

Stellungnahme des
wissenschaftlichen Beirates zum Komplex
Verbraucherpolitik in der digitalen Welt

Federführung: Hans-W. Micklitz/Andreas Oehler

Mit Ergänzungen von T. Becker/U. Hansen/M.-B. Piorkowsky/L. Reisch/A. Staudinger

28.11.2006

Inhalt

I. Präambel	1
II. Verbraucherpolitik und digitale Welt	2
1. Fragestellung	2
2. Akteure der Verbraucherpolitik in der digitalen Welt.....	3
3. Entgrenzung der Verbraucherrolle durch Verkäufe bei Internet Auktionen	5
III. Informations-, Gestaltungs- und Betroffenheitsasymmetrien in der digitalen Welt	7
1. Verbrauchervertrauen und Verbraucherkompetenz.....	7
2. Generierung, Suche, Weitergabe und Austausch von Informationen: Chancen und Gefahren in der digitalen Welt	10
3. Angebot und Nachfrage von Gütern und Dienstleistungen	13
4. Mittel- und langfristige Verantwortung für die Leistungsprozesse und ihre Ergebnisse	16
IV. Herausforderungen: Erleben und Überleben unter digits, bytes ...? Vertrauen, Information, Kompetenz.....	17
V. Ziele einer Verbraucherpolitik in der digitalen Welt: Verbrauchervertrauen und Verbraucherkompetenz.....	19
VI. Mittel <u>und</u> Instrumente einer digitalen Verbraucherpolitik	21
1. Risikoberücksichtigende Informationspolitik und Chancen für die Verbraucher	21
2. Ausbildung von Medienkompetenz.....	22
3. Informierte Wahl und verantwortungsvolle Innovation	23
4. Offener Zugang	23
5. Faire Nutzung	24
6. Kampf gegen schlechte Geschäftspraktiken.....	24

I. Präambel

(1) Das Papier geht von der Prämisse aus, dass die Parameter der Verbraucherpolitik, Leitbild, Vertrauen und Kompetenz durch die Digitalisierung insbesondere unter den Momenten Teilhabe bzw. Zugang und Transparenz herausgefordert werden. Sie müssen neu justiert werden. Den möglichen neuen Risiken stehen neue Chancen gegenüber, Chancen der Politikformulierung und Chancen des Verbraucherhandelns. Um diese auszuloten geht es zunächst darum, die Phänomene der Digitalisierung aufzuzeigen. Erst auf dieser Grundlage ist es möglich, die Herausforderungen deutlich zu machen, die die Digitalisierung für die Gesellschaft mit sich

bringt und anschließend die Handlungsoptionen und Handlungsnotwendigkeiten einer Verbraucherpolitik in der digitalen Welt zu benennen.

(2) Das traditionelle Leitbild vom unterlegenen und schutzbedürftigen Verbraucher steht auf dem Prüfstand von Politik und Recht. Gerade die Digitalisierung von Markt und Gesellschaft zeigt die Ambivalenz eines gesellschaftlichen Transformationsprozesses, der nicht nur Risiken für die Verbraucher bedingt, sondern auch Chancen, die dem Verbraucher neue Handlungsoptionen bieten. Die digitale Welt verlangt nach einem Verbraucher, der die sich ihm bietenden Chancen nutzt, der die sich verändernde Welt mitgestaltet und sich nicht als Opfer der Veränderung begreift.

II. Verbraucherpolitik und digitale Welt

1. Fragestellung

(3) Digital consumer protection, d.h. Verbraucherschutz in der digitalen Welt, erfasst das Phänomen der Digitalisierung unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes. Die Wurzeln finden sich im U.S.-amerikanischen gewerblichen Rechtsschutz. Hier zielen Digital Consumer Rights (DCR) und Digital Rights Management Systems (DRMS) auf die Rolle des Verbrauchers bei Kopierschutzverfahren und der Verwendung urheberrechtlich geschützter Werke.

(4) Doch greift die Fragestellung weiter. Die Digitalisierung wirkt nicht nur auf Marktprozesse, sondern auch auf die gesamte Zivilgesellschaft. Die Konzentration auf die Perspektive des Verbrauchers bedeutet zwar zunächst eine Verengung der Betrachtung, weil im Mittelpunkt die Rolle und die wirtschaftliche Bedeutung der Verbraucher steht, aber dem steht eine Erweiterung insofern gegenüber, als die Digitalisierungsprozesse und -ergebnisse aufzeigen, dass sich Verbraucherschutz und Verbraucherpolitik nicht mehr auf Marktprozesse beschränken. Begrifflich fassen wir diese Phänomene weit, d.h., unter digitaler Welt wird nicht nur im engeren Sinne insbesondere das Internet verstanden, sondern unter digitaler Welt verstehen wir die gesamten Digitalisierungsprozesse, zu denen dann auch das Ergebnis, nämlich z.B. das Internet gehört.

(5) Die Digitalisierung wirkt in ihren Prozessen und Ergebnissen weit in die Gesellschaft hinein. Dies beginnt mit der Spaltung der Gesellschaft in Nutzer und Nichtnutzer von Internet-technologie – der „digital divide“. Besonderes verbraucherpolitisches Augenmerk richtet sich auf Nichtnutzer, denen aus pekuniären und/oder kompetenzbezogenen Gründen der Zugang

zum digitalen Wissen verwehrt ist. Die technischen Kosten des Zugangs (also: Ausstattung mit Hard- und Software) sind für viele Haushalte prohibitiv. Eine weitere Barriere bildet die Notwendigkeit, sich im Umgang mit den technischen Gegebenheiten und Weiterentwicklungen permanent zu schulen. Schließlich ist Metawissen über die Qualität von Informationsquellen im Internet gefragt, von denen die Verbraucher zunehmend abhängig werden. Hinzu kommt eine in vielen Lebensbereichen steigende Abhängigkeit von Hard- und Software. Die Entwicklung „digitaler Kompetenz“ ist demnach eine wichtige Voraussetzung für die gesellschaftliche Teilhabe. Sie ist jedoch bei bestimmten Verbrauchergruppen nicht ausreichend vorhanden. Damit ergibt sich in der Konsequenz eine doppelte Verschärfung zur analogen Welt: Einerseits wird für bestimmte Altersgruppen, soziale Schichten etc. eine Teilhabe mit faktisch prohibitiven Zutrittsschranken versehen, andererseits kann in gegenüber der analogen Welt verstärktem Maße ein vorhandener Zugang zu exzessiver Nutzung und größeren Konflikten mit rechtlichen Regeln führen, gewissermaßen also eine „Über-Teilhabe“ auslösen.

2. Akteure der Verbraucherpolitik in der digitalen Welt

(6) Zur Thematik der Verbraucherpolitik in der digitalen Welt gehören grundsätzlich alle „klassischen“ Akteure, die nun die neuen Informations-, Kommunikations- und Kontraktformen nutzen. Während zunächst die neuen preis- und distributionspolitischen Instrumente und Möglichkeiten der Anbieter im Vordergrund zu stehen scheinen, reift zunehmend die Erkenntnis, dass auch verbraucherpolitische Institutionen direkt und indirekt die digitalisierte Welt für ihr Anliegen und ihre Aufgaben nutzen können und zu einem guten Teil bereits als digitale Akteure präsent sind.

(7) Als Akteure in der digitalen Welt verstehen wir Initiatoren von Kommunikationsprozessen bzw. Sender von Informationen auf der einen Seite sowie Empfänger von Informationen auf der anderen Seite. Aufgrund der Interaktivität digitaler Medien wechselt ein Nutzer ständig zwischen diesen Rollen. Wir unterscheiden zwischen folgenden vier Akteursgruppen, die für eine verbraucherpolitische Betrachtung von Bedeutung sind:

- a) Die *Anbieter von Gütern und Dienstleistungen* nutzen digitale Medien im Rahmen des Marketings. Die technisch-innovativen Möglichkeiten digitaler Medien hat das Marketing revolutioniert und neue Formen der Kommunikation mit den Nachfragern (individualisierte Massenkommunikation), aber auch des Vertriebs (z.B. mediengestützter Direktvertrieb, logistische Lösungen über RFID (radio frequency

identification)), der Preisgestaltung (Internetauktionen) und der Produktpolitik (individualisierte Massenproduktion) hervorgebracht. Ebenso möglich sind nun aufgrund der geringen Transaktionskosten Formen der Ko-Produktion mit Konsumenten und „user driven innovations“ beim Produktdesign. Die Verbraucherpolitik in der digitalen Welt muss auf diese Veränderungen des Marketing der Anbieter reagieren.

- b) Die *Nachfrager von Gütern* sind als Akteure sowohl Adressaten des Marketings wie auch Initiatoren eigener Kommunikationsprozesse. Insofern haben sie aufgrund neuer, kostengünstiger und schneller Interaktionsmöglichkeiten eine wesentlich aktivere Rolle bei der Gestaltung des Marktgeschehens. Neu ist auch die medial wesentlich verbesserte Möglichkeit der Interaktion mit anderen Nachfragern und die dadurch erhöhte Markttransparenz. Die Phänomene der „Mundwerbung“ und der „Meinungsführerschaft“ erhalten hierdurch eine quantitativ und qualitativ neue Bedeutung. Auf dieser Basis wird die These von zunehmender Verbrauchermacht in der digitalen Welt diskutiert (vgl. z. B. die zunehmende Verbreitung von sog. Weblogs oder Foren).
- c) In der digitalen Welt haben sich neue Marktinstitutionen gebildet, die *intermediäre Kommunikationsaufgaben* erfüllen. Dazu gehört die Schaffung und Pflege infrastruktureller Voraussetzungen für die Nutzung digitaler Medien, weiterhin die Koordination der Nutzer sowie die Bündelung von Marktinformationen, wie z.B. flexibel reagierende Preis- und Qualitätsvergleiche, durch die Preis- und Qualitätstransparenz geschaffen wird.
- d) Die vierte Gruppe von Akteuren bilden die *verbraucherpolitischen Institutionen* selbst. Sie sind zum einen Beobachter und Gestalter der digital organisierten Marktprozesse, indem sie sich mit den Folgen des digitalen Handlungsrahmens auseinandersetzen und darauf einwirken, die neuen Anforderungen an die Konsumenten beobachten und sie dabei unterstützen. Zum anderen sind sie aber auch selbst Nutzer digitaler Medien in ihrer Kommunikations-, Bildungs- und Beratungspolitik, was starke Veränderungen in der Gestaltung des verbraucherpolitischen Instrumentariums hervorgerufen hat. Perfektionierte Datenbanken und Wissensplattformen (z.B. der „Verbraucherschutzkompass“) bedeuten einerseits eine Professionalisierung der Informationsvermittlung; andererseits steht hier gerade

die Teilhabe vulnerabler Verbrauchergruppen (etwa: Senioren, MigrantInnen) in Frage.

(8) Ein besonderes Anliegen der Verbraucherpolitik in der digitalen Welt stellt dabei die Problematik der wechselnden Rollen zwischen Anbietern und Nachfragern, z.B. bei Internet-auktionen, dar. Ein solcher Rollenwechsel bis hin zu einem möglichen Verschmelzen beider Rollen (Anbieter, Nachfrager) drückt sich im aktuellen Phänomen der Entgrenzung der Rolle des Verbrauchers bzw. im Verlassen des traditionellen verbraucherpolitischen Rollenkonzeptes aus. Diese Entgrenzung der Akteursgruppen behandelt der nachfolgende Abschnitt exemplarisch.

3. Entgrenzung der Verbraucherrolle durch Verkäufe bei Internet Auktionen

(9) Der Verkauf ausgesonderter Güter durch Verbraucher, direkt „von Privat an Privat“ oder indirekt über den institutionellen Second-Hand-Handel, ist ein bekanntes Phänomen. Neu ist dagegen die Nutzung von Auktionen im Internet. Während zum traditionellen Verkauf von Haushaltsgütern keine repräsentativen Daten vorliegen, aber vermutet werden kann, dass es sich insgesamt eher um ein Randphänomen in einzelnen soziodemographischen und waren-spezifischen Segmenten handelt, ist die Verkaufsaktivität im Internet statistisch bereits gut erfasst sowie wirtschafts- und sozialwissenschaftlich analysiert worden. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich durch die Nutzung des neuen Mediums auch quantitativ und qualitativ neue Dimensionen eröffnen, die als Entgrenzung der traditionellen Verbraucherrolle zu werten sind und gleichermaßen Chancen und Risiken mit sich bringen.

(10) 57 % der privaten Haushalte hatten 2004 einen Internetzugang von zu Hause aus. Das waren rund 22,3 Mio. „Online-Haushalte“. 21 % der internetnutzenden Personen in Privathaushalten haben 2004 mehr oder weniger regelmäßig Waren und Dienstleistungen zum Verkauf angeboten; 2002 waren es erst 10 %. Ganz überwiegend handelt es sich um Personen im Alter zwischen 25 und 54 Jahren. Neure Zahlen deuten auf einen weiteren Anstieg hin. Anfang 2006 sind knapp 30 % Online-Nutzer in Privathaushalten ermittelt worden, die Produkte bei Online-Auktionen angeboten haben.

(11) Die Motive sind vielfältig. Überwiegend spielen mehrere Motive gleichzeitig eine Rolle: insbesondere die Aussonderung von nicht mehr benötigten Gütern und Fehlkäufen, ferner die

als angenehm empfundene Spannung beim Anbieten und Beobachten der Reaktionen der Bietenden sowie die Möglichkeit, einen Zusatzverdienst zu erzielen.

(12) Das Angebotsverhalten fördert vermutlich – auch ohne hohe Gewinnerwartung – ein ökonomisches Denken im Sinne der Marktlogik. Die Funktionsweise von Märkten und die marktmäßige Wertfindung jenseits der persönlichen Wertschätzung werden ganz praktisch erlebt und auch abstrakt begreifbar. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass sich aus gelegentlichen Verkaufsaktivitäten im Internet – teils geplant, teils ungeplant – Übergänge in gewerblichen Handel vollziehen. In den USA ist diese Entwicklung sehr viel weiter fortgeschritten. Dort wird bereits von einer neuen Form des Unternehmertums gesprochen und mit dem Kunstwort „Mompreneur“ belegt, weil insbesondere Mütter von zu Hause aus das Internet als Verkaufsraum nutzen. Dass sich eine ähnliche Entwicklung in Deutschland vollziehen wird, ist zumindest möglich. Unabhängig davon sind die Förderung der ökonomischen Kompetenzen und die Ausweitung des Handlungsspektrums von Verbrauchern durch Verkaufsangebote im Internet als Chance des neuen Mediums und seiner Nutzung zu werten.

(13) Risiken ergeben sich im Zusammenhang mit Verkaufsaktivitäten insbesondere aus den möglichen rechtlichen Konsequenzen und wirtschaftlichen Folgen einer Gratwanderung zwischen den Rollen als Verbraucher und Unternehmer. Aus dem juristischen Blickwinkel ist anzumerken, dass der Gesetzgeber in § 13 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) den Begriff des Verbrauchers und in § 14 Abs. 1 BGB denjenigen des Unternehmers legal definiert. Hiernach zählt zur Gruppe der Verbraucher jede natürliche Person, die ein Rechtsgeschäft zu einem Zweck abschließt, der weder ihrer gewerblichen noch ihrer selbstständigen beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden kann. Der Unternehmer wird demgegenüber dahin umschrieben, dass eine natürliche oder juristische Person oder eine rechtsfähige Personengesellschaft bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts in Ausübung ihrer gewerblichen oder selbstständigen beruflichen Tätigkeit handelt.

(14) Beide Begrifflichkeiten gehen von ihren Wurzeln auf Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts zurück und unterliegen mithin bei ihrer Interpretation keinem rein nationalen Verständnis, sondern dem Gebot richtlinienkonformer Auslegung. Nach dem Ansatz des (supra-)nationalen Gesetzgebers ist niemand per se Verbraucher bzw. Unternehmer. Vielmehr ist die jeweilige Transaktion in den Blick zu nehmen. Bereits eine cursorische Auswertung der aktuellen Judikatur zeigt, dass gerade Auktionsplattformen im Internet die Grenzziehung zwischen Verbraucher und Unternehmer erschweren. So weist etwa das LG Mainz darauf hin,

der Begriff des Unternehmers in § 14 Abs. 1 BGB erfasse gleichermaßen eine lediglich nebenberufliche Tätigkeit. Dabei kommt es nach der Rechtsprechung auf einen eingerichteten Gewerbebetrieb ebenso wenig an wie auf den Umfang der Tätigkeit sowie eine Gewinnerzielungsabsicht. Vielmehr genügt bereits ein Verhalten, welches in irgendeiner Weise inhaltlich dem einer unternehmerischen Tätigkeit zugerechnet werden kann, etwa auch das Bestreben, alles zu verkaufen, „was im Haushalt nicht mehr benötigt wird“.

(15) Maßgeblich sei dabei die objektive Qualität des Verhaltens. Das LG Mainz räumt zwar ein, dass eine Person, welche regelmäßig Waren über eine Internetplattform anbiete, nicht zugleich und zwangsläufig dauerhaft planmäßig handle. Denn es sei insbesondere in Kreisen der jüngeren Bevölkerung weit verbreitet, private Geschäfte über das Internet abzuwickeln. Dennoch komme bei einer sehr hohen Anzahl von Verkäufen innerhalb eines bestimmten Zeitraums ein Beweis des ersten Anscheins in Betracht, der indiziell auf ein planmäßiges und damit unternehmerisches Handeln hindeute. Überdies habe sich die Person in concreto als „Powerseller“ bezeichnet und damit nach außen den Anschein eines Profiverkäufers geschaffen.

(16) Gerade das Etikett des „Powersellers“ hat in der jüngeren Rechtsprechung mithin zur Folge, dass eine Person der Gruppe der Unternehmer im Sinne des § 14 Abs. 1 BGB mit den daran anknüpfenden Vorgaben etwa aus dem Fernabsatzrechts zugeschlagen wird.

(17) Mithin droht insbesondere auf virtuellen Marktplätzen, dass der Verbraucher ab einem bestimmten Schwellenwert von Transaktionen – vielleicht sogar unbewusst – in die Rolle eines Unternehmers schlüpft bzw. sich durch Selbstbezeichnungen seines Schutzes begibt und zum potentiellen Opfer etwa von Abmahnungen wird, weil er die gesetzlich vorgeschriebene Widerrufsbelehrung nicht erfüllt.

III. Informations-, Gestaltungs- und Betroffenheitsasymmetrien in der digitalen Welt

1. Verbrauchervertrauen und Verbraucherkompetenz

(18) Möglich ist ein aktives und förderliches Mitgestalten des Verbrauchers unter zwei Voraussetzungen: Er muss das notwendige Vertrauen in die Digitalisierungsprozesse gewinnen und er muss über die notwendige Kompetenz verfügen. *Verbrauchervertrauen* und *Verbraucherkompetenz* bilden die Grundlagen einer Verbraucherpolitik, die die Verbraucher unterstützt und befähigt, ihre Rolle als Marktteilnehmer aktiv und zum Wohle beider

Marktseiten auszuüben – im Sinne eines „aiding to exercise“, nicht als Schutz vor der Marktgegenseite. Gleichzeitig liegt es im Interesse jedes seriös arbeitenden Unternehmens, diesen Informations- und Entscheidungsprozess zu unterstützen, um das eigene Kundenkapital als zentrale Wirtschaftsgröße zu erhalten und zu mehren. Dies gilt nicht nur für einzelne Kontrakte, sondern auch vor- und rückwärts in der gesamten Wertschöpfungskette, an der ein Unternehmen (Anbieter) beteiligt ist, mit dem Ziel, eine hohe Kundenbindung via Kundenzufriedenheit und Kundenloyalität zu generieren.

(19) Eine Verbraucherpolitik, die diese wechselseitige Beziehung respektiert, wird zur *Stärkung des Qualitätswettbewerbs* als Motor der Wirtschaft beitragen. Die Digitalisierung der Welt eröffnet der Verbraucherpolitik neue Handlungsperspektiven. Eine (volle) Funktionsfähigkeit eines Marktes verlangt jedoch den Aufbau, den Erhalt und die Pflege und ggf. den Ausbau des *Verbrauchervertrauens*. Genau das ist in einer digitalisierten Wirtschaft und Gesellschaft vorrangig sicherzustellen. Deshalb ist eine aktive Gestaltung der Nachfrageseite zur Herstellung und Bewahrung von Verbrauchervertrauen eine der Säulen der Verbraucherpolitik. Die zweite ist die der Verbraucherkompetenz, die gerade im digitalen Zeitalter zu einer Zweiteilung der Gesellschaft führen kann: in diejenigen, die über die notwendige Kompetenz verfügen, sich die digitale Welt selbst zu erschließen und in diejenigen, denen der Zugang mangels Basiskompetenz zunächst verschlossen bleibt. Die Befähigung der Verbraucher zur Gestaltung einer aktiven Rolle als Marktteilnehmer geht deutlich über den herkömmlichen Schutz- und Präventionsgedanken und konsumorientierte Nachhaltigkeitsüberlegungen hinaus und liegt im Interesse von (seriösen) Anbietern und Nachfragern an einer mittel- und langfristigen Prosperität der eigenen Volkswirtschaft.

(20) Die Herausforderungen aber auch die Schwierigkeiten, die die Digitalisierung mit sich bringt, enden schnell in pauschaler Vorverurteilung oder umgekehrt in einer Glorifizierung der Möglichkeiten. Um den Chancen und Risiken auf den Grund gehen zu können, bedarf es eines Analyserasters, das eine rationale Beurteilung erlaubt. Dieses findet sich in der Institutionenökonomik und der Behavioral Economics, beides Ansätze, die für die Entwicklung einer Verbraucherpolitik von grundlegender Bedeutung sind.

(21) Die Institutionsökonomik begreift die Sphäre von Wirtschaftssubjekten, natürlichen Personen, Verbänden und Vereinigungen wie auch Unternehmen, als eine Vielzahl von expliziten und impliziten Verträgen zwischen den Akteuren (Anbieter, Nachfrager) und ihrem Umfeld I (national) und Umfeld II (supra-national). Die Akteure sind dabei sehr unterschiedlich

über den Vertragspartner informiert (zweiseitig: *Information* der Verbraucher hinsichtlich Menge, Preis, Qualität¹ und Information über den Verbraucher) mit der Folge eines Informationsrisikos (Qualitätsunsicherheit i.w.S.),² sie können auf Verhaltensweisen der direkten oder indirekten Kontraktpartner, z.B. die Geschäftspolitik eines Unternehmens, sehr verschieden einwirken (*Gestaltung*, Einfluss)³ und sie partizipieren am finanziellen oder physischen/psychischen „Schicksal“ des Vertragspartners sehr unterschiedlich (*Betroffenheit*).⁴

(22) Auf dieser institutionenökonomischen Grundlage (*Informations-, Gestaltungs- und Betroffenheitsasymmetrien*) berücksichtigt ein moderner Verbraucherbegriff auf der Basis der Behavioral Economics zusätzlich die *Bounded Rationality* (beschränkt rationales Verhalten, insb. hinsichtlich Wahrnehmung und Verarbeitung von Informationen) in Bezug auf alle Typen von Gütern und Dienstleistungen (Such-, Erfahrungs- sowie Vertrauens-, insbesondere Kontraktgüter und -dienstleistungen). Es wird nicht (mehr) vom Homo Oeconomicus mit symmetrischem Zugang zu Informationen ausgegangen, die unter „idealisierter Unsicherheit“ unverzüglich wahrgenommen und verarbeitet werden sowie zu substantiell-rational optimalen, permanent aktualisierten Entscheidungen führen (selbst ein solches Wirtschaftssubjekt würde angesichts der genannten Asymmetrien scheitern).

(23) Der Informations- und Entscheidungsprozess der Verbraucher als originäre Nachfrager in der digitalen Welt wird in zweierlei Weise durch Informationen bestimmt: Zum einen sind die direkten Informationen von den unmittelbaren Kontraktpartnern im Primärmarkt, also z.B. vom Hersteller, relevant; sie werden direkt oder indirekt (Medien, NGOs) abgegeben. Zum anderen werden Informationen auch durch vor- oder nachgelagerte Unternehmen (Anbieter) der Wertschöpfungskette generiert, also z.B. durch den Handel, aber auch durch Intermediäre, die in der Suche nach Unterstützung und Empfehlung direkt oder indirekt involviert werden

1 Qualität kann zwar theoretisch auch in Einheiten der Menge und des Preises mitdefiniert werden; um jedoch die Bedeutung der damit verbundenen Informationen zu betonen, wird hier Qualität gesondert hervorgehoben, im Sinne von Beschaffenheit, Güte und relativer Überlegenheit auf dieser Informationsebene und im Sinne von Verwendbarkeit und Nachhaltigkeit auch auf der nachfolgenden Gestaltungsebene.

2 Bereits schon VOR Vertragsschluss (ex ante) wirken die unter den bekannten Begriffen „hidden information“ oder Qualitätsunsicherheit (Informationsrisiko) bestehenden Informationsasymmetrien.

3 WÄHREND der Kontraktlaufzeit (ex interim) erschweren zusätzlich Gestaltungsasymmetrien die Zusammenarbeit der Vertragspartner. Moral Hazard und Hold Up sind die Folgen, wobei die letztgenannte Verhaltensweise auch in ex ante symmetrischen Informationsszenarien auftreten kann, wenn unvollständige Verträge unterstellt werden.

4 NACH Vertragsende oder -abbruch (ex post) bereiten Betroffenheitsasymmetrien Probleme, die zusätzlich mit mangelnder Kontrolle oder Verifizierbarkeit verknüpft sein können.

und zwar sowohl hinsichtlich der Auswahl aus ihrem Kreis selbst als auch bezüglich der Informationen aus dem Unterstützungs- und Empfehlungsprozess. Damit wird offensichtlich, dass zwischen beiden Marktseiten einerseits direkte Beziehungen bestehen können (Originärer Anbieter \leftrightarrow Endabnehmer), eine arbeitsteilige Volkswirtschaft andererseits aber insbesondere durch *intermediäre Austauschbeziehungen* geprägt ist: Verbraucher als Marktteilnehmer schließen explizite oder implizite Kontrakte mit Anbietern, die selbst nur ein Teil der Wertschöpfungskette sind. Diese prozessorientierte Sicht auf fragmentierte, hierarchische *Intermediationsketten* verdeutlicht u. a. das Ausmaß möglicher Informations-, vor allem aber auch Gestaltungs- und Betroffenheitsasymmetrien, wenn der Blick nicht nur auf statischen Einzeitpunktentscheidungen liegt. Der Aufbau und der Erhalt des Marktvertrauens bzw. Reputationskapitals wird maßgeblich durch alle Beteiligten der Intermediationskette bestimmt, nicht nur durch den Letztkontakt. Auch hierin drückt sich die Besonderheit der Dauerhaftigkeit und Langfristigkeit aus.

(24) Das Wirtschaftssubjekt „Verbraucher“ tritt also in mehrerlei Gewand auf, wobei im Folgenden überwiegend auf den erstgenannten Aspekt einzugehen sein wird, um den Rahmen dieser Erörterung nicht zu sprengen:

- als marktteilnehmender Nachfrager;
- als marktteilnehmender Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, insbesondere als Arbeitnehmer, aber auch als (privater) Veräußerer von Gütern und Dienstleistungen, meist zwischen Privaten (C2C („consumer to consumer“), ggf. auch C2B („consumer to business“); vgl. das Eingangsbeispiel zur Entgrenzung in Abschnitt I.3);
- als Bürger in Relation zu staatlich-administrativer Einbindung (ggf. auch supranational).

(25) Die Auswirkungen der Digitalisierung lassen sich auf dieser Basis in drei Bereiche einteilen: Generierung, Suche, Weitergabe und Austausch von *Informationen*; *Angebot und Nachfrage* von Gütern und Dienstleistungen; Mittel- und langfristige *Verantwortung* für die Wertschöpfungsprozesse und ihre Ergebnisse.

2. Generierung, Suche, Weitergabe und Austausch von Informationen: Chancen und Gefahren in der digitalen Welt

(26) Die elektronische Post, die E-Mail als „Mutter“ aller „E’s“, unterscheidet sich auf den ersten Blick nicht wesentlich von herkömmlicher Post oder Snail Mail. Transportiert werden

Texte, Bilder, Daten, also Informationen, die auch auf traditionellem Wege versendbar waren und sind.

(27) Auf den zweiten Blick zeigen sich gravierende Unterschiede zumindest in dreierlei Hinsicht: Zeit/Geschwindigkeit, Reichweite/Menge und, mit den beiden erstgenannten verbunden, Transaktionskosten. Der Transport bzw. damit verbunden, die Kommunikation (Weitergabe, Austausch) wird rasend schnell, es können gleichzeitig und parallel Tausende oder Millionen Adressaten erreicht werden und beides ohne eine nennenswerte Steigerung der Kosten. Dies gilt sowohl für den privaten Lebensbereich, als auch für die Arbeitswelt.

(28) Aus Verbrauchersicht bedeutet dies zunächst den Vorteil der sehr preiswerten Kommunikation. Allerdings geht damit eine doppelte Abhängigkeit einher: die notwendige technische Ausrüstung muss vorhanden und sie muss verstanden, gewartet sowie gepflegt und der oft unbewusste (soziale) Druck auf die Nutzung und die permanente Erreichbarkeit muss kalkuliert und (psychisch) verarbeitet werden (Zugang). Hinzu kommen aber weitere Aspekte: bei der Nutzung der notwendigen Hard- und Software sind meist nicht unmittelbar ersichtliche, digitale Eigentumsrechte zu beachten und der Zugang zu weltweiten Informationsnetzwerken bedeutet auch immer die Notwendigkeit der „Objektsicherung“, d.h. des Schließens der Zugänge für Unbefugte (Viren, Trojaner, Würmer etc.). Die gerade neu gewonnene Informations- und Kommunikationsfreiheit endet schnell in einer durch ggf. extreme Informationsasymmetrien geprägten Welt der Datenpiraterie und des Computer Hijacking, in der der ungewollte Informationszugang aus nicht oder kaum bestimmbar Quellen, das sog. Spamming, noch fast harmlos ist.

(29) Die Ausführungen ließen sich nahezu komplett auch auf die digitale (VoIP Voice over Internet Protocol) und mobile („Handy“) Telekommunikation oder Telefonie übertragen. Während die Phänomene rund um E-Mail und digitale Telefonie weitgehend im Bereich der Informationsweitergabe und des -austausches, also der Kommunikation, liegen, lassen sich weitere Phänomene im eher noch grundlegenden Gebiet der Generierung und Suche von Informationen aufspüren.

(30) Der fundamentale Unterschied der digitalen Informationsbereitstellung und -suche besteht in dreierlei Hinsicht: Zeit/Geschwindigkeit, Reichweite/Menge und, mit den beiden erstgenannten verbunden, Transaktionskosten. Grundsätzlich ist es via Internet im Vergleich zu

traditionellen analogen Formen wie Prospekten, Katalogen, Telefonbüchern etc. möglich, in einem Bruchteil der Zeit die gewünschte Information zu erhalten, mit anderen Informationen zu vergleichen sowie gleichzeitig noch mehr und neue Informationen einzubeziehen, die auf traditionelle Weise nicht zu erschließen gewesen wären, und beides zu ungekannnt niedrigen Kosten.

(31) Solche Vorteile lassen sich aber nur erzielen, wenn Informations- und Suchstrategien eingesetzt werden, unter denen man sich als Verbraucher nicht nur über seine eigenen (Informations-) Ziele im Klaren sein muss (Fokussierung), sondern sich auch permanent bewusst bleibt, die eigentliche „Aufgabe“ oder Problemstellung nicht aus den Augen zu verlieren (Filtererfordernis). Mit anderen Worten: der Vorteil der gigantischen Informationsvielfalt kehrt sich ggf. sehr rasch in einen gravierenden Nachteil, wenn z.B. die Informationsmenge stetig wächst und kaum mehr verarbeitet werden kann sowie die zwingend folgenden Wahrnehmungs- und Verarbeitungsheuristiken zu Fehlinformationen führen. Hinzu kommt die hohe Intransparenz hinsichtlich der „gefundenen“ Quellen, die kaum mehr danach selektiert werden können, ob sie gefunden werden wollten. Ferner sind Fragen des Zugangs, der Nutzung und der „Objektsicherung“ (auch: dialer) zu bedenken. Fokussierung/Zielorientierung einerseits und Filterung der Informationen und Abschätzung der Qualität der Informationsquellen andererseits haben also ständige Bedeutung, wenn Verbraucher sich in der digitalen (Informations-) Welt bewegen.

(32) Schließlich spielen Aspekte wie die Nutzung bzw. Verarbeitung der von Informationensuchenden hinterlassenen „Datenspuren“ eine gewichtige Rolle. Die Privatsphäre einschließlich des Schutzes der persönlichen Daten ist direkt betroffen, wenn via Cookies oder Kopierschutzprogrammen selbst für technisch versierte Verbraucher allein die Entdeckung des Auslesens der Daten kaum bemerkt werden kann. Ganz abgesehen von fingierten Informationen, die bestimmte Verhaltensweisen und Datenspuren erst auslösen sollen. Die potenziellen Risiken reichen bis hin zum Identitätsdiebstahl des Nutzers.

(33) Nicht zuletzt sind die Chancen der Nutzung ungleich verteilt. Zwar sinken die Transaktionskosten für beide Marktseiten, die Angebotsseite gewinnt jedoch durch Data Mining und Fusion von Datenbanken einen erheblichen Informationsvorteil, der einem Gewinn an Informationsmacht nach sich ziehen kann.

3. Angebot und Nachfrage von Gütern und Dienstleistungen

(34) Digitale Geschäftsbeziehungen, im Kontext insb. Business-to-Consumer (B2C)-Beziehungen (ggf. auch Angebote durch Privathaushalte (Tausch, Auktionen etc., meist C2C), unterscheiden sich auf den ersten Blick ebenfalls nicht wirklich von traditionellen Relationen. Auch hier werden nach einer Informationsphase zu Preis, Qualität, Risiko und Menge Kontrakte geschlossen (Bestellung/Kauf, Lieferung, Zahlung). Die „E's“ wie E-Business (Oberbegriff, allgemein), oder E-Commerce (marktmäßiger digitaler Handel) und E-Trading (Wertpapiere, Börsen) stellen insofern nichts überraschend Neues dar.

(35) Bei näherer Betrachtung und Analyse dominieren zwei zumindest stark veränderte Sachverhalte im Umfeld von Vertragsanbahnung, Vertragsschluss, Leistung und Gegenleistung: Zum einen sind aus Unternehmenssicht die Folgen für die internen Prozesse bzw. die Wertschöpfungskette tiefgreifend sowie die Geschwindigkeit, in der permanent auf Änderungen reagiert und mit Entscheidungen agiert werden muss, rasant (z.B.: Vor- oder Nachteile des Direktvertriebes ohne Intermediäre/Zwischenhändler?; hohe Einstiegs-/Marktzutrittsinvestitionen; beschleunigte Bestellvorgänge bedeuten hohe Liefergeschwindigkeit (Logistik); die restrukturierte und gestraffte digitale supply chain erhöht die Abhängigkeit der Funktionsfähigkeit der Kettenpartner/-elemente).

(36) Zum anderen verlieren aus Verbrauchersicht (scheinbar) vertraute Abläufe und Muster, z.B. bei der Auswahl von Gütern und Dienstleistungen (physische Präsenz vs. Anonymität) oder bei Vertragsschluss und Bezahlung (eigenhändige Unterschrift vs. digitale Signatur; Bargeld vs. elektronisches Geld oder Cyber Cash), an Bedeutung und neue, mit nur wenig Erfahrungen belegte Verhaltensweisen und Entscheidungen werden erforderlich. In den gängigen Umfragen zu Hemmnissen in der Nutzung des digitalen Handels werden von Konsumenten regelmäßig an oberster Stelle eine zu geringe Sicherheit beim digitalen Zahlungsverkehr und eine unzureichende Sicherheit bezüglich der Übermittlung und Verwendung persönlicher Daten angegeben. Erst danach werden (technische) Handhabungsprobleme bei der Informationsnutzung und bei Suchstrategien (Navigation) angemerkt.

(37) Diese Phänomene und Grundprobleme potenzieren sich, wenn die digitale Welt gleichzeitig nicht nur national, sondern – eigentlich nur wesensgerecht – cross border, d.h. grenzüberschreitend genutzt wird. Hierbei verstärkt sich die Informationsproblematik unter anderem durch die Abkehr von der Muttersprache (z.B. Deutsch >>> Englisch) und möglicherwei-

se unklare rechtliche Rahmenbedingungen des Anbieterstaates, soweit überhaupt transparent wird, welches Sitzland ein Anbieter hat. Hinzu kommen weitere problematische Aspekte wie die Fragen der potentiellen Rechtsdurchsetzung („Vollstreckungsoasen“). Besonders gravierend erscheint jedoch bei Cross-border-Geschäften des Verbrauchers in der digitalen Welt die mögliche Unbestimmtheit der Anbieter, die digitale grenzüberschreitende Transaktionen als „stealth trading“ nutzen könn(t)en, bei denen der Verbraucher gar nicht wahrnimmt, wenn er seine ihm bekannte Schutzsphäre verlässt.

(38) Inzwischen sind zwar längst diverse Verschlüsselungs- und Signaturverfahren entwickelt worden, die Betrugsmöglichkeiten u.ä.m. vermeiden sollen (double spending; Datendiebstahl (Karten-Nr.), Abstreiten des Empfangs). Gemessen daran, dass es, zumindest in Deutschland, mehr als zwei Jahrzehnte dauerte, bis ein nennenswerter Anteil täglicher Zahlungen bargeldlos mit ec-/Maestro- oder Kreditkarten abgewickelt worden ist und damit traditionelle Muster der Bargeldzahlung verlassen werden, scheint diese Musteränderung im Zahlungsverhalten eines der schwerwiegendsten Problembereiche zu sein. Nicht nur das die Anonymität bei Bezahlungen im Internet als Hemmschuh angesehen werden kann (auch wenn sich die persönliche Kartenzahlung im Handel sicherheitstechnisch und vor allem hinsichtlich der Folgewirkungen für die Ausgabenkontrolle nicht wesentlich unterscheidet), sondern allein die mit der digitalen Zahlung verbundenen neuen Schutzmaßnahmen und der Umgang mit den verschiedenen Sicherheitsanforderungen lassen eine zügige Vertrauensbildung nicht erwarten.

(39) Hinsichtlich einer unzureichenden Sicherheit bezüglich der Übermittlung und Verwendung persönlicher Daten ergibt sich ein zwiespältiges Bild. Einerseits können Verbraucher zwar (theoretisch) den Informationszugang durch Marketingmaßnahmen der Anbieter eher kontrollieren als in der traditionellen Massenkommunikation, andererseits aber erlauben es neue, internetgestützte Techniken, die Interessen und Vorlieben der Kunden, das sog. persönliche Profil, genauer zu identifizieren und die Informationen im Sinne eines One-to-one-Marketing zu fokussieren. Institutionenökonomisch ist ein solches Verhalten der Anbieter, das sog. screening, nicht überraschend, da sie sich zunächst einer Informationsasymmetrie zu ihren Lasten gegenübersehen. Andererseits wird so der Schutz der Privatsphäre und somit die informationelle Selbstbestimmung eingeschränkt, wenn Verbraucherdaten auf den entsprechenden Websites ausspioniert, verfolgt und analysiert werden. Insofern ergibt sich das interessante Phänomen, dass oft mit dem Zugang zur digitalen Welt freiwillig oder in gewisser

Unkenntnis das Monopol an den eigenen Daten weiter aufgegeben werden muss, als dies im traditionellen Handel erforderlich ist.

(40) Eine besondere Form stellt das sog. virale Marketing dar, welches auf die Verbindung von kostenlosem Zusatznutzen mit der Werbebotschaft setzt und u.a. eine hohe Wirksamkeit in der elektronischen Verbreitung durch persönliche Weiterempfehlung erhält („Laienwerbung“, „Gratis-SMS“, i.w.S. auch cold calling). Eine weitere Besonderheit liegt in sog. Weblogs und anderen Formen von Foren und Plattformen, in/auf denen zwar einerseits fast beliebige Informationen platziert und – z.B. produktvergleichend oder erfahrungsvermittelnd – genutzt werden, aber andererseits nicht nur die Informationsherkunft und -qualität nicht eingeschätzt werden können sowie vor allem Desinformationen nahezu unkontrolliert möglich sind.

(41) Hinzu kommt die anbieterseitige Dauerhaftigkeit und Langfristigkeit dergestalt, dass Verbraucher noch lange nach dem eigentlichen Akt des Vertragsschlusses Maßnahmen des Anbieters ausgesetzt bleiben, z.B. dass sog. „after sales“-Instrumente zur Dissonanzreduktion, zur „Kundenbindung“ oder zur Wiederkaufswahrscheinlichkeit via (cold?) calls eingesetzt werden. Gleichzeitig „verflüchtigt“ sich möglicherweise die Kostengünstigkeit mancher Informationsmöglichkeiten (Hotlines) im Zeitablauf.

(42) Selbst wenn man den Bereich des direkten E-Business bzw. des digitalen Handels verlässt, hört die digitale Welt nicht auf. Im Gegenteil, die herkömmliche Verbraucherwelt stellt sich alles andere als analog dar. Längst werden digitale Techniken der Informationsverarbeitung und -speicherung im traditionellen Handel eingesetzt. Hierzu zählen zum einen viele neuere Bonus- und Rabattsysteme, die sich vom altherwürdigen Kleben von Rabattmarken u.a. dadurch zentral unterscheiden, dass die Daten des Kunden digital erfasst und gespeichert sowie ggf. in Verbindung mit Warenbewegungen analysiert werden können (tracking). Perfektioniert werden solche Analysen von Transaktionsdaten zum anderen durch die Kombination mit der Nutzung elektronischer Zahlungsverfahren (Kreditkarte, ec-/Maestro-Karte, Geldkarte), weil das zugehörige Zahlungsverhalten einen wesentlichen Puzzlestein in der Formung des persönlichen Profils darstellt. Hinzu kommt (demnächst) die RFID-Technik, die eine noch unmerklichere Datenerfassung kontaktlos und produktspezifisch zulässt.

(43) In der herkömmlichen analogen Verbraucherwelt finden mit neuen Speicher- und Verarbeitungstechniken wie z.B. mit CD/DVD und digitaler Aufzeichnung (DVD/HDD) sowie der Integration der analogen Massenkommunikationswelt des Radios und des Fernsehens in die digitale Welt der PCs, oft in Koppelung mit der Telekommunikation (ADSL, VoIP, Handy), Veränderungen statt, denen einzelne Wirtschaftssubjekte aus verschiedenen Gründen nur noch bedingt ausweichen können (vgl. zuvor: Zugangsproblem/sozialer Druck; aber auch: Abschaltung des analogen terrestrischen TV). Dabei werden Verbraucher möglicher eigenverantwortlicher Entscheidungen beraubt bzw. sie werden ihnen aus mangelnder Kenntnis gar nicht erst zugemutet. Dies gilt z.B. für die bereits genannten Aspekte des Kopierschutzes, aber auch für die Fixierung von Ländercodes bei DVDs.

4. Mittel- und langfristige Verantwortung für die Leistungsprozesse und ihre Ergebnisse

(44) Auf eine Dauerhaftigkeit und Langfristigkeit geschlossener Verträge bzw. auf die „Flüchtigkeit“ gegebener Informationen und versprochener Leistungen wurde bereits hingewiesen. Die Besonderheit der aus Verbrauchersicht eher als anonym wahrgenommenen Geschäftsbeziehung im digitalen Handel bzw. die faktische Unkenntnis über viele Anbieter verstärkt über die mit der Einzeltransaktion verbundenen Probleme hinaus das Problem des Reputationsaufbaus. Damit soll nicht per se gesagt werden, dass in manchen traditionellen Vertriebsformen wie dem Versandhandel, dem stationären Handel oder auch bei Haustürgeschäften faktisch mehr Transparenz besteht, aber die Wahrnehmung face to face scheint dominant zu sein. Es wundert daher nicht, dass zumindest ansatzweise Abhilfe durch diverse Formen der Personalisierung gesucht wird, z.B. über begleitende Hotlines oder Callcenter und den Einsatz bekannter Persönlichkeiten. Hinzu kommt der nicht immer transparente Rechtsrahmen, z.B. bei Transaktionen mit Anbietern aus dem Ausland (cross-border; virtuelle Organisationen, die sich im engsten Wortsinne im Beschwerde- oder Reklamationsfalle als reiner Schein bzw. als nicht (mehr) existent herausstellen). Entscheidend für den Reputationsaufbau in der digitalen oder zumindest in der zunehmend digitalisierten Welt des Verbrauchers scheint zumindest zu sein, die vorhandenen Phänomene und Wahrnehmungs- und Verhaltensprozesse der Verbraucher zu verstehen.

(45) Hinsichtlich des Anbieterverhaltens in der Nachvertragsphase der digitalen Welt liegen noch kaum systematische Daten vor, um genauer beurteilen zu können, wie wahrscheinlich Anbieter bei Leistungsstörungen oder für schlichte Ergänzungsinformationen und Nachfragen

nachhaltig präsent sind. Allerdings existieren doch einige Hinweise, die sich nicht nur auf fehlende Austausch- und Ersatz sowie Erweiterungsteile in Hard- und Software nach bereits recht kurzer Frist beziehen, sondern auch die Kostenpflicht ursprünglich kostenloser Informationen betreffen.

IV. Herausforderungen: Erleben und Überleben unter digits, bytes ...? Vertrauen, Information, Kompetenz

(46) Die verbraucherpolitischen Herausforderungen aus dieser Fülle bereits heute bekannter Phänomene im Umgang und Erleben von Verbrauchern mit/in der digitalen Welt lassen sich analog der drei bereits verwendeten, miteinander verwobenen Bereiche: Generierung, Suche, Weitergabe und Austausch von *Informationen – Angebot und Nachfrage* von Gütern und Dienstleistungen sowie – mittel- und langfristige *Verantwortung* für die Wertschöpfungsprozesse und ihre Ergebnisse gliedern.

(47) Generierung, Suche, Weitergabe und Austausch von *Informationen*: Das Potential der digitalen Informationswelt, einschließlich der notwendigen Verarbeitungs- und Verbreitungsprozesse, erweist sich für Verbraucher dann als vorteilhaft, wenn nicht neue, noch weniger als in der analogen Welt sichtbare Informationsasymmetrien und Intransparenzen entstehen. Neben dem Zugangsaspekt steht hier vor allem das Anliegen im Vordergrund, die Verantwortlichkeit für die generierten und verbreiteten Informationen orten und vollziehen zu können. Hinzu kommt die Notwendigkeit einer Eindämmung der „Verschmutzungen“ für Teilnehmer/Nutzer am Informationsnetzwerk: Entsteht durch die Wahrnehmung, nicht notwendigerweise durch Fakten belegbar, beim Verbraucher der Eindruck, dass die einzusetzenden Kosten den möglichen Nutzen häufiger übersteigen könnten, so dürfte die Nutzung auf eher bewusst oder aufgrund mangelnder Kenntnis unbewusst Risikofreudige beschränkt bleiben. Aufgrund der Offenheit der digitalen Welt wird die traditionelle staatliche, auf Verbote und Gebote angelegte Regulierung allein nur bedingt zielführend und ggf. schwerfällig sein. Zu klären ist, inwieweit selbstregulierende Instanzen (z.B. via Administratoren in Foren oder die freiwillige Selbstkontrolle analog Wikipedia statt gewinnorientierter Comments analog Amazon) genügend Wirksamkeit entfalten können. Offen bleibt des weiteren die Frage, ob die Selbstregulierung via Lerneffekten tatsächlich funktioniert oder ob auch hier – bedingt z.B. durch Informa-

tionsasymmetrien und Bounded Rationality – die Selbstheilungskräfte eines Marktes überschätzt werden.

(48) *Angebot und Nachfrage* von Gütern und Dienstleistungen: Diese Überlegungen gelten in besonderem Maße auch für die konkreten Transaktionen im Anschluss an die Informationsphase: Vertragsanbahnung, Vertragsschluss, Leistung und Gegenleistung. Allein schon für die sichere Übertragung und einvernehmliche Nutzung der persönlichen Daten bedarf es glaubwürdiger und unabhängiger Institutionen. Dabei geht es nicht darum, höhere Anforderungen zu stellen, als Verbraucher von bisherigen Prozessen kennen. Nur, um den status quo (bias) zu überwinden, muss nachvollziehbar und ersichtlich sein, dass via Digitalisierung keine Verschlechterung, sondern eher eine Verbesserung eintritt. Dies gilt erst recht für den elektronischen Zahlungsverkehr, der aus der Verbraucherwahrnehmung zumindest den Standard des herkömmlichen bargeldlosen Zahlungsverkehrs einhalten sollte (Überweisungen, Einzugsermächtigungen, Lastschriften). Die zahlreichen pathologischen bzw. kriminellen Fälle der jüngsten Vergangenheit, z.B. das Phishing, zeigen, dass die Anfälligkeit für die Gefahren der digitalen Welt noch recht groß ist. Man mag sich verdeutlichen, dass das wohl zahlreich gezeigte Kundenverhalten beim Phishing übersetzt in die traditionelle bargeldlose Welt bedeuten würde, dass Verbraucher einen mit ihrer Kontoverbindung ausgefüllten Überweisungsvordruck blanko unterschrieben an eine Person an der Haustür übergeben hätten, die sich mit Ausweis als Angestellte(r) des örtlichen Girokonto-führenden Kreditinstituts ausgegeben hätte.

(49) An der gesamten digitalen Transaktionsproblematik lässt sich unschwer die Notwendigkeit einer gründlichen und grundlegenden alltagstauglichen *Verbraucherkompetenz* erkennen. Die digitale Welt erleichtert viele negative Phänomene der analogen und traditionellen Welt wie z.B. den Überkonsum und die Überschuldung. Hier erkannte Mängel sollten erst recht mit dem Erleben in der digitalen Welt reduziert oder beseitigt werden, um den Alltag zu erleichtern.

(50) *Verantwortung* für die Wertschöpfungsprozesse und ihre Ergebnisse: Ein bislang schon im traditionellen Verbraucherschutz noch zu gering geschätztes Problem, nämlich die Sicherstellung der dauerhaften und langfristigen Verantwortung der Kontraktpartner für die Kontraktlaufzeit und die Kontraktfolgen, insb. angesichts sog. Intermediärketten, also der aus Verbrauchersicht oft mangelnden Zuordenbarkeit von Leistungen zu einzelnen Anbietern, ergibt sich mindestens in gleichem, wenn nicht in höherem Maße in der digitalen Welt. Zum

einen geht es hierbei um die konkrete Kontraktkette entlang der Wertschöpfungskette und die Transparenz hinsichtlich Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der einzelnen Beteiligten. Zum anderen aber erscheint es erforderlich, ähnliche Kontraktbestandteile und -tatbestände einheitlich und vergleichbar zu regulieren. Eine solche Standardisierung beschränkt die Vielfalt der digitalen Welt nur unwesentlich, sie erlaubt aber ein gefahren- und frustrationsärmeres Navigieren in der Cyber-Welt. Um nicht missverstanden zu werden: Standards und Verbraucherkompetenz bedeuten nicht, dass alle Teilnehmer verstehen müssen, aufgrund welcher technischer Einzelheiten ihr Raumschiff oder sein Warp-Antrieb funktionieren. Vielmehr sollten die Piloten grundlegende Kenntnisse des Navigierens besitzen (nachweisen?) und die zu benutzende Infrastruktur seitens ihrer Beschaffenheit und ihrer Rückwirkungen auf den Flug bekannt sein, natürlich grenzüberschreitend.

(51) Entscheidend ist also, dass die Anreize, Verbrauchervertrauen bzw. die Reputation eines Anbieters aufzubauen (mittel- bis langfristig) überhaupt ausreichend bestehen, um die Folgen der nur eingeschränkten Funktionsfähigkeit der Märkte (Verlust der Selektionsfähigkeit durch kurzsichtiges Agieren) zum Schaden aller seriösen Marktteilnehmer zu vermeiden.

V. Ziele einer Verbraucherpolitik in der digitalen Welt: Verbrauchervertrauen und Verbraucherkompetenz

(52) Die Verbraucher werden der Digitalisierung in Markt und Gesellschaft nur folgen, wenn sie das nötige Vertrauen in den Einsatz dieser Technik in zentralen Lebensbereichen haben. Gefährdet wird das Vertrauen durch Informations-, Gestaltungs-, und Betroffenheitsasymmetrien. Die Sicherung des Vertrauens bzw. dessen Wiedergewinnung kann nur gelingen, wenn die Verbraucherpolitik Leitlinien formuliert, auf deren Realisierung hin die Instrumente der Politik ausgerichtet sind.

(53) Derartige Leitlinien für die Formulierung einer Verbraucherpolitik zur Bewältigung der Risiken und zur Nutzung der Chancen, die die digitale Welt bietet, sind:

- Herstellung von Transparenz: Wesentlich ist hierbei der Abbau von Informationsasymmetrien. So erschwert unnötige technische Komplexität oftmals den Zugang zu digitaler Technik. Das gilt insbesondere für die wachsende Schar der älteren Nutzer, die einem ständigen Anpassungsprozess ausgesetzt sind. Alltagstauglich ist eine digi-

tale Welt nur, wenn sie für den Durchschnittsverbraucher einfach und sorglos handhabbar ist.

- Herstellung von Kompetenz: Aktive Teilnahme am Markt verlangt eine entsprechende Medienkompetenz, verstanden als die Summe des Wissens sowie der psychischen, physischen und sozialen Fähigkeiten der Konsumenten für die Wahrnehmung und Erzeugung des Nutzens digitaler Medien für den Konsum. Zur Nutzung gehört sowohl das Senden wie das Empfangen von Informationen durch digitale Medien. Erforderlich ist hier also die Reduktion von Informations- und Gestaltungsasymmetrien.
- Sicherstellung der Wahlfreiheit und eines Gestaltungspotentials (opt-in oder opt-out): Der Verbraucher muss überall die Möglichkeit haben, zwischen den einzelnen Produkten und Dienstleistungen zu wählen (sog. Interoperabilität), ohne durch entsprechende Software eingeschränkt zu werden. Dem Verbraucher muss ein Gestaltungspotential bei der Fortentwicklung der Technik eingeräumt werden. Für Nichtnutzer sollten für eine Übergangszeit analoge / reale Alternativen offen bleiben (etwa für den Behördenverkehr). Gestaltungsasymmetrien zu Lasten der Verbraucher müssen reduziert werden.
- Garantie der Zugangsgerechtigkeit: Die digitale Welt darf die Verbraucher nicht in „user“ und „looser“ spalten. Diese Gefahr droht, wenn die digitale Welt nur noch für diejenigen zugänglich ist, die über das von der Technik vorausgesetzte und vom Hersteller festgelegte Maß an Medienkompetenz verfügen. Solche potentiellen Betroffenheitsasymmetrien blockieren den Aufbau von Verbrauchervertrauen.
- Datenhoheit: Der Verbraucher muss ähnlich dem Immaterialgüterrecht ein Recht an seinen digital verfügbaren Daten haben, das ohne seine Zustimmung nicht (kommerziell) genutzt werden kann. Erteilt der Verbraucher die Zustimmung, so ist sicherzustellen, dass der Verbraucher über den Umgang mit seinen Daten hinlänglich informiert wird und sich selbst informieren kann. Damit wird die notwendige Bedingung eines Abbaus von Gestaltungs- und Betroffenheitsasymmetrien eingefordert.
- Sicherstellung der Nutzung: Der Ausbau des gewerblichen Rechtsschutzes darf nicht dazuführen, dass Verbraucher die von ihm erworbenen Produkte und Dienstleistungen nicht mehr nutzen können bzw. eine Fehlnutzung zur Kriminalisierung führt. Solche

potentiellen Betroffenheitsasymmetrien blockieren den Aufbau von Verbrauchervertrauen.

(54) Adressaten dieser Politik sind die Verbraucher selbst und ihre Verbände, Initiativen und Vereinigungen, die Unternehmen und der Staat. Denn Verbrauchervertrauen setzt sich aus mindestens drei Komponenten zusammen, dem Vertrauen in die eigenen Kompetenzen und Fähigkeiten, dem Vertrauen in die Qualitäts- und Sicherheitsvorkehrungen der Unternehmen, sowie dem Vertrauen auf den Staat, der die notwendigen Maßnahmen ergreift, damit der Verbraucher sich in der digitalen Welt sicher bewegen kann. Den Verbraucherverbänden kommt die Aufgabe zu, sich in die Vermittlung und Umsetzung der Ziele aktiv einzuschalten.

(55) Die genannten Überlegungen zum Abbau der Informations-, Gestaltungs- und Betroffenheitsasymmetrien helfen, das Problem des teilweisen Marktversagens durch adverse Selektion zu vermeiden, bei der nur noch solche Anbieter und Nachfrager Märkte nutzen, die ohnehin von schlechter Qualität sind. Kurzichtiges Marktverhalten bedeutet dabei nichts anderes als das Auslösen externer Effekte zu Lasten der Mehrheit der seriösen Anbieter und Nachfrager in wechselnden Rollen. Die Reduktion der Asymmetrien wird dabei sinnvollerweise nicht kostenlos möglich sein, weswegen die Eindämmung der externen Effekte der Beschädigung von Reputation und Verbrauchervertrauen verursachungsgerecht zu lösen ist. Der Aufbau von Verbraucherkompetenz hilft hier ebenso wie staatliche Sanktionen.

VI. Mittel und Instrumente einer digitalen Verbraucherpolitik

1. Risikoberücksichtigende Informationspolitik und Chancen für die Verbraucher

(56) Die Risiken der digitalen Welt für die Verbraucher sind vielfältig: Aus der Nutzung alter und/oder falscher Daten und Daten aus anderen Zusammenhängen können ungerechtfertigte Schlüsse gezogen werden. Unwissen über Umfang und Art gespeicherter Daten, ungerechtfertigte Überwachung, lassen sich nicht kontrollieren. Die unerlaubte Veröffentlichung von Daten, die mangelnde Transparenz, der Diebstahl der Identität, das Aussondern von „Risikokonsumenten“ berührt seine Autonomie und Würde.

(57) Die Datenschutzgesetze werden heute in Europa, in der EU, entwickelt. Gleichwohl bleibt es Aufgabe der nationalen Verbraucherpolitik, die bestehenden Regelungen darauf hin zu überprüfen, ob sie die bislang bekannten Risiken abwehren können. Die Vermutung liegt nahe, dass die bisherigen Regelungen zu eng gefasst sind („law takes a backseat role“). Die

wachsende Tendenz in deutschen Gerichten, den Datenschutz aus dem Verbraucherschutz auszuklammern, läuft der realen Entwicklung diametral entgegen. Notwendig ist vielmehr eine systematische Einbeziehung der Verbraucherpolitik in das Datenschutzrecht. Das kann nicht ohne ein Durchforsten bestehender Regelungen auf ihre Tauglichkeit für die Herausforderungen der digitalen Welt geschehen.

(58) Erst eine risikoberücksichtigende Informationspolitik garantiert dem Verbraucher die Möglichkeit, dass er die Chancen, die das Internet allen bietet, auch wirklich nutzen kann. Der Verbraucher des 21. Jahrhunderts, der vielleicht nicht mehr dem Leitbild des schwachen, hilfsbedürftigen Verbrauchers entspricht, kann nicht sich selbst überlassen bleiben. Denn auch der versierte, verantwortliche Verbraucher kann die Vielzahl der Risiken nicht selbst abschätzen. Hier bedarf es einer präventiven Politik, die um so intensiver ausfallen muss, je stärker bestimmte besonders schutzbedürftige Gruppierungen der Bevölkerung, wie die Kinder und der wachsende Anteil älterer Menschen, von den Risiken der digitalen Welt betroffen sind.

2. Ausbildung von Medienkompetenz

(59) Die Entwicklung und Ausbildung von Medienkompetenz entscheidet über die Rolle und Funktion der Verbraucher in der digitalen Welt. Die zentrale Kompetenzdimension bildet das Wissen der Konsumenten im Umgang mit digitalen Medien, wozu sowohl deklaratives Wissen (Kenntnis technischer Eigenschaften) wie auch prozedurales Wissen (Kenntnis über Bedienungsprozeduren) gehört. Die technische Innovationsdynamik macht Lernfähigkeit und Lernbereitschaft zum ständigen Wissenserwerb in hohem Maß erforderlich. Diese gehören in den Bereich psychischer Fähigkeiten, ebenso wie die Auffassungsgabe und die Fähigkeit, Lernbarrieren zu überwinden. Physische Fähigkeiten als Kompetenzdimension beziehen sich auf Anforderungen an die Motorik oder die sinnlichen Wahrnehmung, haben als Zielfeld der Kompetenzvermittlung in dem Bereich der Medienanwendung jedoch eher geringe Bedeutung. Dagegen ist soziale Kompetenz als Fähigkeit, mit anderen Menschen zu interagieren, von hoher Wichtigkeit, weil die Interaktionsmöglichkeit ein wesentliches Merkmal digitaler Medien darstellt und auf diesem Wege Lernprozesse initiiert und praktiziert werden. Darüber hinaus umfasst Medienkompetenz auch das Wissen um das Wissen („Metawissen“), d.h. die Fähigkeit, die Qualität und Relevanz von Information im Netz sowie die Glaubwürdigkeit der Quellen korrekt einschätzen zu können. Metawissen bedeutet, fokussieren und filtern zu können.

(60) Die drei Dimensionen der Medienkompetenz – psychische, physische und soziale Kompetenz – können auf die verschiedenen, mit Konsum verbundenen Aktivitätsphasen bezogen werden, die Vorvertragsphase, die Vertragsabschlußphase und die Nachvertragsphase. Jede dieser Phasen stellt unterschiedliche Anforderungen an die Kompetenz der Nutzenden in der digitalen Welt. Informations- und Kommunikationsplattformen im Internet können in den einzelnen Phasen unterschiedlich genutzt werden, als Suchmaschinen in der Vorvertragsphase, als Produktionsanleitungen in der Vertrags- und Nutzungsphase, als Beschwerde- und Mobilisierungsinstrument in der Vertrags- bzw. Nachvertragsphase.

3. Informierte Wahl und verantwortungsvolle Innovation

(61) Informierte Wahl setzt Vertrauen und Kompetenz voraus. Informationskampagnen über bestehende Schutzinstrumente und potentielle Risiken dienen der Wiederherstellung und Stärkung des Verbrauchervertrauens. Ihr Ziel erreichen derartige Maßnahmen jedoch nur, wenn sie die Verbraucherkompetenz steigern. Transparente Strukturen auf dem Markt und klar erkennbare Verantwortlichkeiten der Beteiligten müssen das Ziel einer risikoberücksichtigenden Informationspolitik sein. Davon ist die Realität weit entfernt.

(62) Risikoberücksichtigende Informationspolitik greift ex ante. Hier ist ein grundsätzliches Umdenken erforderlich. Verantwortliche Innovation fordert ein öffentliches Engagement bereits in der Entwicklungsphase von neuen Systemen und Technologien seitens der Regierung und der Konsumenten bzw. deren Vertreter. Klassisches Mittel ist die Einrichtung von Konsultationsprozessen, wie sie in Großbritannien bereits praktiziert werden. Das muss nicht notwendig mit Hilfe gesetzlicher Regeln geschehen. Freiwillige Verhaltenskodices der betroffenen IT-Industrien bzw. der Entwickler können den Weg für einen Umdenkungsprozess ebnen. Ziel der Konsultationen muss ein *Privacy Impact Assessment* (PIAs) neuer Technologien (in Kanada obligatorisch) sein, um sicherzustellen, dass mit den neuen Technologien eine entsprechende Verbraucherkompetenz entwickelt wird. *Privacy Enhancing Technologies* (PETs) bereits in der Design-Phase könnten potentielle Missbräuche technisch ausschließen.

4. Offener Zugang

(63) Soziale Ausgrenzung und Begrenzung von Lebenschancen (z.B. geo-demographische Daten), schlechtere Vertragsbedingungen für bestimmte Zielgruppen, jede indirekte oder direkte Form der Diskriminierung muss vermieden bzw. beseitigt werden.

(64) Dieses Ziel kann ohne Einsatz staatliche Politikinstrumente nicht erreicht werden. Traditionelle kompensatorische Maßnahmen zielen auf einen Ausgleich der Benachteiligung. Hier rückt das Recht in eine prominente Stellung. Der Zugang zur digitalen Welt hat heute den identischen Stellenwert wie die Sicherstellung der Grundversorgung mit Strom, Wasser und Gas. So wie jeder Verbraucher ein Recht darauf hat, mit Elektrizität und mit Wasser beliefert zu werden, hat er auch ein Recht, Zugang zur digitalen Welt zu erhalten. Dieses Recht erschöpft sich nicht in der Bereitstellung eines technischen Anschlusses. Zugang verlangt mehr, verlangt die Möglichkeit und die Fähigkeit, sich die Errungenschaften der digitalen Welt auch erschließen zu können. Das gilt auch und gerade für besonders schutzbedürftige Gruppen der Bevölkerung. Nur so haben alle eine Chance auf Teilnahme. Insoweit wird zu überlegen sein, ob den Verbrauchern der Zugang zu garantieren ist, so wie es auch bei der Energieversorgung und der Telekommunikation der Fall ist.

5. Faire Nutzung

(65) Das verfassungsmäßig garantierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist in der digitalen Welt noch nicht angekommen. Denn hier geht es nicht so sehr um die Zulässigkeit der Datenübermittlung als vielmehr um deren Verarbeitung in internen Geschäftsabläufen und deren Weitergabe zu kommerziellen Zwecken. Die Verbraucher müssen ihre Daten bereitstellen, wenn sie an der digitalen Welt teilnehmen wollen, dann müssen sie aber auch erfahren, wie ihre Daten verarbeitet werden, wie ihre Daten bewertet werden und ob bzw. an wen sie weitergegeben werden. Hierzu ist eine Überprüfung der einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen daraufhin erforderlich, ob und inwieweit sie den Anforderungen, die die Digitalisierung für den Verbraucher stellt, genügen.

(66) Die Europäische Gemeinschaft hat den Schutz der Anbieter von digitalen, urheberrechtlich geschützten Inhalten in den letzten Jahren ständig weiter ausgebaut, weitgehend ohne auf die Rückwirkungen einzugehen, die für den Verbraucher aus der Einschränkung der privaten Nutzungsmöglichkeiten resultieren. Die Rechtsentwicklung bewegt sich auf eine zunehmende Kriminalisierung derjenigen Verbraucher zu, die den Urheberschutz nicht beachten. Dieser Entwicklung muss Einhalt geboten und eine adäquate private Nutzung ermöglicht werden.

6. Kampf gegen schlechte Geschäftspraktiken

(67) Notwendig sind verstärkte Investitionen in die Rechtsdurchsetzung, um missbräuchliche Geschäftspraktiken zu beseitigen. Die Anwendung bestehender verbraucherschützender Re-

geln zur Kontrolle von Lizenz- und Nutzungsbedingungen bzw. der Zulässigkeit von Marketingmethoden verlangt Ressourcen, die nach wie vor nur im begrenztem Umfang bereit stehen. Denkbar wäre die Finanzierung von zielgerichteten systematisch auf die Risiken der digitalen Welt ausgerichteten Aktionen, die auf die Beseitigung schlechter und schon nach bestehendem Recht problematischer Geschäftspraktiken abzielen.

(68) Geboten ist eine Bestandsaufnahme der existierenden staatlichen Kontrollbefugnisse, um herauszufinden, ob sie den Erfordernissen der digitalen Welt genügen. Hierzu gehören auch verschärfte Anforderungen an Unternehmen, über die zum Schutze der Verbraucher ergriffenen Maßnahmen zu berichten.