

15. März 2017

Indikatoren für Verbraucherschutz und Verbraucherbefähigung in der digitalen Welt

Ergebnisse und Empfehlungen einer Machbarkeitsstudie

Executive Summary

Die Digitalisierung verändert das Leben von Verbraucherinnen und Verbrauchern auf der ganzen Welt. Sie macht es leichter, auf Informationen zuzugreifen und diese zu verarbeiten. Sie erhöht potenziell die Auswahlmöglichkeiten und den Wettbewerb und fördert Innovationen. Gleichzeitig sehen sich Verbraucherinnen und Verbraucher aber auch mit Hürden und Risiken konfrontiert. So hat mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung keinen Zugang zum Internet und viele Verbraucherinnen und Verbraucher befürchten, dass ihre persönlichen Daten missbräuchlich verwendet oder sie Opfer eines Internetbetrugs werden könnten.

Diese Hürden und Ängste stellen ein signifikantes Hemmnis für die weitere Entwicklung der digitalen Wirtschaft dar: Fehlendes Vertrauen in Unternehmen bremst die Nutzung neuer digitaler Produkte und Dienste. Daher setzt ein Wachstum auf der Angebotsseite der digitalen Märkte das Vertrauen von Verbraucherinnen und Verbrauchern auf der Nachfrageseite der Märkte voraus.

Vor diesem Hintergrund haben Regierungen auf der ganzen Welt den Verbraucherschutz und die Verbraucherbefähigung in der digitalen Welt auf ihre Agenden gesetzt. In ihrer Initiative zur *Entwicklung der digitalen Wirtschaft und Zusammenarbeit* haben sich die G20-Staaten das Ziel gesteckt, die digitale Kluft zu schließen. Dies soll insbesondere dadurch erreicht werden, dass der Breitbandzugang ausgeweitet wird, dass die Qualität verbessert wird und dass Fähigkeiten und Kompetenzen von Verbraucherinnen und Verbrauchern gestärkt werden. Hierdurch soll insgesamt auch das Verbrauchervertrauen gesteigert werden. Zudem regt die G20-Initiative an, bessere Indikatoren zu entwickeln, um unter anderem den Grad des Verbrauchervertrauens in die digitale Wirtschaft zu messen.

Die vorliegende Machbarkeitsstudie trägt zu dieser Entwicklung von Indikatoren bei. Es werden konkrete Vorschläge für Indikatoren gemacht, mit deren Hilfe gemessen werden kann, wie sich das Verbrauchervertrauen in die digitale Welt verändert. Die Studie basiert auf einer Literaturrecherche, Expertenconsultationen, einer Konsultation von Mitgliedern von Consumers International und einer Verbraucherbefragung, die in sechs G20-Ländern durchgeführt wurde.



In Auftrag vom:

Verbraucherzentrale
Bundesverband
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
Deutschland

Umgesetzt von:

ConPolicy GmbH
Institut für Verbraucherpolitik
Crellestr. 37
10827 Berlin
Deutschland
www.conpolicy.de

In Zusammenarbeit mit:

Prof. Dr. Lucia Reisch
Copenhagen Business School

Unterstützt durch:

Consumers International
und die weltweiten
Mitgliedsorganisationen

Verfasser:

Christian Thorun, Max Vetter,
Lucia Reisch und Anne Karina Zimmer

Gefördert durch:



Bundesministerium
der Justiz und
für Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

verbraucherzentrale
Bundesverband

Die wesentlichen Ergebnisse werden in acht Thesen zusammengefasst:

1 Ein erfolgreicher und integrativer Digitalisierungsprozess setzt das Vertrauen von Verbraucherinnen und Verbrauchern in die digitalen Märkte voraus

Eine Reihe von Studien zeigt, dass der digitale Wandel ohne Verbrauchervertrauen höchstwahrscheinlich keinen Erfolg haben wird. Zugang zum Internet, zu Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und digitalen Diensten sowie das Vertrauen in diese Produkte und Dienste sind für einen integrativen und erfolgreichen Digitalisierungsprozess von zentraler Bedeutung.

2 Zur Stärkung des Verbrauchervertrauens muss die Nachfrageseite des Marktes in den Mittelpunkt gerückt werden

Während sich IKT-Strategien in der Vergangenheit primär mit der Angebotsseite befasst haben, wird zunehmend realisiert, dass ebenso auch Probleme auf der Nachfrageseite wie etwa beim Datenschutz, bei der Datensicherheit, bei der Streitschlichtung und der Wiedergutmachung von Schäden sowie bei digitalen Kompetenzen angemessen adressiert werden müssen. Anderenfalls wird sich die digitale Wirtschaft nicht so schnell entwickeln wie sie es könnte, denn die genannten Defizite halten Verbraucherinnen und Verbraucher davon ab, online zu gehen.

3 Um die Nachfrageseite in den Mittelpunkt zu rücken, sollten die United Nations Guidelines for Consumer Protection (UNGCP) als Handlungsrahmen herangezogen werden

Die UNGCP enthalten eine Reihe von international vereinbarten Grundsätzen zum Verbraucherschutz und zur Verbraucherbefähigung. Diese sollten als konzeptioneller Rahmen dienen, um den Verbraucherschutz und die Verbraucherbefähigung bei Verbraucherinnen und Verbrauchern auch in der digitalen Welt zu stärken.

4 Um den Zustand von Verbraucherschutz und Verbraucherbefähigung systematisch zu verbessern, werden aussagekräftige Indikatoren und gute Daten benötigt

Indikatoren und gute Daten werden sowohl für die Erfassung von Entwicklungen als auch für eine effektive und evidenzbasierte Politik benötigt. Daher sollten Indikatoren und zugehörige Methoden zur Messung von Verbraucherschutz und -befähigung in der digitalen Welt erarbeitet werden.

5 Die UNGCP bilden einen nützlichen Rahmen für die Erarbeitung von Indikatoren; Digital Consumer Protection and Empowerment (DCPE) Indikatoren können abgeleitet werden

Auf der Grundlage der UNGCP schlägt die Studie eine Reihe von Indikatoren vor, die den Stand des Verbraucherschutzes und der Verbraucherbefähigung in der digitalen

Welt beschreiben können. Die 65 Indikatoren sind in die acht Dimensionen der UNGCP-Grundsätze unterteilt.

6 Indikatoren, Datenerfassungsmethoden und G20-weite Datensätze existieren nur für wenige Indikatoren; daher ist ein zweifacher Ansatz zur Schließung dieser Lücken notwendig

In einer Überprüfung, ob für dieses Indikatorenset bereits etablierte Indikatoren, Datenerfassungsmethoden und Daten existieren, zeigt die Studie, dass dies nur zum Teil der Fall ist: Für die Dimension „Zugang“ gibt es sowohl Indikatoren als auch robuste Methoden. Für die Dimensionen „Datenschutz und -sicherheit“, „Bildung und Bewusstsein“, „Streitschlichtung und Wiedergutmachung“ sowie „Governance und Teilhabe“ liegen teilweise Daten vor. Für die Dimensionen „ökonomische Interessen“, „Produktsicherheit und -haftung“ sowie „Information und Transparenz“ liegen weder Kennzahlen noch Daten vor.

7 Um die benötigten Daten kurzfristig bereitzustellen, sollte ein auf Umfragen basierender Ansatz zur Anwendung kommen

Repräsentative Verbraucherbefragungen sind ein unkompliziertes und praktisches Mittel. Sie sind relativ einfach zu entwickeln und durchzuführen. Die Studie schlägt daher vor, mithilfe dieser Herangehensweise periodische Daten zu generieren, die kurzfristig zur Füllung einiger der gefundenen Lücken genutzt werden können.

8 Parallel dazu sollten die G20-Staaten einen aus vier Schritten bestehenden Prozess in die Wege leiten, mit dem eine umfassende Methodologie zur mittel- und langfristigen Bereitstellung von Daten erarbeitet wird

Um die identifizierten Lücken bei den Indikatoren und Methoden systematisch zu schließen, sollten die G20-Staaten einen Prozess in die Wege leiten, der darauf abzielt, eine umfassende Methodik zur mittel- und langfristigen Erfassung des Stands von Verbraucherschutz und Verbraucherbefähigung in der digitalen Welt zu entwickeln. Dieser Prozess sollte mit weiteren Initiativen Hand in Hand gehen, die sich mit der Entwicklung eines Tool-Kits zur Politikgestaltung in diesem Bereich und mit Empfehlungen für politische Maßnahmen befassen. Die Umsetzung sollte in vier Schritten erfolgen: 1.) Die G20-Staaten sollten eine Arbeitsgruppe für Verbraucherschutz und -befähigung in der digitalen Welt einrichten, die sich auf ein Mandat verständigt. 2.) Eine internationale Organisation sollte auf der Grundlage dieses Mandats dann mit der detaillierten Entwicklung von Indikatoren und entsprechenden Methoden beauftragt werden. 3.) Diese Indikatoren sollten in einer Pilotstudie getestet und verfeinert werden. 4.) Die auf diese Weise identifizierten Indikatoren sollten der G20-Arbeitsgruppe zur Überprüfung und Freigabe vorgelegt werden. Anschließend sollten institutionelle Verantwortlichkeiten festgelegt werden, um periodisch Datenerhebungen für die Indikatoren durchzuführen.