



Chancen und Voraussetzungen effektiver Selbst- und Ko-Regulierung zur Förderung des Verbraucherschutzes und des Daten- schutzes in der digitalen Welt

Positionspapier



selbstregulierung
informationswirtschaft e.V.

■ Impressum

Herausgeber: Selbstregulierung
Informationswirtschaft e.V.
Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Telefon: +49 03.30878099-0
Telefax: +49 03.27576-409
www.sriw.de
info@sriw.org

Vorstandsvorsitzender
Harald Lemke

Geschäftsführer
Patrick von Braunmühl

Titelbild: Fotolia - mikkolem

Berlin, Mai 2014

Einleitung

Der Verein Selbstregulierung Informationswirtschaft setzt sich für einen effektiven Verbraucher- und Datenschutz in der Informationsgesellschaft ein. Der Verein schlägt vor, in der Digitalen Agenda der Bundesregierung Eckpunkte einer Ordnungspolitik zu definieren, die verstärkt auf ein System regulierter Selbstregulierung setzt. Gerade in der digitalen Wirtschaft ist ein sinnvolles Ineinandergreifen von Gesetzen und untergesetzlichen Maßnahmen besonders wichtig, um der rasanten technischen Entwicklung Rechnung zu tragen und sowohl das Vertrauen der Bürger als auch den IT-Standort Deutschland effektiv zu fördern.

Das Verbraucherrecht in Deutschland wird überwiegend durch Verbandsklagebefugnisse von Verbraucherzentralen und Wirtschaftsverbänden (Wettbewerbszentrale u.a.) durchgesetzt. Eine behördliche Zuständigkeit zur Verfolgung von Rechtsverstößen besteht in bestimmten Branchen (z.B. Bundesnetzagentur, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht). Als ergänzende Säule des Verbraucherschutzes sollten Anreize für Branchenverbände und Unternehmen geschaffen werden, den bestehenden gesetzlichen Rahmen durch konkretisierende und ergänzende Regeln auszufüllen und zu einer effektiven Durchsetzung von Verbraucherrechten beizutragen.

Beim Datenschutz gibt es zwar nach § 38 a BDSG eine Möglichkeit zur Anerkennung von Verhaltenskodizes durch die Datenschutzaufsichtsbehörden. Aufgrund der Vielzahl der Aufsichtsbehörden mit divergierenden Auffassungen und der unklaren Voraussetzungen für eine Anerkennung hat sich dieses Instrument aber bisher nicht als praxistauglich erwiesen.



1 Vorteile der Selbst- und Ko-Regulierung

- Durch Maßnahmen der Selbst- und Ko-Regulierung können Anbieter Verantwortung übernehmen, indem sie selbst im Zusammenwirken mit Aufsichtsbehörden verbindliche Spielregeln schaffen,
- Mehr Rechtssicherheit für Verbraucher und Unternehmen, indem rechtlicher Rahmen durch Verhaltenskodizes konkretisiert wird,
- Förderung einer Kooperationskultur und Einbindung von »Global Playern«, bei denen es vielfältige Fragen des anwendbaren Rechts gibt,
- Schnelle und flexible Möglichkeit auf aktuelle Herausforderungen neuer digitaler Produkte und Dienste zu reagieren, die kurzen Innovationszyklen unterliegen (Alternative zum Hinterherlaufen des Gesetzgebers),
- Durch regelmäßige Evaluierung können Selbstverpflichtungen an neue technische Entwicklungen angepasst werden,
- Effektive Durchsetzungsmaßnahmen im Rahmen freiwilliger Selbstkontrolle (ergänzend zur Verbandsklage und sektoralen Befugnissen von Aufsichtsbehörden),
- Praktikable und marktgerechte Lösungen sind auch ein Beitrag zum Bürokratieabbau und zur Verhinderung von Markteintrittsbarrieren für KMUs und Start-Ups.

2 Barrieren und Hindernisse

- Schlechte Reputation von Selbst- und Ko-Regulierung aufgrund von Feigenblattansätzen,
- Fehlende politische Unterstützung und unklare Rahmenbedingungen,
- Fehlende Anreize für Unternehmen: Bei rationaler Betrachtung überwiegen Nachteile (Kosten, Beschränkung von Geschäftsmodellen) die möglichen Vorteile (Reputationsgewinn, Kundenvertrauen, Rechtssicherheit),
- Keine Rechtssicherheit, dass Regeln vor Gerichten Bestand haben,
- Präferenz für Maßnahmen im Wettbewerb (CSR) gegenüber unternehmensübergreifenden Kooperationsansätzen.
- Mögliche Wettbewerbsnachteile gegenüber sich nicht beteiligenden Unternehmen (z.B. bei Selbstbeschränkungen in der Werbung),
- Trittbrettfahrer, die sich nicht auf freiwillige Regeln verpflichten, profitieren zu Unrecht von einem möglichen Verzicht auf gesetzliche Regelungen,

3 Vorgeschlagene Maßnahmen

- Gesetzliche Verankerung einer regulierten Selbstregulierung beim digitalen Verbraucherschutz und im Datenschutz mit dem Ziel, gesetzliche Regelungen auf grundlegende technologieneutrale Anforderungen zu beschränken und diese durch Verhaltenskodizes und Selbstverpflichtungen zu konkretisieren, die zwischen den relevanten Stakeholdern verhandelt werden,
- Definition von Mindestanforderungen für Entwicklung, Inhalt und Durchsetzung von Verhaltenskodizes unter Berücksichtigung der EU-Principles for Better Self- and Co-Regulation,
- Möglichkeit der Kontrolle der Einhaltung von Verhaltenskodizes durch Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle (analog Jugendmedienschutz) schaffen einschließlich einer Sanktionierung im Fall ihrer Verletzung,
- Mindestanforderungen und Möglichkeit der Akkreditierung für Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle schaffen,
- Schaffung verbesserter Anreize für Unternehmen zur Mitwirkung an Verhaltenskodizes und deren freiwilliger Selbstkontrolle, z.B.
 - Einführung einer staatlichen Anerkennung von Verhaltenskodizes im Verbraucherschutzbereich z.B. durch Bundesamt für Verbraucherschutz.
 - Vergabe eines staatlichen Metagütesiegels für anerkannte Verhaltenskodizes und Berücksichtigung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.
 - Verbesserung und Konkretisierung der Möglichkeit zur Anerkennung von Verhaltenskodizes im Datenschutz, z.B. durch neue EU-Datenschutz-Grundverordnung (siehe dazu gemeinsame Stellungnahme von SRIW und BITKOM vom März 2013).
- Privilegierung von Mitgliedern einer anerkannten freiwilligen Selbstkontrolle durch Zurückhaltung von Aufsichtsbehörden (Selbstbindung der Verwaltung; analog Jugendmedienschutz).
- Entsprechend den OECD-Grundsätzen der »Besseren Rechtsetzung« sollte vor gesetzlichen Maßnahmen eine klare evidenzbasierte Problemanalyse erfolgen. Nach Identifizierung eines konkreten verbraucherpolitischen Problems (Marktversagen) sollte grundsätzlich die Möglichkeit und Geeignetheit der Zielerreichung (bzw. Beseitigung des Problems) durch Maßnahmen der Selbst- oder Ko-Regulierung (entsprechend Mindestanforderungen) geprüft werden. Gemäß § 4 Abs. 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines nationalen Normenkontrollrates soll dieser bei neuen Gesetzen u.a. prüfen, ob alternative Lösungsmöglichkeiten ausreichend in Erwägung gezogen wurden und eine gesetzliche Regelung zur Zielerreichung tatsächlich erforderlich ist.
- Wenn in Ausnahmefällen das Regulierungsziel nur durch eine Verpflichtung aller Unternehmen einer Branche erreicht werden kann, sollte das Instrument einer Allgemeinverbindlicherklärung wie bei Tarifverträgen in Erwägung gezogen werden. Die Möglichkeit der Kontrolle und Sanktionierung durch eine freiwillige Selbstkontrolle der Wirtschaft sollte auch dann erhalten bleiben und ein unmittelbarer Durchgriff der Aufsichtsbehörden nur gegenüber Unternehmen erfolgen, die nicht Mitglied einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle sind. So könnte etwa den Bedenken der BNetzA Rechnung getragen werden, die jüngst die Ablehnung einer Selbstverpflichtung der TK-Branche zur Verbesserung der Transparenz bei Breitbandanschlüssen damit begründet hat, dass diese nicht für alle Unternehmen bindend sei.



4 Internationale Vorbilder für erfolgreiche Ko-Regulierung

- In England vergibt das Office of Fair Trading (OFT) ein offizielles Gütesiegel als »OFT approved code logo« für anerkannte Verhaltenskodizes im Verbraucherschutzbereich. Damit entsteht ein erheblicher Anreiz für Unternehmen, sich solchen Kodizes anzuschließen, weil sie gegenüber Kunden mit dem offiziellen OFT Logo werben können. Das erfolgreiche »Consumer Codes Approval Scheme« (CCAS) wurde 2013 vom OFT auf das Trading Standards Institute (TSI) übertragen. Dort entscheidet jetzt ein Codes Approval Body über die Anerkennung von Verhaltenskodizes.

Beim Datenschutz fördert der »Information Commissioner« nach Sektion 51 des »Data Protection Act« Verhaltenskodizes. Diese entwickelt er entweder selbst oder fordert Wirtschaftsverbände auf, dies zu tun. Laut einem Kriterienkatalog mit Mindestanforderungen an Verhaltenskodizes sollen diese eine klare Definition des Bereichs, der vom Kodex erfasst wird, eine Klarstellung der Verantwortung der einzelnen Parteien, die an der Datenverarbeitung beteiligt sind, eine Beschreibung, wie Betroffene ihre Rechte geltend machen können, ein Verzeichnis der Sanktionen, die im Falle der Verletzung des Kodex greifen, und eine Beschreibung des Beschwerdeverfahrens sowie der Instrumente, die eine Überprüfung des Kodex sicherstellen, enthalten¹. Darüber hinaus hat der »Information Commissioner« eine Gebrauchsanweisung für Datenschutzaudits (Data Protection Audit Manual) entwickelt, in dem die Überprüfung der Datenverarbeitungsprozesse von Unternehmen durch den »Information Commissioner« selbst oder unabhängige Dritte beschrieben wird.

Nach § 6 Abs. 2 des britischen Communication Act ist das Office of Communication (OFCOM) verpflichtet, bei seiner Arbeit effektive Formen der Selbstregulierung einzusetzen und zu fördern.

Neben einem Kriterienkatalog für Selbstverpflichtungen hat OFCOM im Rahmen einer Konsultation im Jahr 2008 auch eine Check-Liste entwickelt, um die Erfolgsaussichten für Selbstregulierungsinitiativen zu bewerten.

- In Holland handeln Verbraucher- und Wirtschaftsverbände im Social and Economic Council (SER) Vereinbarungen über zulässige und unzulässige Allgemeine Geschäftsbedingungen in Verbraucherverträgen sowie Regeln für Werbung und Produktinformationen aus. Die Vereinbarungen beinhalten in der Regel entsprechende Beschwerdeverfahren für Verbraucher.
- Die skandinavischen Länder sind für eine ausgeprägte Kooperationskultur bekannt, in denen besonderer Wert auf eine enge Zusammenarbeit zwischen Staat, Verbänden und Zivilgesellschaft gelegt wird². Zur Auslegung von Verbraucherrecht entwickeln Ombudsleute in Abstimmung mit Wirtschaftsverbänden Richtlinien, die Rechtssicherheit schaffen sollen und bei der Rechtsdurchsetzung berücksichtigt werden.
- Innerhalb der EU gilt bei der Produktsicherheit der sogenannte »New Approach«, wonach EU-Richtlinien sich auf »wesentliche Anforderungen« an Produkte beschränken. Diese werden durch Normen konkretisiert, deren Anwendung grundsätzlich freiwillig ist. Ein wichtiger Anreiz zur Befolgung der Norm besteht in der gesetzlichen Annahme, dass die Anwendung der Norm gleichzeitig die Konformität mit der entsprechenden EU-Richtlinie impliziert.

¹ Wolfgang Schulz und Thorsten Held (2002), C-11

² Kai Wegrich: »Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich« Herausgeber: Bertelsmann Stiftung 2009, S. 61

5 Erfahrungen in Deutschland

In Deutschland wurde vor allem beim Umwelt- und Klimaschutz stark auf Selbstregulierung gesetzt. Auf der Website des Bundesministeriums für Umwelt findet man eine Liste von Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. Zur Bedeutung der Selbstregulierung heißt es dort:

»Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass Umweltziele schneller, kostengünstiger und flexibler durch die beteiligten Wirtschaftsakteure verwirklicht werden können. Gerade auch in Handlungsfeldern, in denen spezifische Lösungen gefragt sind, kann der Weg der Selbstregulierung effizienter als die Gesetzgebung sein³.«

Über hundert Selbstverpflichtungen in diesem Bereich begleitet von zahlreichen Literaturbeiträgen und Studien können interessante Schlussfolgerungen auch für die Informationswirtschaft liefern. Bei einer Evaluierung von vierzig umweltbezogenen Selbstverpflichtungen der deutschen chemischen Industrie durch das Institut für Ökologie und Unternehmensführung aus dem Jahr 2001 wurden unter anderem folgende Erfolgsfaktoren festgestellt⁴:

- Klarheit der Zielsetzung
- Positives Kosten-Nutzen Verhältnis für Unternehmen;
- Hohes Maß an Interessenüberschneidung bei betroffenen Unternehmen (je heterogener die Unternehmensinteressen, desto geringer die Erfolgchancen einer Selbstverpflichtung);
- Wertschöpfungskette u. Marktgegebenheiten (je geringer die Bedeutung vor- und nachgelagerter Unternehmen für das gesetzte Ziel sind, desto leichter die Umsetzung von Selbstverpflichtungen);

- Staatliche Anreize zur Mitwirkung an Selbstverpflichtungen (z.B. durch erhöhte Rechtssicherheit, Privilegierung gegenüber Aufsichtsbehörden, Wettbewerbsvorteile oder durch Ankündigung teurerer Alternativen).

Als positives Beispiel für gesetzliche Anreize lassen sich auch die Regelungen des deutschen Jugendmedienschutzes anführen. Dort ist unter anderem vorgesehen, dass Unternehmen, die sich einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle (etwa der FSM) angeschlossen haben, vor direkten repressiven Maßnahmen der Aufsichtsbehörden geschützt sind. Eine hohe Beteiligung wird zudem dadurch sichergestellt, dass den der Selbstregulierung unterworfenen Unternehmen branchenspezifische Privilegien zugutekommen. So dürfen etwa nur solche Medien Jugendlichen zugänglich gemacht werden, die zuvor von der zuständigen freiwilligen Selbstkontrolle überprüft worden sind. Für alle anderen Medien – auch solche, die bei einer Prüfung ohne weiteres für Jugendliche und Kinder geeignet wären – gilt, dass sie ausschließlich Erwachsenen zugänglich gemacht werden dürfen. Darüber hinaus greift bei geprüfte Medien eine gesetzliche Sperrwirkung gegenüber der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM), so dass hier keine Indizierung stattfinden kann. Dadurch werden in erheblichem Maße die Investitionen der beteiligten Unternehmen abgesichert, da sie vor den Folgen einer Indizierung – wie etwa des Werbeverbotes für ihre Produkte – rechtssicher geschützt sind.

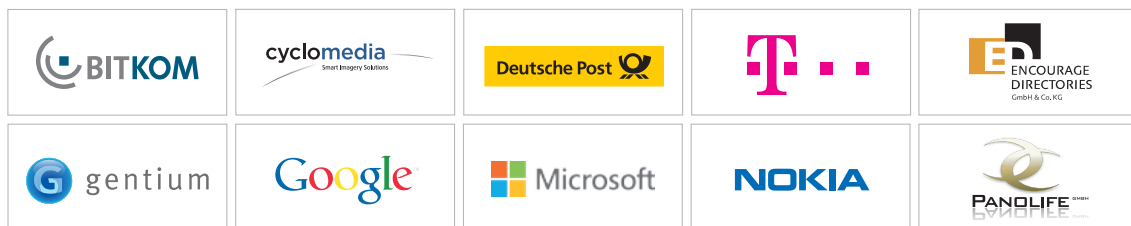
³ <http://www.bmu.de/themen/wirtschaft-produkte-ressourcen/wirtschaft-und-umwelt/selbstverpflichtungen/>

⁴ Paschen von Flotow, Johannes Schmidt: »Evaluation von Selbstverpflichtungen der Verbände der chemischen Industrie« Institut für Ökologie und Unternehmensführung 2001, http://www.sbi21.de/fileadmin/user_upload/AP_36.pdf



Der Verein Selbstregulierung Informationswirtschaft e.V. (SRIW) wurde im August 2011 von den Unternehmen Deutsche Post, Deutsche Telekom, Google, Microsoft, Nokia, Encourage Directories, Panolife sowie dem Branchenverband BITKOM gegründet. Sein Ziel ist es, durch Instrumente der Selbst und Ko-Regulierung und der Aufklärung einen wirksamen Beitrag zum Verbraucher- und Datenschutz im Internet zu leisten.

Unsere Mitglieder



selbstregulierung
informationswirtschaft e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin

Telefon: +49 30.30878099-0

Telefax: +49 30.27576-409

www.sriw.de

info@sriw.de