



Rat der
Europäischen Union

105963/EU XXV. GP
Eingelangt am 01/06/16

Brüssel, den 1. Juni 2016
(OR. en)

9727/16

MI 410
COMPET 351
DIGIT 66
IND 127
TELECOM 111
PI 68
AUDIO 75
JUSTCIV 159

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	26. Mai 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 288 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Online-Plattformen im digitalen Binnenmarkt Chancen und Herausforderungen für Europa

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 288 final.

Anl.: COM(2016) 288 final

Brüssel, den 25.5.2016
COM(2016) 288 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Online-Plattformen im digitalen Binnenmarkt
Chancen und Herausforderungen für Europa**

{SWD(2016) 172 final}

1. EINLEITUNG

Online-Plattformen haben die digitale Wirtschaft in den letzten zwei Jahrzehnten revolutioniert und bringen in der heutigen digitalen Gesellschaft viele Vorteile mit sich. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der „digitalen Wertschöpfung“, die das künftige Wirtschaftswachstum in der EU unterstützt, und sind damit von größter Bedeutung für das effiziente Funktionieren des digitalen Binnenmarktes.

In ihrer Mitteilung über eine Strategie für den digitalen Binnenmarkt¹ verpflichtete sich die Kommission, die Rolle von Online-Plattformen, insbesondere in der Wirtschaft des Teilens („Sharing Economy“), und Online-Mittlern umfassend zu untersuchen. In der Folge führte die Kommission eine Reihe von Workshops und Studien² und eine breit angelegte öffentliche Konsultation durch, zu der zahlreiche Beiträge eingingen.

Die vorliegende Mitteilung verfolgt zwei Ziele:

1. Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse der Untersuchung von Online-Plattformen;
2. Vermittlung des Standpunkts der Kommission zu den mit Online-Plattformen einhergehenden Innovationsmöglichkeiten und regulatorischen Herausforderungen sowie Entwicklung eines Konzepts zur Förderung ihrer Weiterentwicklung.

Der Mitteilung sind ein Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen und ein zusammenfassender Bericht über die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation beigelegt, die eine zusätzliche Analyse- und Faktengrundlage zur Begleitung der nachfolgenden Vorschläge liefern³.

2. ZUNEHMENDE BEDEUTUNG VON ONLINE-PLATTFORMEN IN DER DIGITALEN WIRTSCHAFT

Es gibt unterschiedliche Arten von Online-Plattformen unterschiedlicher Größe, die sich nach wie vor in einem in anderen Wirtschaftszweigen ungekannten Tempo weiterentwickeln. Sie decken ein breites Spektrum ab⁴ – von Online-Werbepattformen und -Märkten über Suchmaschinen, soziale Medien und Plattformen zur Verbreitung von kreativen Inhalten und Apps bis hin zu Kommunikationsdiensten, Zahlungssystemen und Plattformen für die partizipative Wirtschaft.

¹ COM(2015) 192 final.

² Dazu zählen eine wirtschaftliche Studie über Online-Plattformen der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission, zwei Eurobarometer-Studien zur Wirkung von Online-Plattformen, eine vom Europäischen Zentrum für politische Strategie organisierte Anhörung zu Online-Plattformen sowie die Schlussfolgerungen aus zahlreichen Interaktionen zwischen Wissenschaftlern und Interessenträgern, die in das Begleitpapier der Kommissionsdienststellen zu dieser Mitteilung einfließen. Weitere Studien folgen in der zweiten Hälfte des Jahres 2016.

³ SWD(2016) 172 final.

⁴ Beispiele: Google AdSense, DoubleClick, eBay und Amazon, Google und Bing, Facebook und YouTube, Google Play und App Store, Facebook Messenger, PayPal, Zalando und Uber.

Wichtige und besondere Merkmale aller Online-Plattformen:

- Möglichkeit zur Schaffung und Gestaltung neuer und Übernahme klassischer Märkte sowie Schaffung neuer Beteiligungs- und Geschäftsformen durch Sammlung, Verarbeitung und Aufbereitung großer Datenmengen;
- Vielseitigkeit der Märkte mit unterschiedlichen Möglichkeiten zur Kontrolle der direkten Interaktion zwischen Nutzergruppen;
- Nutzung von „Netzwerkeffekten“ in Fällen, in denen der Wert eines Dienstes mit wachsender Nutzerzahl steigt;
- Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien für den direkten und einfachen Zugang zu Nutzern;
- Schlüsselrolle bei der digitalen Wertschöpfung durch Erfassung großer Datenmengen, Erleichterung neuer Unternehmungen und Schaffung strategischer Abhängigkeiten.

Diese Merkmale von Online-Plattformen haben der digitalen Wirtschaft und Gesellschaft wichtige Vorteile gebracht. Online-Plattformen erleichtern Effizienzgewinne und fördern die datengesteuerte Innovation⁵. Durch die Erhöhung des Angebots für die Verbraucher tragen sie zur Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und zur Steigerung des Verbraucherwohls bei.

Online-Plattformen bieten die Möglichkeit der stärkeren Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in Gesellschaft und Demokratie. Sie erleichtern – insbesondere jüngeren Menschen⁶ und grenzüberschreitend⁷ – den Zugang zu Informationen.

Die wachsende Bedeutung der digitalen Wirtschaft in Kombination mit der Vielfalt und Schnelllebigkeit der Plattformen stellt Politik und Gesetzgeber jedoch vor neue Herausforderungen. In dieser Mitteilung werden sowohl die Aspekte Innovation und Wachstum als auch regulatorische Herausforderungen angesprochen.

⁵ Zu den Möglichkeiten der datengesteuerten Innovation siehe auch die Mitteilung der Europäischen Kommission „Für eine florierende datengesteuerte Wirtschaft“, COM(2014) 442 final.

⁶ Einzelheiten dazu im Bericht über die öffentliche Konsultation 2015 zur Unionsbürgerschaft: „EU Citizenship: Share your opinion on our common values, rights and democratic participation“ (http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2015_public_consultation_booklet_en.pdf), S. 10. Die mit Abstand größte Gruppe unter den 2 170 Befragten war die Altersgruppe der 18–30-Jährigen (29 %). Siehe auch: Eurobarometer-Umfrage zur Nutzung von Medien in der EU – Herbst 2014.

⁷ Neun von zehn Teilnehmern/Teilnehmerinnen (91 %) an der öffentlichen Konsultation zur Unionsbürgerschaft äußerten die Ansicht, dass der Zugang zu politischen Informationen über Grenzen hinweg EU-Bürgerinnen und -Bürgern erlauben würde, sich eine klarere Meinung zu Themen zu bilden, die für die Demokratie in Europa von Belang sind. http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2015_public_consultation_booklet_en.pdf, S. 10.

3. SCHAFFUNG GEEIGNETER AUSGANGSBEDINGUNGEN FÜR EINRICHTUNG, FESTIGUNG UND WACHSTUM NEUER ONLINE-PLATTFORMEN

Eine Reihe weltweit wettbewerbsfähiger Plattformen haben ihren Ursprung in Europa, beispielsweise Skyscanner und BlaBlaCar. Insgesamt entfallen derzeit jedoch nur 4 % der gesamten Marktkapitalisierung der größten Online-Plattformen auf die EU – die überwiegende Mehrheit der Plattformen stammt aus den USA und Asien⁸.

Die Branche bietet europäischen Start-ups, aber auch etablierten Marktteilnehmern zahlreiche Innovationsmöglichkeiten zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle, Produkte und Dienstleistungen. Europa hat eine lebendige Start-up-Landschaft mit dynamischen Unternehmern, die gezielt neue Geschäftsfelder in der partizipativen Wirtschaft sowie in den Bereichen Energie, Gesundheit, Bankwesen und kreative Inhalte, um nur einige zu nennen, erschließen. So entfallen beispielsweise 30 % des weltweiten Gesamtumsatzes führender App-Plattformen auf Apps europäischer Entwickler⁹.

Die Schaffung der richtigen Rahmenbedingungen und eines geeigneten Umfelds ist wichtig, damit in Europa neue Online-Plattformen entstehen, wachsen und sich etablieren können.

In erster Linie ist dazu die Schaffung eines funktionierenden digitalen Binnenmarktes notwendig. Hindernisse müssen beseitigt werden, damit Unternehmen in Europa schnell Fuß fassen und nicht abwandern. Die Europäische Agenda für die partizipative Wirtschaft bietet in diesem Zusammenhang bereits Orientierungshilfen zu geltenden EU-Rechtsvorschriften und unterbreitet den Mitgliedstaaten Empfehlungen mit dem Ziel der Förderung einer ausgewogenen Entwicklung der partizipativen Wirtschaft.

Die vor kurzem angenommene Strategie zur Digitalisierung der europäischen Industrie¹⁰ schlägt eine Reihe von Maßnahmen vor, die zur Erreichung dieser Ziele beitragen können. Dazu zählen Investitionen in erstklassige Daten- und -Recheninfrastrukturen für Wissenschaft und Innovation mit einem geschätzten Volumen von 50 Mrd. EUR an öffentlichen und privaten Mitteln für den Ausbau der europäischen digitalen Innovationskapazitäten. Außerdem enthält das Paket Maßnahmen zur Straffung von Normung und Standardisierung, mit denen die notwendige grenz- und bereichsübergreifende Interoperabilität gefördert werden soll.

Mehrere Initiativen im Forschungsbereich und gezielte Fördermaßnahmen unterstützen bereits die Entstehung innovativer plattformbasierter Ökosysteme. So werden beispielsweise die Bereitstellung von Breitband-Internetdiensten in der gesamten EU¹¹ und offene Dienstplattformen¹² gefördert. In diesem Zusammenhang hält die Kommission die Erörterung der Frage für notwendig, wie das Internet der Zukunft, insbesondere mit

⁸ Siehe SWD(2016) 172 final.

⁹ Plum (2016), A policy toolkit for the app economy — where online meets offline.

¹⁰ Siehe: Mitteilung der Europäischen Kommission „Digitalisierung der europäischen Industrie – die Chancen des digitalen Binnenmarkts in vollem Umfang nutzen“, COM(2016) 180 final.

¹¹ Die digitale Infrastruktur ist einer der Schlüsselsektoren, die als Schwerpunkt des Europäischen Fonds für strategische Investitionen ermittelt wurden: <http://www.eib.org/efsi/what-is-efsi/index.htm>. Innovation und Forschung und die digitale Agenda sind zudem zwei der vier vorrangigen Bereiche für Investitionen (einschließlich Infrastruktur) im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/.

¹² Ein Beispiel ist FIWARE, ein Projekt zur Entwicklung eines quelloffenen Software-Ökosystems, das im Rahmen des EU-Projekts „Internet der Zukunft“ unterstützt wird. Ziel des Projekts ist „die Schaffung eines offenen, nachhaltigen Ökosystems nach öffentlichen, lizenzgebührenfreien und anwendungsgesteuerten Softwareplattform-Standards, das die Entwicklung neuer intelligenter Anwendungen in zahlreichen Sektoren erleichtert“. <https://www.fiware.org/>.

Unterstützung des Programms „Horizont 2020“¹³, zu einem starken, offenen, nutzerorientierten, interoperablen und plattformbasierten Ökosystem entwickelt werden kann.

Projekte wie die Initiative „Startup Europe“¹⁴ fördern mit Beratung und Finanzierung die Möglichkeiten junger Unternehmen, sich zu erproben und zu expandieren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Online-Plattformen die digitale Wertschöpfung und damit das Wirtschaftswachstum im digitalen Binnenmarkt fördern. Sie sind inzwischen so wichtig, dass Europa wirtschaftlich und strategisch dazu gezwungen ist, die Entstehung neuer wettbewerbsfähiger Plattformen in der EU zu erleichtern und zu unterstützen.

4. EIN AUSGEWOGENER REGELUNGSRAHMEN FÜR ONLINE-PLATTFORMEN IM DIGITALEN BINNENMARKT

Angemessen für die digitale Wirtschaft ist ein Regelungsrahmen, der die nachhaltige Entwicklung und die Ausweitung des Geschäftsmodells der Online-Plattformen in Europa fördert.

Zunächst fällt unmittelbar auf, dass Europa mit 28 verschiedenen Regelwerken für Online-Plattformen in einem Binnenmarkt nicht in den Genuss sämtlicher Vorteile der Plattformwirtschaft kommen und das Wachstum europäischer Plattform-Start-ups anregen kann. Unterschiedliche nationale oder sogar lokale Vorschriften für Online-Plattformen führen zu Rechtsunsicherheit bei Wirtschaftsakteuren, schränken die Verfügbarkeit digitaler Dienste ein und stiften Verwirrung bei Verbrauchern und Unternehmen. Harmonisierte Vorschriften auf EU-Ebene wie die vor kurzem angenommene Datenschutz-Grundverordnung¹⁵ und die Richtlinie über die Netz- und Informationssicherheit¹⁶ sind daher wichtig zur Förderung des Wachstums und der schnellen Ausweitung innovativer Plattformen.

Zweitens unterliegen Online-Plattformen den geltenden EU-Rechtsvorschriften zu Wettbewerb, Verbraucherschutz, Schutz personenbezogener Daten und Freiheiten des Binnenmarktes. Die Einhaltung dieser Regeln durch alle Marktteilnehmer – auch Plattformen – ist von grundlegender Bedeutung, damit alle Akteure faire Wettbewerbsbedingungen vorfinden. Dies schafft die Voraussetzungen für einen vertrauensvollen Umgang mit Online-Plattformen sowohl für Unternehmen als auch die breite Öffentlichkeit.

Eine wirksame Durchsetzung ist in diesem Zusammenhang entscheidend. Der grenzüberschreitende Charakter der Plattformen erfordert eine gute Zusammenarbeit der zuständigen Behörden, so wie dies bei der Überarbeitung der Verordnung über die

¹³ Die Kommission bereitet eine Forschungsinitiative zum Internet der nächsten Generation vor und plant in diesem Zusammenhang auch eine öffentliche Konsultation.

¹⁴ Siehe: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/startup-europe>.

¹⁵ Verordnung (EU) Nr. 2016/679.

¹⁶ Vom Europäischen Parlament und vom Rat am 7. Dezember 2015 auf Vorschlag der Kommission von 2013 gebilligt: COM(2013) 048 final – 2013/0027 (COD).

Zusammenarbeit im Verbraucherschutz¹⁷ und in der Datenschutz-Grundverordnung angestrebt und vorgesehen wurde. Ein kritischer Punkt wird auch die Fähigkeit der Behörden sein, angemessen auf neue und möglicherweise störende Markt- und Technologieentwicklungen und Geschäftsmodelle zu reagieren. Im Rahmen der breiter angelegten Maßnahmen zur Entwicklung eines datengesteuerten öffentlichen Sektors¹⁸ sind insbesondere Investitionen in neue Technologie – etwa zur Auswertung großer Datenmengen – erforderlich, um den Behörden die Sammlung detaillierterer Informationen über Online-Plattform-Ökosysteme¹⁹ zu ermöglichen. Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und den Plattformen weiterhin prüfen, wie diese Ziele am besten erreicht werden können.

Drittens können die Plattformen ihre innovationsfördernde Rolle nur wahrnehmen, wenn mit auf EU-Ebene vorgeschlagenen regulatorischen Maßnahmen künftig nur konkrete Probleme behandelt werden, die im Zusammenhang mit einer bestimmten Art oder Aktivität von Online-Plattformen ermittelt wurden. Dies stünde auch im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung. Bei einem solchen problemorientierten Ansatz sollte zunächst untersucht werden, ob der bestehende Rechtsrahmen immer noch angemessen ist. In der partizipativen Wirtschaft etwa könnten Regelungen, die für klassische und häufig lokal erbrachte Dienstleistungen eingeführt wurden, Geschäftsmodellen für Online-Plattformen im Weg stehen. Dieser Aspekt wird in Kürze in der Mitteilung der Kommission über die partizipative Wirtschaft behandelt.

Und nicht zuletzt wären auch grundsatzbasierte²⁰ Selbst- oder Koregulierungsmaßnahmen und brancheneigene Instrumente zur Einhaltung der rechtlichen Anforderungen – flankiert durch angemessene Kontrollmechanismen – denkbar. Sie könnten genau das richtige Gleichgewicht zwischen Vorhersehbarkeit, Flexibilität, Effizienz und dem Erfordernis der Entwicklung zukunftsfähiger Lösungen schaffen, sofern sie angemessen überwacht werden.

Folgende Faustregeln gelten bei der Erarbeitung von Lösungen für mit Online-Plattformen zusammenhängende Probleme:

- **gleiche Ausgangsbedingungen für vergleichbare digitale Dienste;**
- **verantwortungsvolles Management von Online-Plattformen zum Schutz der Grundwerte;**
- **Transparenz und Fairness zur Erhaltung des Nutzervertrauens und der Innovationsfähigkeit;**

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 2006/2004.

¹⁸ OECD Ministererklärung von Helsinki 2015: „Wir streben eine systematische Nutzung von neuen digitalen Instrumenten und Massendaten an, um einen datengesteuerten öffentlichen Sektor begründen zu können.“, siehe: <http://www.oecd.org/governance/ministerial/chair-summary-2015.pdf>.

¹⁹ Arbeitspapier des Instituts für technologische Zukunftsforschung der Gemeinsamen Forschungsstelle zur digitalen Wirtschaft, „An economic policy perspective on online platforms“, 2016.

²⁰ Die Kommission hat bereits entsprechende bewährte Verfahren veröffentlicht: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/principles-better-self-and-co-regulation-and-establishment-community-practice>.

- **offene und diskriminierungsfreie Märkte in einer datengesteuerten Wirtschaft.**

Im nächsten Abschnitt wird dargelegt, wie die Kommission diese Grundsätze politisch umzusetzen gedenkt.

5. UMSETZUNG DER WICHTIGSTEN GRUNDSÄTZE FÜR DIE ENTWICKLUNG VON PLATTFORMEN IN DER EU

i) Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen für vergleichbare digitale Dienste

„Over-the-top-Messaging (OTT) wird im Jahr 2020 voraussichtlich 90 % des gesamten Marktes für Nachrichtenübermittlung ausmachen²¹.

In der öffentlichen Konsultation zur Bewertung und Überprüfung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation äußerte die Mehrheit der Teilnehmer – darunter Mitgliedstaaten, Betreiberverbände, die meisten etablierten Betreiber und Anbieter – die Ansicht, dass OTT-Dienste klassische Telekommunikationsdienste funktional ersetzen könnten²².

Konsultationsteilnehmer unterschiedlicher Interessengruppen schlugen vor, sich auf die besonderen Aktivitäten von Online-Plattformen zu konzentrieren und faire Ausgangsbedingungen zu gewährleisten²³.

Plattformbasierte Geschäftsmodelle machen etablierten Marktteilnehmern Konkurrenz und spornen sie zu Innovationen und höheren Leistungen an. Viele Online-Plattformen haben sich herkömmliche Geschäftsmodelle zu eigen gemacht und bieten Dienstleistungen an, die von den Verbrauchern inzwischen als Ersatz für klassische Dienstleistungen wahrgenommen werden. Ein Beispiel dafür sind OTT-Diensteanbieter, die im Bereich der Online-Kommunikation zunehmend mit alteingesessenen Telekom-Anbietern²⁴ in Wettbewerb treten. Diese neuen Dienste unterliegen jedoch nicht denselben Regeln wie klassische Telekommunikationsdienste.

Was als „vergleichbar“ angesehen wird, kann je nach politischem Kontext variieren. Für bestimmte Zwecke (z. B. Sicherheit und Vertraulichkeit der Kommunikation) kann es erforderlich sein, alle Dienste zu berücksichtigen, die die interaktive Kommunikation zwischen ihren Nutzern ermöglichen; für andere Zwecke könnte es sein, dass Endnutzer Garantien wie zugesagte Dienstqualität oder nahtlose Verbindung zwischen verschiedenen

²¹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL_STU\(2015\)569979_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL_STU(2015)569979_EN.pdf).

²² Zusammenfassung des Berichts: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=15294.

²³ Siehe zusammenfassender Bericht über die öffentliche Konsultation zu Online-Plattformen.

²⁴ Einige dieser elektronischen Kommunikationsdienste (deren Geschäftsmodell z. B. auf Einnahmen aus Werbung oder Datenerhebung basiert) zeigen typische Merkmale von Plattformen, d. h. sie sind auf vielseitigen Märkten aktiv und profitieren von „Netzwerkeffekten“.

Diensteanbietern mit der Nutzung öffentlicher Ressourcen wie Telefonnummern assoziieren.

Die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen in den einschlägigen Bereichen sollte im digitalen Binnenmarkt im Vordergrund stehen. Dazu bedarf es einer Vereinfachung, Modernisierung und Straffung des bestehenden Rechtsrahmens. Eine unverhältnismäßig hohe Belastung neuer oder klassischer Geschäftsmodelle ist dabei jedoch zu vermeiden.

Als allgemeiner Grundsatz gilt, dass vergleichbare digitale Dienste denselben oder vergleichbaren Regeln unterliegen sollten, wobei zu prüfen ist, ob Anwendungsbereich und Umfang bestehender Rechtsvorschriften eingeschränkt werden können. Im Rahmen der **Reform des EU-Telekommunikationsrechts, die noch 2016 abgeschlossen werden soll**, erwägt die Kommission eine gezielte Kombination von Vorschlägen mit einem gewissen Grad an Deregulierung, wobei sie auch bestimmte Vorschriften berücksichtigt, die derzeit nur auf klassische elektronische Kommunikationsdienste anwendbar sind, wie z. B. bestimmte Universaldienstverpflichtungen. Auf alle relevanten und vergleichbaren Dienste (auch wenn diese von OTT-Anbietern erbracht werden) könnten im Bedarfsfall einige wenige kommunikationsspezifische Regeln angewandt werden.

Im Rahmen der **Überprüfung der e-Datenschutz-Richtlinie 2016** zieht die Kommission eine Vereinfachung und Anpassung ihres Anwendungsbereichs in Betracht und erwägt, einige Bestimmungen der Richtlinie (beispielsweise zu Vertraulichkeit) auch auf OTT-Internetkommunikationsdienste anzuwenden.

ii)

Verantwortungsv

olles Management von Online-Plattformen

Jeder dritte Internetnutzer ist ein Kind²⁵. Verglichen mit 2010 ist die Wahrscheinlichkeit für Kinder im Alter von 11 bis 16 Jahren nun bis zu 20 % höher, mit Hassbotschaften konfrontiert zu werden. Auch die Gefahr, dass sie im Internet auf nicht jugendfreie, aber dennoch öffentlich zugängliche Inhalte stoßen, ist heutzutage höher (im Vereinigten Königreich waren auf 23 von 25 der am häufigsten besuchten Websites für Erwachsene Pornovideos sofort, kostenlos und ohne Beschränkung zugänglich).²⁶

Die britische Stiftung „Internet Watch Foundation“ ermittelte allein im Jahr 2015 68 092 weltweit gehostete eindeutige URLs mit Darstellungen sexuellen Kindesmissbrauchs.²⁷

Rund drei Viertel aller Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation – darunter mehrheitlich Verbraucher/-innen, Bürger/-innen und Unternehmen – forderten mehr Transparenz in Bezug auf die Politik zu Plattforminhalten. Mehr als zwei Drittel vertraten die Auffassung,

²⁵ „One in Three: Internet Governance and Children’s Rights“, Sonia Livingstone, John Carr und Jasmina Byrne, November 2015.

²⁶ Umfrage von EU Kids Online [www.eukidsonline.net/]. Im Vereinigten Königreich stellte die Behörde für Fernsehen auf Abruf fest, dass allein in einem Monat mindestens 44 000 Kinder im Grundschulalter eine Website für Erwachsene besucht hatten. Bericht von 2014: „For adults only? Underage access to online porn“.

²⁷ IWF-Jahresbericht 2015 [<https://www.iwf.org.uk/about-iwf/news/post/444-iwf-announce-record-reports-of-child-sexual-abuse-online>]. Untersuchungen zufolge waren 69 % der Opfer 10 Jahre oder jünger und 1 788 Opfer 2 Jahre oder jünger.

dass unterschiedliche Kategorien illegaler Inhalte unterschiedliche politische Ansätze in Bezug auf Melde- und Abhilfeverfahren erfordern.

Seit Juli 2015 werden minütlich über 400 Stunden an Videomaterial auf YouTube hochgeladen²⁸. In ihren Beiträgen zur öffentlichen Konsultation beklagten Rechteinhaber aus verschiedenen Branchen (Bild und Ton, Presse und Verlagswesen, Rundfunk und Fernsehen) die teils illegale, teils missbräuchliche Nutzung ihrer Inhalte durch Online-Plattformen (fehlende Genehmigung oder Lizenzvereinbarungen mit missbräuchlichen Vertragsklauseln).

Der Zugang zu Informationen und Inhalten erfolgt in vielen Teilen der Gesellschaft zunehmend über Plattformen. Diese Rolle bringt notwendigerweise eine größere Verantwortung mit sich.

Als die derzeitige Haftungsregelung für Anbieter von Vermittlungsdiensten in der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr festgelegt wurde, bestanden Online-Plattformen noch nicht in dem Umfang und der Art wie heute. Durch die Richtlinie wurde jedoch ein technologieunabhängiges rechtliches Umfeld geschaffen, das die Weiterentwicklung von Plattformen erheblich vereinfacht hat. Zum Teil liegt dies daran, dass bestimmte Arten von Online-Plattformen einheitlich von der Haftung für rechtswidrige Inhalte und Aktivitäten im Netz befreit wurden, die sich ihrer Kenntnis und Kontrolle entziehen²⁹. Im Rahmen der Konsultation wurden zwar Bedenken hinsichtlich der Haftung geäußert; die allgemeinen Grundsätze der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr³⁰ fanden jedoch breite Zustimmung.

Vor diesem Hintergrund wird die Kommission eine ausgewogene und vorhersehbare Haftungsregelung für Online-Plattformen aufrechterhalten. Dies ist von entscheidender Bedeutung für die weitere Entwicklung der digitalen Wirtschaft in der EU und für die Mobilisierung von Investitionen in Plattform-Ökosysteme. Gleichzeitig wurden Probleme in Bezug auf rechtswidrige und schädliche Inhalte und Aktivitäten im Internet ermittelt, die beseitigt werden müssen, wenn das Konzept langfristig aufgehen soll.

Erstens betrifft dies die Verbreitung von jugendgefährdenden Inhalten und Hassreden auf Videoplattformen. Kinder werden auf Videoplattformen zunehmend mit schädlichen Inhalten konfrontiert³¹, wobei die Aufstachelung zu Gewalt oder Hass durch audiovisuelle Materialien im Internet ein besonders akutes Problem darstellt. Die Kommission wird diesem Problem mit sektorspezifischer Regulierung im Rahmen der Änderung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste entgegenwirken.

Zweitens bereitet die Aufteilung von Einnahmen für die Nutzung urheberrechtlich geschützter Inhalte Probleme. Durch neue Formen der Verbreitung von Online-Inhalten werden urheberrechtlich geschützte Inhalte, die von Endnutzern hochgeladen werden,

²⁸ Siehe: <http://www.statista.com/statistics/259477/hours-of-video-uploaded-to-youtube-every-minute/>.

²⁹ Richtlinie 2000/31/EG.

³⁰ Die große Mehrheit der Einzelnutzer, Hochlader von Inhalten und Anbieter von Vermittlungsdiensten erachten die derzeitige Haftungsregelung als angemessen, während die mit dem aktuellen System unzufriedenen Konsultationsteilnehmer (Rechteinhaber, deren Verbände und Meldungsanbieter) dessen Klarheit oder Umsetzung bemängeln (zusammenfassender Bericht über die öffentliche Konsultation zu Online-Plattformen).

³¹ EU Kids Online: <http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/EUKidsOnline/EU%20Kids%20III/Reports/Intheirownwords020213.pdf>.

gegebenenfalls öffentlich zugänglich. Diese Dienste erfreuen sich wachsender Beliebtheit und ziehen wirtschaftlichen Nutzen aus der Verbreitung von Inhalten – es wächst allerdings die Besorgnis darüber, ob der von ihnen erwirtschaftete Gewinn fair zwischen Verteilern und Rechteinhabern aufgeteilt wird. Die Kommission will hier mit sektorspezifischer Regulierung im Bereich des Urheberrechts Abhilfe schaffen. Sie wird sich darüber hinaus mit dem Problem der gerechten Vergütung von Urhebern durch Dritte – beispielsweise Online-Plattformen –, die ihre Inhalte verwenden, beschäftigen³². Im Zusammenhang mit der Bewertung und Reform der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums wird die Kommission prüfen, inwieweit Vermittler zum Schutz der Rechte des geistigen Eigentums beitragen können – etwa in Bezug auf nachgeahmte Waren – und eine Änderung des einschlägigen Durchsetzungsrahmens in Betracht ziehen. Die Kommission wird auch weiterhin bei der Einrichtung und Anwendung von Mechanismen der freiwilligen Zusammenarbeit auf die Plattformen zugehen, um im Einklang mit dem Grundsatz „Follow the money“ diejenigen, die sich gewerbsmäßige Verletzungen der Rechte des geistigen Eigentums zuschulden kommen lassen, von den Einnahmequellen ihrer illegalen Tätigkeiten abzuschneiden.

Drittens gilt es, alle Arten von Online-Plattformen für Probleme wie Aufstachelung zum Terrorismus, sexueller Missbrauch von Kindern und Hassreden zu sensibilisieren, damit diese freiwillige und wirksame Maßnahmen zum Schutz der Nutzer vor rechtswidrigen oder schädlichen Inhalten treffen. Die Branche hat in diesem Bereich bereits viele lobenswerte Initiativen ergriffen. Verschiedene Interessengruppen bemühen sich um gemeinsame Lösungen auf freiwilliger Basis zur Erkennung und Bekämpfung illegaler oder schädlicher Inhalte im Internet wie etwa im Dialog mit IT-Unternehmen im Hinblick auf einen Verhaltenskodex gegen Hassreden im Internet, im EU-Internetforum zu terroristischen Inhalten und in der CEO-Koalition für die Online-Sicherheit von Kindern. Online-Plattformen entwickeln sich weiter und dringen in neue Bereiche vor – so müssen auch derartige Bemühungen in der gesamten EU fortgeführt und ausgeweitet werden, damit sich ihre positive Wirkung auf die Gesellschaft noch verstärkt.

Viertens äußerten eine Reihe von Plattformen im Rahmen der Konsultation Bedenken, sie könnten im Zuge der Einführung freiwilliger Maßnahmen ihren Anspruch auf Haftungsausschluss für Anbieter von Vermittlungsdiensten gemäß der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr verlieren. Damit die Plattformen wirksamere Selbstregulierungsmaßnahmen ergreifen können, wäre es also wichtig, zunächst mehr Klarheit darüber zu schaffen, welche Konsequenzen derartige freiwillige Maßnahmen auf den Haftungsausschluss von Anbietern von Vermittlungsdiensten im Rahmen der genannten Richtlinie hätten.

In diesem Zusammenhang ist auch eine Prüfung der bestehenden Melde- und Abhilfeverfahren notwendig, um die Kohärenz und Effizienz des Haftungsausschlusses für Anbieter von Vermittlungsdiensten zu gewährleisten. Bevor sie eine Initiative einleitet, wird die Kommission zunächst die Ergebnisse der laufenden Überprüfungen (z. B. Überarbeitung

³² Teil der derzeitigen Prüfung bezüglich der Notwendigkeit einer Stärkung der Rechtssicherheit, Transparenz und Ausgewogenheit des Systems zur Vergütung von Autoren und Künstlern in der EU – COM(2015) 626 final.

der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, Überprüfung des Urheberrechts) sowie freiwilliger Initiativen (z. B. EU-Internetforum) abwarten.

Die Kommission wird **den derzeitigen Haftungsausschluss für Anbieter von Vermittlungsdiensten aufrechterhalten** und gleichzeitig einen sektorspezifischen, problemlösungsorientierten Regulierungsansatz verfolgen:

- in ihrem Vorschlag für **eine Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste**, den sie parallel zu dieser Mitteilung vorstellt, **wird die Kommission vorschlagen, dass Videoplattformen Maßnahmen ergreifen**, um Minderjährige vor schädlichen Inhalten und alle Nutzer vor Anstiftung zu Hass zu schützen;

- im nächsten **Paket zum Urheberrecht**, das im Herbst 2016 angenommen werden soll, wird sich die Kommission für eine gerechtere Verteilung der von Online-Plattformen durch die Verbreitung urheberrechtlich geschützter Inhalte erwirtschafteten Einnahmen einsetzen.

Noch im Jahr 2016 wird die Kommission verstärkt für die **Förderung koordinierter, EU-weiter Selbstregulierungsmaßnahmen von Online-Plattformen eintreten**. Sie wird diese freiwilligen Maßnahmen regelmäßig auf Wirksamkeit und Umfang prüfen, um festzustellen, ob zusätzliche Maßnahmen notwendig sind, und um zu gewährleisten, dass die Nutzer in der Ausübung ihrer Grundrechte nicht beschränkt werden.

Die Kommission wird in der zweiten Jahreshälfte von 2016 prüfen, ob in Bezug auf die **Haftung von Online-Plattformen bei Einführung freiwilliger vertrauensbildender Maßnahmen** zur Bekämpfung illegaler Internet-Inhalte weiterer Klärungsbedarf besteht.

Die Kommission wird prüfen, ob **förmliche Melde- und Abhilfeverfahren notwendig sind**, und dabei insbesondere die Ergebnisse der Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste und des Urheberrechts sowie der Initiativen zur Selbst- und Koregulierung berücksichtigen.

iii) *Vertrauensbildung, Förderung von Transparenz und Gewährleistung von Fairness*

- Aufklärung der Bürger und Verbraucher und Stärkung ihrer Position

In einer Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2016 zu Online-Plattformen³³ zeigten sich 72 % der befragten Verbraucher besorgt über Daten, die über sie und ihre Aktivitäten gespeichert werden. 72 % waren ferner der Auffassung, dass Regelungsbedarf für Online-Plattformen besteht, um das Ausmaß zu begrenzen, in dem Nutzer in Abhängigkeit von den über ihre Aktivitäten gespeicherten Daten unterschiedliche Suchergebnisse erhalten. Gleichzeitig gaben 56 % der befragten Verbraucher an, dass sie die Nutzungsbedingungen von Online-Plattformen nicht lesen.

³³ Eurobarometer-Sonderumfrage 447 über Online-Plattformen (2016).

Mehr als 75 % der Befragten aus der breiten Öffentlichkeit³⁴ vertreten die Ansicht, dass mehr Transparenz erforderlich ist, insbesondere hinsichtlich des Einflusses der Einnahmequellen von Plattformen auf die angezeigten Ergebnisse von Suchmaschinenanfragen, des eigentlichen Anbieters von Dienstleistungen oder Produkten und etwaiger irreführender Praktiken einschließlich gefälschter Bewertungen.

Der Zugang zu Informationen fördert Effizienz und Innovation im Markt, kann aber auch dazu beitragen, Leben zu retten, das Bildungswesen zu verbessern und die öffentliche Verwaltung sowie die [Entwicklung politischer Strategien](#) zu optimieren. Das Internet der Zukunft kann nur erfolgreich bestehen, wenn die Nutzer Online-Plattformen vertrauen und Online-Plattformen alle geltenden Vorschriften einhalten und die legitimen Interessen der Verbraucher und anderer Nutzer schützen³⁵. Die kürzlich verabschiedeten überarbeiteten EU-Vorschriften über den Zugang zu und die Verarbeitung von personenbezogenen Daten enthalten bereits wichtige Bestimmungen für eine bessere Information und einen besseren Schutz der Nutzer im Zusammenhang mit der Speicherung personenbezogener Daten. Dazu gehören insbesondere das Erfordernis der ausdrücklichen Einwilligung und neu eingeführte Grundsätze wie Datenschutz durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen („data protection by default“) und Datenschutz durch Technik („data protection by design“).

Allerdings sind große Teile der Öffentlichkeit nach wie vor darüber besorgt, dass Daten über sie gespeichert werden, und halten mehr Transparenz für erforderlich. Online-Plattformen müssen diese Bedenken ausräumen, indem sie die Nutzer besser darüber informieren, welche personenbezogenen Daten im Einklang mit dem EU-Datenschutzrahmen gespeichert werden und wie diese Daten genutzt und weitergegeben werden dürfen³⁶. Zu diesem Themenkomplex gehört ganz allgemein auch die Frage, wie Nutzer sich zu Online-Plattformen und -Diensten anmelden. Unstrittig ist, dass eine Vielzahl an Kombinationen aus Benutzername und Passwort sowohl unpraktisch ist, als auch ein Sicherheitsrisiko darstellt. Allerdings führt die gängige Praxis der Nutzung des bei einer Plattform bestehenden Nutzerprofils zur Anmeldung bei weiteren Websites und Diensten häufig zu einem Austausch von personenbezogenen Daten zwischen unterschiedlichen Online-Plattformen und Websites, bei dem nicht-transparente Querverbindungen und Verknüpfungen entstehen. Um dem vorzubeugen, gleichzeitig aber die Anmeldung einfach und sicher zu gestalten, sollten die Verbraucher wählen können, welche Zugangsberechtigungen sie zur Anmeldung oder Authentifizierung verwenden möchten. Insbesondere sollten Online-Plattformen Zugangsberechtigungen akzeptieren, die von nationalen Behörden ausgegeben oder anerkannt werden, wie elektronische oder mobile Identitätsnachweise, nationale Personalausweise oder Bankkarten.

Mehr Transparenz ist auch erforderlich, damit die Nutzer nachvollziehen können, nach welchen Kriterien ihnen angezeigte Informationen gefiltert, aufbereitet oder personalisiert

³⁴ Siehe zusammenfassender Bericht über die öffentliche Konsultation zu Online-Plattformen.

³⁵ Nur 22 % der Europäer haben volles Vertrauen in Unternehmen wie Suchmaschinen oder soziale Netzwerke, siehe: Eurobarometer Spezial 359: „Einstellungen zum Datenschutz und zu elektronischer Identität in der Europäischen Union“. Gleichzeitig ist ein hohes Maß an Vertrauen Grundvoraussetzung für die datengesteuerte Wirtschaft, siehe: Mitteilung der Europäischen Kommission „Für eine florierende datengesteuerte Wirtschaft“, COM(2014) 442 final.

³⁶ Derzeit die Richtlinien 95/46/EG und 2002/58/EG und die Datenschutz-Grundverordnung ab ihrem Inkrafttreten. Die Datenschutz-Grundverordnung wurde im April 2016 zusammen mit der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten verabschiedet.

wurden, vor allem dann, wenn diese Informationen die Grundlage für Kaufentscheidungen bilden oder die Teilnahme der Nutzer am gesellschaftlichen oder demokratischen Leben beeinflussen. Wenn Verbraucher ausreichend über die Art der Produkte informiert sind, die sie online sehen oder kaufen, trägt dies zum reibungslosen Funktionieren der Märkte und zum Verbraucherwohl bei.

Online-Rezensionen und -Bewertungen zu Waren und Diensten sind hilfreich und stärken die Position der Verbraucher, doch müssen sie vertrauenswürdig, objektiv und neutral sein. Ein bekanntes Negativbeispiel sind gefälschte Bewertungen, die das Vertrauen in das Geschäftsmodell der Plattform selbst untergraben, darüber hinaus aber auch generell zu einem Vertrauensverlust führen können, wie es in zahlreichen Beiträgen zur öffentlichen Konsultation zum Ausdruck gebracht wurde³⁷.

Bestehenden Verbraucher- und Marketingrechtsvorschriften zufolge müssen Online-Plattformen bereits transparent sein und dürfen Verbraucher nicht in die Irre führen, beispielsweise bei gesponserten Suchergebnissen und Online-Rezensionen und -Bewertungen. Eine bessere Durchsetzung und Befolgung dieser Vorschriften werden für mehr Vertrauen, Transparenz und Fairness sorgen.

Zusammen mit dieser Mitteilung legt die Kommission einen Legislativvorschlag zur Überarbeitung der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz vor, um die effizientere Durchsetzung des EU-Verbraucherrechts in grenzübergreifenden Situationen zu erleichtern.

Die Kommission hat die Leitlinien zur Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken überarbeitet, die zusammen mit dieser Mitteilung angenommen werden sollen. Im Rahmen der Prüfung der regulatorischen Eignung der EU-Verbraucher- und Marketingrechtsvorschriften im Jahr 2017 wird die Kommission ferner prüfen, ob weiterer Bedarf an einer Überarbeitung der bestehenden Verbraucherschutzvorschriften in Bezug auf Plattformen besteht. Außerdem wird sie die Umsetzung der Grundsätze für Preisvergleichsinstrumente überwachen, die im Rahmen des von der Kommission ins Leben gerufenen mehrseitigen Dialogs zu Vergleichstools aufgestellt wurden³⁸.

Zur Stärkung der Position der Verbraucher und zur Wahrung der Grundsätze des Wettbewerbs, des Verbraucherschutzes und des Datenschutzes **wird die Kommission weiterhin Interoperabilitätsbemühungen fördern, u. a. durch die Formulierung von Grundsätzen und Leitlinien zur Interoperabilität elektronischer Identitäten (eID) bis spätestens 2017. Beabsichtigt ist, Online-Plattformen dazu anzuhalten, andere Mittel der elektronischen Identifizierung – insbesondere die im Rahmen der eIDAS-Verordnung³⁹ notifizierten Mittel – anzuerkennen, die die gleiche Gewähr bieten wie ihre eigenen.**

³⁷ Siehe zusammenfassender Bericht über die öffentliche Konsultation zu Online-Plattformen.

³⁸ Siehe KOM(2011) 942 endg.

³⁹ Verordnung (EU) Nr. 910/2014 vom 23. Juli 2014 über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt.

Im Rahmen des fortgesetzten Dialogs mit allen Beteiligten **ruft die Kommission die Industrie auf**, ihre freiwilligen Bemühungen zu verstärken, und verpflichtet sich zu deren Begleitung, um vertrauensmindernde Praktiken zu verhindern, darunter insbesondere – jedoch nicht ausschließlich – gefälschte oder irreführende Online-Bewertungen.

- *Gewährleistung eines gerechten und innovationsfreundlichen Unternehmensumfelds*

Neun von zehn Teilnehmern an der öffentlichen Konsultation vertraten die Auffassung, dass es noch Raum für Verbesserungen in den Beziehungen der Unternehmen untereinander (B2B-Beziehungen) gebe, nämlich in den Beziehungen zwischen Plattformen und Anbietern. Dabei führten sie problematische Beispiele mutmaßlicher Vertragsbestimmungen und Praktiken an, die ein breites Spektrum von Wirtschaftszweigen betrafen⁴⁰.

Unter den Befragten, die Unzufriedenheit mit den B2B-Beziehungen äußerten, sind mehr als 80 % der Meinung, dass die Dynamik des Marktes das Problem nicht lösen wird und dass dazu eine Kombination aus regulatorischen und nichtregulatorischen Maßnahmen erforderlich ist.

Viele Einsender vertraten die Auffassung, dass von den Plattformen intern eingerichtete Beschwerdeverfahren keine effektive und kostengünstige Lösung für die Probleme versprechen, die zwischen Online-Plattformen und Anbietern auftreten.

Da Online-Plattformen eine immer wichtigere Rolle in der Wirtschaft spielen, können die Zugangsbedingungen zu Online-Plattformen für Online- und Offline-Unternehmen gleichermaßen ein entscheidender Faktor sein. Für KMU und Kleinunternehmen sind einige Online-Plattformen wichtige, manchmal die wichtigsten, Zugangsmöglichkeiten zu bestimmten Märkten und Daten. Online-Plattformen ihrerseits haben ein zentrales Interesse an einer dauerhaften und konstruktiven Beziehung zu ihren gewerblichen Nutzern, auf die sie sich bei der Wertschöpfung stützen.

Bei der öffentlichen Konsultation zeigten sich einige Interessenträger besorgt über unlautere Geschäftspraktiken von Online-Plattformen. Am häufigsten wurden folgende Probleme angeführt:

1. unfaire Geschäftsbedingungen insbesondere in Bezug auf den Zugang zu wichtigen Nutzerkreisen oder Datenbanken;
2. Verweigerung des Marktzugangs oder einseitige Änderung der Bedingungen für den Marktzugang, einschließlich des Zugangs zu grundlegenden Unternehmensdaten;
3. Doppelrolle der Plattformen, wenn sie den Marktzugang zwar erleichtern, gleichzeitig aber mit den

⁴⁰ Siehe zusammenfassender Bericht über die öffentliche Konsultation zu Online-Plattformen.

- Anbietern in Wettbewerb treten, was dazu führen kann, dass Plattformen ihre eigenen Dienste zum Nachteil der Anbieter in unfairer Weise bewerben;
4. unfaire „Gleichstellungsklauseln“ zum Nachteil der Verbraucher und
 5. Mangel an Transparenz – insbesondere hinsichtlich der Plattformtarife, der Datennutzung und der Suchergebnisse –, was zu einer Beeinträchtigung der Geschäftstätigkeit der Anbieter führen könnte.

Eine erhebliche Zahl der befragten Unternehmen betont die potenziell negativen Auswirkungen dieser mutmaßlichen unfairen Handelspraktiken, und hält zusätzliche Maßnahmen – als Kombination aus regulatorischen und nichtregulatorischen Maßnahmen – für erforderlich⁴¹.

Auch Fragen im Zusammenhang mit Eigentum an, Nutzung von und Zugang zu Daten sind den Konsultationsergebnissen zufolge noch zu klären. Dies ist nötig, um ein geeigneteres und ausgewogeneres Vertragsverhältnis zwischen Diensteanbietern und gewerblichen Nutzern zu gewährleisten, das für die Ankurbelung von Investitionen von großer Bedeutung ist.

Wettbewerbs- und Binnenmarktpolitik sind als einander ergänzende Politikbereiche zu betrachten, die für das effiziente Funktionieren des digitalen Binnenmarkts in Bezug auf Online-Plattformen von entscheidender Bedeutung sind.

Das Wettbewerbsrecht regelt Fragen des Wettbewerbs zwischen Marktakteuren, was für die Verbraucher zu mehr Auswahl zu niedrigeren Preisen führt und die Möglichkeiten für Innovation maximiert. Die Wettbewerbspolitik der EU basiert auf festen Grundsätzen, ihre Instrumente sind jedoch flexibel und auf die Besonderheiten verschiedener Märkte einschließlich Online-Plattformen wirksam anwendbar.

Über die Anwendung der Wettbewerbspolitik hinaus stellt sich die Frage, ob Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich sind, um für faire Beziehungen zwischen Unternehmen zu sorgen. Derzeit besteht noch Informationsbedarf hinsichtlich der Beziehungen zwischen Plattformen und ihren Anbietern oder Partnern, damit Art und Umfang der Probleme bestimmt und dargelegt werden können, die sich möglicherweise nachteilig auf die Geschäftstätigkeiten der Anbieter auswirken, insbesondere in den Fällen, wo innovationshemmende Effekte denkbar sind. Wenn die Geschäftsmodelle ganzer KMU-Ökosysteme vom Zugang zu einer kleinen Zahl von Online-Plattformen abhängen oder Plattformen in noch nie da gewesenem Umfang Zugang zu Datensätzen haben, können neue Ungleichgewichte entstehen. In solchen Fällen können auch ohne bestehende Dominanz einer Plattform einige Anbieter unverhältnismäßig stark potenziell unlauteren Handelspraktiken ausgesetzt sein.

⁴¹ Siehe zusammenfassender Bericht über die öffentliche Konsultation zu Online-Plattformen.

Die Kommission wird eine gezielte Bestandsaufnahme⁴² bestehender Geschäftspraktiken zwischen Unternehmen in der Umgebung von Online-Plattformen durchführen. Dabei werden die im Rahmen der öffentlichen Konsultation aufgeworfenen Fragen ebenso einer eingehenderen Prüfung unterzogen wie über die Anwendung des Wettbewerbsrechts hinausgehende mögliche Abhilfemaßnahmen, z. B. (freiwillige) Streitbeilegungsmechanismen sowie Maßnahmen oder Empfehlungen für mehr Transparenz und bessere Information. Insbesondere wird die Kommission Interessenträger und Behörden eng darin einbinden. **Im Frühjahr 2017 wird die Kommission entscheiden, ob weitere Maßnahmen der EU erforderlich sind.**

iv) Erhalt diskriminierungsfreier, offener Märkte zur Förderung einer datengesteuerten Wirtschaft

Die Mehrheit aller Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation sah Defizite bei der Fähigkeit von Internetplattformen, mit dem Wechsel von Nutzern von einer Plattform zu einer anderen umzugehen⁴³. Viele Unternehmen und Einzelpersonen beschrieben in diesem Zusammenhang die Gestaltung von Anwendungsprogrammierschnittstellen (API) von Online-Plattformen und die sich ändernden Zugangsbedingungen zu diesen als problematisch.

In einem funktionierenden digitalen Binnenmarkt ist es von Vorteil, dass die Nutzer möglichst leicht zwischen den Plattformen wechseln können. Die Entscheidung der Nutzer, bei einer Online-Plattform zu bleiben und ihre Daten dort zu teilen, sollte aufgrund der Qualität des erbrachten Dienstes frei gefällt werden und nicht dadurch bedingt sein, dass Hindernisse einschließlich der Datenmitnahme den Wechsel zu einer anderen Plattform erschweren. Dieser Punkt wurde vom Europäischen Rat in seinen Schlussfolgerungen vom Oktober 2013⁴⁴ klar zum Ausdruck gebracht und im Rahmen der öffentlichen Konsultation nachdrücklich unterstützt. Die Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation haben unter anderem die Entwicklung gemeinsamer Standards für Datenübertragungen vorgeschlagen und sich für eine allgemeine Übertragbarkeit oder Portabilität personenbezogener und nicht personenbezogener Rohdaten ausgesprochen. Für gewerbliche Nutzer wird dies als wichtig eingeschätzt, da sie personenbezogene Daten von Kunden und Mitarbeitern speichern und verarbeiten, aber auch große Mengen von nicht personenbezogenen Daten, die von grundlegender Bedeutung für die Fortführung des Geschäftsbetriebs sind.

Aus Sicht der öffentlichen Behörden ist es wichtig, einen Wechsel zu vereinfachen und die damit verbundenen Kosten zu verringern. Die Übertragbarkeit von Daten, die Entwicklung von Standards und Interoperabilität – auch dank offener API-gestützter Ökosysteme – sind Schlüsselemente für den freien Datenverkehr in einem digitalen Binnenmarkt. Ganz allgemein ermöglichen API kleineren Unternehmen die Verwendung beziehungsweise

⁴² Unter Einbeziehung von Arbeitskreisen von Interessenträgern und Treffen von Expertengruppen sowie von Umfragen und Studien.

⁴³ Siehe zusammenfassender Bericht über die öffentliche Konsultation zu Online-Plattformen.

⁴⁴ „Erforderlich ist auch die Beseitigung der Engpässe beim Zugang zum „digitalen Leben“ des Einzelnen von unterschiedlichen Plattformen aus, die nach wie vor aufgrund einer mangelnden Interoperabilität oder einer mangelnden Portabilität von Inhalten und Daten bestehen. Dies behindert die Nutzung der digitalen Dienste und den Wettbewerb. Deshalb muss ein offener und nichtdiskriminierender Rahmen geschaffen werden, der diese Interoperabilität und Portabilität gewährleistet, wobei die Entwicklung des sich rasch ändernden digitalen Umfelds nicht behindert werden darf und ein unnötiger Verwaltungsaufwand, insbesondere für KMU, vermieden werden muss“.

Wiederverwendung von Geschäftsdaten. In diesem Zusammenhang trägt ein gut funktionierender Zugang zu Geschäftsdaten über nutzerfreundliche und gut durchdachte API zur Schaffung und zum Ausbau von Ökosystemen mit neuen und innovativen Produkten unter Nutzung bereits erhobener Daten, die mitunter ungenutzt bleiben, bei⁴⁵.

Große Online-Plattformen und Vermittlungsdienste wie App-Stores und elektronische Handelsplätze können die Form von geschlossenen Ökosystemen annehmen. Dies hat eine Vielzahl von Gründen, darunter Qualitätskontrolle, Haftungs- und Sicherheitsfragen. Geschlossene Plattform-Ökosysteme können Effizienz steigern – etwa indem sie den Wettbewerb zwischen den Plattformen verstärken –, sie können jedoch auch nachteilige Auswirkungen haben⁴⁶. Wenn öffentliche Gelder zur Förderung von Innovationen bei Plattformen verwendet werden, sollten offene Plattformmodelle in der Regel bevorzugt werden. Dies gilt auch für die Innovationsinvestitionen der EU in neu entstehende Bereiche wie virtuelle Realität, intelligente Städte und das Internet der Dinge und generell für Investitionen zur Schaffung der Grundlagen für ein Internet der Zukunft von Bestand. Offene Plattform-Ökosysteme bieten wesentliche Vorteile in Form von Einsparungen bei Wechselkosten und höherer Markteffizienz. Es ist daher von besonderer Bedeutung, dass die Kommission sich dafür einsetzt, dass **künftige Entwicklungen der digitalen Technologien offen bleiben**.

Im Rahmen der für Ende 2016 geplanten Initiative „freier Datenfluss“ wird die Kommission mögliche Optionen für wirksame Konzepte, einschließlich technischer Standards, prüfen, um den Wechsel und die Übertragbarkeit von Daten zwischen verschiedenen Online-Plattformen und Cloud-Computing-Diensten sowohl für gewerbliche als auch für private Nutzer zu vereinfachen.

In diesem Zusammenhang wird die **Kommission auch prüfen, welche potenziellen Hindernisse für einen EU-weiten Datenbinnenmarkt** sich aus rechtlichen Unsicherheiten **in Bezug auf Eigentum an, Verwertbarkeit von oder Zugang zu Daten** ergeben könnten, unter besonderer Berücksichtigung von Anwendungsprogrammierschnittstellen.

⁴⁵ Dies gilt insbesondere für Plattformen im Bereich des Internets der Dinge, wie in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Weiterentwicklung des Internets der Dinge in Europa“, SWD(2016) 110/2, beschrieben.

⁴⁶ Wie beispielsweise auch im Sondergutachten der deutschen Monopolkommission „Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte“, 2015, Tz. 243, ausgeführt.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

In dieser Mitteilung hat die Kommission eine Gesamtbewertung von Online-Plattformen als Teil ihrer Strategie für den digitalen Binnenmarkt vorgenommen.

Online-Plattformen spielen eine entscheidende Rolle für Innovation und Wachstum im digitalen Binnenmarkt. Sie haben den Zugang zu Informationen revolutioniert und die Effizienz vieler Märkte durch bessere Verbindungen zwischen Käufern und Verkäufern von Waren und Dienstleistungen erhöht. Einige Online-Plattformen erreichen bisher ungekannte Nutzerzahlen in der ganzen Welt und stoßen ständig in neue Bereiche der Wirtschaft vor; es gibt jedoch nach wie vor auch viele Möglichkeiten für die Entstehung wettbewerbsfähiger europäischer Plattformen. Die größte Herausforderung der EU zur Sicherung ihrer weltweiten Wettbewerbsfähigkeit in der Zukunft besteht heute vielleicht darin, Innovationen in diesen Bereichen nachhaltig zu fördern, ohne dabei den Schutz der legitimen Interessen der Verbraucher und anderer Nutzer aus den Augen zu verlieren.

In ihrer Bewertung hat die Kommission Bereiche ermittelt, in denen öffentliche oder private Interessen sorgfältig abgewogen werden müssen und in denen mehr Übereinstimmung mit den EU-Regulierungsstandards sichergestellt werden muss.

In diesem Zusammenhang unterstreicht die Kommission die Notwendigkeit politischer und regulatorischer Ansätze, die unmittelbar auf diese Herausforderungen eingehen und die flexibel und zukunftsfähig sind.

Selbst- und Koregulierung tragen häufig positiv zur Entwicklung starker Plattform-Ökosysteme in Europa bei und ergänzen und verstärken bestehende Rechtsvorschriften zur Regulierung der Aktivitäten von Online-Plattformen.

Entscheidend für die Bewältigung der in der Bewertung ermittelten Herausforderungen wird sein, inwiefern die Branche die bestehenden EU-Rechtsvorschriften einhält und wie wirksam die freiwilligen Maßnahmen sein werden, die die Branche zur Aufrechterhaltung des Nutzervertrauens ergreift.

Um das Versprechen einer digitalen Wirtschaft für alle einhalten zu können, ruft die Kommission alle Behörden und Interessenträger, insbesondere die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament, zur Unterstützung dieses Ansatzes auf, damit die EU die Möglichkeiten der digitalen Zukunft uneingeschränkt wahrnehmen kann, ohne dabei ihre gemeinsamen Werte zu gefährden.