



VERBRAUCHER:INNEN IN DEN MITTELPUNKT DER DIGITALEN TRANSFORMATION STELLEN.

Eingereicht von: Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Verbraucherschutz als notwendige Bedingung einer gelingenden Transformation

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt die Möglichkeit, sich mit Impulspapieren am Debattenkonvent der SPD beteiligen zu können. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft stehen in den kommenden Jahren vor enormen Herausforderungen. Innerhalb vergleichsweise kurzer Zeit müssen verschiedene tiefgreifende Transformationsprozesse gleichzeitig bewältigt werden, wenn wir den Gestaltungsspielraum für die noch jungen und künftigen Generationen von Verbraucher:innen erhalten wollen. Die anstehenden Transformationsprozesse betreffen Menschen in den ganz unterschiedlichen Bereichen ihres Verbraucheralltags.

Verbraucher:innen zu stärken heißt, die Menschen zu selbstbestimmten Entscheidungen zu befähigen. Es heißt aber auch, dort wo es strukturelle Ungleichgewichte in der digitalen Welt gibt, diesen mit klaren Vorgaben im Sinne der Verbraucher:innen entgegen zu wirken. Eine gute Verbraucherpolitik schafft Vertrauen und Sicherheit, leistet ihren Beitrag für eine starke Wirtschaft und ist so auch in den nächsten Jahren ein unverzichtbarer Bestandteil einer modernen und zukunftsorientierten Politik, die Menschen und Klima sowie Wirtschaft gleichermaßen nützt. Darüber hinaus sorgt gute Verbraucherpolitik dafür, dass der Verbraucheralltag einfacher wird und Verbraucher:innen nicht Zahlmeister politischer Vorhaben und gesellschaftlicher Transformationsprozesse sind. Verbraucher:innen müssen sich auf starke Rechte verlassen können, die auch in Transformations- und Krisenzeiten Bestand haben und durchgesetzt werden.

Für umfassende gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten in der digitalen Welt

Die zunehmende Digitalisierung kann enorme Vorteile für Verbraucher:innen mit sich bringen. Allerdings birgt sie auch Risiken und kann zu einer Spaltung der Gesellschaft führen, sei es durch preisliche oder digitale Zugangsbarrieren, oder auch aus purer Überforderung der Menschen. In einer permanent fortschreitenden Digitalisierung aller Lebensbereiche müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden (zum Beispiel flächendeckende Versorgung mit schnellem Internet, Gewährung der Netzneutralität, Vermittlung von Medienkompetenz etc.), die jedem eine gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen und digitale Exklusion ausschließen.

Im Folgenden finden sich Impulse des vzbv zu ausgewählten Teilaspekten des Themenbereichs „Die souveräne Gesellschaft in einer digitalisierten Welt“. Der vzbv freut sich auf den weiteren Austausch zu diesen und weiteren Punkten angesichts der verschiedenen anstehenden Transformationsprozesse.



Digitale Öffentlichkeit

Algorithmen

Algorithmische Systeme und Künstliche Intelligenz (KI) spielen in immer mehr Lebensbereichen eine entscheidende Rolle. Unternehmen bestimmen via Alexa und Co., welche Angebote Verbraucher:innen erhalten. Versicherungen entscheiden mithilfe von algorithmischen Systemen die Höhe der Boni und Prämien, indem detaillierte Verhaltensdaten und Persönlichkeitsanalysen genutzt werden. Daten können entscheiden, wer Zugang zu Diensten oder Märkten erhält. Da algorithmische Systeme und KI bis-lang weder für Verbraucher:innen noch Aufsichtsinstitutionen nachvollziehbar gestaltet sind, misstrauen Menschen KI-Anwendungen oft zu Recht. Neben der Intransparenz für die einzelnen Verbraucher:innen, ist es selbst für Experte:innen kaum nachzuvollziehen, ob die Systeme Fehlentscheidungen treffen oder gegen Gesetze verstoßen, etwa hinsichtlich des Diskriminierungsverbots oder der Beeinflussung und Irreführung von Verbraucher:innen.

Ein europäisches Regelwerk für KI, wie der Verordnungsentwurf des Artificial Intelligence Act (AIA), muss sicherstellen, dass alle KI-Anwendungen mit hohem Risiko für Verbraucher:innen europäische Gesetze einhalten und europäischen Werten durch beispielsweise umfassende Transparenzvorgaben und Betroffenenrechte entsprechen. Darüber hinaus muss die Einhaltung europäischer Gesetze wie Verbraucherschutzgesetze unabhängig überprüfbar sein. Dazu bedarf es Transparenz für Verbraucher:innen bei wichtigen KI-Entscheidungen und dazu müssen Expert:innen und Behörden kontrollieren können, ob kritische KI-Systeme rechtskonform sind. Dies würde die Akzeptanz und Verbreitung dieser Technologie fördern. Alle KI-Anwendungen mit hohem Risiko für Verbraucher:innen, etwa im Bereich Versicherungen, müssen unter die KI-Regeln fallen. Emotionserkennung und Ausnutzung persönlicher Schwächen von Menschen durch KI sowie die biometrische Fernidentifizierung im öffentlichen Raum durch private Stellen müssen verboten werden. Betreiber von KI-Systemen müssen eine Risikofolgenabschätzung erstellen und veröffentlichen.

Urheberrecht

Das Urheberrecht sorgt seit Jahren für Kontroversen bis hin zu großen Protesten von Verbraucher:innen wegen der Einführung von verpflichtenden Uploadfiltern. Es wird befürchtet, dass der Austausch von legalen Inhalten (zum Beispiel Zitate oder Parodien) auf sozialen Plattformen, wie Facebook, Twitter oder YouTube, immer weiter erschwert wird.

Dieser User Generated Content ist nicht nur Teil des Alltags vieler Menschen. Er dient auch der Informationsvielfalt im Netz. Denn die Vermittlung unterschiedlichster Nutzerinhalte unterscheidet das Netz von kuratierten Medien, wie Fernsehsender, Streaminganbieter oder auch Verlage.



Selbstverständlich müssen dabei Urheberrechte gewahrt werden. Dies darf aber nicht dazu führen, dass durch einseitige Maßnahmen legale Inhalte als Kollateralschaden verschwinden. Negative Auswirkungen von Uploadfiltern müssen daher begrenzt werden. Dafür müssen Beschwerdemechanismen einfach gestaltet und die Sperrung von Inhalten transparent gemacht werden. Der Missbrauch von Beschwerdesystemen durch Rechteinhaber:innen muss minimiert und sanktioniert werden.

Datenpolitik

Vernetzte Geräte werden künftig nicht nur von Unternehmen stärker eingesetzt werden. In den kommenden Jahren werden sie auch immer präsenter in den Alltag aller Verbraucher:innen vordringen. Durch die massive Vernetzung von Systemen und die Zunahme autonomer Systeme nimmt die Datenerhebung, -speicherung und -verarbeitung erheblich zu. Vernetzte Geräte generieren unablässig große Datenmengen, die – im Falle von personenbezogenen Daten unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorgaben – im Gemeininteresse und zur Wertschöpfung verarbeitet werden können. Daten, die nicht personenbezogen und -beziehbar sind, sollen Grundlage neuer Geschäftsmodelle sein können.

Für eine gerechte Verteilung dieser Wertschöpfung ist es entscheidend, wer die Kontrolle über diese Daten hat, welche Zugangsmöglichkeiten bestehen und wie diese ausgestaltet werden. Neue Datennutzungsverträge mit Dateninhaber:innen und Datenempfänger:innen dürfen Verbraucher:innen nicht überfordern. Eine solche Überforderung könnte leicht ausgenutzt werden, um Verbraucher:innen zu übervorteilen oder Fehlanreize zu bieten und würde dem Ziel der fairen Datennutzung entgegen stehen. Eine Vergütung der Verbraucher:innen für ihre Daten ist aus Sicht des Verbraucherschutzes abzulehnen, da sie falsche Anreize für einkommensschwache Gruppen setzen würde. Außerdem dürfen datenschutzrechtliche Vorgaben und Grundprinzipien, wie die Zweckbindung, nicht unterlaufen werden. Eine verantwortungsvolle Datennutzung ist nur möglich, wenn die Menschen uneingeschränkt auf den Schutz ihrer personenbezogenen Daten vertrauen können. Diese nicht-personenbezogenen Daten müssen Allgemeingut sein und allen Anbietern und Verbraucher:innen zur Verfügung stehen (Stichwort „Open Data“). Um das Risiko einer De-Anonymisierung so gering wie möglich zu halten, müssen die Anforderungen an die Anonymisierung von Daten klar sein.

Anwendungsbeispiel Mobilitätsdaten

Daten über öffentliche Verkehrsinfrastruktur sowie Daten von Unternehmen, die öffentlich finanziert werden, müssen dem Gemeinwohl zugutekommen. Eine „Gatekeeper“-Funktion durch Fahrzeughersteller oder Beförderungsunternehmen muss vermieden werden. Die Menschen in Deutschland sind noch am ehesten bereit, ihre Mobilitätsdaten weiterzugeben, wenn es der Allgemeinheit bei der Verkehrsinfrastrukturplanung hilft. Ein gutes Drittel der Deutschen ist hingegen gar



nicht dazu bereit.¹ Insofern ist es entscheidend, dass die Nutzung von Mobilitätsdaten in einer möglichst transparenten und für Nutzer:innen vollständig kontrollierbaren Weise geschieht. Das ist eine zwingende Voraussetzung dafür, dass Verbraucher:innen bereit sind, Mobilitätsdaten zu teilen. Verbraucher:innen müssen daher auch bei der Gestaltung des Mobilitätssystems gehört und beteiligt werden.

Digitale Infrastruktur

Für eine flächendeckende Versorgung mit schnellem Internet

Während es in der Vergangenheit enorme Zuwächse bei den hohen Bandbreiten gab, ging der Netzausbau in der Fläche nur äußerst schleppend voran. Dies führt zu einer immer besseren Versorgung in den Städten und den Ballungsgebieten, während die Verbraucher:innen in infrastrukturschwachen Regionen das Nachsehen haben. Der Ausbau einer flächendeckenden Grundversorgung muss daher gerade in ländlichen Gebieten weiterhin oberste Maxime beim Breitbandausbau sein. Die Corona-Pandemie zeigt eindringlich, wie wichtig ein schneller und funktionsfähiger Breitbandanschluss als flächendeckende Grundversorgung ist: Die Möglichkeit, mobil von zu Hause zu arbeiten, ist für viele unverzichtbar geworden. Schulen und Universitäten haben ihre Telelearning-Kapazitäten ausgebaut. Sport- und Kulturangebote wurden und werden perspektivisch vermehrt virtuell genutzt. Im Jahr 2022 wurde das Recht auf Versorgung mit einer Mindestbandbreite von 10 Mbit/s beschlossen. Aus Verbrauchersicht ist dies unzureichend und die Bundesregierung muss ihrer Ankündigung nachkommen, das Recht auf Versorgung in 2023 fortzuentwickeln. Als Mindestverfügbarkeit sollte aus Verbrauchersicht allen Haushalten zunächst eine Grundversorgung mit 30 Mbit/s zur Verfügung stehen. Darüber hinaus müssen repräsentative Daten erhoben werden, um festzustellen, welche Bandbreiten Verbraucher:innen in Deutschland tatsächlich nutzen.

Für ein neutrales Netz

Der Breitbandzugang ist für Verbraucher:innen von zentraler Bedeutung für die Lebensführung. Die Offenheit des Internets ist Grundlage für den Zugang zu Informationen aller Art, zum Erwerb von Gütern und zur Nutzung privater und öffentlicher Dienstleistungen sowie für eine nie dagewesene Möglichkeit des Meinungsaustauschs und der Partizipation. Die grundsätzlich praktizierte Gleichbehandlung von Inhalten und Diensten im Internet hat sich bewährt (Best-Effort-Ansatz), da dadurch die Markteintrittsbarrieren niedrig sind. Es muss sichergestellt werden, dass die künftige Entwicklung des Best-Effort-Internets nicht durch „Spezialdienste“ eingeschränkt wird. Die aktuell (Sommer 2022) auf europäischer Ebene diskutierte Einführung des Sending-Party-Network-Pays-Modells (oder Sending-Party-Pays, SPNP) lehnt der vzbv ab. Die negativen Folgen für

¹ Vgl. vzbv: Repräsentative Bevölkerungsbefragung zum autonomen Fahren (2021), URL: <https://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-10/vzbv%20-%20Autonomes%20Fahren%20-%20Infografiken.pdf> [Zugriff: 02.05.2022].



Wettbewerb, Internetökonomie und Verbraucherinteressen wiegen schwerer als die Gewinnabsichten der Telekommunikationsindustrie (TK-Industrie).

Für Interoperabilität und Offenheit von Systemen

Systeme müssen von Anfang an so entwickelt werden, dass sie Interoperabilität gewährleisten, um dauerhaft geschlossene Systeme mit möglichen Lock-in-Effekten zu verhindern. Lock-in-Effekte verhindern fairen Wettbewerb und schränken die Wahlfreiheit von Verbraucher:innen ein. Zusätzlich fördert Interoperabilität Ressourceneffizienz, weil der Austausch eines Systemelements nicht den Austausch des gesamten Systems erfordert.

Digitalisierung im Bildungssystem

Digitale Kompetenz ist zunehmend relevant für gesellschaftliche Teilhabe. Neben technischen Kenntnissen sind dafür auch inhaltliche Kompetenzen wie das Prüfen von Quellen, das Erkennen von Fake News und der Schutz persönlicher Daten zentral. Um dies sicherzustellen, müssen Standards für Verbraucherschutz und Medienbildung in der digitalen Welt verbindlich und prüfungsrelevant in Lehr- und Bildungsplänen verankert werden. Damit Lehrende Schritt halten können, ist ein unabhängiges Weiterbildungssystem wichtig. Um wirtschaftliche Einflussnahme zu verhindern und Lehrenden Orientierung zu bieten, müssen zudem digitale Unterrichtsmaterialien unabhängig qualitäts-geprüft werden.

Digitalisierung im Gesundheitswesen

Die Digitalisierung gewinnt zunehmend auch im Gesundheits- und Pflegesektor an Bedeutung. Für das Zusammenspiel von Patient:innen, Leistungserbringer:innen und Kostenträgern hat diese Entwicklung vielfältige Auswirkungen, bietet aber vor allem große Chancen. Digitale Angebote, etwa der Ausbau von Telemedizin oder die Einführung von digitalen Gesundheits- und Pflegeanwendungen, haben das Potential, eine schnelle und bedarfsgerechte Versorgung zu ermöglichen.

Trotz zahlreicher Einzelmaßnahmen im E-Health-Bereich fehlt es weiter an einer umfassenden Gesamtstrategie, um einen breiten gesellschaftlichen Konsens bei der Umsetzung der Digitalisierung zu ermöglichen. Die vorhandenen Lücken können nicht alle sofort geschlossen werden, aber insbesondere die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie müssen genutzt werden, um die Weichen für eine patientenorientierte Digitalisierung im Gesundheits- und Pflegebereich zu stellen. Die Digitalisierung muss zwingend sektorübergreifend erfolgen und Insellösungen beenden. Alle Leistungserbringer:innen im Gesundheitswesen müssen zeitnah an eine digitale Infrastruktur angebunden und vernetzt werden. Patientenorientierung muss bei allen weiteren Schritten die höchste Priorität haben.



Digitalisierung in der Pflege

Bei der Frage, welche Leistungen von der Sozialen Pflegeversicherung übernommen werden und welche nicht, kommen die Interessen der Pflegebedürftigen bisher zu kurz. Bislang müssen Verbraucher:innen digitale Helfer in der Pflege, die auch als Active-Assisted-Living-Technologien (AAL) bekannt sind, selbst bezahlen, obwohl diese eine große Alltagserleichterung oder Präventionshilfe sind. Die Pflegeversicherung muss bisher nur die Kosten für digitale Assistenzsysteme übernehmen, die einen pflegerischen Nutzen für Pflegebedürftige haben. So werden zum Beispiel Hausnotrufe von der Pflegekasse finanziert. Sturzerkennungssysteme mit Sensoren im Fußboden, die einen Sturz registrieren und einen Notruf absenden, werden hingegen nicht bezahlt. Dabei könnte ein solches System Pflegebedürftigen den Umzug in ein Pflegeheim ersparen.

Digitalisierung europäisch denken

Viele Regulierungsvorhaben zu Digitalisierungsprozessen finden notwendigerweise auf europäischer Ebene statt. Dabei kann die EU mit ambitionierten Regulierungsvorhaben wie der Datenschutzgrundverordnung, die die Interessen der Menschen in den Mittelpunkt stellen, weltweite Standards setzen und eine Vorreiterrolle einnehmen. Dies kann die EU auch in den derzeit noch zu verhandelnden Verordnungsentwürfen eines Artificial Intelligence Act und Data Act wiederholen, in dem sie für den Einsatz algorithmischer Systeme und die Datennutzung Anforderungen definiert, die europäischen Grundwerten entsprechen und die eingehalten werden müssen, um Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu erlangen. Ein weiteres wichtiges europäisches Vorhaben wird für Herbst 2022 mit dem Entwurf eines sogenannten Cyberresilience Act erwartet, der europäische Standards für IT-Sicherheitsanforderungen im Bereich des Internet der Dinge regeln soll.

Dabei muss jedoch stets darauf geachtet werden, dass die EU ihren vorhandenen Handlungsspielraum im Zuge internationaler Handelsabkommen nicht einschränkt. Bindet sich die EU beispielsweise in bi-, pluri- oder multilateralen Abkommen an Vorhaben, die den Zugang zu Quellcodes einschränken, schränkt sie ihre Regulierungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene erheblich ein. Solche Einschränkungen der europäischen oder nationalen Regulierungsmöglichkeiten zum Schutz der Verbraucher:innen müssen verhindert werden.