



BMWi/BMJV-Maßnahmenprogramm „Mehr Sicherheit, Souveränität und Selbst- bestimmung in der digitalen Wirtschaft“

Herausforderungen und Handlungselemente für Gesellschaft, Wirtschaft und Verbraucher

Die Digitalisierung durchdringt alle Lebens- und Wirtschaftsbereiche. Sie bietet große Chancen für Verbraucherinnen und Verbraucher, für Gesellschaft und Wirtschaft.

Damit die Chancen auch Chancen bleiben, müssen Risiken und Probleme für Verbraucher, Rechtsstaat und Demokratie offen diskutiert und beraten werden. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) sehen hier gemeinsame politische Herausforderungen, um Verbrauchersouveränität, Selbstbestimmung und Datenschutz zu gewährleisten.

Auf Initiative beider Ministerien hat die Bundesregierung bereits mit konkreten Vorhaben die Rechte der Verbraucher gestärkt. Weitere Initiativen auf nationaler und europäischer Ebene sind jetzt dringend erforderlich.

Erfolgsfaktor Vertrauen und Akzeptanz

Angesichts der Dynamik des technologischen Fortschritts, sich verändernder Verbraucherrollen und zahlreicher Zielkonflikte ist die zentrale politische Aufgabe, die Basis für Vertrauen zu schaffen.

- Vertrauen der Verbraucher in neue digitale Dienstleistungen und Produkte.
Über Erfolg oder Misserfolg von Innovationen entscheidet, ob die Verbraucher Anbietern und Produkten vertrauen. Es geht dabei um den Schutz und die Sicherheit von Daten. Und um den Respekt von Privatheit.
- Vertrauen in Recht und Rechtsstaat. Individuelle Grundrechte auf Selbstbestimmung und Souveränität müssen in der digitalen Welt gewahrt bleiben.
- Vertrauen in die Politik, die auf der Höhe der Zeit agieren muss.

Nur wenn die wirtschaftlichen Interessen und der Dreiklang aus Sicherheit, Souveränität und Verbraucherschutz gemeinsam betrachtet werden, können die Chancen der Digitalisierung sinnvoll genutzt und Akzeptanz für den sich vollziehenden Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft geschaffen werden.

Ordnungsrahmen für Verbraucherschutz und Wettbewerb

Wirtschaft und Verbraucherschutz sind keine Gegensätze. Unternehmen bestehen am Markt, wenn sie kundenorientiert handeln. Hohe Beschwerderaten von Verbrauchern z. B. zu den Geschäftspraktiken im Telekommunikationssektor sind ebenso ein Zeichen für Probleme im Markt wie die Klagen von Unternehmen über Monopolisierung

und den Missbrauch von Marktmacht. Vertrauen wird für Verbraucher besonders durch Information und Transparenz geschaffen. Sie brauchen durchsetzbare Rechte.

Deshalb ist ein verbraucher- und wettbewerbsfreundlicher Rahmen für die digitale Wirtschaft erforderlich, hin zu offenen funktionsfähigen Märkten entlang der gesamten Wertschöpfungskette.

Digitalagentur: Verbraucherschutz, Wettbewerb- und Marktregeln bündeln.

Wirtschafts- und Verbraucherpolitik müssen sich auf der Höhe der Digitalisierung bewegen und mit der Veränderungsdynamik Schritt halten. Ein wichtiger Schritt dafür ist eine starke Aufsichtszuständigkeit. Die gegenwärtige Zersplitterung von Zuständigkeiten bei Aufsichtsbehörden und erst Recht das Fehlen von Zuständigkeiten hilft keinem der Marktbeteiligten. Für Wettbewerbs-, Markt- und Verbraucherfragen der Digitalisierung braucht es nicht nur eine Digitalagenda, sondern auch eine „Digitalagentur“. Mindestens aber muss das Profil bestehender Behörden geschärft werden.

Lernpartnerschaften: Nicht übereinander, sondern miteinander reden.

Die Digitalisierung ist geprägt von technologischen Sprüngen, Rollenänderungen, Übergängen und Zielkonflikten. Notwendig ist daher eine neue gesellschaftliche Kultur im Miteinander von Verbrauchern, Wirtschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft und Politik. Denn für viele offene Fragen gibt es noch keine Lösungen. Wie wird Selbstbestimmung im Smartphone umgesetzt? Wie lässt sich die Einholung von Einwilligungen sinnvoll gestalten? Wer haftet im Internet der Dinge für was? Zur Entwicklung von Lösungen brauchen wir Lernpartnerschaften aller Akteure.

Staat, Unternehmen und Verbraucher haben jeweils ihre Verantwortung wahrzunehmen. Datensicherheit betrifft kritische Infrastrukturen ebenso wie Cloud Computing oder den Umgang mit Apps. Und zum Erhalt von Privatheit kann Technik ebenso wie staatliche Aufsicht und verantwortliches Verhalten der Verbraucher beitragen.

BMJV und BMWi haben in einem ersten gemeinsamen Maßnahmenprogramm ihre gegenwärtigen und geplanten Aktivitäten gebündelt. Neben den konkreten Fragen, die sich aus nationalen und EU-weiten Regulierungsvorhaben ergeben, geht es besonders um Lernpartnerschaften und neue institutionelle Antworten auf die digitalen Herausforderungen.

Transparenz, Rechtssicherheit und Informationen für Verbraucher verbessern

1. Erhöhung der Transparenz bei TK-Produkten

Die Öffnung der Telekommunikationsmärkte in den 1990-er Jahren hat viele Vorteile gebracht: Von beachtlichen Preissenkungen in den Bereichen Festnetz, Mobilfunk und Internet, vom Anstieg der Zahl der Anbieter aber auch der Angebotsvielfalt sowie von innovativen neue Geschäftsmodellen profitieren Verbraucher und Wirtschaft gleichermaßen. Um die Potenziale dieser positiven Entwicklung auszuschöpfen und zu gewährleisten, dass die Vorteile wirklich beim Verbraucher ankommen, haben wir uns zu folgenden Maßnahmen entschlossen.

Maßnahme:

Transparenzverordnung

Im Telekommunikationsgesetz (TKG), in dem die Wahrung der Nutzer- und Verbraucherinteressen als explizites Ziel der Regulierung postuliert ist, hat der Gesetzgeber ein breites Instrumentarium zur Verbesserung der Transparenz im Telekommunikationsmarkt geschaffen. Hierzu gehören umfassende besondere Informations- und Veröffentlichungspflichten über Preise und Vertragsbedingungen beim Abschluss von Telefon- und Internetverträgen (§§ 43a, 45n TKG), sowie weitreichende Angabe- und Ansageverpflichtungen bei Inanspruchnahme von telefonischen Dienstleistungen

(§§ 66 ff. TKG). Die Verbraucherschutzrechtlichen Bestimmungen des TKG werden kontinuierlich optimiert. Mit dem Ziel, den Verbrauchern transparente, vergleichbare, ausreichende und aktuelle Informationen bereitzustellen, wurde anlässlich der letzten Gesetzesnovelle eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer besonderen Transparenzverordnung in das TKG aufgenommen. Aktuell wird diese Ermächtigungsgrundlage im Zuge des Gesetzesvorhabens zum Verbraucherstreitbeilegungsgesetz nochmals ausgebaut. Damit erhält die Bundesnetzagentur eine erweiterte Rechtsgrundlage, um TK-Dienstleistern Transparenzverpflichtungen bei Abschluss und Erfüllung von Telefon- und Internetverträgen aufzuerlegen.

Der bereits veröffentlichte Verordnungsentwurf der Bundesnetzagentur soll im Anschluss an die Verabschiedung des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes dem Bundestag vorgelegt werden, um das erforderliche Einvernehmen herbeizuführen.

Der Entwurf einer „Verordnung für Rahmenvorschriften zur Förderung der Transparenz, Veröffentlichung von Informationen und zusätzliche Dienstmerkmale zur Kostenkontrolle auf dem Telekommunikationsmarkt“ (TK-Transparenzverordnung) enthält eine ganze Reihe von Vorschriften, die zu einer Erhöhung der Transparenz bei Telefon- und Internetdienstleistungen beitragen und die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher stärken:

Kostenkontrolle und Vertragslaufzeit

Die Regelungen zur Kostenkontrolle werden optimiert; für Verbraucher ist oftmals das aktuell gültige Ende der Vertragslaufzeit nur schwer zu ermitteln. Durch die Verpflichtung, auf der monatlichen Rechnung den Vertragsbeginn und das Ende der Mindestvertragslaufzeit abzudrucken, wird eine zuverlässige und für den Verbraucher praktikable Informationsmöglichkeit hierfür geschaffen. Darüber hinaus werden in bestimmten Fällen bei Mobilfunktarifen, die mit Blick auf inländische Datentarife keine beschränkte Datenvolumen mit einer Geschwindigkeitsreduzierung oder unbeschränkte Datenvolumen enthalten, Warnhinweise bei übermäßigem Datenverkehr eingeführt. Dies schützt die Verbraucher vor unerwartet hohen Rechnungen.

Produktinformationsblatt

Mit der Vorgabe, ein „Produktinformationsblatt“ zu veröffentlichen, soll der Verbraucher in die Lage versetzt werden, sich vor Vertragsabschluss über wesentliche Vertragsbedingungen zu unterrichten. „Auf einen Blick“ sollen die wichtigen, für den potenziellen Kunden wesentlichen Vertragsbedingungen erkennbar sein: Vertragslaufzeiten, Voraussetzungen für die Verlängerung und Beendigung des Vertrages, das monatlich zu entrichtende Entgelt, die Datenübertragungsrate u.v.m. Die Bundesnetzagentur wird darüber hinaus noch die Form des Produktinformationsblattes vorgeben. Damit werden die Verbraucher in die Lage versetzt, sich besser zu Recht zu finden und den individuell geeignetsten Vertragstypus auszuwählen.

Dienstqualität

Vor dem Hintergrund zahlreicher Verbraucherbeschwerden über die Nichteinhaltung zugesagter Bandbreiten soll der Endnutzer zudem die Möglichkeit erhalten, Bandbreiten und Geschwindigkeiten zu überprüfen. Hierzu hatte die Bundesnetzagentur im Vorfeld in einer Messstudie zur Dienstqualität breitbandiger Internetzugänge gemessen, wie weit die tatsächliche von der vermarkteten „Bis-zu“- Übertragungsrate abweicht. Sowohl durch die Verbraucher selbst als auch über klassische Messplattformen wurden die Bandbreiten gemessen. Die Untersuchung hat ergeben, dass es über alle Technologien, Produkte und Anbieter hinweg eine deutliche Diskrepanz zwischen der vertraglich vereinbarten Maximaldatenübertragungsrate und der tatsächlich realisierten Datenübertragungsrate gibt. Mit den verordnungsrechtlichen Vorgaben werden die Anbieter verpflichtet, dem Verbraucher im Zusammenhang und damit „auf einen Blick“ die vertraglich vereinbarte minimale und maximale Datenübertragungsrate und die tatsächlich gemessene Datenübertragungsrate darzustellen. Die Messergebnisse müssen speicherbar sein und im Online-Kundencenter hinterlegt werden können. So kann der Verbraucher ohne größeren Aufwand mehrere Messungen durchführen und etwaige Abweichungen zwischen tatsächlicher und vertraglich vereinbarter Datenübertragungsrate gegenüber seinem Anbieter kommunizieren. Der Endnutzer hat damit die Möglichkeit, die Einhaltung vertraglich zugesagter Bandbreiten zu überprüfen und auch zu dokumentieren, um damit ggf. leichter als bisher Leistungsmängel zu beanstanden.

2. Verständliche Verbraucherinformationen bei Apps und Intermediären

Verbraucherinnen und Verbraucher werden bei Apps und Intermediären nicht immer umfassend, klar, einfach und verständlich über die Inhalte und Nutzungsbedingungen informiert. Dazu gehören auch z.B. Informationen, wie Daten verarbeitet und an wen diese übertragen werden, wie bei Suchmaschinen Suchergebnisse zustande kommen (Suchkriterien), ob gesponserte Links enthalten sind und ob und wie diese gekennzeichnet sind. Intermediäre (z. B. Google, Facebook) verweisen häufig auf ihre Hinweise auf den Web-Seiten und die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB), die oft unübersichtlich und schwer verständlich sind. Die Verbraucher sollten sich einen einfachen Überblick über die Nutzungsbedingungen verschaffen können, ohne seitenlange AGB lesen zu müssen. Hier sind andere Formen einer einfachen und verständlichen Verbraucherinformation denkbar, wie z. B. Kurzzusammenfassungen auf einer Seite („One-Pager“), Icons/Piktogramme oder auch konkrete Beispielfälle.

Maßnahme:

In Gesprächen der europäischen Verbraucherschutzbehörden mit den App-Store-Betreibern Google und Apple konnten bereits erhebliche Verbesserungen bei der Verbraucherinformation bei Apps erreicht werden. So werden Spiele mit In-App-Käufen nicht mehr als kostenlos bezeichnet und die neuen Voreinstellungen der Bezahlungsfunktion gewährleisten nun mehr Wahlfreiheit und einen besseren Schutz. Im Dialog mit wichtigen Beteiligten aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft soll ein Muster einer einfachen und verständlichen Verbraucherinformation erarbeitet werden, so z.B. für Suchmaschinen und Soziale Netzwerke. Diese Muster könnten als Best-Practice-Beispiel Vorbildfunktion entfalten. Dieser Prozess ist Teil einer umfassenden App-Strategie zur Verbesserung des Verbraucher- und Datenschutzes bei Apps. Weitere Gespräche werden auf nationaler und europäischer Ebene stattfinden.

Die Informationspflichten und die Transparenzanforderungen von Online-Service und Online-Diensten sind auf EU-Ebene vereinheitlicht. Sollen die Informationen, die ein Webseiten-Betreiber den Verbraucherinnen und Verbrauchern geben muss, rechtlich verpflichtend ausgedehnt werden, so kann dies nur durch eine Änderung auf EU-Ebene erfolgen. Insofern wird dieser Punkt auf EU-Ebene bei den Maßnahmen zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Rahmen der EU-Strategie für den digitalen Binnenmarkt eingebracht und diskutiert werden.

3. Stärkung der Wahlfreiheit für Verbraucher

Es gibt in der digitalen Welt Situationen, in denen Verbraucherinnen und Verbraucher stark an einen Betreiber einer Infrastruktur gebunden sind, obwohl dazu keine rechtliche Notwendigkeit bestehen würde. Vielmehr sind durch sogenannte „Lock-In-Effekte“ die Aufwände für einen Infrastrukturwechsel deutlich erhöht. Häufige Ursachen sind eine mangelnde Portabilität von Daten, verursacht durch „Datensilos“ und fehlende Standards zur Ermöglichung einer echten Interoperabilität mit niedrigem Transaktionsaufwand.

Eminent wird die Frage beispielsweise bei Sozialen Netzwerken. Eine informierte und freiwillige Einwilligung wäre hier das Mittel zur Stärkung von Souveränität und Selbstbestimmung der Verbraucherinnen und Verbraucher. Aber wie selbstbestimmt ist hier eine Akzeptanz von AGB, wenn der Nutzer vor die Wahl gestellt wird, entweder ausnahmslos in Datenschutzänderungen einzuwilligen oder das Soziale Netzwerk zu verlassen? Wenn Verbraucherinnen und Verbraucher auf bestimmte Leistungen angewiesen sind und es kaum möglich oder zumutbar ist, zu einem anderen Anbieter eines Sozialen Netzwerks zu wechseln, können sie nicht frei entscheiden, in welchem Umfang sie in die Verarbeitung ihrer Daten einwilligen.

Zur Minderung von Lock-In-Effekten könnte ein Recht auf Datenübertragbarkeit ein effektives Instrument sein. Über die Einführung eines Rechts auf Datenübertragbarkeit wird gegenwärtig im Rahmen der Europäischen Datenschutzreform beraten.

Auch bei der Hardware gibt es derzeit in vielen Feldern eine Einschränkung der Wahlfreiheit für Verbraucher, die wiederum durch mangelnde Portabilität und unzureichende Modularität entsteht. So schreiben einige Netzbetreiber ihren Kunden die Benutzung bestimmter Routermodelle bzw. Kabelmodems vor. Dieser so genannte Routerzwang ist

nicht nur ein Ärgernis für viele Verbraucher. Auch die Hersteller von Endgeräten sind dadurch von wenigen Abnehmern abhängig. Mit einer freien Endgerätewahl werden nicht nur die Rechte der Verbraucher und der Endgeräteindustrie gestärkt, sondern zusätzlich innovative Entwicklungen gefördert und intensiviert.

Maßnahme:

Abschaffung des „Routerzwangs“

Mit dem so genannten „Routergesetz“ (Gesetz zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten) wird die Praxis einiger Netzbetreiber beendet, ausschließlich von ihnen vertriebene Geräte zuzulassen. Schon nach geltendem Recht hat jeder Endnutzer das Recht, Endgeräte seiner Wahl an den so genannten „Netzabschlusspunkt“ anzuschließen. Mit dem „Routergesetz“ wird nun zusätzlich der Zugang zum öffentlichen, von dem Anbieter betriebenen Telekommunikationsnetz als passiver Netzabschlusspunkt definiert. Das öffentliche Netz des Anbieters endet damit vor dem Router bzw. Modem. Der Kunde kann hinter dem „passiven“ Netzabschlusspunkt ein Gerät seiner Wahl anschließen. Zusätzlich wird klargestellt, dass alle Arten von Endgeräten (Router, Kabelmodem) von der Regelung zur Wahlfreiheit erfasst sind. Netzbetreiber haben zudem notwendige Zugangsdaten unaufgefordert herauszugeben.

Der von der Bundesregierung verabschiedete Gesetzentwurf wird im Herbst 2015 in die parlamentarische Beratung gehen und voraussichtlich Ende 2015/Anfang 2016 in Kraft treten.

Durchführung eines Symposiums

BMJV und BMWi setzen sich bei den Beratungen auf europäischer Ebene für Datenportabilität und Interoperabilität ein. Für die Umsetzung sind auch einfache und standardisierte Schnittstellen erforderlich. Nach Abschluss der Beratungen in Brüssel werden die Ministerien ein Symposium durchführen, um die weiteren Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Datenportabilität und Interoperabilität in die Praxis verbraucherfreundlich beantworten zu können.

4. Mehr Rechtssicherheit in der digitalen Welt

Öffentliche Hotspots sind in vielen Ländern heute weiter verbreitet als in Deutschland. Gastronomen, Einzelhändler, Verkehrsbetriebe, Freiberufler und viele mehr würden ihren Gästen und Kunden hierzulande gerne WLAN zur Verfügung stellen und ihr Angebot so für ihre Kunden attraktiver machen. Sie befürchten jedoch, für mögliche Rechtsverletzungen, die diese über ihren WLAN-Anschluss begehen könnten, verantwortlich gemacht zu werden. Konkret befürchten sie, urheberrechtliche Abmahnungen zu erhalten, Schadenersatz leisten zu müssen, sich strafbar zu machen oder auf Unterlassen haften zu müssen. Grund ist die unklare Rechtslage. Deshalb hat sich die Koalition eine gesetzliche Klarstellung zum Ziel gesetzt.

Durch Digitalisierung und Internet hat die Verarbeitung von Verbraucherdaten durch Unternehmen (insb. Surfen, Chatten, Mailen) explosionsartig zugenommen. Der einzelne Verbraucher ist aber zur Durchsetzung seiner Rechte oftmals nicht in der Lage. Nur wenige Verbraucher nehmen es auf sich, ihre Ansprüche wegen Verletzung ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung selbst gegen – insb. marktmächtige – Unternehmen durchzusetzen.

Maßnahme:

Änderung des Telemediengesetzes

Mit dem Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Telemediengesetzes will die Bundesregierung vor allem ein breites Angebot an öffentlichem WLAN ermöglichen. Auf seiner Grundlage sollen alle WLAN-Betreiber wie Flughäfen, Cafés oder auch Rathäuser und Bibliotheken in Deutschland künftig rechtssicher und möglichst unkompliziert WLAN anbieten können. Sie sollen nicht länger Gefahr laufen, für die Rechtsverletzungen der Nutzer haften zu müssen. Hierdurch soll dem Ausbau öffentlich zugänglicher Hotspots ein Schub gegeben und die Nutzung vorhandener Infrastruktur erleichtert werden.

Die Bundesregierung hat den Entwurf der Europäischen Kommission notifiziert, wie dies die Richtlinie 98/34/EG über Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und Technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft vorsieht. Der Gesetzentwurf wurde am 16. September 2015 von der Bundesregierung beschlossen.

Änderung des Unterlassungsklagegesetzes

Wir werden für Verbraucherverbände die Möglichkeit, im Wege der Verbandsklage gegen bestimmte Datenschutzverstöße vorzugehen, durch Änderung des Gesetzes über Unterlassungsklagen erweitern. Dies betrifft für Verbraucherinnen und Verbraucher besonders relevante Datenverarbeitungen für Werbung, Persönlichkeitsprofile, Adresshandel, Datenhandel und vergleichbare kommerzielle Zwecke.

Marktwächter Digitale Welt

Mit der Einrichtung des Marktwächters Digitale Welt bei dem Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. werden Verbraucherinnen und Verbraucher künftig besser geschützt. Der Marktwächter Digitale Welt wird den digitalen Markt beobachten und analysieren, um Fehlentwicklungen frühzeitig aufzudecken. Dafür werden auch die Beratungen und Anfragen der Verbraucherinnen und Verbraucher in den Verbraucherzentralen der Länder systematisch erfasst und ausgewertet. Dadurch können betrügerische Geschäftsmodelle frühzeitig identifiziert und es kann mit juristischen Mitteln gegen sie vorgegangen werden. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen an die zuständigen Aufsichtsbehörden weitergeleitet werden sowie in die Politik einfließen. Sie sollen zudem so verarbeitet werden, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher daraus verlässliche und verständliche Informationen erhalten. Dadurch wird ihr Selbstbestimmungsrecht gestärkt und ihre Souveränität gewährleistet.

Als gemeinsames Projekt des Verbraucherzentrale Bundesverbandes und der Verbraucherzentralen der Länder – dabei fünf Schwerpunkt-Verbraucherzentralen – wird der Marktwächter Digitale Welt die Themen digitale Dienstleistungen, digitaler Wareneinkauf, nutzergenerierte Inhalte, digitale Güter und Telekommunikationsdienstleistungen untersuchen.

Tracking im Internet

Cookies und andere Verfahren, die das Nutzerverhalten im Internet aufzeichnen, können in die Privatsphäre der Nutzer und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen. Zugleich können solche automatisierten Verfahren auch nützlichen und zum Teil notwendigen Funktionalitäten (z. B. zur Zusammenstellung eines Warenkorbes beim Online-Einkauf) und der Benutzerfreundlichkeit dienen.

Aus Sicht der Verbraucher ist entscheidend, dass sie umfassend informiert werden und dabei die Kontrolle über die Verwendung von Cookies und sonstigen Tracking-Verfahren haben. Auf europäischer Ebene wird das Datenschutzrecht derzeit reformiert, sowohl mit Blick auf die Datenschutz-Grundverordnung als auch auf die kommenden Vorschläge der Kommission zur Novellierung der Richtlinie über den Datenschutz in der elektronischen Kommunikation (E-Privacy-Richtlinie). Die beiden Ministerien werden sich auch mit Blick auf die Vorgaben der E-Privacy-Richtlinie zu Cookies an diesem Dialog konstruktiv beteiligen. Dabei ist es das Ziel, sowohl dem umfassenden Schutz auf informationelle Selbstbestimmung als auch dem Interesse der Wirtschaft an rechtlichen Rahmenbedingungen, die die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Anbietern aus Drittstaaten außerhalb der EU nicht beeinträchtigen, Rechnung zu tragen. Wir wollen eine Opt-In-Lösung, wo personenbezogene Daten genutzt und verarbeitet werden.

Zum Thema „Tracking und Cookies – Chancen und Risiken für Verbraucher und Wirtschaft“ werden die Ministerien einen gemeinsamen Workshop mit allen wichtigen Beteiligten durchführen, um im Sinne einer Lernpartnerschaft miteinander Lösungsansätze für verantwortliches Tracking zu beraten und zu entwickeln.

5. Fairer Wettbewerbsrahmen im Netz

Das Auftreten sogenannter Over-The-Top-Akteure (OTT) wie Google, Facebook (WhatsApp), Apple, Skype, Amazon usw. hat zu neuen Wettbewerbsbeziehungen geführt. Während die „klassischen“ Telekommunikationsanbieter, die Netzanschluss und digitale Dienstleistungen in ihrem Angebotsspektrum vereinen, der Regulierung durch die Bundesnetzagentur unterliegen, sind OTT, die ohne eigenen Netzzugang zum Beispiel Textnachrichtenversand ähnlich

der SMS anbieten, unreguliert und unterstehen nur dem allgemeinen Wettbewerbsrecht. Dieser Unterschied und daraus resultierende Auswirkungen sind bei der Fortentwicklung der Rahmenbedingungen angemessen zu berücksichtigen.

Auch die Monopolkommission weist in ihrem Sondergutachten „Telekommunikation 2013: Vielfalt auf den Märkten erhalten“ auf die zunehmende wettbewerbliche Bedeutung der OTT hin. Sie spricht sich dafür aus, die Rolle der OTT bei der Beurteilung der wettbewerblichen Situation auf TK-Märkten soweit wie möglich zu berücksichtigen. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission und wird sich für eine adäquate Ausweitung der Marktbeobachtung auf neue Anbietersegmente sowohl national als auch auf europäischer Ebene einsetzen. Die Bundesnetzagentur wurde zwischenzeitlich bereits gebeten, entsprechende Nejustierungen der Marktbeobachtung vorzunehmen. Parallel hierzu setzt sich die Bundesregierung bei der Europäischen Union und der OECD für eine hinreichende Analyse der Aktivitäten von OTT ein, die letztlich unabdingbare Grundlage für die Beantwortung der Frage ist, ob und in welcher Weise Anpassungen des Wettbewerbs- und Regulierungsrechts vorzunehmen sind.

Tendenzen zur Monopolisierung bestehen in der Datenökonomie von der Infrastrukturebene bis hin zu großen Internetdienstleistern. Ziel muss es sein, die dauerhafte Monopolbildung zu verhindern und die aus einer Vermachtung von Märkten resultierenden Gefahren durch das Wettbewerbs- und Regulierungsrecht effizient zu kontrollieren. Ein wettbewerbs- und verbraucherfreundlicher Rahmen für die digitale Wirtschaft muss auf offene und funktionsfähige Märkte entlang der gesamten Wertschöpfungskette hinwirken.

Die EU-Kommission hat am 15. April 2015 mitgeteilt, dass sie Google sog. Beschwerdepunkte (statement of objections) übermittelt. Nach vorläufiger Einschätzung der EU-Kommission nutzt Google seine beherrschende Stellung auf den Märkten für allgemeine Internet-Suchdienste im Europäischen Wirtschaftsraum (90 % Marktanteil) missbräuchlich aus, indem es seinen eigenen Preisvergleichsdienst (Google Shopping) auf seinen allgemeinen Suchergebnisseiten systematisch bevorzugt. Google solle sein Verhalten abstellen und die Preisvergleichsdienste seiner Konkurrenten genauso behandeln wie seine eigenen. Die EU-Kommission hat angekündigt, dass sie allgemeine kartellrechtskompatible Verhaltensprinzipien entwickeln will, die dann in den anderen Beschwerdefällen auch zur Anwendung kommen könnten. Auch dies erscheint sachgerecht.

Die EU-Kommission wird auch die Untersuchung der weiteren drei Beschwerdebereiche (Vorzugsbehandlung weiterer spezialisierter Google-Suchdienste, wie z. B. Karten und Hotelportale, in den allgemeinen Suchergebnissen, Kopieren von Webinhalten konkurrierender Unternehmen, sog. „Scraping“, Exklusivwerbung und übermäßige Beschränkungen für werbende Unternehmen) fortsetzen.

Durch die zusätzliche Untersuchung des Betriebssystems „Android“ besteht die Chance, dass in Zukunft mehr Anbieter Zugang zu mobilen Geräten bekommen. Das bedeutet mehr Auswahl für Verbraucherinnen und Verbraucher, mehr Wettbewerb bei Apps und mobilen Diensten und mehr Chancen für Start-ups.

Maßnahmen:

Begleitung der Aktivitäten der EU-Kommission

Die Einleitung des förmlichen Untersagungsverfahrens der EU-Kommission gegen Google ist ein wesentlicher Schritt, den wir begrüßen, für den wir uns in Brüssel nachdrücklich eingesetzt haben und den wir weiter aktiv begleiten werden.

Zusätzlich hat BMJV zu diesem und zu weiteren digitalen Themen am 22. Juni 2015 in Brüssel eine Fachveranstaltung „Verbraucherschutz im digitalen Zeitalter“ ausgerichtet.

Fachdialog Ordnungsrahmen für die digitale Wirtschaft

Auf nationaler Ebene wird das BMWi einen Fachdialog „Ordnungsrahmen für die digitale Wirtschaft“ starten. In einer interdisziplinären, kombinierten Studien- und Workshopreihe sollen ökonomische sowie rechtliche und technische Implikationen der digitalen Wirtschaft untersucht werden. Eine erste Veranstaltung wird nach der Sommerpause erfolgen.

Sondergutachten der Monopolkommission

Die Monopolkommission hat am 1. Juni 2015 ein Sondergutachten zur Internetökonomie vorgelegt. Mit diesem Gutachten werden Handlungsempfehlungen für den wettbewerblichen Ordnungsrahmen im digitalen Zeitalter vorgestellt. Aufbauend auf den vorläufigen Einschätzungen im XX. Hauptgutachten werden insbesondere die Wettbewerbseffekte auf Anbieter von Internetdiensten sowie Internetplattformen in Relation zu der zunehmenden Erhebung, Verfügbarkeit und Nutzung von Daten untersucht. Mögliche Handlungsoptionen könnten das wissenschaftlich bisher noch nicht aufgearbeitete Zusammenspiel der Wettbewerbs-, Datenschutz- und Verbraucherschutzfragen betreffen. BMJV und BMWi sehen darin wichtige Impulse für die weitere Diskussion.

Fachgespräch zur Entwicklung von Testmethoden

In Abstimmung mit den Aktivitäten der EU-Kommission werden die Ministerien den Dialog mit Experten suchen, um zu eruieren, welche Methoden sinnvoll sein könnten, um die Funktion und Arbeitsweise der führenden Suchmaschinen objektivierbar feststellen zu können. Dies könnte möglicherweise auch die EU-Kommission unterstützen bei der Prüfung, ob einzelne Suchmaschinen eigene Dienste strukturell begünstigen.

6. Verbraucherschutz als Ziel einer institutionellen Aufsicht

Die Digitalisierung stellt die staatliche Aufsicht vor erhebliche Herausforderungen im Hinblick auf die Ermöglichung und Wahrung von funktionierenden Wettbewerbsstrukturen, die Vertraulichkeit der Kommunikation, die Sicherheit der eingesetzten Systeme und den Verbraucherschutz. Die sich hieraus ergebenden Aufgaben werden auf Bundesebene von einer Vielzahl von Behörden wahrgenommen, beispielsweise der Bundesnetzagentur, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit sowie dem Bundeskartellamt. Für diese Institutionen sieht der Koalitionsvertrag vor, dass der Verbraucherschutz gleichrangiges Ziel der Aufsichtstätigkeit wird. Hinzu kommen entsprechende Behörden auf Länderebene.

Mit der zunehmenden Digitalisierung verzahnen sich die relevanten Rechtsgebiete immer stärker. Angesichts der Veränderungsdynamik der Digitalisierung müssen auch die Verbraucherrechte behördlich wirksam durchgesetzt werden können. Deshalb muss hinterfragt werden, ob die derzeitige, auf eine Vielzahl von Behörden aufgeteilte Durchsetzung der Verbraucherinteressen nachhaltig und sachgerecht ist. Möglicherweise könnte eine Bündelung der behördlichen Zuständigkeiten in Bezug auf die Verbraucherrechte auf eine Behörde mit starken Aufsichts- und Durchsetzungskompetenzen angemessen sein.

Maßnahme:

BMJV und BMWi werden noch in dieser Legislaturperiode prüfen, ob die derzeit bestehenden Aufsichtstätigkeiten im Bereich des Verbraucherschutzes in der digitalen Welt in einer Behörde gebündelt werden können. Eine neu geschaffene „Digitalagentur“ könnte Aufgaben zur Erhaltung und Förderung von funktionierenden Wettbewerbsstrukturen und der Marktregulierung zusammenfassen. Unabhängig davon, welche Behörde die genannten Aufsichtstätigkeiten ausübt, soll der Verbraucherschutz hierbei gleichrangiges Ziel werden.

Praktische Hilfe für Verbraucher und Bürger

7. Hilfe bei der Umstellung in die digitale Welt

Die Chancen, die sich durch die Entwicklung neuer und die Ausweitung bereits bestehender Märkte auch für die Verbraucherinnen und Verbraucher bieten, werden nicht optimal genutzt, wenn die Menschen nicht „mit auf die digitale Reise genommen werden“. Dies bedeutet zum einen, einen stabilen und klaren gesetzlichen Rahmen für die Entwicklungen in der digitalen Welt zu entwickeln, damit Vertrauen geschaffen werden kann. Ohne Vertrauen in die Technik wird sie nicht optimal genutzt werden. Zum anderem bedeutet dies aber auch, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lage versetzt werden, mit den neuen Medien verantwortungsvoll für sich und andere umgehen zu können.

In der Digitalen Agenda 2014 bis 2017 bekennt sich die Bundesregierung dazu, dass sich jede und jeder Einzelne sicher, informiert und aktiv in der digitalen Gesellschaft verwirklichen kann. Deshalb werden BMJV und BMWi daran arbeiten, die Medien- und Informationskompetenz der Verbraucherinnen und Verbraucher zu steigern, wobei sich die Angebote auch an bestimmte Verbrauchergruppen richten sollten, um entsprechend erfolgreich zu sein. Gerade in der Gruppe der älteren Menschen gibt es nach wie vor große Skepsis gegenüber den digitalen Entwicklungen und ihren Folgen. Hier müssen Vertrauen hergestellt und Kompetenzen vermittelt werden, um die Barrieren abzubauen. BMJV und BMWi werden ihre jeweiligen Programme zur Förderung der Medien- und Technikkompetenz weiter verfolgen. BMJV wird den Schwerpunkt auf bestimmte Altersgruppen wie Kinder und Jugendliche sowie ältere Bürger legen, während das BMWi als Zielgruppe eher die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von kleinen und mittleren Unternehmen im Blick haben wird. Bereits jetzt unterstützt das BMJV verschiedene Projekte für bestimmte Verbrauchergruppen.

Maßnahmen:

BMJV fördert ein Projekt des Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., das Verbraucherinnen und Verbraucher über ihre Rechte in der digitalen Welt informiert und ihre Medienkompetenz stärkt. Die Internetseite „Surfer haben Rechte“ stellt dazu breite Informationen zu Themen der digitalen Welt (u.a. Soziale Netzwerke, Datenschutz, Urheberrecht) und auch über die Entwicklung der neuen digitalen Dienste (u.a. Internet der Dinge, Cloud Computing, Near Field Communication) bereit. Mit dem Projekt werden die Durchsetzung der Verbraucherrechte verbessert, Rechts- und Datenmissbrauch aufgespürt und es werden rechtliche Maßnahmen dagegen ergriffen.

Für die zunehmende Zahl der Verbraucherinnen und Verbraucher, die ein mobiles Endgerät wie Smartphone oder Tablet nutzen, fördert BMJV den Aufbau eines Online-Portals „mobilsicher.de“, das die Sicherheit mobiler Kommunikation zum Inhalt hat. Das Portal wird nach Nutzungsszenarien (z. B. E-Mail verschlüsseln, sicher Surfen), Gefährdungsszenarien (z. B. Viren und Trojaner, Geräteverlust) und den unterschiedlichen Plattformen (Apple iOS, Android, Windows Mobile) strukturiert.

Die Kampagne „watch your web“ zur Sensibilisierung von Jugendlichen im Umgang mit ihren Daten in Sozialen Netzwerken und das darauf aufbauende Projekt zur Implementierung eines Informations- und Beratungsangebots für Verbraucherschutzfragen rund um Internet, Soziale Netzwerke und mobile Kommunikation hat mehr als drei Millionen junge Verbraucherinnen und Verbraucher erreicht.

Aber auch die Gruppe der Migranten, die nicht muttersprachlich deutsch sind, muss unterstützt werden. Das vom BMJV geförderte Projekt der Verbraucherzentralen Berlin, Hamburg und Bremen klärt die Verbraucherinnen und Verbraucher mit türkischem und russischem Migrationshintergrund über ihre Verbraucherrechte auf und informiert sie über speziell für sie bestehende Markt- und Beratungsangebote in den digitalen Märkten (insbes. Tarife für Internet- und Telekommunikationsdienste in die Türkei und die Russische Föderation, Datenschutzaspekte).

8. Einfache, schnelle und kostengünstige Streitschlichtung

Unter „Alternative Dispute Resolution“ (ADR) oder Alternativer Streitbeilegung werden Verfahren verstanden, mit denen Parteien zwischen ihnen bestehende Konflikte ohne Anrufung ordentlicher Gerichte beilegen können. Zu solchen alternativen Verfahren zählen dabei neben den Schiedsverfahren insbesondere Schlichtungsverfahren und Mediation. In Deutschland sind Schlichtungsverfahren bereits in einer Reihe von Branchen etabliert, so etwa im Versicherungssektor, im Öffentlichen Nahverkehr und im Bereich Energie. Bislang fehlt es aber an einer flächendeckenden Verankerung der Alternativen Streitbeilegung für Verbraucher, mit der Streitigkeiten einfach, schnell und kostengünstig beigelegt werden können. Insbesondere mit Blick auf die wachsende Bedeutung des Online-Handels wird so das Potential der ADR für Verbraucher und Unternehmer bei einer Vielzahl von Verbraucherverträgen bislang nicht ausgeschöpft.

Maßnahme:

Mit dem Entwurf eines Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes wird die außergerichtliche Konfliktbeilegung in Deutschland erstmals flächendeckend für Verbraucher zur Verfügung stehen. Künftig können Verbraucher und Unternehmer für Streitigkeiten aus Verbraucherverträgen die Hilfe staatlich anerkannter Schlichtungsstellen in Anspruch nehmen. Jeder Verbraucher kann in Zukunft auf der Webseite der Unternehmen erfahren, welche Schlichtungsstelle für Streitigkeiten mit diesen zuständig ist. Ergänzend soll durch die Kommission eine europaweite Online-Plattform eingerichtet werden, auf der die anerkannten Schlichtungsstellen nach sachlichen, geografischen und sprachlichen Kriterien gesucht und Informationen zu einem Konflikt direkt an die zuständige Stelle übermittelt werden können. Durch ein behördliches Anerkennungsverfahren werden Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des jeweiligen Streitmittlers und dessen Qualifikation sichergestellt. Damit wird Verbrauchern insgesamt ein leicht zugängliches und kostengünstiges Verfahren zur Verfügung gestellt, um mit Hilfe eines neutralen und unabhängigen Dritten eine einvernehmliche Lösung des Konfliktes zu finden.

9. Förderung von weiteren Verbraucherinformationsprojekten und Verbraucherselbstschutz

Nicht zuletzt durch „Datenlecks“ oder auch gezielte Angriffe auf Datenbanken privater und öffentlicher Einrichtungen ist das Vertrauen in die Sicherheit der digitalen Technik in den letzten Jahren erheblich erschüttert worden. Nach dem „D21-Digital-Index 2014“ sehen 60 % der Deutschen ab 14 Jahren für sich viele Vorteile in der Internetnutzung. Auf demselben Niveau ist aber auch die Sorge, dass persönliche Daten im Internet verfügbar sein könnten. Darüber hinaus begegnen einige Menschen der digitalen Welt mit sehr großer Zurückhaltung. Etwa 25 % der Bevölkerung versuchen das Internet weitestgehend zu vermeiden. Diese zum Teil nicht unberechtigten Ängste muss die Politik ernst nehmen. Ziel von BMJV und BMWi ist es, das Vertrauen und die Sicherheit bei der Nutzung digitaler Dienste zu fördern, einschließlich der Stärkung der deutschen digitalen Sicherheitswirtschaft. Das Verbraucherschutz- und Wirtschaftsministerium haben deshalb schon in der Vergangenheit durch einzelne gezielte Projekte Technikentwicklungen gefördert, die das Vertrauen in die digitale Technik verstärken. Dazu gehört z. B. die Förderung des BMJV zur Entwicklung einer Verschlüsselungssoftware für Cloud-Dienste, die auch für Nutzer ohne größere Fachkenntnisse leicht zu handhaben ist, wobei der zweite, private Teil des Schlüssels nur dem Nutzer bekannt ist. BMWi hat in der Vergangenheit zahlreiche Forschungsvorhaben und Projekte finanziert, bei denen es um die professionelle Verschlüsselung von Firmendaten ging. All dies dient der Schaffung von Vertrauen in die Technik durch konkrete Maßnahmen und Entwicklungen.

Maßnahmen:

In der Digitalen Agenda 2014-2017 hat sich die Bundesregierung dazu bekannt, Verschlüsselungsstandort Nr. 1 auf der Welt zu werden. Dazu soll die Verschlüsselung von privater Kommunikation in der Breite Standard werden. BMJV und BMWi werden daher in Zukunft im Rahmen ihrer finanziellen Kapazitäten die Entwicklung innovativer Techniken zur Verschlüsselung digitaler Kommunikation fördern. BMJV und BMWi werden ihr Hauptaugenmerk auf die praktische Anwendbarkeit für private Nutzer legen.

10. Aktuelle verbraucherrelevante Themen

Trotz der Verbesserungen des Rechtsrahmens gibt es in der Praxis, wie zahlreiche Verbraucherbeschwerden zeigen, nach wie vor Defizite. Hierzu zählen insbesondere Mängel beim Anbieterwechsel, der Missbrauch von Rufnummern sowie aktuell Probleme bei der technischen Umstellung der Telekommunikationsnetze auf Paketvermittlung nach dem Internet-Protokoll (IP) durch die Deutsche Telekom, von der Millionen Anschlussinhaber betroffen sind.

Maßnahmen:

Anbieterwechsel

Nach wie vor besteht der Eindruck, dass die Unternehmen die Abstimmungsprozesse nicht im Griff haben. Das BMWi sowie die Bundesnetzagentur werden in einem Dialog mit den Anbietern die Problembereiche nochmals analysieren und Lösungen erarbeiten. Gleichzeitig ist die Bundesnetzagentur gehalten, die nach dem TKG geltenden „robusten“ Befugnisse und Sanktionsmöglichkeiten (Bußgelder) konsequent anzuwenden und auszuschöpfen, um so den Druck auf die Unternehmen aufrechtzuerhalten, die Abstimmungsprozesse zu optimieren. Mit Blick auf die hohe Anzahl der Kundenbeschwerden wird das BMWi zudem prüfen, inwieweit zusätzliche Personalkapazitäten bei der Behörde bereitgestellt werden können.

Umstellung der Telekommunikationsnetze auf Paketvermittlung (All-IP-Umstellung)

Das BMWi hat für die Dauer der Umstellung sämtlicher Anschlüsse auf Paketvermittlung bei der Bundesnetzagentur einen hochrangigen Lenkungs- und Arbeitskreis „Dialogrunde IP-Migration“ eingerichtet. Neben Vertretern der Bundesnetzagentur, der Telekom und des Verbraucherzentrale Bundesverbandes sind auch die Länder eingebunden. Ziel ist es, in einer koordinierten Vorgehensweise Probleme zu analysieren und Fehlerquellen zu minimieren. Dadurch sollen verbraucherseitige Unsicherheiten reduziert und ebenfalls anfallende finanzielle Belastungen schutzbedürftiger Benutzergruppen minimiert werden. Inhaltlich steht die Förderung der verbraucherfreundlichen Umsetzung der Umstellung auf IP im Fokus. Das BMWi lässt sich regelmäßig über die Ergebnisse unterrichten.