

1 **Zwischenbericht Verbraucherschutz**

**25.1.2013**

2

3 **Alternativer (streitiger) Textvorschlag für Kapitel 2**  
4 **Handlungsempfehlungen des Zwischenberichts Verbraucherschutz**  
5 **(vgl. Ausschussdrucksache 17(24)072, dort die Zeilen 3274 - 3443)**

6

7 **Handlungsempfehlungen der Sachverständigen Cornelia Tausch, Alvar Freude, Lothar**  
8 **Schröder, Prof. Dr. Wolfgang Schulz sowie der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE**  
9 **GRÜNEN und DIE LINKE.** (Zu einer Textstelle besteht noch ein Prüfvorbehalt der  
10 Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, siehe Randkommentar)

11 **Hinweis: Zu einzelnen Textstellen gibt es abweichende Vorschläge einzelner Fraktionen.**  
12 **Diese Textstellen sind durch einen Rahmen markiert.**

13

14

15 Die Enquete-Kommission bedauert, dass es in der Projektgruppe Verbraucherschutz – anders  
16 als in allen anderen Projektgruppen – und in der Kommission nicht gelungen ist, sich neben  
17 einer über weite Strecken konsentierten Bestandsaufnahme auch mit großer Mehrheit auf  
18 einige zentrale gemeinsame Handlungsempfehlungen zu verständigen. Dies liegt vornehmlich  
19 in den unvereinbaren Grundannahmen begründet, die die Regierung tragenden Parteien  
20 einerseits und die Oppositionsparteien andererseits dem Thema Verbraucherschutz zugrunde  
21 legen.

## 22 **Einleitung**

23 Die Enquetekommission ist der Ansicht, dass der Verbraucherschutz an den tatsächlichen  
24 Verhaltensweisen der Verbraucherinnen und Verbraucher und den Realitäten der Märkte  
25 ausgerichtet sein muss. Gute Verbraucherschutzpolitik muss die unterschiedlichen Strukturen  
26 der verschiedenen Märkte sowie die unterschiedlichen Typen von Verbraucherinnen und  
27 Verbrauchern in der Gesetzgebung berücksichtigen. VerbraucherInnen sollten nach ihren  
28 Interessen und Bedürfnissen alle neuen Dienstleistungen der digitalen Welt vertrauensvoll  
29 nutzen können, da viele davon einen Mehrwert für die Kommunikation,  
30 Informationsbeschaffung und -gewinnung und innovative Lösungen für alltägliche  
31 Lebenssituationen bieten. Es sollte jedoch nicht Aufgabe der Verbraucher sein, alle Produkte  
32 und Dienstleistungen auf eine Vielzahl von Aspekten wie Rechtskonformität, Datensicherheit  
33 und -schutz, unterschiedliche Voreinstellungen etc. überprüfen zu müssen.

34 Die Enquetekommission stellt fest, dass es in einer digitalen Wissensgesellschaft für  
35 Verbraucherinnen und Verbraucher schwer möglich ist, alle verfügbaren Informationen zu

36 kennen und zu bewerten. Ein an den Bedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher  
37 ausgerichteter Verbraucherschutz muss diesen Umstand berücksichtigen. Daraus folgt, dass  
38 eine Politik, die rein auf Information und Befähigung von Verbraucherinnen und  
39 Verbrauchern setzt, nicht ausreicht. Verbraucher müssen darauf vertrauen können, dass  
40 gesetzliche Regelungen, Institutionen oder andere Regulierungsmechanismen Anforderungen  
41 an Dienstleistungen und Produkte so setzen und deren Einhaltung sichern, dass diese  
42 hinreichend sicher ausgestaltet sind.

43 In der politischen Debatte, in der Gesetzgebung und in der Wissenschaft wird über das der  
44 Verbraucherpolitik zugrunde liegende Verbraucherleitbild diskutiert. Die Wahrnehmung und  
45 Beschreibung des Verbrauchers und seiner Rolle ist fundamental für die Ausgestaltung der  
46 verbraucherpolitischen Maßnahmen. Auch in der Projektgruppe der Enquete wurde hierzu  
47 umfänglich diskutiert.

48 Die Enquete Kommission empfiehlt dem Bundestag, auf der Basis der aktuellen empirischen  
49 wissenschaftlichen Arbeiten zum Verbraucherverhalten, der Gutachten und Stellungnahmen  
50 des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV sowie der  
51 aktuellen Arbeiten und Positionen des Europäischen Parlaments zum Thema "vulnerable  
52 consumers" eine gesellschaftliche Debatte über ein modernes Verbraucherleitbild für die  
53 digitale Welt (und darüber hinaus) zu führen und für die Beteiligung der Öffentlichkeit  
54 zugänglich zu machen.

55 Die Enquetekommission geht davon aus, dass es im Wesentlichen drei Typen von  
56 Verbraucherinnen und Verbrauchern gibt, an denen sich ein Leitbild ausrichten muss. Dies  
57 sind „vertrauende“ VerbraucherInnen, die darauf vertrauen, dass gesetzliche Regelungen  
58 eingehalten werden. „Verletzliche“ VerbraucherInnen, die aus verschiedenen Gründen wie bei  
59 Sprachbarrieren, mangelnder Bildung oder in anderen spezifischen Lebenssituationen mit den  
60 oft auch neuen Möglichkeiten auf den Märkten nicht zurechtkommen. Daneben spricht man  
61 von „verantwortungsvollen“ VerbraucherInnen, die im Grunde in der Lage sind, abgewogene  
62 Konsumententscheidungen zu treffen, denen Markttransparenz und zusätzliche Informationen  
63 aber nur eine gute Entscheidungsgrundlage bieten, wenn sie zuverlässig, verständlich, auf  
64 einen Blick erkennbar und verfügbar sind.

65 Als Grundlage einer Politik, die allen VerbraucherInnen gerecht wird, muss die  
66 Verbraucherforschung ausgebaut werden. Ihre Impulse und Ergebnisse müssen stärker in der  
67 Politikgestaltung berücksichtigt werden. Auf der Basis valider Erkenntnisse kann die  
68 Verbraucherpolitik den Markt so gestalten, dass auch der Typus der verletzlichen und  
69 vertrauenden Verbraucherinnen und Verbraucher nicht überfordert wird. Es müssen auch die  
70 spezifischen Bedürfnisse von Verbrauchergruppen wie etwa von Senioren, Kindern und  
71 Migranten berücksichtigt werden.

72 Die Enquetekommission hält klare gesetzliche Regelungen für notwendig, damit  
73 Verbraucherpolitik nicht nur Politik für bestimmte Gruppen von Verbrauchern ist.

74 Die Enquetekommission empfiehlt zudem Regulierungsentscheidungen regelmäßig auf ihre  
75 Verbraucherfreundlichkeit zu überprüfen.

## 76 **I. Verbraucherschutzpolitik in der digitalen Gesellschaft**

### 77 **Einführung**

78 In der digitalen Gesellschaft steht Verbraucherschutzpolitik vor einigen Herausforderungen.  
79 Einerseits muss sie den sich schnell ändernden technischen Neuerungen gerecht werden, dies  
80 wurde zuletzt mit der schnellen Entwicklung der Smartphones oder Tablets mit geringer  
81 Bildschirmgröße deutlich. Andererseits müssen die Besonderheiten mitgedacht werden, die  
82 sich daraus ergeben, dass VerbraucherInnen mittels eines Gerätes interagieren und keine  
83 realen Geschäftspartner gegenüber haben. Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche  
84 Verbraucherschutzpolitik ist deshalb – wie bereits dargestellt – ein konsistentes  
85 Verbraucherleitbild, an dem sich Entscheidungen ausrichten sowie eine hierauf ausgerichtete  
86 Gesetzgebung.

87 Die Enquete-Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag künftige Gesetzesinitiativen  
88 vorab einem Verbrauchercheck zu unterziehen. Digitale Spaltung vermeiden

### 89 **1. Digitale Spaltung vermeiden**

90 Die Enquetekommission ist der Auffassung, dass die Versorgung mit flächendeckendem  
91 schnellem Internet, auch in ländlichen Räumen, Voraussetzungen für die Teilhabe aller  
92 Verbraucherinnen und Verbraucher am Fortschritt und an den Möglichkeiten der digitalen  
93 Gesellschaft ist. Der Zugang zum Netz hat eine enorme Bedeutung für VerbraucherInnen  
94 gewonnen, die mit anderen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, wie etwa Post- und  
95 Telekommunikationsdiensten vergleichbar ist.

96 Die Enquete-Kommission empfiehlt, die flächendeckende Versorgung mit schnellem Internet  
97 über eine gesetzliche Universaldienstverpflichtung abzusichern.

98 Dabei muss aber auch sichergestellt sein, dass Verbraucherinnen und Verbraucher, die keinen  
99 Zugang zum Internet haben, im Hinblick auf Beratungs- und Informationsangebote in Zukunft  
100 nicht benachteiligt werden. Wesentliche Informationen insbesondere über mögliche  
101 Gesundheitsgefährdungen oder über Lebensmittelsicherheit müssen stets auch offline  
102 zugänglich sein. Die Weiterentwicklung von Verbraucherinformationsangeboten im Netz darf  
103 nicht dazu führen, dass Bürgerinnen und Bürger ohne Netzzugang von jedem Zugang zu  
104 solchen Informationen ausgeschlossen werden.

105 Ergänzend wird auf die ergänzenden Handlungsempfehlungen der Fraktionen der SPD, DIE  
106 LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Sachverständigen Alvar Freude,

107 Constanze Kurz, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch des Berichtes  
108 Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz verwiesen.

## 109 **Verbraucherschutz beim Einsatz digitaler Technologien und Dienste**

110 Ergänzend zu den bereits eingebrachten Handlungsempfehlungen der anderen Projektgruppen  
111 wie Datenschutz, Interoperabilität gibt es aus Sicht des Verbraucherschutzes folgende weitere  
112 Empfehlungen.

113

### 114 **Recht auf Datenportabilität**

115 Wie im Entwurf der Europäischen Kommission für eine EU-Datenschutz-Grundverordnung  
116 vorgesehen, sollte für Verbraucherinnen und Verbraucher, die Internetdienste nutzen, ein  
117 Recht auf Datenportabilität eingeführt werden. Durch die Schwierigkeit, Daten, die einmal bei  
118 Anbietern bzw. in bestimmten Plattformen liegen, zu exportieren, entstehen derzeit Lock-In-  
119 Effekte: Verbraucherinnen und Verbrauchern wird der vertraglich mögliche Wechsel zu  
120 einem anderen Anbieter in vielen Fällen unnötig erschwert. Von einem Recht auf  
121 Datenportabilität sollte umfasst sein, dass Verbraucherinnen und Verbraucher ihre einmal auf  
122 einer Plattform abgelegten oder eingestellten Daten barrierefrei zu einer anderen Plattform  
123 „transportieren“ dürfen oder eine elektronische Kopie ihrer Daten erhalten müssen. Dadurch  
124 könnte die Kontrolle der Verbraucherinnen und Verbraucher über ihre Onlinedaten und  
125 überdies der Wettbewerb zwischen den Unternehmen gestärkt werden.

126 Die Enquete-Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag daher die Bundesregierung  
127 aufzufordern, sich für die Beibehaltung des im Kommissionsentwurf vorgesehenen Rechts auf  
128 Datenportabilität einzusetzen und auch selbst mit dieser Zielsetzung auf das Europäische  
129 Parlament einzuwirken.

### 130 **Gerätehoheit**

131 Vor dem Hintergrund der in Kapitel 1.1.1.4 Offenheit von Computersystemen beschriebenen  
132 Situation, dass Hardware-Hersteller universelle Computer zunehmend in geschlossene  
133 Systeme verwandeln, empfiehlt die Enquête-Kommission dem Deutschen Bundestag zur  
134 Förderung von Innovation, (Meinungs-) Vielfalt und zum Verbraucherschutz gesetzliche  
135 Grundlagen zu schaffen, um:

- 136 • Hardware-Hersteller zu verpflichten, Anwendern die Möglichkeit zu geben, beliebige  
137 eigene oder fremde Software auf ihren Computersystemen zu installieren, sofern keine  
138 sicherheitskritischen Systeme betroffen sind,
- 139 • Hardware- und Betriebssystem-Hersteller, die in speziellen Online-Shops (App-  
140 Stores) Anwendungen zur Installation bereit stellen und eine marktbeherrschende  
141 Stellung einnehmen zu verpflichten, alle eingereichten Anwendungen aufzunehmen,  
142 sofern diese nicht fehler- oder mangelhaft sind und keine Sicherheitsprobleme

143 aufweisen. Insbesondere sollen zur Garantie der Meinungsvielfalt und -Freiheit keine  
144 inhaltlichen Vorgaben zulässig sein und es sind konkurrierende Anwendungen zu  
145 bestehenden zu erlauben, um dadurch Innovation und Wettbewerb zu stärken,

- 146 • marktbeherrschende App-Store-Anbieter zu verpflichten, einer offenen Schnittstelle  
147 (API) maschinenlesbare Listen der zur Verfügung stehenden Software inklusive  
148 Bewertungen zur Verfügung zu stellen, um so alternative Darstellungen und  
149 Sortierungen der Anwendungen zu ermöglichen,
- 150 • Hardware-Hersteller von universellen Computern zu verpflichten, die Installation  
151 beliebiger Betriebssysteme zu ermöglichen,
- 152 • Herstellern von Hard- oder Software zu untersagen, ohne ausdrücklichen Wunsch des  
153 Gerätebesitzers bzw. Anwenders Programme oder Daten zu löschen oder unbrauchbar  
154 zu machen,

155 Nutzern ausdrücklich zu erlauben, eventuelle Schutzsysteme, die eine  
156 Nutzungseinschränkung von Geräten vorsehen, zu umgehen

157

#### 158 **Übergreifende Wirkungen der Digitalisierung auf die Rolle des Verbrauchers**

159 Bewertungs- und Vergleichsportale können dazu beitragen, die vielfältigen Angebote im  
160 Internet überschau- und vergleichbar zu machen. Damit unterstützen sie die VerbraucherInnen  
161 in ihren Konsumententscheidungen. Bewertungs- und Vergleichsportale können unabhängige  
162 Organisationen ergänzen. Sie stellen jedoch keinen Ersatz dafür dar. Insbesondere  
163 Bewertungsportalen liegen subjektive Erfahrungswerte Einzelner zugrunde, die objektive  
164 Vergleiche nicht ersetzen können.

165 In den Medien werden immer wieder Fälle angeführt, bei denen Bewertungen und  
166 Preisvergleiche manipuliert oder gar gefälscht werden. Damit verlieren diese Portale jedoch  
167 ihre wichtige Funktion der Orientierung für die VerbraucherInnen und verzerren letztlich den  
168 Wettbewerb zwischen den Anbietern von Gütern und Dienstleistungen.

169 Die Enquete-Kommission empfiehlt dem Bundestag, eine Untersuchung zu initiieren, um die  
170 Herausforderungen und aktuellen Defizite für Portale, die sich an deutsche VerbraucherInnen  
171 richten, zu analysieren. Die Analyse sollte zwischen Vergleichs- und Bewertungsportalen  
172 unterscheiden.

173 Die folgenden Analyseschwerpunkte sollten beachtet werden:

- 174 - Die Verlässlichkeit der Informationen (Datenherkunft, Aktualität, Umfang der  
175 Information, Verifikation der nutzergenerierten Information, einbeziehen von  
176 grenzüberschreitenden Angeboten.

- 177 - Die Transparenz des Portals (Finanzierung des Angebots inklusive der  
178 Verträge mit Anbietern der bewerteten Produkte und Dienstleistungen, die Art  
179 der Darstellung der Information, Kontaktinformationen)
- 180 - Die zusätzlichen Angebote der Portale, die hieran anknüpfen (zusätzliche  
181 Dienstleistungen wie der Wechsel des Anbieters, individuellen Rat, Garantien)

182 Die Enquete Kommission regt an, dass der Bundestag sich dafür einsetzt, dass es nationale  
183 Vorgaben oder eine europäische Richtlinie gibt, die die Transparenz und Verlässlichkeit der  
184 Vergleichs- und Bewertungsportale sichern, welche auch die Bürgerinnen und Bürger  
185 untereinander durchsetzen können.

186

### 187 **Online Siegel**

188 Siegel, die das Einhalten definierter Kriterien bei Dienstleistungen im Internet kenntlich  
189 machen, können für Verbraucher eine sinnvolle Orientierung sein. Es gibt bereits einige, die  
190 Verbrauchern einen echten Mehrwert bieten inklusive eines vereinbarten  
191 Streitschlichtungssystems. Es gibt jedoch auch zahlreiche Eigenkreationen, die es für die  
192 Verbraucher schwer machen, sich im Dschungel der Siegel zu orientieren.

193 Die Enquete Kommission empfiehlt daher dem Bundestag, auf die Definition und ggf.  
194 gesetzliche Absicherung von Mindestkriterien für Siegel hinzuwirken.

195

## 196 **2. Rechte des Verbrauchers bei Bestellungen und** 197 **Dienstleistungen im Internet**

198 Die Enquete Kommission empfiehlt dem Bundestag, bei der Umsetzung der  
199 Verbraucherrechterichtlinie zu beschließen, dass das Erfordernis, die Informationspflichten  
200 den begrenzten Darstellungsmöglichkeiten anzupassen sind, nicht zu einer allgemeinen  
201 Absenkung des Verbraucherschutzniveaus führen darf.

202 Entgegen der in Art. 8 IV Verbraucherrichtlinie enthaltenen Vorgabe, dass über „die Bedingungen,  
203 Fristen und Verfahren für die Ausübung des Widerrufsrechts“ zu informieren ist, sieht der  
204 Referent GE nur eine Information über das „Bestehen des Widerrufsrechts“ vor. Die  
205 Enquete Kommission empfiehlt daher dem Bundestag, neben den in der Richtlinie  
206 vorgegebenen Informationen auch das Erfordernis einzuführen, über das grundsätzliche  
207 Nichtbestehen, das vorzeitige Erlöschen des Widerrufsrechts sowie den entsprechenden  
208 Fristen zu informieren. Erfahrungsgemäß gehen Verbraucher bei elektronischen  
209 Vertragsabschlüssen davon aus, solche Verträge immer widerrufen zu können.

210 **3. Europäische Rechtsharmonisierung ???**

211 **4. Weiterveräußerung**

212 Der EuGH hat 2012 in einem Vorabentscheidungsverfahren (Az.: I ZR 129/08) entschieden,  
213 dass Softwarehersteller den Weiterverkauf „gebrauchter“ Lizenzen nicht untersagen dürfen,  
214 wenn der Käufer diese per Download erworben hat und ihm dabei ein zeitlich unbegrenztes  
215 Nutzungsrecht eingeräumt wurde. Körperliche Kopien auf CDs und ähnlichen Datenträgern  
216 seien insofern aus dem Internet heruntergeladenen Programmkopien gleichzustellen.  
217 Allerdings müsse der Erwerber beim Weiterverkauf die Kopie von seinem eigenen Rechner  
218 löschen. Die Enquete-Kommission begrüßt die Entscheidung des EuGH und regt an, zu  
219 prüfen, ob und inwiefern die Grundsätze dieser Entscheidung zu UsedSoft auch auf den  
220 Bereich des Handels mit digitalen Mediengütern (beispeilweise Filme, Musik, eBooks)  
221 übertragen werden können.

222 Es ist derzeit unklar, ob auch der Kauf und Weiterverkauf von Mediendateien, also etwa von  
223 Filmen und Musikstücken, in diesem Sinne beurteilt werden muss. Das Urteil findet auf  
224 solche Fälle keine unmittelbare Anwendung. Die Urteilsbegründung legt eine Übertragbarkeit  
225 jedoch nahe, insofern sie auf eine parallele Anwendung des sogenannten  
226 Erschöpfungsgrundsatzes abhebt. Eine eindeutige gesetzliche Regelung steht allerdings  
227 derzeit noch aus.

228 Im Verständnis der Verbraucherinnen und Verbraucher handelt es sich in der Regel um einen  
229 Kaufakt, wenn sie ein eBook, eine Musikdatei oder einen Film herunterladen. Es bleibt daher  
230 aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher unklar, warum digitale Werkexemplare im  
231 Gegensatz zu Datenträgern nicht weiterverkauft werden dürfen. Der Deutsche Bundestag wird  
232 daher aufgefordert, sich für eine rechtliche Ermöglichung des Weiterverkaufs von digitalen  
233 Gütern einzusetzen.

234 **Privatkopien**

235 Angesichts der zunehmenden Bedeutung von technischen Zugangskontrollen sind die die  
236 Technikfestigkeit der Schrankenbestimmungen dahingehend zu prüfen, ob und wie si-  
237 chergestellt werden kann, dass die Schranken nicht leer laufen.

238 Die Entscheidung, welche Nutzungen im Urheberrecht durch Schrankenregelungen  
239 privilegiert sind, muss auch im digitalen Raum beim Gesetzgeber verbleiben. Der Einsatz  
240 technischer Schutzmaßnahmen sowie die Praxis, den Umfang privaten Kopierens in AGB zu  
241 bestimmen, verlagert diese Definitionsmacht auf die Unternehmen. Die Privatkopie und  
242 andere Schrankenbestimmungen sind jedoch Teil eines Gesellschaftsvertrags, dessen Inhalt  
243 nicht im privaten Geschäftsverkehr zur Disposition gestellt werden sollte.

244

245

246 **Ergänzender Textvorschlag der Fraktion DIE LINKE.:**

247 Insbesondere die Privatkopie sollte gegenüber technischen Schutzmaßnahmen  
248 durchsetzungsstark gestaltet werden – ein überfälliger Schritt, zumal dies nach Art. 6 Abs. 4  
249 der EU-Richtlinie 2001/29/EG dem Ermessen der Mitgliedsstaaten überlassen bleibt.

250

251

252

253 **Textvorschlag der Sachverständigen Cornelia Tausch, Alvar Freude, Lothar Schröder,**  
254 **Prof. Dr. Wolfgang Schulz sowie der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**  
255 **(Text soll an Zeile 243 anschließen):**

256 Empfohlen wird eine Reform des § 95b UrhG. Rechtsinhaber sollen bei Anwendung  
257 technischer Maßnahmen für alle Begünstigten von Schranken von sich aus die notwendigen  
258 Mittel zur Verfügung stellen, um von diesen Bestimmungen Gebrauch machen zu können.

259

260 **alternativer Textvorschlag der Fraktion DIE LINKE. zu den Zeilen 256-258:**

261 Auch die Regelung, nach der ein Anbieter den von bestimmten Schranken begünstigten  
262 Nutzern im Bedarfsfall die Mittel zur Umgehung technischer Schutzmaßnahmen zur  
263 Verfügung stellen muss, hat sich in der Praxis als wenig praktikabel erwiesen. Wenn sich  
264 etwa Lehrkräfte von öffentlichen Schulen oder Universitäten zeitintensiv um den Erhalt nicht  
265 kopiergeschützter Vorlagen für den Einsatz im Unterricht bemühen müssen und Archive  
266 digitale Kopien ihres Bestandes erst anfertigen dürfen, nachdem sie ein entsprechendes  
267 Programm vom Anbieter erhalten haben - oder dies erst auf dem Rechtsweg durchsetzen  
268 müssen -, so steht dieser Aufwand in keinem angemessenen Verhältnis mehr zum eigentlichen  
269 Zweck des technischen Schutzes. Die Enquetekommission empfiehlt daher, dass die  
270 Bundesregierung sich auf europäischer Ebene für die Schaffung eines Selbsthilferechts für die  
271 bislang nur „durchsetzungsstark“ ausgestalteten Schranken einsetzt.

272

273 **Koppelung an die Hardware**

274 Hersteller von Betriebssystemen gehen vermehrt dazu über, Lizenzen an die Hardware zu  
275 binden. Dazu wird in der Hardware ein so genannter „Product Key“ abgelegt, aus dem die  
276 Lizenz ersichtlich ist. Dies hat unter anderem zur Folge, dass Anwender nicht alle legal  
277 erworbenen alternativen Versionen des Betriebssystems auf ihrer Hardware installieren  
278 können, dass die vorhandene Lizenz beim Austausch des Mainboards verfällt und der



279 Gebrauchthandel mit Softwarelizenzen nicht mehr möglich ist.<sup>1</sup> Da der Product Key  
280 verschlüsselt abgelegt ist, kann die Umgehung dieses Schutzes – also der Einsatz eines an sich  
281 legal gekauften Betriebssystems – strafrechtliche Konsequenzen haben.<sup>2</sup> Vor diesem  
282 Hintergrund empfiehlt die Enquete-Kommission dem Bundestag,

283 eine gesetzliche Regelung zu schaffen, die eine Kopplung von Softwarelizenzen an die  
284 Hardware für Verbraucher untersagt und eine Nutzung entsprechender Lizenzen beim  
285 Hardware-Tausch oder Weiterverkauf ermöglicht,

286 den Markt zu beobachten und zu prüfen, ob eine gesetzliche Regelung nötig ist, die eine  
287 Installation von legal erworbener Software auf beliebiger Hardware ermöglicht.

## 288 **II. Technische Sicherheit im elektronischen Handel**

### 289 **sichere Übertragung/Kommunikation**

#### 290 **Systemimmanente IT-Sicherheit auf hohem Niveau**

291 Die zunehmende Integration von sicherheitsrelevanten Alltagsfunktionen (Mobile Shopping,  
292 Mobile Banking) auf einem mobilen Endgerät sowie die verstärkte Nutzung von Cloud-  
293 Angeboten erfordert Sicherheitssysteme auf hohem Niveau unter Gewährleistung der  
294 Nutzbarkeit (usability) der betreffenden mobilen Anwendungen.

295 Um den Anreiz für sichere Soft- und Hardware zu steigern empfiehlt die Enquête-  
296 Kommission dem Bundestag

297 zu prüfen, wie Anbieter gegebenenfalls auch gesetzlich verpflichtet werden könnten, IT-  
298 Sicherheit stärker in die Produkte zu implementieren. Dies kann beispielsweise durch  
299 Produkthaftungsregelungen oder eine Beweislastregelung befördert werden.

300 Darüber hinaus sollte geprüft werden, wie Anbieter verpflichtet werden können, dass Nutzer  
301 im Fall von Datenlecks unmittelbar informiert und dass Sicherheitslücken unverzüglich  
302 geschlossen werden, und zwar vom Betriebssystemhersteller und/oder Anbieter der fraglichen  
303 sicherheitsrelevanten App (zum Beispiel für Mobile Pay-ment). Auch dies könnte durch  
304 Produkthaftungsregelungen befördert werden.

305 Ergänzend wird auf die ergänzenden Handlungsempfehlungen der Fraktionen der SPD, DIE  
306 LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Sachverständigen Alvar Freude,  
307 Constanze Kurz, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch des Berichtes  
308 Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz verwiesen.

309

---

<sup>1</sup> vgl. Axel Vahldiek: Verdongelt, Lizenzzürger bei Windows 8; in: c't 1/2013, Seite16f

<sup>2</sup> vgl. Georg Meyer-Spasche, Dr. Marc Störing: Die Drohung mit dem Strafrecht; in: c't 1/2013, Seite17

310

311 **Bezahlungssysteme im mobile commerce**

312 Zunehmend kommen neue Dienstleistungen auf den Markt, die sich auch mobil nutzen lassen  
313 oder insbesondere an eine mobile Nutzung wie z.B. Mobilitätsdienstleistungen anknüpfen.  
314 Darüber hinaus soll das Smartphone, so die Ankündigungen der Wirtschaft, zur mobilen  
315 Geldbörse werden

316 Die Enquete Kommission empfiehlt daher dem Bundestag, durch Initiativen und bei der  
317 Gesetzgebung folgende verbraucherfreundliche Weichenstellungen vorzunehmen:

318

319 **Standards für neue Bezahlformen**

320 Neue Bezahlformen sollten auf standardisierten Verfahren aufsetzen, die dem Nutzer  
321 ermöglichen, seinen Zahlungsdienstleister frei zu wählen, der ggf. unabhängig von dem des  
322 Händlers sein kann. Müssen sich VerbraucherInnen bei einer Vielzahl von  
323 Zahlungsdienstleistern registrieren, geht ihnen der notwendige Überblick über erfolgte  
324 Transaktionen und ggf. auch missbräuchliche Abbuchungen abhandeln. Überdies kann nur  
325 durch eine freie Wahl des Zahlungsdienstleisters dauerhaft ein funktionierender Preis- und  
326 Leistungswettbewerb ermöglicht werden.

327 **Funktionierenden Wettbewerb bei neuen mobilen Zahlungssystemen sichern**

328 Mobile Payment und mobiles Bezahlen brauchen einen zukunftsfähigen und funktionierenden  
329 Wettbewerb. Der Wettbewerb der Anbieter darf keinen Anlass bieten, Umgehungen zu  
330 programmieren, mit denen günstigere Zahlungen des Nutzers auf Kosten der Sicherheit und  
331 des Datenschutzes des Nutzers gestaltet werden.

332 **Besondere Sicherheitsanforderungen beim Bezahlen via Smartphone**

333 Verschiedenste Formen des Bezahlens werden derzeit entwickelt und erprobt. Die heute  
334 schon verschärften Sicherheitsstandards beim Online-Banking und bei Online-Zahlungen  
335 dürfen beim Mobile Payment keinesfalls unterschritten werden (Zwei-Wege-Autorisierung).  
336 Auch beim kontaktlosen Bezahlen muss der Nutzer -die Kontrolle über sein mobiles  
337 Portemonnaie behalten. Welcher Betrag mit welchem Mittel bezahlt wird, muss vom Nutzer  
338 jeweils aktiv zu bestätigen sein.

339 **III. Verbraucherdatenschutz**

340 **Gemeinsame HE Verbraucherdatenschutz, SPD, Grüne, Linke, Stand 7. Dezember 2012**

341 Die Gewährleistung eines hohen Datenschutzniveaus für Verbraucherinnen und Verbraucher  
342 ist schwieriger geworden. Die exorbitante Zunahme von Datenverarbeitungen in nahezu allen  
343 Lebensbereichen erhöhen zugleich die Risiken für die davon Betroffenen. Neuen

344 Technologien der Datenverarbeitung sowie Praktiken der Datenauswertung werfen Fragen der  
345 rechtlichen Einhegung auf. Und schließlich hat der Erfolg des Internet zu einer Vervielfachung  
346 der schon seit längerem bestehenden und weitgehend ungelöst gebliebenen Fragen der  
347 grenzüberschreitenden Datenverarbeitung, insbesondere durch oligopolistisch strukturierte  
348 Märkte und Anbieter geführt. Deutlicher als zuvor wird sichtbar, dass die Verarbeitung der  
349 persönlichen Daten der Verbraucherinnen in vielerlei Hinsicht das Gegenstück zu ansonsten  
350 scheinbar kostenlosen Diensten und Angeboten darstellen. Diese werden zur Grundlage von  
351 Geschäftsmodellen, die vor allem auf die zielgerichtete Werbeansprache ausgerichtet sind. Zu  
352 diesem Zweck und unter dem massiven Wettbewerbsdruck der IT-Branche geht die  
353 Werbeindustrie heute weit über das hinaus, was in diesem Bereich bislang üblich war.  
354 Handlungsempfehlungen im Bereich des Verbraucherdatenschutzes müssen sich deshalb  
355 daran messen lassen, ob sie schlüssige Antworten auf zentrale Problembereiche (Facebook,  
356 Google, Cloud Computing, Smart Grids, Big Data usw.) anbieten und zugleich die  
357 übergreifenden strukturellen Elemente des Verbraucherdatenschutzes modernisieren.

358 Die Enquete-Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag, mit aller Kraft die EU-  
359 Datenschutzreform zu unterstützen. Bei der EU-Datenschutzgrundverordnung bieten sich in  
360 den kommenden Jahren weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten, und dies in einem  
361 Themenfeld, in dem die Bundesrepublik seit jeher zu den lead nations auch der Innovation  
362 zählt. Denn nur durch einen starken und weitestmöglich harmonisierten Rechtsrahmen wird es  
363 gelingen, in einem zunehmend globalen Marktumfeld europäische Grundrechte und  
364 Wertevorstellungen zugunsten der Verbraucherinnen durchzusetzen. Datenschutz ist  
365 Grundrechtsschutz, auch und gerade im immer bedeutsamer werdenden Umfeld der  
366 Privatwirtschaft. Insbesondere der Sicherstellung der Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit  
367 europäischer Datenschutzbestimmungen sowie den Schutzmaßnahmen für Übermittlungen in  
368 Drittländer kommt deshalb entscheidende Bedeutung zu.

369 Das Regelungsumfeld des Datenschutzes für die Privatwirtschaft unterscheidet sich  
370 grundlegend von dem der öffentlichen Verwaltung. Schon angesichts der weiter wachsenden  
371 Vielzahl von Datenverantwortlichen bedarf es eines Mehrebenen-Ansatzes. Denn mit  
372 klassischem Ordnungsrecht lässt sich erfahrungsgemäß allenfalls ansatzweise eine wirksame  
373 behördliche Datenschutzkontrolle durchsetzen, die als nachlaufende ohnehin allenfalls  
374 begrenzte Wirkungen entfalten kann. Deshalb müssen präventiv wirkende Elemente des  
375 ordnungsrechtlichen Ansatzes gestärkt und daneben Elemente regulierter Selbstregulierung  
376 unterstützt werden. Dazu zählen insbesondere die betrieblichen Datenschutzbeauftragten, aber  
377 auch verbindliche Vorgaben für ein Privacy by Design. Eine weitere Auffächerung der  
378 Instrumente hin zur Schaffung von (freiwilligen) Wettbewerbsanreizen für mehr Datenschutz  
379 durch die unabhängige Bereitstellung von Gütesiegeln und Auditierungen ist überfällig.

380 Transparenz zählt seit jeher zu den Grundelementen des Datenschutzes. Informationspflichten  
381 und Auskunftsrechte gelten als konstitutiv für jede Datenschutzregelung. Doch handelte und  
382 handelt es sich dabei stets nur um ein Element neben anderen, weil hier staatliche  
383 Schutzpflichten einen über das klassische Verbraucherschutzverständnis hinausgehenden  
384 Schutzrahmen erzwingen. Eben so wie im Verbraucherrecht wird allerdings den Bedingungen

385 der Möglichkeit der Erteilung einer freien Einwilligung besondere Aufmerksamkeit  
386 beigemessen. Damit wird unmissverständlich klar, dass wirksamer Verbraucherschutz nicht  
387 allein auf Verbraucherinformation und Entscheidung verkürzt werden kann.

388 Die Enquete-Kommission fordert den Deutschen Bundestag auf, auf EU-Ebene als auch  
389 national

390 1. angesichts der massiven Ausbreitung persönlichkeitsrelevanter Datenverarbeitungen und  
391 zur Sicherstellung eines möglichst präventiv wirkenden Ansatzes im Datenschutz auf  
392 verbindliche Regelungen für ein Privacy by Design hinzuwirken, diese ggf. durch  
393 Produkthaftungsbestimmungen zu verstärken sowie die Forschung in diesem Bereich zu  
394 unterstützen. Datenschutz durch Technik muss fester Bestandteil eines modernen und  
395 effektiven Datenschutzes werden.

396 2. auf verbindliche Regelungen für unabhängige Datenschutzauditverfahren und  
397 Gütesiegelverfahren hinzuwirken. Ziel muss es sein, Belohnungsstrukturen für freiwillig  
398 geschaffene Mehrwerte im Bereich des Datenschutzes zu schaffen.

399 3. die präventive Ebene des betrieblichen Datenschutzbeauftragten als ein Instrument  
400 betrieblicher Selbstkontrolle zu stärken und als Anknüpfungspunkt für die Bestellpflicht die  
401 konkrete Risikogeneigntheit von Datenverarbeitungen zu nehmen,,

402 4. auf verbindliche Vorgaben für ein innerbetriebliches Datenschutzmanagement zu dringen,

403 5. die anonyme bzw. pseudonyme Nutzung des Internets sowohl durch entsprechende  
404 Verpflichtungen der Anbieter, so z.B. von social media-Plattformen, als auch durch  
405 Förderung entsprechender Selbstschutz-Tools zu unterstützen,,

406 6. bei Einwilligungsregelungen möglichen Ungleichgewichten zu Lasten der  
407 Verbraucherinnen und Verbraucher Rechnung zu tragen, das Koppelungsverbot  
408 sicherzustellen, die Regelungen übersichtlich und verständlich zu formulieren und absolute  
409 Grenzen der Zusammenführbarkeit von zu unterschiedlichen Zwecken verarbeiteten Daten  
410 und Informationen zu prüfen,

411 7. Data Mining, Profiling und Scoring im Hinblick auf die Möglichkeit der Bildung  
412 unzulässiger Persönlichkeitsprofile hohen Anforderungen an die Nachvollziehbarkeit,  
413 Transparenz und grundsätzlichen Zulässigkeit zu unterwerfen,

414 8. für die Veröffentlichung von persönlichkeitsbeeinträchtigenden Inhalten erweiterte  
415 Pflichten der dafür Verantwortlichen zu schaffen, damit diese im Rahmen des ihnen  
416 Zumutbaren an der Rückholbarkeit mitwirken,

417 9. durch einen deutlich erhöhten Sanktionsrahmen für Verstöße eine verbesserte  
418 Abschreckungswirkung zu erreichen,

419 10. durch eine koordinierte Aufsicht auf europäischer Ebene ein gemeinsames und  
420 einverständliches Vorgehen der Aufsichtsbehörden sicherzustellen,

421 11. für eine Erfassung auch immaterieller Schäden im Rahmen der Haftungsbestimmungen zu  
422 sorgen,

423 12. eindeutige Bestimmungen für die Zulässigkeit von Verbandsklagen im Bereich des  
424 Datenschutzes zu erlassen.

425 Bei der Entwicklung neuer Geräte, Programme, Anwendungen und Dienste müssen die  
426 Belange des Verbraucherdatenschutzes berücksichtigt werden. Die Enquete-Kommission  
427 empfiehlt daher eine transparente, datensparsame, kontrollierbare und den Missbrauch  
428 vermeidende Technikgestaltung wie Privacy by Design gesetzlich zu verankern.

429 Ebenso sollte eine Verpflichtung von Anbietern gesetzlich verankert werden, standardmäßig  
430 Geräte und Dienste in der Art voreinzustellen, dass sie sich auf die Verwendung der für den  
431 Dienst unbedingt erforderlichen Daten beschränken (Privacy by Default). Dieses muss auch  
432 bei der Nutzung transparent werden.

433 Darüber hinaus empfiehlt die Enquete-Kommission eine gesetzliche Regelung, die den  
434 Einzelhandel dazu verpflichtet, in Kleidung eingenähte RFID-Chips an der Kasse nicht nur zu  
435 deaktivieren, sondern mechanisch zu entfernen. Tests mit RFID-Chips auf Einzelprodukten,  
436 die auch über Umwege Rückschlüsse auf konkrete Personen als Träger zulassen (Tracking),  
437 müssen eingestellt werden. Zur kritischen Begleitung der weiteren Entwicklung von RFID-  
438 Technologie ist ein beratendes Gremium einzurichten, dem Daten- und Verbraucherschützer  
439 sowie ArbeitnehmerInnenvertreterInnen und BürgerInnenrechtlerInnen angehören sollten.  
440

#### 441 **IV. Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor** 442 **massenhaften Abmahnungen**

443 Um dem Akzeptanzverlust des Urheberrechts entgegenzutreten, muss die Rechtsdurchsetzung  
444 effektiv, aber verhältnismäßig sein. Geringfügige Rechtsverletzungen oder die  
445 Inanspruchnahme von Anschlussinhabern als Störer für das rechtswidrige Verhalten Dritter  
446 dürfen private Internetnutzer nicht an den Rand des finanziellen Ruins treiben. Ab-  
447 mahnungen, deren eigentliches Ziel nicht mehr die an sich legitime Rechtsverfolgung,  
448 sondern eher ein lukratives Geschäftsmodell für eine kleine Gruppe von Anwälten ist, müssen  
449 eingeschränkt werden. Dem Abmahnmissbrauch muss Einhalt geboten werden. Der im  
450 Dezember 2011 von der Bundesregierung angekündigte Gesetzentwurf gegen unseriöse  
451 Geschäftspraktiken, der u.a. eine weitergehende Deckelung der Abmahngebühren zum Ziel  
452 haben soll, liegt wegen koalitionsinternen Streits bis heute nicht vor. Die Enquete-  
453 Kommission empfiehlt eine effektive Begrenzung des Streitwerts bei einmaligen,  
454 geringfügigen Urheberrechtsverstößen und eine Präzisierung der bestehenden  
455 Bagatellregelung und eine gesetzgeberische Überarbeitung des Tatbestandsmerkmals der  
456 "unerheblichen Rechtsverletzung" in § 97a Abs. 2 UrhG mit dem Ziel, die Regelung so klar  
457 zu fassen, dass keine Zweifel mehr darüber bestehen, in welchen Fällen die Deckelung greift.

458

459 Um Rechtssicherheit zu erreichen sieht die Enquete-Kommission zudem die Notwendigkeit  
460 klarzustellen, dass der Auskunftsanspruch der Rechteinhaber gegen die Internet-  
461 Serviceprovider (ISP) nach § 101 UrhG eine doppelte Gewerbsmäßigkeit, namentlich sowohl  
462 der Bereitstellung des Internetzugangs sowie der über diesen Zugang erfolgten  
463 Rechtsverletzung, voraussetzt. Der auf die Rechtsverletzung bezogene Begriff des  
464 "gewerblichen Ausmaßes" sollte aber enger als bislang ausgelegt werden.

465

466 **Textvorschlag der Sachverständigen Cornelia Tausch, Alvar Freude, Lothar Schröder,**  
467 **Prof. Dr. Wolfgang Schulz sowie der Fraktionen SPD und DIE LINKE.:**

468 Es wird empfohlen, daneben auch zu prüfen, ob urheberrechtliche Auskunftsansprüche auf im  
469 geschäftliche Verkehr begangene Rechtsverletzungen beschränkt werden können.

470

471 **alternativer Textvorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu den Zeilen 468-**  
472 **469:**

473 Es wird empfohlen urheberrechtliche Auskunftsansprüche auf im geschäftlichen Verkehr  
474 begangene Rechtsverletzungen zu beschränken.

475

476 Die Enquete empfiehlt zudem, Rechtssicherheit für die Anbieter von WLAN-Netzen zu  
477 schaffen, die ihr heimisches Netz ohne kommerzielle Interessen Dritten zur Nutzung öffnen,  
478 beispielsweise in Wohngemeinschaften oder Nachbarschaftsinitiativen. Ziel ist es, zu prüfen,  
479 wie das Potenzial vorhandener WLAN-Netze, beispielsweise in einer lebendigen  
480 Nachbarschaftskultur, stärker nutzbar gemacht werden kann, und wie das Haftungsrisiko für  
481 WLAN-Betreiber beschränkt werden kann.

## 482 **V. Rechtsdurchsetzung**

### 483 **Errichtung einer online-Plattform**

484 Für den Lebensmittelbereich gibt es mit [www.lebensmittelklarheit.de](http://www.lebensmittelklarheit.de) bereits ein online-Portal  
485 mit dem Ziel „Verbraucherinnen und Verbrauchern, die sich durch die Aufmachung von  
486 Produkten oder die Werbung dafür getäuscht fühlen, allgemeine Informationen zur  
487 Kennzeichnung zu geben, Fragen zu konkreten Produkten zu beantworten und Raum für  
488 Diskussionen zu bieten.“<sup>3</sup> Solche online-Plattformen dienen dem Austausch von  
489 VerbraucherInnen und AnbieterInnen. Auftretende Unsicherheiten können mit Hilfe eines  
490 solchen Portals frühzeitig erkannt und durch die Anbieterseite beseitigt werden.

<sup>3</sup> <http://www.lebensmittelklarheit.de/cps/rde/xchg/lebensmittelklarheit/hs.xsl/1047.htm>

491 Die Enquete Kommission spricht sich dafür aus, dieses Modell auf den online-Bereich  
492 auszubauen. Dabei können beispielsweise die Darstellung von Webshop-Angeboten,  
493 Allgemeine Geschäftsbedingungen oder Datenschutzbedingungen diskutiert werden.

#### 494 **Möglichkeiten kollektiver Rechtsdurchsetzung**

495 Für Verbraucher- und Datenschutzverbände ist es im Bereich des Datenschutzes nur  
496 eingeschränkt möglich, im Wege kollektiver Rechtsschutzmöglichkeiten vorzugehen, da der  
497 Datenschutz im UKlaG bislang nicht als verbraucherschützende Norm aufgenommen worden  
498 ist. Dies entspricht nicht der Bedeutung des Datenschutzes in der digitalen Welt. Die  
499 Enquetekommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag, gerade im Hinblick auf die im  
500 Zuge der Digitalisierung immer wichtiger werdenden Fragen des Datenschutzes, eine  
501 gesetzliche Regelung zu schaffen, die Verbraucher- und Datenschutzverbänden eine  
502 Klagebefugnis einräumt und es ermöglicht, im Interesse der Allgemeinheit gegen  
503 Datenschutzverstöße vorzugehen. Die Enquete-Kommission fordert den Deutschen Bundestag  
504 diesbezüglich auch auf, der Bundesregierung zu empfehlen, im Rahmen der Verhandlungen  
505 über den Entwurf der Europäischen Kommission für eine Datenschutz-Grundverordnung auf  
506 eine entsprechende Regelung hinzuwirken.

507 Die Enquete Kommission empfiehlt dem Bundestag, den Kundendatenschutz auch im  
508 Wettbewerbsrecht (UWG) abzusichern. Es sollte klargestellt werden, dass auch  
509 Datenschutzverstöße Verstöße gegen das UWG sein können.

510 Die Enquete-Kommission sieht darüber hinaus mit Sorge, dass Verbraucherverbände bei der  
511 kollektiven Durchsetzung von Verbraucherrechten oftmals ein enormes Kostenrisiko tragen,  
512 dem keine Aussicht auf Einnahmen im Erfolgsfall gegenübersteht. Die Enquete-Kommission  
513 empfiehlt dem Deutschen Bundestag daher, Möglichkeiten zur Minimierung des  
514 Kostenrisikos für Verbraucherverbände zu prüfen.

#### 515 **Marktwächter digitale Welt**

516 Marktwächter sind – staatlich beauftragte – unabhängige zivilgesellschaftliche Verbraucher-  
517 schutzorganisationen wie die Verbraucherzentralen. Sie werden zusätzlich finanziell  
518 ausgestattet, um über die Möglichkeiten staatlicher Verbraucherpolitik hinaus, für die Rechte  
519 der Verbraucherinnen und Verbraucher eintreten zu können. Die Marktwächter sollen den  
520 Markt im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher beobachten, unlautere Praktiken  
521 aufspüren, Hinweise systematisch erfassen und Missstände an die Aufsicht weitergeben. Eine  
522 staatlich finanzierte Stelle, die Marktverhalten beobachtet und Marktverfehlungen meldet, ist  
523 insbesondere dann von besonderer Relevanz, wenn die Aufsicht dies nicht leisten kann, weil  
524 sie hierzu zu weit entfernt vom Verbraucher angesiedelt ist.

525 Der Marktwächter erlangt auf diesem Weg nicht nur Missstandsmeldungen, sondern auch  
526 Best-practice-Erfahrungen. Eine systematische Erfassung der Hinweise von Verbraucherinnen  
527 und Verbrauchern ist dabei wichtig.

528

529 Die Enquete-Kommission empfiehlt dem Bundestag die Mittel für die Errichtung eines  
530 Marktwächters Digitale Welt bereitzustellen..

### 531 **Selbstverpflichtungen**

532 Selbstverpflichtungen werden als Instrument der Selbstregulierung ergänzend oder  
533 stellvertretend zur Gesetzgebung diskutiert. Dies gilt insbesondere für den Bereich Internet  
534 und digitale Welt, wo es bereits eine Vielzahl von Selbstverpflichtungen gibt. Wenn  
535 Selbstverpflichtungen nicht nur ein Versprechen sein sollen, müssen sie auch durchsetzbar  
536 sein. Jedoch gibt es hierbei deutliche Lücken.

537 Im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) ist festgehalten, dass die Behauptung,  
538 man gehöre einer Selbstverpflichtungsvereinbarung an und dies unzutreffend ist, ein  
539 Wettbewerbsverstoß ist.

540 Die Enquete empfiehlt dem Bundestag eine Klarstellung im UWG aufzunehmen, dass  
541 Verstöße gegen Selbstverpflichtungen ebenfalls Wettbewerbsverstöße sein können.

### 542 **VI. Verbraucherorientierte Begleitforschung**

543 Erfolgreiche Verbraucherpolitik muss berücksichtigen, wie sich Regulierungsentscheidungen  
544 auf das Verhalten einzelner VerbraucherInnen und die Marktstrukturen auswirken. Die  
545 Aufnahme und Verarbeitung von Informationen, lang- und kurzfristige Motive für die  
546 Produktwahl oder die Nutzung der verschiedenen Informationskanäle sind zum Beispiel  
547 Aspekte, die bei der Gestaltung von Verbraucherpolitik bekannt sein müssten. Die Enquete-  
548 Kommission empfiehlt dem Deutsch Bundestag daher, dass die Auswirkungen von  
549 Gesetzgebungsvorschlägen auf die VerbraucherInnen und ihr Verhalten systematisch geprüft  
550 und dabei die Erkenntnisse der Verbraucherforschung berücksichtigt werden. Um dies zu  
551 gewährleisten setzt sich die Enquete-Kommission dafür ein, dass die Verbraucherforschung  
552 ausgebaut wird.

553 Der Verbraucherpolitik der Bundesregierung fehlt es an wissenschaftlicher Fundierung und  
554 Evidenz. Vorhandene wissenschaftliche Erkenntnisse über Marktstrukturen und das Verhalten  
555 der Verbraucherinnen und Verbraucher in Teilmärkten werden kaum systematisch aufbereitet  
556 und der Politik zugänglich gemacht. Die Verbraucherpolitik erhält zu wenige Impulse aus der  
557 Verbraucherforschung.

558 Um aussagekräftige Informationen über das Verbraucherverhalten und Marktstrukturen zu  
559 erhalten, schlägt die Enquetekommission der Bundesregierung vor, eine jährliche und  
560 repräsentative Verbrauchererhebung (Verbraucherpanel) finanziert. Dieses  
561 **Verbraucherpanel** ist als Wiederholungsbefragung zu konzipieren, um Längsschnittdaten  
562 zu ermöglichen. Anhand von konkreten Fragestellungen zur Marktlage in den verschiedenen  
563 Konsumfeldern können so Daten etwa zur Informationslage, zur Transparenz oder zum  
564 Verhalten von Verbrauchern in Bezug auf konkrete Konsumententscheidungen erhoben werden.



565 Die erhobenen Daten bilden so eine Grundlage für weitere Studien und Experimente und  
566 einen Verbrauchercheck in der Gesetzgebung.

567 Die Enquete-Kommission fordert die Bundesregierung auf, einen Sachverständigenrat für  
568 Verbraucherfragen einzurichten. Der Sachverständigenrat soll die Situation der  
569 Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland begutachten und die Bundesregierung  
570 beraten. Neben einer periodischen Begutachtung alle zwei Jahre kann er Sondergutachten  
571 abgeben, um einzelne Verbraucherprobleme aufzugreifen, umfassend zu analysieren und  
572 Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Daneben kann er zu aktuellen Fragen auch in einzelnen  
573 Stellungnahmen und Kommentaren Empfehlungen formulieren.  
574

**Kommentar [v1]:** Prüfvorbehalt der  
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

575 Der Sachverständigenrat besteht aus unabhängigen WissenschaftlerInnen und soll  
576 interdisziplinär besetzt werden. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben wird er durch einen  
577 wissenschaftlichen Stab und eine Geschäftsstelle unter Leitung eines Generalsekretärs  
578 unterstützt.

## 579 **VII. Verbraucherbildung**

580 Der Bedarf an Orientierung und Informationen für die Verbraucher im Bereich der digitalen  
581 Welt ist sowohl durch die schnellen technischen Entwicklungen als auch die sich laufend  
582 verändernden Geschäftsmodelle sehr groß. Die Verbraucherbildung ist aus Sicht der Enquete-  
583 Kommission daher in den Curricula der Länder zu verankern.

584 Verbraucherinnen und Verbraucher sollten befähigt werden, sich gegenüber Anbietern zu  
585 behaupten und ihre Rechte durchzusetzen. Die schwächsten der Verbraucherinnen und  
586 Verbraucher, Kinder und Jugendliche, sollten den Umgang mit Geld, Werbung und Strategien  
587 der Anbieter erlernen. Die Enquetekommission spricht sich deshalb dafür aus, dass  
588 Verbraucherbildung Teil der Angebote der Bildungseinrichtungen wird, seien es  
589 Kindergärten, Schulen oder Einrichtungen der außerschulischen Jugend- und  
590 Erwachsenenbildung. Dabei sollen Ziele und Inhalte der Verbraucherbildung in  
591 Bildungsstandards formuliert werden, die einen hohen Grad an Verbindlichkeit für die  
592 Unterrichtenden festlegen. Die Enquetekommission hält es dabei für erforderlich,  
593 Bildungsangebote für alle Bevölkerungsgruppen anzupassen und zusätzlich zu allgemeinen  
594 Angeboten auch spezielle Angebote für junge Menschen und Familien, Menschen mit  
595 Behinderung sowie Senioren und Menschen mit Migrationshintergrund zu entwickeln.

596 Die Enquete-Kommission fordert den Bundestag auf, Verbraucherbildung in den Curricula  
597 der Länder für die schulische sowie berufliche Bildung aufzunehmen.

## 598 **VIII. Verbraucherinformation**

599 Im Rahmen vieler Gesetzesnovellen und Regulierungen im Bereich des Verbraucherschutzes  
600 wurde in den vergangenen Jahren eine Flut an Informationsverpflichtungen erlassen. Diese

601 stellen für die Unternehmen oftmals eine Belastung dar. Diese Belastung ist nur dann  
602 sinnvoll, wenn sie einen Mehrwert für VerbraucherInnen bedeutet. Dieser Nutzen für die  
603 VerbraucherInnen wird derzeit jedoch nicht ausreichend evaluiert.

604 Die Enquete empfiehlt dem Deutschen Bundestag, vor der Einführung von neuen  
605 Informationspflichten im Verhältnis zwischen Unternehmen, Staat / Verbrauchern zu prüfen:

606 1) Was sind Ziel und Zweck der Information?

607 2) Ist Information für diesen Zweck das richtige Mittel? Ist sie verfügbar, wenn sie wirklich  
608 benötigt wird und wie kann dies im Kontext der digitalen Welt optimiert werden? Handelt es  
609 sich um Themen, in denen VerbraucherInnen Wahlfreiheit wünschen und erleichtert ein Mehr  
610 an Informationen diese Wahl oder sind VerbraucherInnen der zugrundeliegenden Situation  
611 eher schutzbedürftig und andere Instrumente sind zieladäquater?

612 3) Wurde die Verständlichkeit und Wirksamkeit der Information insbesondere auch im  
613 Hinblick auf unterschiedliche Verbrauchergruppen vorab in Anwender- und Verbrauchertests  
614 überprüft?

615 Die Enquete Kommission empfiehlt dem Bundestag einen Dialog mit Anbietern und  
616 Verbrauchervertretern zu initiieren, wie wesentliche Informationen wie AGB,  
617 Datenschutzerklärungen und andere dem Medium oder Endgerät angemessen gestaltet werden  
618 können.

619 Die wesentlichen Informationen für die Nutzer und/oder die erforderlichen  
620 rechtsverbindlichen Einwilligungserklärungen müssen so gestaltet sein, dass sie den  
621 Kenntnisnahmemöglichkeiten, die das Medium beziehungsweise die Endgeräte bieten,  
622 angemessen sind.

623 Die Enquete Kommission ist eingesetzt, sich zur digitalen Gesellschaft zu äußern. Rund ein  
624 Viertel der VerbraucherInnen ist derzeit aber nicht an der digitalen Gesellschaft beteiligt. Die  
625 Enquete Kommission empfiehlt deshalb dem Bundestag, die Bürger und Verbraucher, die aus  
626 unterschiedlichen Gründen keinen Zugang zur digitalen Welt haben, bei Neuregelungen und  
627 Initiativen nicht aus dem Blick zu verlieren. Eine Teilhabe an der digitalen Welt ist weiterhin  
628 nicht für alle Bürger oder Verbraucher die Alltagsrealität. Zunehmend jedoch werden die  
629 Bevölkerungsgruppen, die diesen Zugang nicht haben, von Informationen, preiswerten  
630 Angeboten und bestimmten Dienstleistungen ausgegrenzt.

631 Die Enquete Kommission empfiehlt daher dem Bundestag, in einer Untersuchung die  
632 Bereiche und Bevölkerungsgruppen zu identifizieren, die hiervon besonders betroffen sind  
633 und daraus eine Strategie sowie Maßnahmen abzuleiten.