



Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz
Kaiser-Friedrich-Straße 5a | 55116 Mainz

Vorsitzender des
Ausschusses für Familie, Jugend,
Integration und Verbraucherschutz
Herr Jochen Hartloff, MdL
Landtag Rheinland-Pfalz
55116 Mainz



DIE MINISTERIN

Kaiser-Friedrich-Straße 5a
55116 Mainz
Postfach 31 70
55021 Mainz
Telefon 06131 16-0
Telefax 06131 16-2644
Ministerbuero@mffjiv.rlp.de
www.mffjiv.rlp.de

Mein Aktenzeichen Ihr Schreiben vom Ansprechpartner/-in / E-Mail
Neneh.Braun@mffjiv.rlp.de

Telefon / Fax
06131 16-5670

03. APR. 2019

**Sitzung des Ausschusses für Familie, Jugend, Integration und
Verbraucherschutz am 21.03.19**

TOP 9 „Verbraucherschutz bei Internet-Vergleichsportalen“;
Antrag der FDP-Fraktion nach § 76 Abs. 2 GOLT
- Vorlage 17/4496 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Hartloff,

in der vorgenannten Sitzung des Ausschusses für Familie, Jugend, Integration und Verbraucherschutz habe ich zugesagt, den Ausschussmitgliedern den Sprechvermerk zu TOP 9 zukommen zu lassen. Dieser Bitte komme ich gerne nach und sende Ihnen den beigefügten Sprechvermerk zu.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

Dr. Christiane Rohleder
Staatssekretärin

Anlage



Anlage

Sitzung des Ausschusses für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz am 21.03.19

TOP 9 „Verbraucherschutz bei Internet-Vergleichsportalen“;

Antrag der FDP-Fraktion nach § 76 Abs. 2 GOLT

- Vorlage 17/4496 -

Sprechvermerk

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

das Bundeskartellamt hat am 12.12.2018 erste Ergebnisse seiner Untersuchung zu „Internet-Vergleichsportalen“ vorgestellt.

[Hinweis: Bisher liegt nur ein Konsultationspapier vom 12. Dezember vor. Der abschließende Bericht dürfte erst Mitte 2019 vorliegen.]

Seit der 9. GWB-Novelle (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), die Anfang Juni 2017 in Kraft getreten ist, hat das Bundeskartellamt den Auftrag im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes, insbesondere zum Lauterkeitsrecht und dem Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen aufsichtsbehördlich tätig zu werden.

Hierdurch wurde der behördliche Verbraucherschutz wesentlich gestärkt. Damit sollte möglichen Defiziten bei der Durchsetzung von Verbraucherrechten vor allem in der digitalen Wirtschaft begegnet werden. Das Bundeskartellamt kann dafür sogenannte Sektoruntersuchungen durchführen und sich zudem als „amicus curiae“ – also „Freund des Gerichts“ – an verbraucherrechtlichen Zivilrechtsstreitigkeiten beteiligen. Rechtsgrundlage hierfür ist § 32e Abs. 5 GWB, der einen „begründeten Verdacht“ auf Verstöße gegen bestimmte verbraucherrechtliche Vorschriften wie das UWG (Gesetz



gegen den unlauteren Wettbewerb) oder Allgemeine Geschäftsbedingungen voraussetzt. Anders als bei bisherigen Studien, die sich auf öffentlich zugängliche Informationen beschränken mussten, wurde hier erstmals im Rahmen der behördlichen Aufsicht untersucht. Anlass war die Tatsache, dass viele Verbraucher und Verbraucherinnen die Vergleichsportale nutzen und schätzen, aber zugleich mangelnde Transparenz, Objektivität oder Zuverlässigkeit kritisieren.

(vgl. Marktwächter *Digitale Welt*, „Buchungs- und Vergleichsportale“ (2016), abrufbar unter: <http://www.marktwaechter.de>).

Was wurde untersucht?

Die Untersuchung konzentrierte sich auf deutschsprachige Vergleichs- und Bestellportale im Internet in den Bereichen Reise, Versicherungen, Finanzen, Telekommunikation und Energie. Angesprochen werden neben den Themen „Kooperation“ und „Marktabdeckung“ auch die „Beeinflussung von Rankings“ durch Provisionen, „Verfügbarkeiten“ bzw. der „Umgang mit Bewertungen“ generell.

Was wurde festgestellt?

Das Bundeskartellamt verweist darauf, dass im Idealfall Vergleichsportale als neutrale Plattform zwischen Anbietenden und den Kundinnen und Kunden vermitteln. Jedoch seien lauterkeitsrechtliche Verstöße in diesem Wirtschaftszweig „mehr oder minder weit verbreitet“ (S. 122). Es treffe daher zu, dass sich in einigen Punkten der Verdacht auf Verbraucherrechtsverstöße erhärtet habe. Der Bericht stellt aber klar, dass es sich bei den bisherigen Aussagen nur um eine „vorläufige Bewertung“ handele und eine „abschließende Prüfung (...) erst in konkreten Durchsetzungsverfahren zu leisten“ sei. Im Folgenden gehe ich auf einige der Feststellungen näher ein. So stellte das Bundeskartellamt fest, dass:

- im Reisebereich Kooperationen verbreitet seien, die nur den Eindruck einer eigenständigen Analyse der Angebote erwecken, worin eine „unzulässige Irreführung“ liege (§ 5 Abs. 1 S. 2 UWG).



- speziell im Reisebereich und bei Versicherungen niedrige Marktdeckungsgrade zu verzeichnen seien, was einen Transparenzpflichtverstoß darstellen könne (§ 5a Abs. 2 UWG).
- die Beeinflussung der Rankings durch Vergütungen gleich in mehrfacher Hinsicht problematisch sei:
 - Vornehmlich im Energiebereich werde für Erstrankings eine Vorauswahl aus verfügbaren Anbietern bzw. Angeboten getroffen. Hierin könne bei fehlendem ausreichendem Hinweis ein Transparenzpflichtverstoß liegen (§ 5a Abs. 2 UWG).
 - In den Bereichen Energie und Telekommunikation – gelegentlich auch im Bereich Versicherungen – stellten Portale eine sogenannte Position 0 (eine Position vor dem eigentlichen Vergleichsrang) gegen Entgelt zur Verfügung. Dies könne sich auch auf zwei besonders hervorgehobene Positionen erstrecken. Hierin könne eine verdeckte Werbung liegen (§ 5a Abs. 6 UWG).
 - Portale im Hotelbereich ließen neben anderen Parametern jeweils die Höhe der Provision in das eigentliche Ranking einfließen. Gehe diese Praxis damit einher, dass ein Portal einen Empfehlungscharakter seines Erstrankings herausstelle, dürfte darin eine unzulässige Irreführung liegen (Irreführung über die Beschaffenheit der Dienstleistung im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UWG).
 - Portale versuchten auch mittels bestimmter Hinweise zu einzelnen Angeboten, Verbraucherinnen und Verbraucher dazu zu bewegen, eine voreilige bzw. direkte Bestellung ohne anderweitige Recherche abzugeben. Hierin könne eine „Irreführung über die Verfügbarkeit der – verglichenen – Dienstleistung liegen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 2 UWG).

Was folgt aus der Untersuchung?

Interessierte Kreise haben zurzeit die Gelegenheit, zu dem Konsultationspapier Stellung zu nehmen. Danach erfolgt der endgültige Bericht. Bedauerlicherweise



verfügt das Bundeskartellamt derzeit nicht über die Befugnisse, diese Verstöße zu sanktionieren. Die Situation der Verbraucherrechtsdurchsetzung wird insgesamt als „unbefriedigend“ bewertet (S. 126). Die Behörde erörtert in dem Bericht verschiedene Möglichkeiten des Gesetzgebers, in den untersuchten Fallkonstellationen zur Durchsetzung auf kartellbehördliche Instrumente (§§ 54 ff. und §§ 32 ff. GWB) zurückzugreifen. Das BMJV hat angekündigt zu prüfen, ob hier „die Bundesnetzagentur in ihrer Aufsichtsfunktion gestärkt werden kann“ (so auch der zitierte Zeitungsartikel vom 07.02.2019).

Wir werden uns dafür einsetzen, dass die Aufsicht im digitalen Geschäftsverkehr verstärkt wird. So wird sich unser Haus bei der anstehenden Verbraucherschutzministerkonferenz im Mai in Mainz unter unserer Leitung insbesondere auch für eine effektive behördliche Aufsicht beim Einsatz algorithmischer Entscheidungen – auf denen die Rankings von Vergleichsportalen letztlich beruhen – einsetzen.

Lassen Sie mich hier kurz auf die Rankings eingehen. Die Unternehmen setzen hier teilweise sehr komplexe Algorithmensysteme ein. Diese mathematisch-technischen Verfahren laufen dabei für Verbraucherinnen und Verbraucher quasi „unsichtbar“ im Hintergrund der Vergleichsportale. Das Bundeskartellamt hat dies auch bei seiner Untersuchung festgestellt. Sie seien teilweise nicht Schritt für Schritt nachzuvollziehen (sog. „Black-Box“-Algorithmen). Aus unserer Sicht besteht hier eine Schutzlücke.

Auf europäischer Ebene hat hierzu die Kommission Transparenzforderungen in den Vorschlag einer P2B-Verordnung („Platform to business“) übernommen („Vorschlag für eine VO des EP und des Rates zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten“, COM/2018/238 final). Doch aus meiner Sicht reicht Transparenz allein nicht aus. Sie ist wichtig, aber es muss auch eine schlagkräftige Aufsicht und Kontrolle existieren und Verbraucherinnen und Verbraucher müssen entweder selbst oder Verbraucherverbände für sie auch gerichtliche Schritte gehen können.



Zusammenfassend möchte ich feststellen: Die Ergebnisse des Konsultationspapiers sind für die Verbraucherpolitik schon jetzt überaus wertvoll. Erstmals liegen ausführliche Auskünfte zu Vergleichsportalen vor. Die Untersuchung enthält wertvolle Hinweise zur Regulierung von Algorithmen und nicht zuletzt auch praktische Tipps für Verbraucherinnen und Verbraucher bei der Nutzung von Vergleichsportalen (S. 5). Mein Haus wird die weitere Entwicklung aufmerksam beobachten und – soweit erforderlich – Maßnahmen im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher unterstützen oder ergreifen.