

06.04.21

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zu der EntschlieÙung des Bundesrates - Verbraucherschutz im Onlinehandel stärken - Fake-Shops effektiv bekämpfen

Bundesministerium
der Justiz und
für Verbraucherschutz
Parlamentarische Staatssekretärin

Berlin, 30. März 2021

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Reiner Haseloff

Sehr geehrter Herr Präsident,

am 20. Dezember 2019 hat der Bundesrat in einer EntschlieÙung (Verbraucherschutz im Onlinehandel stärken - Fake-Shops effektiv bekämpfen; Drs. 569/19 (B)) die Bundesregierung aufgefordert, verschiedene Maßnahmen zur effektiven Bekämpfung von Fake-Shops im Internet zu ergreifen. Dabei geht es zum einen um Maßnahmen des Verbraucherzentrale Bundesverbands e. V. (vzbv) im Zuge der Marktbeobachtung Digitales. Zum anderen geht es um Maßnahmen im Zusammenhang mit der Registrierung und der Löschung von „de-Domains“ durch die deutsche Registrierungsstelle (DENIC).

Konkret wurde die Bundesregierung hierbei u.a. gebeten,

- a) sich dafür einzusetzen, dass der vzbv im Zuge der Marktbeobachtung Digitales eine öffentliche Informationsplattform betreibt, so dass die Nutzenden Fake-Shops besser erkennen können, und

siehe Drucksache 569/19 (Beschluss)

b) um Prüfung gebeten,

- welcher Rechtsrahmen zur Einführung einer Identitätsprüfung im Rahmen der Registrierung von „de-domains“ geschaffen werden muss und Vorschläge zur Etablierung einer solchen Identitätsprüfung zu machen,
- ob eine mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) zu vereinbarende öffentliche Abfrage der Domain-Inhaberdaten eingeführt werden kann, und
- ob und wie der Rechtsrahmen hinsichtlich der Voraussetzungen zur Löschung einer Fake-Shop „de-domains“ durch die deutsche „de“-Registrierungsstelle (DENIC) geschaffen werden müssen bzw. anzupassen ist.

Namens der Bundesregierung übersende ich Ihnen in der Anlage die Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates vom 20. Dezember 2019 (Bundesrats-Drucksache 569/19 (B)). Um möglichst umfassend und aktuell antworten zu können, waren zunächst weitere Entwicklungen auf internationaler Ebene bei der ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) und auf EU-Ebene abzuwarten, insbesondere der Vorschlag von neuen EU-Rechtsakten. Deshalb ist es zu einer Verzögerung bei der Beantwortung gekommen. Ich bitte hierfür um Verständnis und Nachsicht.

Mit freundlichen Grüßen
Rita Hagl-Kehl

Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates vom 20.12.2019
(BR-Drucksache 569/19(B))

Aus Sicht der Bundesregierung sind Sicherheit und Vertrauen in Internet und digitaler Welt von entscheidender Bedeutung. Die Nutzer können vom Online-Handel und den Möglichkeiten des digitalen Einkaufs nur profitieren, wenn die Online-Shops sicher sind, faire und angemessene Nutzungs- und Zahlungsbedingungen haben und keinen Datenmissbrauch betreiben. Ebenso erhöht die konsequente Bekämpfung von Fake-Shops das erforderliche Vertrauen der Verbraucher.

Der Trend zum Einkaufen im Internet ist durch die COVID-19-Pandemie noch deutlich verstärkt worden. Dies lockt zunehmend auch immer mehr Betrüger an, welche auf Internetseiten mit betrügerischen Inhalten (v. a. sogenannte Fake-Shops) Waren zum Verkauf anbieten. Seit Pandemiebeginn ist die Anzahl der gemeldeten Fake-Shops erheblich angestiegen, so dass die wirksame Bekämpfung derartiger Geschäftsmodelle aus digital- und verbraucherpolitischer Sicht ein sehr wichtiges Thema ist.

Die Bundesregierung stimmt dem Bundesrat zu, dass hier viele verschiedene Maßnahmen und ein Zusammenwirken dieser Maßnahmen erforderlich ist, um diese Art der Kriminalität zu bekämpfen und das Vertrauen in den Online-Handel zu stärken, vor allem auch in der sog. Domainwirtschaft.

1. Verbraucherinformationen zu Fake-Shops durch die Marktbeobachtung Digitales und die Verbraucherzentralen

Hinsichtlich der Forderungen in Ziffer 2 und 4 der Entschließung im Hinblick auf den Marktwächter Digitale Welt des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. (vzbv) ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Projektförderung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) für die Marktwächter -Projekte Ende 2019 ausgelaufen ist. Nach er-

folgreicher Institutionalisierung der Marktwächter-Projekte zum Anfang des Jahres 2020 gehört die systematische Analyse von Marktentwicklungen unter Verbrauchergesichtspunkten (Marktbeobachtung) nunmehr zu den geförderten Satzungszielen des vzbv.

Seitens der Verbraucherzentralen in den Ländern werden umfangreiche und fortlaufend aktualisierte Informationsangebote zu Fake-Shops veröffentlicht, die auch nach Ende des Marktwächter-Projekts Digitale Welt als Informationsangebote der Landesverbraucherzentralen den Verbraucherinnen und Verbrauchern weiterhin zur Verfügung stehen. Mit dem Beratungsangebot der Gemeinschaftsredaktion der Landesverbraucherzentralen

(<https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/digitale-welt/onlinehandel/abzocke-online-wie-erkenne-ich-fakeshops-im-internet-13166>) gibt es bereits eine öffentliche Informationsplattform. Daneben sind auch auf den Webseiten einzelner Landesverbraucherzentralen Aufklärungsmaterial und umfangreiche Informationen enthalten, die ebenfalls die vom Bundesrat genannten Punkte „Identifizierungsmerkmale“ und Hinweis auf Anzeigenerstattung bei der Polizei umfassen (z.B. <https://www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/themen/internet-telefon/so-enttarnen-sie-fake-shops>; <https://www.verbraucherzentrale-bayern.de/wissen/digitale-welt/onlinehandel/abzocke-online-wie-erkenne-ich-fakeshops-im-internet-13166>). Auch der vzbv informiert aus Sicht der Marktbeobachtung über Fake-Shops, so zuletzt mit einer Untersuchung zu Online-Shops vom Dezember 2020 (<https://www.vzbv.de/pressemitteilung/verbraucherfrust-beim-online-shopping-online-shops-und-geld-verschwinden>).

Die Aufklärung über Fake-Shops war bereits frühzeitig Gegenstand von Projektmaßnahmen, die das BMJV im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes bei den Verbraucherzentralen, wie auch beim Europäischen Verbraucherzentrum (EVZ) Deutschland für grenzüberschreitende Sachverhalte gefördert hat.

2. Identitätsprüfung im Rahmen der Registrierung einer „de-Domain“

Nach gegenwärtigem Recht gibt es bisher keine gesetzliche Grundlage, die die DENIC eG zu einer Identitätsprüfung bei der Registrierung einer „de-Domain“ verpflichtet. Regelungen für den Umgang mit Domainnamen-Registrierungsdaten werden gegenwärtig auf EU-Ebene beraten.

Die Europäische Kommission hat allerdings am 16. Dezember 2020 einen Vorschlag für eine Richtlinie über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Maß an Cybersicherheit in der gesamten Union (sog. „NIS 2-Richtlinienentwurf“) vorgelegt. Der Entwurf beinhaltet auch Regulierungen für Top Level Domain (TLD)-Registries und -Registrare. In Hinblick auf Domainnamen-Registrierungsdaten sieht der Entwurf unter anderem vor, dass TLD-Registries und Re-

gistrare unter Beachtung der Datenschutzvorschriften der Union über Vorgaben und Verfahren verfügen müssen, mit denen sichergestellt wird, dass die Datenbanken genaue und vollständige Angaben enthalten. Außerdem sollen die Registrierungsdaten einschlägige Angaben enthalten, anhand derer die Inhaber der Domainnamen und die Kontaktstellen, die die Domainnamen im Rahmen der TLD verwalten, identifiziert und kontaktiert werden können. Der Vorschlag wird gegenwärtig durch die Bundesregierung geprüft und in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe in der EU behandelt.

Eine politische Einigung soll nach Vorstellungen der Europäischen Kommission noch in diesem Jahr erreicht werden, was angesichts des sich abzeichnenden Diskussions- und Änderungsbedarfs der Mitgliedstaaten als ambitioniert gilt.

3. Europäische und internationale Koordinierung

Die Bundesregierung ist auf europäischer Ebene regelmäßig mit den EU-Partnern und auf internationaler Ebene bei der ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), die für die Koordination und Verwaltung des Domain Name Systems (DNS) zuständig ist, seit Jahren in Gesprächen über die Bekämpfung von DNS-Missbrauch und über die Richtigkeit und Vollständigkeit von Domainnamen-Registrierungsdaten.

Die verpflichtende Einführung von flächendeckenden Identitätsprüfungen bei der Registrierung von Domains, die über Plausibilitätsprüfungen und die Verifizierung einzelner Kontaktdaten wie E-Mail-Adressen und Telefonnummern sowie einer weitergehenden Identitätsprüfung in konkreten Einzelfällen hinausgehen, erscheint auf ICANN-Ebene in absehbarer Zeit nicht realisierbar. Zum einen hat ICANN lediglich Zugriff auf die von ihr vergebenen generischen Top Level Domains (gTLDs) und nicht über die country-code Top Level Domains (ccTLDs), die selbständig durch Institutionen in den jeweiligen Staaten verwaltet werden. Zum anderen ist auch innerhalb von ICANN bisher kein Konsens zwischen den verschiedenen Stakeholdern in dieser Frage erkennbar. Die Bundesregierung wird sich weiter in Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern im Regierungsbeirat (GAC) bei ICANN für Fortschritte in der Diskussion über die Bekämpfung von DNS-Missbrauch und über die Genauigkeit und Vollständigkeit von Domainnamen-Registrierungsdaten einsetzen.

4. Abfrage von Domaininhaberdaten („WHOIS-Abfrage“)

Das Deutsche Network Information Center (DENIC) eG als Registry für die .de-TLD eröffnet weiterhin die Möglichkeit, individuelle Anfragen auf Herausgabe von Registrierungsdaten zu stellen. Auskünfte werden im Rahmen von Einzelfallprüfungen bei Nachweis eines berechtigten Interesses unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Vorgaben erteilt.

Die Bundesregierung wie auch die Europäische Kommission fordern von ICANN, dass die Abfrage von Daten aus der WHOIS-Datenbank im größtmöglichen Ausmaß unter Einhaltung datenschutzrechtlicher Regelungen gewährleistet wird. ICANN arbeitet derzeit an einer globalen Lösung für die Abfrage von nicht-öffentlichen Daten der Domaininhaber für berechtigte Gruppen. Erste Vorschläge für ein WHOIS-Reformmodell wurden im vergangenen Jahr als Ergebnis eines mehrjährigen Arbeitsprozesses vorgestellt und in den verschiedenen ICANN-Gremien beraten. Mit einer verbindlichen Regelung für die von ICANN vergebenen generischen Top Level Domains (gTLDs) wird in diesem oder nächsten Jahr gerechnet.

Die Europäische Kommission schlägt zudem in ihrem NIS 2-Richtlinienentwurf die Einführung neuer Regeln im Umgang mit Domain-Registrierungsdaten für TLD-Registries und -Registrare durch die Mitgliedstaaten vor. Dabei soll zum einen geregelt werden, dass unverzüglich nach der Registrierung eines Domain-Namens die nicht personenbezogenen Domain-Registrierungsdaten veröffentlicht werden. Zum anderen sollen auf rechtmäßige und hinreichend begründete Anträge berechtigten Zugangsanfragenden im Einklang mit dem Datenschutzrecht der Union unverzüglich Zugang zu bestimmten Registrierungsdaten gewährt werden. Zum weiteren Verfahren des NIS2-Richtlinienentwurfs wird auf die Darstellung oben zum Punkt „Identitätsprüfung“ verwiesen.

5. Löschung von Fake-Shops-„de-Domains“ durch die DENIC

Die Löschung von de-Domains, unter denen Fake-Shops betrieben werden, ist eine von mehreren Maßnahmen, die einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Fake-Shops leisten können. Insbesondere dann, wenn z.B. von Ermittlungsbehörden der Betrieb eines Fake-Shops festgestellt wurde, ist es aus Sicht der Betrugsbekämpfung und des Verbraucherschutzes von enormer Wichtigkeit, dass dieser Fake-Shop und damit auch die de-domain unmittelbar vom Netz genommen werden und Betrugshandlungen nicht fortgesetzt werden.

Bei der Meldung eines Fake-Shops an die DENIC gelten für diese weder die Haftungsprivilegierung nach der E-Commerce-Richtlinie 2000/31/EG noch die des Telemediengesetzes. Ob dann eine Prüf- und ggf. Löschpflicht für die ohne Gewinnerzielungsabsicht handelnde DENIC nach geltender Rechtslage besteht, ist noch nicht abschließend gerichtlich geklärt. Die Bundesregierung wird mit der DENIC Gespräche führen, welchen Beitrag die DENIC bei der Bekämpfung von Fake-Shops leisten kann und welche Verfahren getroffen werden können, um betreffende de-Domains effizient und schnell zu löschen.

Die Frage der Verantwortlichkeit und Haftung von Vermittlungsdiensten, die sich bisher nach der Richtlinie 2000/31/EG richtet, ist auch Gegenstand des von der Europäischen Kommission im Dezember 2020 vorgelegten Regelungsentwurfes eines Digital Services Act. Der Vorschlag wird gegenwärtig durch die Bundesregierung geprüft und auf EU-Ebene beraten.