

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Verena Kämmerling (CDU)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
namens der Landesregierung

Schleichwerbung durch Influencer: Wie schützt die Landesregierung Verbraucherinnen und Verbraucher, und wie setzt sie geltendes Recht durch?

Anfrage der Abgeordneten Verena Kämmerling (CDU), eingegangen am 05.04.2024 -
Drs. 19/4012,
an die Staatskanzlei übersandt am 11.04.2024

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
namens der Landesregierung vom 08.05.2024

Vorbemerkung der Abgeordneten

Ein Screening durch die Europäische Kommission, nationale Verbraucherschutzbehörden von 22 EU-Mitgliedstaaten (einschließlich Deutschland) sowie Norwegen und Island, das im Rahmen eines „Fitness-Checks für digitale Fairness“ der Europäischen Union (EU) durchgeführt wurde, hat ergeben, dass 97 % der 576 Influencer, deren Aktivitäten im Internet analysiert wurden, Inhalte mit kommerziellem Hintergrund veröffentlichen. Davon legen nur etwa 20 % dies auch systematisch offen; die übrigen taten dies nicht und verstießen dadurch gegen europäisches Verbraucherschutzrecht. Auch weitere Rechtsverstöße wurden festgestellt. So fehlen bei 30 % der Influencer Angaben zum Unternehmen, z. B. E-Mail-Adresse, Firmenname, Postanschrift oder Registrierungsnummer; 40 % legen demnach Werbung für eigene Produkte nicht konsequent offen.

Im Rahmen des Screenings wurden Posts von 119 Influencern als förderlich für eine ungesunde Lebensweise oder gefährliche Aktivitäten eingestuft, z. B. durch Inhalte in Zusammenhang mit Junkfood, Alkohol, medizinischen oder ästhetischen Behandlungen, Glücksspiel oder Finanzdienstleistungen wie Kryptohandel. 78 % der analysierten Influencer üben eine gewerbliche Tätigkeit aus, aber nur 36 % waren auf nationaler Ebene als Händler registriert.

82 der untersuchten Influencer haben mehr als eine Million Follower, 301 verfügen über 100 000 bis eine Million Follower und die übrigen haben bis zu 100 000, in jedem Fall aber mehr als 5 000 Follower. Tätig sind sie vornehmlich in den Bereichen Mode, Lifestyle, Schönheit, Ernährung und Lebensmittel, Sport sowie Gaming. Viele der Follower sind nach Angaben der EU minderjährig.

Vorbemerkung der Landesregierung

Die Fragestellung der Kleinen Anfrage zielt auf den Verbraucherschutz in Zusammenhang mit der Werbung durch Influencer und die diesbezügliche behördliche Rechtsdurchsetzung ab. Die angesprochenen Verhaltensweisen betreffen regelmäßig das Wettbewerbsrecht. Die Rechtsdurchsetzung erfolgt in diesem Rechtsgebiet überwiegend durch Abmahnung und Klage auf Beseitigung und Unterlassung, also mit zivilrechtlichen Mitteln. Ansprüche können nach § 8 Abs. 3 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) von Mitbewerbern und bestimmten Verbänden, zu denen etwa die Verbraucherzentrale Niedersachsen e. V. zählt, geltend gemacht werden. Sogenannte Schleichwerbung kann insbesondere gegen § 5 a Abs. 4 UWG verstoßen und die genannten zivilrechtlichen Ansprüche auslösen.

Einzelne Handlungen von Influencern können nicht nur wettbewerbsrechtliche Konsequenzen haben, sondern zudem gleichzeitig Bußgeldtatbestände - beispielsweise aus dem Medienstaatsvertrag - verwirklichen und von den jeweils zuständigen Behörden geahndet werden.

1. Wie hoch ist der Anteil der für niedersächsische Verbraucherinnen und Verbraucher relevanten Influencer, die gegen europäisches Verbraucherschutzrecht verstoßen?

Die Landesregierung hat keine Erkenntnisse darüber, welche Influencer speziell für niedersächsische Verbraucherinnen und Verbraucher relevant sein könnten. Eine Differenzierung nach Bundesländern scheint hierbei aus Sicht der Landesregierung schwierig.

2. Welche Maßnahmen hat die Landesregierung ergriffen oder plant sie zu ergreifen, um auch gegenüber Influencern das geltende Verbraucherschutzrecht durchzusetzen?

Die deutschen Überwachungsbehörden im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes haben bereits im Jahr 2013 auf den Trend des zunehmenden Internethandels mit Lebensmitteln, Futtermitteln, Kosmetika und Bedarfsgegenständen reagiert und die von den Bundesländern finanzierte gemeinsame Zentralstelle „Kontrolle der im Internet gehandelten Erzeugnisse des LFGB und Tabakerzeugnisse“, kurz G@ZIELT, eingerichtet. Diese identifiziert stichprobenartig Angebote risikobehafteter Lebensmittel und nicht erlaubter gesundheitsbezogener Werbeaussagen sowie nicht registrierter Lebensmittelunternehmen und gibt die Rechercheergebnisse an die Überwachungsbehörden der Bundesländer weiter.

3. Werden bei Verstößen gegen Verbraucherschutzrecht durch niedersächsische Behörden gegenüber Influencern dieselben Maßstäbe angelegt wie gegenüber Unternehmen, die außerhalb des Internets tätig sind?

Ja, vergleichbare Fälle müssen gleich behandelt werden.

4. Welche Maßnahmen hat die Landesregierung ergriffen oder plant sie zu ergreifen, um niedersächsische Verbraucherinnen und Verbraucher vor Aktivitäten von Influencern zu schützen, die förderlich für eine ungesunde Lebensweise oder gefährliche Aktivitäten sind?

Die Maßnahmen richten sich immer nach den Umständen des Einzelfalls. Beispielsweise hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 10.11.2023 per Erlass die kommunalen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörden in Niedersachsen aufgefordert, das weitere Inverkehrbringen von Produkten der sogenannten Hot-Chip-Challenge chargenunabhängig vorsorglich zu unterbinden, um den Verbraucherschutz sicherzustellen und Gesundheitsgefährdungen zu verhüten. Die kommunalen Überwachungsbehörden wurden darum gebeten, bei Auffinden der Ware im Handel entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

5. Welche besonderen Maßnahmen hat die Landesregierung ergriffen oder plant sie zu ergreifen, um die in vielen Fällen minderjährigen Follower der Influencer zu schützen?

§ 5 Abs. 1 S. 1 Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) sieht vor, dass Anbieter, sofern sie Angebote, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, verbreiten oder zugänglich machen, dafür Sorge zu tragen haben, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen sie üblicherweise nicht wahrnehmen. Der JMStV adressiert die Anbieter von Inhalten, also in diesem Fall die Influencer selbst. Nach der mit dem 6. Medienänderungsstaatsvertrag (MÄStV) geplanten Novellierung soll der technische Jugendmedienschutz dahin gehend verbessert werden, dass auch Anbieter von gängigen Betriebssystemen verpflichtet werden, eine Jugendschutzvorrichtung vorzuhalten, die in einfacher, leicht zugänglicher und abgesicherter Weise aktiviert, deaktiviert und angepasst werden kann. Der gesetzliche Jugendmedienschutz stößt jedoch oft an Grenzen, wenn Eltern oder andere Personen mit Erziehungsverantwortung Minderjährige bei der Mediennutzung nicht begleiten.

6. Welche Folgen, etwa für den deutschen Fiskus, hat die Verschleierung einer gewerblichen Tätigkeit durch Influencer? Ist diese Verschleierung auch bei in Niedersachsen tätigen Influencern zu beobachten? Falls ja, in welchem Umfang?

Die Verschleierung der vorgenannten Tätigkeit führt zu Steuereinbußen bei der Einkommensteuer, Gewerbesteuer und Umsatzsteuer.

Die Landesregierung geht davon aus, dass Influencerinnen und Influencer ihre Tätigkeiten bundesweit steuerlich nicht immer erklären oder nicht immer vollständig erklären. Für Niedersachsen gelten insoweit keine Besonderheiten.

Influencerinnen und Influencer sind gesetzlich verpflichtet, zwecks Identifizierung der handelnden Personen auch in den sozialen Medien ein Impressum anzugeben. Allerdings kommen nicht alle Influencerinnen und Influencer dieser Verpflichtung nach. Zum Beispiel geben sie oftmals die Adresse einer Agentur an. Außerdem treten sie in den sozialen Medien häufig nicht unter ihrem tatsächlichen Namen, sondern unter selbst gewählten Pseudonymen auf. Die korrekte Erfüllung der Impressumspflicht der Influencerinnen und Influencer kann i. d. R. nur schwer durchgesetzt werden, weil die Unternehmen, die die sozialen Medien betreiben, in Deutschland weder ihren Sitz noch eine Betriebsstätte haben und sich somit den deutschen Gesetzen leicht entziehen können.

Aufgrund der beschriebenen Intransparenz ist die Gefahr von Steuerausfällen in diesem Bereich gegeben. Dies ergibt sich auch aus den steuerlichen Mehrergebnissen, die aus der Auswertung von Kontrollmaterial resultieren. Seit dem Jahr 2019 wurden insgesamt 29 prüfungswürdige Fälle an die Finanzämter zur Auswertung weitergeleitet. Davon wurden bisher zwölf Fälle (sieben mit und fünf ohne Erfolg) ausgewertet. Das erzielte Mehrergebnis beträgt 36 793 Euro (Stand 17.04.2024).

Die in den sozialen Medien tätigen Influencerinnen und Influencer lassen sich nicht systematisch ermitteln. Aus den im Internet veröffentlichten Daten ergeben sich häufig weder die tatsächliche Identität der Influencerinnen und Influencer noch deren Einnahmen und deren Ort der Tätigkeit, der für die Feststellung des örtlich zuständigen Finanzamts wichtig ist.

Die Anzahl der Influencerinnen und Influencer, die ihre steuerlichen Verhältnisse nicht oder nicht zutreffend erklären, ist nicht bekannt und eine Schätzung nicht möglich.

7. Welche Maßnahmen hat die Landesregierung ergriffen oder plant sie zu ergreifen, um auch gegenüber Influencern die gegebenenfalls vorgeschriebene Anmeldung eines Gewerbes durchzusetzen?

Aus gewerberechtlicher Sicht ist in der Regel immer dann eine gewerbliche Tätigkeit anzunehmen, wenn die Influencer-Tätigkeit auf Dauer und mit einer Gewinnerzielungsabsicht angelegt ist. Damit würde dieser Personenkreis nach § 14 Gewerbeordnung (GewO) der Gewerbeanzeigepflicht unterliegen.

Wird eine solche Gewerbebeanmeldung nicht abgegeben, hat die zuständige Gewerbebehörde die Möglichkeit, die anzeigepflichtige Person mittels Verwaltungsakt aufzufordern, die Gewerbebeanmeldung nach § 14 GewO nachzuholen und gegebenenfalls im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchzusetzen. Bei Nichtbefolgung kann dieser Verwaltungsakt zwangsweise - z. B. mittels Zwangsgeld - durchgesetzt werden.

Darüber hinaus handelt diejenige Person, die ein anzeigepflichtiges Gewerbe ausübt, ohne der Anzeigepflicht nachzukommen, gemäß § 146 Abs. 2 GewO ordnungswidrig. Diese Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 1 000 Euro belegt werden.

8. Nach Angaben der EU erzielen die meisten Influencer Gewinne mit ihren Posts. Wie hoch waren die Einkommensteuern, die niedersächsischen Finanzbehörden in den vergangenen drei Jahren aus den Gewinnen von Influencern zugeflossen sind (bitte jahresweise Angaben)?

Die Einkommensteuern, die niedersächsischen Finanzämtern in den vergangenen drei Jahren aus den Gewinnen von Influencerinnen und Influencern zugeflossen sind, sind nicht ermittelbar. Dazu werden keine Aufzeichnungen geführt.

Neben ihren Einkünften aus gewerblicher Tätigkeit können Influencerinnen und Influencer auch noch Einkünfte anderer Art haben, die sich auf die Höhe der gezahlten Einkommensteuer auswirken. Ein Teil der Influencerinnen und Influencer erzielt im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit zumindest auch Einnahmen aus angebotenen Dienstleistungen oder aus dem Verkauf eigener Produkte. Viele von ihnen gehen hauptberuflich noch einer anderen Tätigkeit nach.

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass sich im Fall der Zusammenveranlagung von Influencerinnen und Influencern mit einer anderen steuerpflichtigen Person auch deren Einkünfte auf die Höhe der Einkommensteuer auswirken.

9. Welche Maßnahmen hat die Landesregierung ergriffen oder plant sie zu ergreifen, um die Einkommensteuerpflicht von Influencern konsequent durchzusetzen?

Das Bundesministerium der Finanzen hat in Zusammenarbeit mit den Ländern einen Leitfaden für Influencerinnen und Influencer über deren steuerliche Verpflichtungen entwickelt. Er steht sowohl auf der Internetseite des Bundesministeriums der Finanzen als auch auf der Internetseite des Landesamts für Steuern Niedersachsen zum Download zur Verfügung.

Das Prüffeld „Influencer“ wird derzeit von der Task-Force des Landesamtes für Steuern Niedersachsen in Zusammenarbeit mit den Steueraufsichtsstellen anderer Länder überwacht. Die Task-Force leitet hieraus prüfungswürdige Fälle als Kontrollmaterial an die niedersächsischen Finanzämter zur Auswertung weiter.

In Bezug auf die Ergebnisse dieser Auswertungen nehme ich Bezug auf die Antwort auf Frage 6.