



Brüssel, den 26.4.2018
SWD(2018) 139 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-
Vermittlungsdiensten**

{COM(2018) 238 final} - {SEC(2018) 209 final} - {SWD(2018) 138 final}

Zusammenfassung
<p>Folgenabschätzung zu einem Vorschlag für eine Verordnung zur Förderung der Fairness bei Vermittlungsdiensten im Online-Handel</p>
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es?
<p>EU-Händler, die ihre Waren und Dienstleistungen online vertreiben, sehen sich einer Reihe potenziell schädlicher Handelspraktiken gegenüber, wenn ihre Handelsgeschäfte über Online-Plattformen vermittelt werden. Untersuchungen zeigen, dass solche Praktiken, wie beispielsweise eine Auslistung ohne Angabe von Gründen oder plötzliche Änderungen an den allgemeinen Geschäftsbedingungen, erhebliche negative Auswirkungen auf die betroffenen Unternehmen haben können.</p> <p>Wenn solche Probleme auftreten, stehen Unternehmen in der EU keine wirksamen Rechtsbehelfsmechanismen zur Verfügung. Aus diesem Grund schöpfen die europäischen Unternehmen das Potenzial des Handels über Online-Plattformen zulasten der Plattformen und letztlich der Verbraucher nicht vollständig aus, insbesondere im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Handel. Zudem wirkt sich die Sichtbarkeit der Unternehmen auf Online-Plattformen und in allgemeinen Online-Suchmaschinen unmittelbar auf ihren Umsatz aus. Die verwendeten Ranking-Praktiken haben einen direkten Einfluss auf die Sichtbarkeit von Websites und den über die Online-Suche eingehenden Internetdatenverkehr. Undurchsichtige Ranking-Praktiken könnten sich sehr negativ auf die Unternehmen auswirken.</p> <p>Gleichzeitig sehen sich auch die Online-Plattformen aufgrund der zunehmenden Fragmentierung des Binnenmarkts mit Schwierigkeiten konfrontiert. Dadurch kommt es für EU-Unternehmen, die Waren und Dienstleistungen über Plattformen verkaufen, zu Einschränkungen vor allem beim grenzüberschreitenden Vertrieb.</p> <p>Diese Probleme werden durch die zunehmende Bedeutung von Online-Plattformen bei der Vermittlung von Transaktionen zwischen Verbrauchern und Unternehmen verstärkt. Unternehmen sind immer öfter auf Online-Plattformen angewiesen, und stark ausgeprägte datengestützte Netzeffekte führen zusammen mit einem erheblichen Angstfaktor zu einem Ungleichgewicht der Verhandlungsmacht zwischen Händlern und Plattformen.</p>
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
<p>Es werden drei spezifische politische Ziele verfolgt. Erstens zielt der Vorschlag darauf ab, eine faire, transparente und berechenbare Behandlung von gewerblichen Nutzern durch Online-Plattformen zu gewährleisten. Zweitens soll dieser Vorschlag den gewerblichen Nutzern im Falle von Problemen zu wirksameren Rechtsbehelfsmöglichkeiten verhelfen. Drittens verfolgt die Initiative das Ziel, ein berechenbares und innovationsfreundliches Regelungsumfeld für Online-Plattformen in der EU zu schaffen.</p>
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
<p>Online-Plattformen wie Booking.com, Facebook, eBay oder Amazon (und viele andere) verbinden grenzüberschreitend Millionen von Verbrauchern und Händlern in der EU, unabhängig von ihrem Standort. Die in der Folgenabschätzung behandelten Probleme sind grundlegend transnationaler Art. Selbst Online-Plattformen, die ihre Tätigkeit zunächst nur in einem nationalen Markt aufgenommen haben, expandieren schnell über den ursprünglichen Markt hinaus. Viele Online-Plattformen arbeiten sogar grenzüberschreitend.</p> <p>Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten allein können die tatsächlichen transnationalen Aspekte des Problems nicht erfassen. Der Mehrwert einer Maßnahme auf EU-Ebene ergibt sich aus der Tatsache, dass für das reibungslose Funktionieren des digitalen Binnenmarkts einheitliche Regeln für die Beziehung zwischen Händlern und Plattformen erforderlich sind.</p> <p>Die vorliegende Initiative zielt darauf ab, mit sofortiger Wirkung unmittelbaren Schaden von den Unternehmen abzuwenden und das Binnenmarktpotenzial von Online-Plattformen mittel- bis langfristig zu sichern, indem das</p>

Vertrauen der gewerblichen Nutzer gestärkt wird und fundierte politische Maßnahmen auf geeigneter Ebene ermöglicht werden. Sie dient damit der Wahrung der Interessen aller Beteiligten im Ökosystem der Online-Plattformen.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmenoptionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?

Im Rahmen der Folgenabschätzung wurde eine Reihe von Maßnahmen untersucht, die von reinen nichtlegislativen, selbstregulierenden Ansätzen bis hin zu vollständig verbindlichen Regeln zur Verwirklichung der politischen Ziele reichen.

Die nichtlegislativen politischen Optionen konzentrierten sich auf Aufforderungen an die Branche, freiwillige Maßnahmen zur Bewältigung besonders problematischer Handelspraktiken zu entwickeln, sowie eine Verpflichtung der Branche zur Verbesserung des Zugangs zu Rechtsbehelfen für gewerbliche Nutzer im Rahmen der Selbstregulierung. Eine unabhängige Überwachungsstrategie würde sich ebenfalls auf Verpflichtungen der Branche stützen, über die Wirksamkeit der Maßnahmen und die Entwicklung der Probleme zu berichten. Diese Option wurde verworfen, da es unwahrscheinlich scheint, dass die politischen Ziele damit vollständig erreicht werden.

Unter den in Betracht gezogenen legislativen Maßnahmen wurden Lösungen für die Koregulierung (Kombination von legislativen und nichtlegislativen Elementen) sowie vollständig verbindliche Regeln ohne freiwillige Bestandteile geprüft. Eine vollständig verbindliche Lösung bestünde darin, dass umfassende verbindliche Vorschriften zum Verbot der betreffenden Handelspraktiken im Zusammenspiel mit einem obligatorischen EU-weiten Streitbeilegungsmechanismus und einer Meldepflicht für die Plattformen gegenüber einer vollwertigen Regulierungsbehörde (wie von einer Reihe von Mitgliedstaaten vorgeschlagen) festgelegt würden. Dies wurde als unverhältnismäßig verworfen.

Die bevorzugte Option ist eine Koregulierungslösung für Probleme, die auf Online-Plattformen und in der allgemeinen Online-Suche identifiziert wurden. Was die Online-Plattformen angeht, so umfasst der Regelungsteil eine Reihe rechtsverbindlicher Transparenzverpflichtungen für die Plattformen, eine Verpflichtung zur Einrichtung interner Rechtsbehelfsmechanismen sowie Bestimmungen, die kollektive Rechtsbehelfe für Verbände ermöglichen, die Unternehmen vertreten. Damit ginge eine unverbindliche Aufforderung an die Branche einher, eine unabhängige Schlichtungsstelle für Beschwerden einzurichten. Zudem wird eine EU-Beobachtungsstelle für neu auftretende Probleme eingerichtet, die um eine EU-Expertengruppe herum organisiert wird und sich abzeichnende Trends und die Entwicklung von Problemen überwacht. In Bezug auf allgemeine Online-Suchmaschinen ist die bevorzugte Option, die Abhängigkeit, die durch potenziell schädliche Ranking-Praktiken hervorgerufen wird, anzugehen. Die hierbei vorgesehenen Maßnahmen beschränken sich auf eine gewisse Transparenzpflicht (beschränkt auf das Problem des Rankings) und auf die Rechtsstellung der Unternehmensverbände, die im Namen ihrer Mitglieder handeln.

Wer unterstützt welche Option?

Gewerbliche Nutzer von Online-Plattformen unterstützen in der Regel weitreichendere verbindliche Regeln für die Plattformwirtschaft, um die über Online-Plattformen vermittelten Beziehungen besser kontrollieren zu können. Dazu gehören Regeln für die Auslistung von Unternehmen, Transparenz in Bezug auf diskriminierende Praktiken oder das Ranking von Apps sowie Regeln für den Zugang zu Daten auf E-Commerce-Marktplätzen.

Online-Plattformen unterstützen in der Regel Selbstregulierungsmaßnahmen und lehnen verbindliche Regeln als zu belastend für ihr Geschäftsmodell und als unverhältnismäßig im Hinblick auf die bestehenden Probleme ab. Die für den digitalen Binnenmarkt und den elektronischen Geschäftsverkehr zuständigen Sachverständigen der Verwaltungen der Mitgliedstaaten haben sich grundsätzlich für einen gemeinsamen, problemorientierten Koregulierungsansatz ausgesprochen.

Hinsichtlich der Transparenz in Bezug auf Rankings und Datennutzung würden die Plattformen sich mit einer Offenlegung auf hoher Ebene einverstanden erklären, weisen aber ausdrücklich auf die Gefahr einer bewussten

Verfälschung und Manipulation von Algorithmen bei zu hoher Transparenz hin. Allgemeine Suchmaschinen bieten bereits eine umfassende Anleitung zur Optimierung des Rankings, warnen aber, dass eine Offenlegung der Suchalgorithmen wirkungslos wäre, nicht zuletzt wegen deren zahlreicher und häufiger Änderungen, und das Risiko von Manipulationen der Suchergebnisse mit sich brächte.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Was sind die Vorteile der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Die bevorzugte Option soll vor allem den EU-Händlern direkte wirtschaftliche Vorteile durch Umsatzsteigerungen in der digitalen Plattformwirtschaft bringen, was auch den Online-Plattformen zugutekäme. Der Vorschlag dürfte geeignet sein, den Dämpfungseffekt auf die Wirtschaft der Online-Plattformen umzukehren, der sich aus einem Mangel an Vertrauen der gewerblichen Nutzer ergibt. Es wird erwartet, dass die Umkehrung des Dämpfungseffekts sich auf einen Betrag zwischen 0,81 und 4,05 Mrd. EUR beläuft.

Der Umsatz der Unternehmen wird zudem direkt durch ihre Sichtbarkeit in den allgemeinen Online-Suchmaschinen beeinflusst. Eine Transparenzverpflichtung in Bezug auf das Ranking in der allgemeinen Suche würde den gewerblichen Nutzern somit eine bessere Berechenbarkeit bieten.

Gleichzeitig würde eine solche Verpflichtung den Unternehmen helfen, bessere Suchoptimierungsstrategien zu entwickeln, die den Unternehmen den Zugang zu neuen Märkten und die Nutzung von Online-Innovationsmöglichkeiten eröffnen und damit auch ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern könnten. Dies wäre besonders vorteilhaft für KMU und Unternehmen ohne oder mit neu entstehender Online-Präsenz. Ein besserer Einblick in die Ranking-Strategien könnte auch den gewerblichen Nutzern helfen, die online angebotenen Innovationsmöglichkeiten zu nutzen.

Die bevorzugte Option dürfte durch die höhere Transparenz auch eine wettbewerbsfördernde Wirkung zwischen Suchmaschinen und Vergleichswebsites haben, da öffentlich zugängliche Ranking-Strategien einen größeren Spielraum für die Differenzierung von Start-ups, Neueinsteigern und bestehenden Akteuren bieten können. Der Wettbewerb um die Qualität von Produkten und Dienstleistungen unter den gewerblichen Nutzern, die im Hinblick auf ihre Marketingstrategien von den Suchmaschinen abhängig sind, könnte sich durch einen besseren Einblick in die Ranking-Strategien möglicherweise ebenfalls erhöhen – insoweit die Websites dieser gewerblichen Nutzer derzeit nicht für die Sichtbarkeit optimiert sind. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die bevorzugte Option gleichermaßen auch zu einem neutraleren Ergebnis für die Verbraucher beiträgt, da die Ergebnisse mit höherer Relevanz leichter erkennbar sind. Eine im EU-Recht verankerte Transparenzverpflichtung könnte von den Unternehmen vor Gericht geltend gemacht werden. Schließlich wäre sie auch eine nützliche Ergänzung zu den wettbewerbsrechtlichen Durchsetzungsinstrumenten, da mögliche diskriminierende Verhaltensweisen leichter erkannt werden können. Das zusätzliche Vertrauen in Suchmaschinen, das sich aus der Initiative ergeben würde, könnte den begrenzten Kostenaufwand wieder ausgleichen.

Unmittelbare gesellschaftliche Vorteile sind aufgrund der größeren Berechenbarkeit und Transparenz im Internet insbesondere für selbstständige Unternehmer oder Kleinstunternehmen absehbar, die ihre Geschäfte über digitale Plattformen abwickeln. Dazu gehören auch gewerbliche Nutzer von Plattformen der kollaborativen Wirtschaft (obwohl die Grenzen zwischen gewerblicher und privater Nutzung in der EU auf nationaler Ebene festgelegt sind), die genaue Art und der Umfang dieser Vorteile können jedoch nicht quantifiziert werden.

Es ist zu erwarten, dass die bevorzugte Option entweder die Beschäftigungsmöglichkeiten erhöht oder zumindest die bestehenden aufrechterhält.

Von der Maßnahme werden keine direkten Umweltvorteile erwartet.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Die Hauptkosten der bevorzugten Option entstehen durch die Verpflichtung der Online-Plattformen, einen internen Rechtsbehelfsmechanismus für gewerbliche Nutzer einzurichten, sowie durch einmalige Kosten für die Einhaltung der Transparenzanforderungen, was in der Praxis eine Anpassung der allgemeinen Geschäftsbedingungen der Plattformen bedeutet. Diese Kosten variieren erheblich je nach Größe, Komplexität

und Anzahl der vermittelten Transaktionen, können aber, basierend auf Branchendaten, bei kleineren Plattformen bis zu 1 VZÄ betragen und bei großen Plattformen Werte von rund 0,03 % des Umsatzes erreichen. Für EU-Händler, die ihre Waren und Dienstleistungen über Plattformen vertreiben, werden keine zusätzlichen Kosten erwartet. Die Compliance-Kosten für allgemeine Online-Suchmaschinen dürften sowohl für größere Suchmaschinen (die Richtlinien für die Suchmaschinenoptimierung (SEO) zur Verfügung gestellt haben, die für gewerbliche Nutzer als Vorlage verwendet oder in einigen Fällen als Inspiration für aussagekräftige Transparenzlösungen dienen könnten) als auch für kleinere (da sie in der Lage wären, gleichermaßen auf bestehende bewährte Praktiken zurückzugreifen) begrenzt sein.

Die bevorzugte Option hat keine direkten negativen Auswirkungen im gesellschaftlichen oder ökologischen Bereich.

Wie wirkt sich dies auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen aus?

Unternehmen aller Größenordnungen, die Online-Plattformen für den Handel nutzen, werden die Hauptnutznießer der bevorzugten Option sein. Der besondere relative Nutzen wird für schwächere Parteien wie Kleinstunternehmen am stärksten sein, deren Verhandlungsmacht in der Wirtschaft der Online-Plattformen besonders begrenzt ist.

In Bezug auf Plattformunternehmen würde die bevorzugte Option kleine Unternehmen (mit weniger als 50 Beschäftigten) von der Verpflichtung befreien, einen internen Rechtsbehelfsmechanismus einzurichten, um so Belastungen während der Scale-up-Phase von EU-Plattformunternehmen zu vermeiden. Was die Möglichkeit angeht, einen zusätzlichen Schwellenwert festzulegen, der bestimmte Unternehmen von der gesamten Verordnung ausnimmt, so lässt die Analyse der Vor- und Nachteile keine Schlussfolgerung über die Notwendigkeit zu, die Ausnahmeregelung für den internen Rechtsbehelfsmechanismus um eine horizontale Ausnahmeregelung zu ergänzen.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Verwaltungen geben?

Nein.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Besonders hervorzuheben sind die potenziell erheblichen indirekten Vorteile für die Verbraucher, die sich aus der größeren Auswahl und einem stärkeren Vertrauen ergeben, da immer mehr kleinere Händler in die Plattformwirtschaft einsteigen, sowie die erhöhte Transparenz, z. B. im Hinblick auf die Offenlegung der allgemeinen Kriterien, die die Ranking-Mechanismen bestimmen. Zusätzliche indirekte Vorteile sind im Bereich der Innovation zu erwarten, und zwar durch einen höheren Umsatz und eine bessere Berechenbarkeit, aber auch durch Transparenz hinsichtlich der Modalitäten der Datenzugriffspolitik. Andere potenziell signifikante Auswirkungen beispielsweise auf dem Gebiet der Grundrechte sowie auf Nicht-EU-Plattformen wurden bewertet und als nicht wesentlich eingestuft.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die vorgeschlagene Maßnahme soll drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten überprüft und von einer speziellen EU-Beobachtungsstelle begleitet werden, die sich abzeichnende Trends in der digitalen Wirtschaft erfassen und analysieren und sich durch ihre Beiträge in die Überprüfung der Maßnahme einbringen wird. Dies ist eine Schlüsselkomponente der Maßnahme, um einen anpassungsfähigen, reaktionsschnellen und zukunftssicheren Ansatz zu gewährleisten, der speziell auf die Dynamik dieses Bereichs zugeschnitten ist.