde und nun die Digitalisierung von Wertschöpfungsketten vorantreibt.

#### 3.1.2 Paradoxon des Verbraucherschutzes in der digitalen Welt

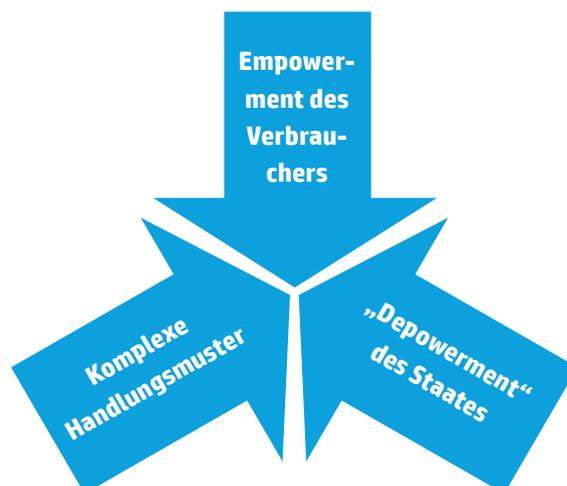
Die Verbraucherschutzpolitik ist als Querschnittspolitikfeld von der Digitalisierung der Lebenswelten in vielen Facetten betroffen. Zum einen ist der Schutz der Verbraucher in der digitalen Welt neben dem Finanz- und Energiesektor ein Schwerpunktthema der Verbraucherpolitik. Zum anderen eröffnet das Internet der Verbraucherpolitik neue Instrumente vor allem im Hinblick auf die Markttransparenz, die bisher nur zum Teil genutzt werden. Ein zentrales Phänomen der Verbraucherpolitik in der digitalen Welt ist ein Paradoxon:

- **Stärkung des Verbrauchers / Verschiebung des Asymmetrie-Paradigmas:** Verbraucher-„Schutz“-Politik basiert auf der Annahme, dass es im „freien Markt“ eine asymmetrische Macht- und Informationsverteilung zwischen Unternehmen und Konsumenten gibt.<sup>1</sup> Letzteren fehlen oft die Zeit, der Marktüberblick und die Organisation, um ihre Nachfragemacht gegenüber Unternehmen auszunutzen. Je intransparenter ein Markt ist, desto weniger funktioniert die Rolle des Verbrauchers als Schiedsrichter im Wettbewerb. Je nach Funktionsfähigkeit eines Marktes werden daher neben wettbewerbs-

rechtlichen Instrumenten zusätzliche staatliche Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher ergriffen, um dessen Position zu stärken und ihn vor unerwünschten Praktiken zu schützen. Dieses Paradigma ist in Teilen nach wie vor gültig. Allerdings hat das Internet den Konsumenten neue Instrumente in die Hand gegeben, die sich als wesentlich effizienter als viele verbraucherschutzpolitische Maßnahmen der Vergangenheit erwiesen haben: Preisvergleiche, Markübersicht „per Mausclick“, „Nutzer-Feedback“ und Rating-Seiten sind zu einem zentralen Marktelement im Internet geworden.<sup>2</sup> Eine neue Dimension der Markttransparenz und der Rolle des Verbrauchers im Wettbewerb hat sich damit in der digitalen Welt etabliert. Der Erfolg der eBay-Handelsplattform ist zum Teil mit der Wirkungsmächtigkeit des Nutzer-Feedbacks zu erklären.

- **Schwächung der Handlungsfähigkeit des Staates:** Mit dieser Botschaft kontrastiert die zweite Beobachtung: Wie kaum ein zweites Politikfeld wird die Verbraucherschutzpolitik durch die Globalisierung in Folge der digitalen Technologien in ihre Schranken verwiesen. Der inszenierte Austritt einer Bundesministerin für Verbraucherschutz aus Facebook als Protest gegen die Datenschutzpolitik des Unternehmens zeigt die Ohnmacht der nationalen Politik. Während also der Verbraucher durch digitale Technologien „empowered“ wird, führt die gleiche Entwicklung zu einem „de-powerment“ auf der Regulierenseite.
- **Komplexität der Handlungsmuster:** Ein drittes Problem ergibt sich aus dem empirisch beobachtbaren Verhalten des Konsumenten: Dieser agiert scheinbar zunehmend schizophren: Während er in Umfragen zum Beispiel ein sehr hohes Datenschutzniveau fordert, agiert er im Internet oftmals sorglos mit seinen Daten. Dieses „Privacy Paradox“ stellt die Politik vor ein großes Problem: Der „Citoyen“ spricht mit anderer Stimme als der „Consumer“.<sup>3</sup>

Interessant ist in diesem Kontext, dass der Verbraucherschutz in der Vergangenheit davon ausgegangen ist, dass sich der Schutzbedarf über das Lebensalter eines Menschen in einer „U-Kurve“ entwickelt: besonders junge und besonders alte Menschen müssten demnach eher geschützt werden als jene im mittleren Alter. Dieses Raster hat sich mit der Digitalisierung nun merklich verschoben: Digital Natives kennen sich im Netz oft besser aus als ihre Eltern.<sup>4</sup> Die Verbraucherschutzpolitik wird sich auch nicht mehr darauf verlassen können, ihre Konzepte über die Eltern gegenüber der Schutzgruppe der Jugendlichen weitergeben zu können.



Grafik 18: Paradoxon der digitalen Verbraucherpolitik

### 3.1.3 Eckpunkte einer Digitalen Verbraucherpolitik

Wie kann dieses Paradoxon der digitalen Verbraucherpolitik adressiert werden? Drei Elemente sind entscheidend: (1) Nutzung der Regeln des Internets für die Verbraucherpolitik, (2) Stärkung des technischen Verbraucherschutzes sowie (3) die Einführung neuer Politikinstrumente.



Grafik 19: Kernelemente einer Digitalen Verbraucherpolitik

- **Nutzung der Regeln des Internets für die Verbraucherpolitik:** Eine zukunftsorientierte Verbraucherpolitik sollte sich die beschriebenen Entwicklungen des Consumer Webs zunutze machen. Die Förderung von Feedback-Mechanismen und Markttransparenz über Internet-Plattformen sind im Zweifel wesentlich wirkungsvoller als eine gut klingende Regulierung, die nur auf dem Papier steht. Staatlich geförderte interaktive Informationsportale könnten die Möglichkeit der Verbraucher enorm verbessern, sich einen zuverlässigen Marktüberblick vor einer Kaufentscheidung zu verschaffen und sich über Produktqualität und Preise auszutauschen. Interessant wäre auch der Versuch, individuelle Verbraucher über soziale Netzwerke und andere Internet Plattformen verstärkt an verbraucherpolitischen Diskussionen zu beteiligen. Damit könnte zum Beispiel die Legitimation der bisher allein auf Verbandspositionen beruhenden Verbraucherinteressenvertretung erhöht werden.
- **Technischen Verbraucherschutz stärken:** Technologien, die heute vor allem unter Risikogesichtspunkten diskutiert werden, können auch für den Verbraucherschutz eingesetzt werden. Es gehört zu den Eigentümlichkeiten der deutschen Debatte, dass dies so gut wie nie thematisiert wird.  
**Beispiel Big Data:** Die Analyse von Nutzungsdaten kann nicht nur zur Optimierung von Geschäftsmodellen oder Werbung, sondern auch für die Optimierung von Geschäftsbeziehungen aus Sicht des Verbrauchers genutzt werden. So wäre es zum Beispiel denkbar, dass die Analyse des eigenen Stromverbrauchs mit Hilfe von Smart Metering-Technologie sowohl zu Verhaltensänderungen führt als auch bei der Auswahl des Stromtarifs hilfreich ist. Allgemeiner formuliert: Datenanalyse kann bei der Entscheidungsfindung helfen – sowohl in Unternehmen als auch beim Verbraucher.<sup>5</sup> Diese Perspektive ist in der aktuellen Verbraucherpolitik jedoch noch nicht systematisch inkorporiert worden.  
**Beispiel Real Time Analytics:** „Real Time“-Datenanalyse, die mit den gesteigerten Rechenkapazitäten von In Memory-Computing möglich wird, kann für Verbraucher-

und Datenschutz eingesetzt werden. Matthieu Schapranow (Hasso-Plattner-Institut) hat beispielsweise ein Szenario entwickelt, in dem die Historie von Datenzugriffen in Echtzeit analysiert werden kann, um die vom Datensubjekt nicht gewollte Kombination zweiter Daten auszuschließen („History-Based Access Control“).<sup>6</sup> Es ist nicht Aufgabe der Politik, solche Technologien zu entwickeln – sehr wohl aber, die Potenziale zu kennen und durch die Setzung von Marktanreizen zu fördern.

- **Neue Politikinstrumente:** Verbraucherpolitik wird zurzeit mit einem sehr eingeschränkten Instrumentarium umgesetzt. Neue Ansätze wie das „Nudging“ sind zwar hier und da diskutiert, aber nie systematisch genutzt worden. Hier gibt es Vorbilder im Ausland: In Großbritannien beschäftigt sich beispielsweise eine „Behavioral Insights Group“ mit der Frage, wie die erwähnten komplexen Handlungsmuster des Verbrauchers **tatsächlich** im Sinne des Verbraucherschutzes beeinflusst werden können.<sup>7</sup> Durch Unterstützung des Verbrauchers, die für ihn besten Konsumententscheidungen zu treffen, wird seine Rolle als Schiedsrichter über die besten Produkte und Dienstleistungen im Markt und damit der Qualitätswettbewerb insgesamt gestärkt. Zur Stärkung einer evidenzbasierten Verbraucherpolitik wäre die systematische und anonymisierte Auswertung von Daten über Verbraucherverhalten, -meinungen und -beschwerden im Internet (zum Beispiel auf sozialen Netzwerken) ein enormer Fortschritt. Bei dem im vergangenen Jahr veröffentlichten Gutachten zur Lage der Verbraucher wurden mit großem Aufwand Befragungen von Bürgern und Experten durchgeführt. Im Netz vorhandene Daten und entsprechende Analyseinstrumente wurden dabei nicht berücksichtigt.

Zur Umsetzung des oben skizzierten erweiterten Instrumentenkastens einer digitalen Verbraucherpolitik sollte zunehmend auch auf Kooperationslösungen und Multi-Stakeholder-Ansätze zurückgegriffen werden. Auf diese Weise kann das Know-How der IKT-Branche für innovative Lösungen zugunsten der Verbraucher genutzt werden. Und es können branchenspezifische Selbstverpflichtungen geschaffen werden, die gesetzliche Regelungen sinnvoll ergänzen und ausfüllen können.<sup>8</sup>

Selbstregulierung ist in der deutschen Verbraucherpolitik noch unterentwickelt, während England und Holland bereits seit Jahren auf Selbstregulierung als wichtige Säule des Verbraucherschutzes setzen. In England vergibt das Office of Fair Trading (OFT) ein offizielles Gütesiegel als „OFT Approved Code Logo“ für anerkannte Verhaltenskodizes im Verbraucherschutzbereich. Damit entsteht ein erheblicher Anreiz für Unternehmen, sich solchen Kodizes anzuschließen, weil sie gegenüber Kunden mit dem offiziellen OFT Logo werben können. In Holland handeln Verbraucher- und Wirtschaftsverbände im Social and Economic Council (SER) Vereinbarungen über zulässige und unzulässige Allgemeine Geschäftsbedingungen in Verbraucherverträgen sowie Regeln für Werbung und Produktinformationen aus. Die Vereinbarungen beinhalten in der Regel entsprechende Beschwerdeverfahren für Verbraucher.<sup>9</sup>

In diesem Zusammenhang ist auch die alternative Streitschlichtung von Bedeutung. In Deutschland werden grundsätzliche Fragen zur Auslegung von Verbraucherrecht häufig in jahrelangen gerichtlichen Auseinandersetzungen bis vor den Bundesgerichtshof oder den Europäischen Gerichtshof geklagt. Um höchstrichterliche Entscheidungen zu erwirken, gehen die verbandsklagebefugten Verbraucherverbände oftmals einer

gütlichen Einigung bewusst aus dem Weg. Durch Verhandlungslösungen und Mechanismen außergerichtlicher Streitschlichtung könnten gerichtliche Ressourcen geschont und wesentlich schneller Rechtssicherheit für Verbraucher und Unternehmen erreicht werden. Am 12. März 2013 hat das Europäische Parlament eine Richtlinie über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten sowie eine Verordnung über die Online-Streitschlichtung verabschiedet. Die Richtlinie ist bis Mitte 2015 von den EU-Mitgliedsstaaten umzusetzen und sollte gerade in Deutschland als Chance begriffen werden, nicht nur individuelle Verbraucherbeschwerden, sondern auch grundsätzliche Fragen des Verbraucherrechts zumindest dem Versuch einer kooperativen und damit deutlich schnelleren Lösung zu unterziehen.

### 3.1.4 Fazit: Für eine Erneuerung der Verbraucherpolitik

Die Verbraucherpolitik steht vor einer grundlegenden Neubestimmung im digitalen Zeitalter: Prämissen und Politikinstrumente gehören auf den Prüfstand. Angesichts dieser formidablen Herausforderung ist es dringend notwendig, eine Grundsatzdiskussion zur Verbraucherpolitik in der digitalen Welt zu führen.

Hier kann man auf guten Ansätzen aufbauen: der Think Tank ConPolicy hat sich beispielsweise der Innovation der Verbraucherpolitik verschrieben. Ansätze wie das „Design Thinking“ sind geeignet, ungewöhnliche und effiziente Lösungsansätze zu entwickeln. Die Etablierung eines Think Tanks und anlassbezogener Runder Tische für Verbraucherschutz durch Technik innerhalb des Bundesministeriums wäre ebenso sinnvoll wie eine „Behavioral Insights“-Gruppe. Mehr Ressourcen und Aufmerksamkeit im parlamentarischen und ministeriellen Raum für solche Ansätze wären dringend notwendig.

- 
- 1 Hans Micklitz (2012): Do Consumers and Businesses need a new Architecture of Consumer Law? IN: European University Institute (EUI) Working Paper LAW 2012/23, S. 4
  - 2 Vgl. Wolfram Seiler (2006): Verbraucherschutz auf elektronischen Märkten. Untersuchung zu Möglichkeiten und Grenzen eines regulativen Paradigmenwechsels im internetbezogenen Verbraucherprivatrecht. Hier Kapitel 9.
  - 3 Vgl. These 1.3 des Thesenpapiers zum Daten- und Verbraucherschutz der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (2012). <https://www.vz-nrw.de/media218909A>
  - 4 Vgl. DIVSI (2012): Milieu-Studie zu Vertrauen und Sicherheit im Internet.
  - 5 In diesem Sinne auch Christian Thorun, Geschäftsführer ConPolicy, im Handelsblatt vom 21.02.2013: <http://www.handelsblatt.com/finanzen/recht-steuern/anleger-und-verbraucherrecht/datenschungel-datensammlung-bietet-verbrauchern-chancen/7817938-4.html>
  - 6 Vgl. Matthieu Schapranow / Hasso Plattner (2013): In-Memory Technology Enables History-Based Access Control for RFID-Aided Supply Chains. The Secure Information Society 2013, pp 187-213. [http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-4471-4763-3\\_9](http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-4471-4763-3_9)
  - 7 Vgl. <http://www.inudgeyou.com/category/posts/uk-nudge-unit/>
  - 8 Vgl. OECD Consumer Policy Toolkit (2010), 4. Kapitel S. 64, unter <http://www.oecd.org/internet/consumer/consumerpolicytoolkit.htm>
  - 9 [http://www.ser.nl/en/about\\_the\\_ser/responsibilities/general\\_terms.aspx](http://www.ser.nl/en/about_the_ser/responsibilities/general_terms.aspx)