



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Tourismus

Anlagenkonvolut

zum Kurzprotokoll der 45. Sitzung (**nichtöffentlich**)
am 5. Juli 2023



Bundesministerium
der Justiz

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Tourismus

Ausschussdrucksache
20(20)115
05.07.2023, TOP 1

Bundesministerium der Justiz, 11015 Berlin

An die
Vorsitzende des
Ausschusses für Tourismus
des Deutschen Bundestages
Frau Jana Schimke, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Benjamin Strasser MdB

Parlamentarischer Staatssekretär
beim Bundesminister der Justiz

HAUSANSCHRIFT Mohrenstraße 37, 10117 Berlin

TEL +49 30 18 580-9010

E-MAIL pst-strasser@bmj.bund.de

4. Juli 2023

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

in der Anlage übersende ich Ihnen den erbetenen Bericht der Bundesregierung über gefälschte Bewertungen auf Internet-Plattformen zur Buchung von Urlaubsunterkünften zu TOP 1 Ihrer Tagesordnung am 5. Juli 2023.

Mit freundlichen Grüßen

**Bericht des Bundesministeriums der Justiz
über gefälschte Bewertungen auf Internet-Plattformen zur Buchung von Urlaubsunterkünften an den Ausschuss für Tourismus des Deutschen Bundestages**

Der Ausschuss für Tourismus des Deutschen Bundestages hat um einen Bericht über gefälschte Bewertungen auf Internet-Plattformen zur Buchung von Urlaubsunterkünften gebeten und dabei folgende Fragen aufgeworfen:

1. Sind gefälschte Bewertungen bzw. professionelle Angebote für gefälschte Bewertungen strafbar und wenn ja, was unternimmt die Bundesregierung zur Bekämpfung mit welchem Erfolg?
2. Reicht nach Ansicht der Bundesregierung der rechtliche Rahmen derzeit für abschreckende Maßnahmen und Strafen gegen organisierten Bewertungsbetrug aus?
3. Plant die Bundesregierung Verschärfungen der rechtlichen Konsequenzen, um nicht nur zivilrechtlich, sondern auch strafrechtlich gegen Bewertungsbetrug vorzugehen?
4. Ist nach Kenntnis der Bundesregierung eine einfachere Durchsetzung von Schadensersatzforderungen von Privatpersonen sowie eine Beweiserleichterung und Vereinfachung der Vollstreckung zumindest in der EU geplant?

Dem dient der hiermit vorgelegte Bericht.

I. Einleitung und Begriffsverständnis

Der der Berichtsbitte zugrunde gelegte Begriff der „gefälschten Bewertung“ ist nicht legal definiert und kann mehrere verschiedene Fallkonstellationen erfassen, die rechtlich jeweils unterschiedlich zu beurteilen sind.

Bei „Bewertungen im Internet“ kann faktisch zwischen beschreibenden Bewertungen und Bewertungen mittels eines Ratingsystems (beispielsweise durch Sterne oder Punkte) unterschieden werden. Ob eine Bewertung „gefälscht“ ist, kann anhand unterschiedlicher Faktoren bestimmt werden. Das Bundeskartellamt hat in seiner Sektoruntersuchung „Nutzerbewertungen“ aus dem Jahr 2020 unter anderem zwischen vier Arten der Generierung von Nutzerbewertungen unterschieden, namentlich „incentivierte Bewertungen“, „Produkttest-Bewertungen“, „manipulierten Bewertungen“ und „nicht-authentischen Bewertungen“.

Bei einer „incentivierten Bewertung“ nimmt die bewertende Person das Produkt oder die Dienstleistung aufgrund einer eigenen Entscheidung in Anspruch. Erst im Anschluss wird die Person durch einen Anreiz zur Abgabe einer Bewertung motiviert (Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Nutzerbewertungen, S. 77 ff., abrufbar unter <https://www.bundeskartell->

[amt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Nutzerbewertungen_Bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Nutzerbewertungen_Bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3), zuletzt geprüft am 29. Juni 2023). Bei einer „Produkttest-Bewertung“ nimmt die bewertende Person das Produkt bzw. die Leistung vorrangig in Anspruch, um eine Bewertung zu erstellen. Dabei wird das Produkt bzw. die Leistung der Person in der Regel vergünstigt oder kostenlos zur Verfügung gestellt (Bundeskartellamt, ebd., S. 81 ff.). Auch bei einer „manipulierten Bewertung“ nimmt die bewertende Person das Produkt bzw. die Leistung vorrangig in Anspruch, um eine Bewertung abzugeben, wobei die bewertende Person vom Anbieter bzw. Auftraggeber bei der Bewertung durch inhaltliche Vorgaben beeinflusst wird (Bundeskartellamt, ebd., S. 91 ff.). Bei einer „nicht-authentischen Bewertung“ schließlich hat die bewertende Person das bewertete Produkt bzw. die bewertete Leistung selbst nicht in Anspruch genommen bzw. ist unter Umständen gar keine natürliche Person (Bundeskartellamt, ebd., S. 93 ff.).

All diesen Fallkonstellationen ist gemein, dass die Bewertung nicht unabhängig von äußeren Einflüssen verfasst wird und die Bewertung damit in unterschiedlich großem Maße dem Risiko unterliegt, von einer neutralen VerbrauchereinFORMATION durch Erfahrungsberichte unabhängiger Dritter abzuweichen. Vor dem Hintergrund dieses weiten Verständnisses des Begriffs der „gefälschten Bewertung“ sind bei der rechtlichen Beurteilung im jeweiligen Einzelfall, auch in Abhängigkeit von der konkreten Art der Einbindung der gefälschten Bewertung auf einer Internetseite, unterschiedliche Aspekte zu beachten.

Die nachfolgenden Antworten auf die Fragen des Ausschusses für Tourismus des Deutschen Bundestages enthalten einen allgemein gehaltenen Überblick zu den vom Ausschuss aufgeworfenen Fragen, denen keine abschließende rechtliche Bewertung für Einzelfälle entnommen werden kann; diese muss den unabhängigen Gerichten vorbehalten bleiben.

Die nachfolgenden Antworten beziehen sich auf den praktisch häufigsten und vom Ausschuss für Tourismus primär in den Blick genommenen Fall falsch-positiver Bewertungen, in denen die Leistungen des Beherbergungsbetriebs in einem ungerechtfertigt günstigen Licht erscheinen. Die in der Rechtspraxis auch vorkommenden Fälle ungerechtfertigt schlechter Bewertungen bleiben nachfolgend außer Betracht.

II. Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fragen des Ausschusses für Tourismus des Deutschen Bundestages

1. Sind gefälschte Bewertungen bzw. professionelle Angebote für gefälschte Bewertungen strafbar und wenn ja, was unternimmt die Bundesregierung zur Bekämpfung mit welchem Erfolg?

- a. Bei der Verwendung nicht-authentischer Bewertungen kann – abhängig von den Umständen des jeweiligen Einzelfalls – eine Strafbarkeit insbesondere wegen (versuchten) Betrugs nach § 263 des Strafgesetzbuches (StGB) gegeben sein. Hinsichtlich des Erstellers oder Verkäufers einer falschen Bewertung kommt in erster Linie eine Strafbarkeit nach den Vorschriften über die Beihilfe (§ 27 StGB) in Betracht.
- b. Das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) enthält in § 16 Absatz 1 einen Straftatbestand, der es unter Strafe stellt, in der Absicht, den Anschein eines besonders günstigen Angebots hervorzurufen, in öffentlichen Bekanntmachungen oder in Mitteilungen, die für einen größeren Kreis von Personen bestimmt sind, durch unwahre Angaben irreführend zu werben. Ob dieser Tatbestand im Einzelfall erfüllt ist, hängt vom konkreten Inhalt der Bewertung ab. Problematisch dürfte in der gerichtlichen Praxis zudem insbesondere die für eine Verurteilung erforderliche Feststellung des dem Beweis nur schwer zugänglichen subjektiven Tatbestandsmerkmals der Absicht zur Erweckung des Anscheins eines besonders günstigen Angebotes sein.

Fälle, in denen Verfasser gefälschter Bewertungen vor dem Hintergrund von § 16 Absatz 1 UWG tatsächlich strafrechtlich verfolgt wurden, sind der Bundesregierung nicht bekannt.

Die Strafverfolgung in konkreten Verdachtsfällen obliegt nicht der Bundesregierung, sondern den Strafverfolgungsbehörden.

2. Reicht nach Ansicht der Bundesregierung der rechtliche Rahmen derzeit für abschreckende Maßnahmen und Strafen gegen organisierten Bewertungsbetrug aus?

Gefälschte Bewertungen werden in der Praxis vorwiegend an den Vorschriften des UWG gemessen. Wie nachfolgend näher ausgeführt, hat der einschlägige Regelungsrahmen im Mai 2022 durch das Gesetz zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Wettbewerbs- und Gewerbebereich (BGBl. I 2021 S. 3504) eine wesentliche Stärkung der Verbraucherrechte erfahren. Die Bundesregierung bereitet derzeit eine Evaluierung dieses Gesetzes vor, die u.a. auch die Effektivität der Regelungen zu gefälschten Bewertungen im Online-Handel umfassen soll.

Im Einzelfall kommen neben Unterlassungsansprüchen nach dem UWG auch vertragliche oder außervertragliche Schadensersatzansprüche für betroffene Verbraucherinnen und Verbraucher in Betracht.

- a. Lassen werbende Unternehmen selbst oder von ihnen beauftragte Dienstleister Bewertungen veröffentlichen, ohne darauf hinzuweisen, dass die bewertende Person dafür eine Gegenleistung erhalten hat, liegt ein Verstoß gegen § 5a Absatz 4 UWG vor. Nach dieser Vorschrift ist der kommerzielle Zweck einer geschäftlichen Handlung kenntlich zu machen.

Durch das am 28. Mai 2022 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Wettbewerbs- und Gewerberecht wurde der Schutz vor gefälschten Verbraucherbewertungen weiter gestärkt. Das Gesetz setzt die Richtlinie (EU) 2019/2161 zur Modernisierung und besseren Durchsetzung des Verbraucherschutzes (sog. „New Deal for Consumers“) um.

Nunmehr wird in Nummer 23c des Anhangs zu § 3 Absatz 3 UWG ausdrücklich klargestellt, dass es eine unlautere geschäftliche Handlung darstellt, wenn Unternehmer

gefälschte Bewertungen oder Empfehlungen von Verbrauchern abgeben bzw. den Auftrag an andere juristische oder natürliche Personen erteilen, gefälschte Bewertungen oder Empfehlungen von Verbrauchern abzugeben, sowie die falsche Darstellung von Verbraucherbewertungen oder Empfehlungen in sozialen Medien zu Zwecken der Verkaufsförderung.

Ferner dürfen Unternehmen nicht behaupten, dass Bewertungen von Nutzerinnen oder Nutzern stammen, die die Waren oder Dienstleistungen tatsächlich erworben oder genutzt haben, ohne zuvor angemessene Maßnahmen ergriffen zu haben, um zu prüfen, ob dies auch tatsächlich der Fall ist (Nummer 23b des Anhangs zu § 3 Absatz 3 UWG). Außerdem müssen Unternehmen, die Verbraucherbewertungen zugänglich machen, nun erläutern, ob und gegebenenfalls wie sie kontrollieren, ob diese Bewertungen von Verbraucherinnen oder Verbrauchern stammen, die die Waren oder Dienstleistungen tatsächlich genutzt oder erworben haben (§ 5b Absatz 3 UWG).

Begeht ein Unternehmen entgegen dieser Regelungen einen Wettbewerbsverstoß, besteht ein Anspruch auf Unterlassung, der gemäß § 8 Absatz 3 UWG u.a. von Mitbewerberinnen und Mitbewerbern sowie von Organisationen wie z. B. den 16 Verbraucherzentralen der Länder, der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) oder der Wettbewerbszentrale geltend gemacht werden kann. Der aus einem Verstoß folgende Unterlassungsanspruch kann sich auch gegen den Anbieter der gefälschten Bewertung

richten (OLG Frankfurt a.M. vom 22.2.2019, Az. 6 W 9/19; Bundeskartellamt, ebd., S. 79; Europäische Kommission, Leitlinien zur Auslegung der Richtlinie 2005/29/EG vom 29.12.2021, S. 95). Zudem hat der Gesetzgeber ebenfalls seit Mai 2022 mit § 9 Absatz 2 UWG einen individuellen Schadensersatzanspruch neu eingeführt, der zusätzlich zu den vorstehenden Unterlassungsansprüchen im Falle eines konkret eingetretenen Schadens einen Ersatzanspruch für Verbraucherinnen und Verbraucher eröffnet. Das überwiegend zivilrechtlich ausgestaltete System der Rechtsdurchsetzung im Wettbewerbsrecht gewährleistet in Deutschland seit langem eine effektive und flächendeckende Verbraucherrechtsdurchsetzung gegenüber unseriösen Marktakteuren mit Sitz in Deutschland und der EU. Zudem prüft die Bundesregierung, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, wie das Bundeskartellamt gestärkt werden kann, um bei erheblichen, dauerhaften und wiederholten Verstößen gegen Normen des wirtschaftlichen Verbraucherrechts besser ermitteln und diese abstellen zu können (Koalitionsvertrag 2021-2025, Rz. 945-948). Die Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung gegenüber zuwiderhandelnden Personen aus dem Nicht-EU-Ausland sind naturgemäß eingeschränkt.

- b. Zusätzlich können Reisende gegen den Reiseveranstalter Schadensersatzansprüche nach § 651i Absatz 3 Ziffer 7 BGB geltend machen, wenn ein Reisemangel vorliegt. Die Frage, ob eine gefälschte Bewertung zu einem Reisemangel führen kann, richtet sich nach den vertraglichen Vereinbarungen zwischen Reiseveranstalter und Reisenden und der rechtlichen Würdigung im Einzelfall.

Auch außervertragliche Schadensersatzansprüche von Privatpersonen kommen gestützt auf § 823 Absatz 2 BGB in Verbindung mit einem Schutzgesetz – z. B. in Verbindung mit einem Straftatbestand – oder aus § 826 BGB in Betracht. Letzteres würde eine vorsätzliche sittenwidrige Schädigung voraussetzen, was im Einzelfall von den zuständigen Gerichten zu beurteilen wäre. Grundsätzlich kann bereits in der Belastung mit einer ungewollten vertraglichen Verbindlichkeit ein für § 826 BGB relevanter Schaden liegen (vgl. Wagner, in: Münchener Kommentar, BGB, 8. Aufl. 2020, § 826 Rn. 70).

3. Plant die Bundesregierung Verschärfungen der rechtlichen Konsequenzen, um nicht nur zivilrechtlich, sondern auch strafrechtlich gegen Bewertungsbetrug vorzugehen?

Aus Sicht der Bundesregierung besteht vor dem Hintergrund des dargestellten Rechtsrahmens ein umfangreicher straf- und zivilrechtlicher Schutz gegen Bewertungsbetrug. Wie bereits ausgeführt, prüft die Bundesregierung ungeachtet dessen, wie der behördliche Verbraucherschutz gestärkt werden kann. Mit Blick auf den Ultima-Ratio-Grundsatz, nach dem das

Strafrecht nur das letzte Mittel sein darf, erscheint eine Ausweitung der Strafbarkeit als nicht angemessen.

4. Ist nach Kenntnis der Bundesregierung eine einfachere Durchsetzung von Schadensersatzforderungen von Privatpersonen sowie eine Beweiserleichterung und Vereinfachung der Vollstreckung zumindest in der EU geplant?

- a. Die Europäische Kommission führt derzeit einen Digitalen Fitness Check durch, in dem drei europäische Richtlinien auf Anpassungsbedarf untersucht werden, um gleichwertige, faire Bedingungen für Verbraucherinnen und Verbraucher im Online- und stationären Handel herzustellen. Hierbei handelt es sich um die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (Richtlinie 2005/29/EG), die Verbraucherrechte-Richtlinie (Richtlinie 2011/83/EU) und die Klausel-Richtlinie (93/19/EWG). Gegenstand der Untersuchung sind auch die Erfahrungen mit den vorstehend beschriebenen neuen Regelungen über Verbraucherbewertungen und das Problem der Beweislastverteilung bei etwaigen Zuwiderhandlungen. Die Bundesregierung wird sich in die Beratungen konstruktiv einbringen.
- b. Aus Sicht des Vollstreckungsrechts bestehen bereits nach dem 8. Buch der Zivilprozessordnung (ZPO) umfangreiche Möglichkeiten der Zwangsvollstreckung. So können Forderungen durch die Pfändung von Sachen oder Bankkonten sowie durch die Vollstreckung in Immobilien – insbesondere Zwangsversteigerungen – durchgesetzt werden.

Sofern eine Zwangsvollstreckung grenzüberschreitend im EU-Ausland erfolgen soll, bestehen weitere Vereinfachungen. Nach der Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungs-Verordnung vom 12. Dezember 2012 (EU-Verordnung Nr. 1215/2012, EuGVVO – „Brüssel Ia“-Verordnung) benötigen Gläubiger für die grenzüberschreitende Zwangsvollstreckung aus einer Entscheidung eines EU-Mitgliedsstaates lediglich eine gerichtliche Bescheinigung; eine Vollstreckbarkeitserklärung ist im Anwendungsbereich der Verordnung nicht mehr erforderlich.

Auch die Europäische Kontenpfändungsverordnung vom 15. Mai 2014 (EU-Verordnung Nr. 655/2014, EuKoPfVO) bringt Vereinfachungen bei der Durchsetzung von Ansprüchen von Gläubigern mit sich. Denn die EuKoPfVO ermöglicht EU-weit Kontoguthaben „einzufrieren“, um spätere Kontopfändungen durchführen zu können, wenn eine tatsächliche Gefahr besteht, dass andernfalls eine spätere Kontopfändung unmöglich

oder sehr erschwert wird. Der Antrag wird mittels eines Formblattes gestellt. Es ist dabei nicht unbedingt erforderlich, dass der Gläubiger bereits über einen vollstreckbaren Titel verfügt.

Weitere Vereinfachungen der Vollstreckung sind vor diesem Hintergrund nicht geplant.

* * *