



Brüssel, den 15. Mai 2018
(OR. en)

8601/18

Interinstitutionelles Dossier:
2018/0112 (COD)

MI 335
COMPET 293
DIGIT 91
IND 126
TELECOM 129
PI 54
AUDIO 33
JUSTCIV 109
CODEC 743

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Betr.: Verordnung über Beziehungen zwischen Online-Plattformen und Unternehmen

Die Delegationen erhalten anbei ein Diskussionspapier des Vorsitzes zu der Verordnung über Beziehungen zwischen Plattformen und Unternehmen zur Vorbereitung der Orientierungsaussprache auf der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 28. Mai 2018.

1. Ein transparentes und berechenbares Geschäftsumfeld zur Sicherstellung von Vertrauen

Wenn es um den grenzüberschreitenden Zugang zu den Verbrauchermärkten geht, bieten Online-Plattformen eine beispiellose Effizienz und sind für erfolgreiche Unternehmen inzwischen die "Kontaktstelle" schlechthin: Über eine Million EU-Unternehmen wenden sich über Online-Plattformen an ihre Kunden, die Hälfte aller Reisebuchungen in Europa erfolgt online, sechs von zehn europäischen KMU bewerben ihre Produkte und Dienstleistungen in den sozialen Medien, und 66 % von ihnen geben an, dass ihre Position in den Suchergebnissen erheblichen Einfluss auf ihren Absatz hat.

Der elektronische Handel nimmt weiter rasant zu und wird zunehmend über Online-Plattformen vermittelt, die immer mehr als Zugangstore zu Märkten fungieren und dadurch die digitale Wirtschaft umstrukturieren. Online-Präsenz (auf Plattformen) und Online-Sichtbarkeit (auch in Suchmaschinen) sind für die erfolgreiche Teilhabe europäischer Unternehmen an der EU-Wirtschaft unerlässlich.

Online-Plattformen profitieren von einem positiven Wachstumszyklus dank starker datengesteuerter Netzeffekte nie dagewesener Größenordnung, Geschwindigkeit und Reichweite: Der Anstieg der Zahl der Nutzer auf der einen Seite der Plattform (z. B. Verkäufer, Ersteller von Inhalten, Dienstleister) erhöht die Attraktivität für die Nutzer auf der anderen Seite (z. B. Verbraucher, Zuschauer) und umgekehrt. Plattformen haben Zugang zu großen Mengen hochwertiger und vielfältiger Daten, auch Daten zu den Profilen und Präferenzen der Nutzer. Dies ermöglicht es ihnen, ihre Waren und Dienstleistungen mit beispielloser Effizienz zu verbessern, und zwar durch einen Abgleich zwischen Nachfrage und Angebot bei Waren/Dienstleistungen (bei Online-Plattformen) und zwischen Suchanfragen und Suchergebnissen (bei Suchmaschinen).

Diese Umstände können zu einer unausgewogenen Verhandlungsposition führen, da gewerbliche Nutzer zunehmend auf Plattformen und allgemeine Suchmaschinen angewiesen sind, um ihre Kunden zu erreichen. Die Geschäftsstrategien von Online-Plattformen legen den Schwerpunkt darauf, Kunden zu gewinnen und zu halten, während ihre gewerblichen Nutzer üblicherweise innerhalb jedes Marktsegments auf mehr als einer Plattform präsent sein müssen, um ihre Umsätze zu optimieren. Darüber hinaus sehen wir uns – infolge des Netzeffekts – in vielen Wirtschaftssektoren mit einem hochgradig konzentrierten Markt konfrontiert, was Plattformen betrifft.

Die von der Europäischen Kommission in den vergangenen beiden Jahren durchgeführte eingehende Bestandsaufnahme (einschließlich diverser Studien und Workshops sowie zahlreicher Beschwerden von Unternehmen) hat eine beträchtliche Zahl schädlicher Handelspraktiken aufgedeckt, was viele – häufig kleinere – gewerbliche Nutzer daran hindert, die Vorteile der Online-Vermittlungsdienste voll auszuschöpfen. Dies hält sie davon ab, sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren, die darin bestehen, Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen, indem sie Kunden in Europa (und weltweit) ein möglichst breites Spektrum an Produkten und Dienstleistungen anbieten. Sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene haben sich Belege dafür gefunden, dass fast jeder zweite gewerbliche Nutzer bereits mit schädigenden Praktiken konfrontiert war, wie etwa mit unvermittelten und willkürlichen Änderungen der Geschäftsbedingungen der Plattformen, mangelnder Klarheit in Bezug auf die für die Suchergebnisse und deren Ranking ausschlaggebenden Faktoren, Streichung von der Liste durch die Plattformen ohne angemessene Begründung, Intransparenz in Bezug auf die Datenpolitik der Plattform oder mutmaßlich diskriminierendem Verhalten jener Plattformen, die vertikal integriert sind und mit außerbetrieblichen Verkäufern konkurrieren.

Eine Umfrage der Kommission hat ergeben, dass ein Drittel dieser Probleme ungelöst bleibt, und weitere 29 % nur mit Schwierigkeiten gelöst werden können, was deutlich macht, dass es in diesem Bereich an einem wirksamen Rechtsschutz fehlt. Es sei auch darauf hingewiesen, dass viele problematische Sachverhalte aus Furcht vor potenziellen Vergeltungsmaßnahmen seitens der Plattformen gar nicht erst gemeldet werden. Bei einer Nutzergemeinschaft von schätzungsweise insgesamt 1 Mio. EU-Unternehmen¹ erleiden also Hunderttausende von Unternehmen in irgendeiner Weise Nachteile.

Weder das Wettbewerbs- noch das Verbraucherrecht bieten wirksame Lösungen für diese Probleme an. Nur einigen wenigen der größten Plattformen könnte eventuell eine beherrschende Stellung im Sinne des Wettbewerbsrechts nachgewiesen werden. Das Verbraucherrecht hingegen beschränkt sich auf den Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und befasst sich generell nicht mit nachgewiesenen unlauteren Handelspraktiken, die anderen Unternehmen schaden. Auch in geltenden nationalen Rechtsvorschriften über unlautere Handelspraktiken finden sich keine konkreten Lösungen für die genannten Probleme.

¹ Copenhagen Economics, "Online Intermediaries Impact on the EU economy" (Online-Vermittler: Auswirkungen auf die EU-Wirtschaft), EDiMA, Oktober 2015.

An der Marktdynamik als solcher wird sich voraussichtlich nicht viel ändern, denn es ist davon auszugehen, dass die Zahl der Unternehmen, die Online-Plattformen nutzen möchten, um Verbraucher zu erreichen, sehr viel schneller steigt als die Anzahl der Plattformen. Folglich wird sich die abhängigkeitsbedingte Unausgewogenheit der Verhandlungsposition im Vergleich zu heute nur noch verstärken, und es ist nicht damit zu rechnen, dass die aufgedeckten Probleme über Selbstregulierungsinitiativen wirksam gelöst werden können.

EU-Unternehmen benötigen ein transparentes und berechenbares Geschäftsumfeld, um die digitale Innovation und die durch die Online-Plattformwirtschaft geschaffenen Wachstumschancen in vollem Umfang nutzen zu können. Daher kommt es entscheidend darauf an, die Transparenz und Berechenbarkeit der wichtigsten Handelspraktiken der Plattformen sicherzustellen. Der von der Europäischen Kommission am 26.4.2018 angenommene Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten zielt darauf ab, ein gesundes Plattform-Ökosystem sicherzustellen, dass allen zugute kommt – gewerblichen Nutzern, Online-Vermittlungsdiensten und den europäischen Verbrauchern –, wobei den Plattformen ein Mindestmaß an Regelungsaufwand auferlegt wird (und kleine Plattformen von der Anforderung ausgenommen werden, einen Mechanismus zur Bearbeitung von Beschwerden einzurichten). Gleichzeitig werden sowohl große als auch kleine Plattformen (und ihre Nutzer) definitiv von einem berechenbaren, EU-weiten Regelungsrahmen profitieren.

2. Ein zweistufiger Ansatz zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit

Bei der Regulierung eines schnell wachsenden Sektors mit sich kontinuierlich weiterentwickelnden Geschäftsmodellen wird die Frage, wie sich ein ausgewogenes Gleichgewicht herstellen und eine Regulierung stufenweise einführen lässt, von großer Bedeutung sein und zwar sowohl hinsichtlich der Verwirklichung der unmittelbaren politischen Ziele als auch der Ausschöpfung des Wachstumspotenzials dieser Wirtschaft. Der Europäische Rat hat zu diesem Zweck bereits Orientierungen zu dem künftigen Regelungsrahmen vorgegeben und unterstrichen, "dass es einer verstärkten Transparenz bei den Verfahren und Verwendungen von Plattformen bedarf"².

² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Oktober 2017.

Transparente Geschäftspraktiken ("Spielregeln") und bessere Rechtsschutzmechanismen dürften dazu beitragen, die derzeit in den Beziehungen zwischen Plattformen und Unternehmen generell zu beobachtenden Reibungen zu verringern. Gleichzeitig lässt der Kommissionsvorschlag den Plattformen die Freiheit, die vertraglichen Regelungen für ihre Märkte selbst festzulegen – in dem Bewusstsein, dass ihnen dies erlaubt, ihr umfassendes Ökosystem an gewerblichen Nutzern und Verbrauchern effizient zu organisieren. Damit schützt der Vorschlag das Innovationspotenzial der Online-Plattformwirtschaft zum Vorteil aller Akteure, darunter von über 7 000 Online-Plattformen in der EU.

Gleichzeitig sind eine Reihe von Fragen verständlicherweise von besonderer kommerzieller Bedeutung für gewerbliche Nutzer, und einseitig schädliche Handelspraktiken können in dieser Hinsicht nicht ausgeschlossen werden. Dies gilt beispielsweise für die Fragen des Wettbewerbsverhaltens der Plattform auf ihrem eigenen Markt, des Rankings und des Zugangs zu Daten. Eine ausführliche Ex-ante-Regulierung solcher Praktiken hätte bedeutet, dass die Geschäftsmodelle von Online-Plattformen geändert werden müssen, was die Europäischen Kommission für unverhältnismäßig hielt; sie hat vielmehr die bestehende Faktengrundlage und die potenziellen negativen Auswirkungen von Rechtsvorschriften, die nicht hinreichend technologieneutral und innovationsförderlich sind, gegeneinander abgewogen.

Die vorgeschlagenen Transparenzpflichten erfassen bereits all diese neu aufkommenden Fragen, die von entscheidender kommerzieller Bedeutung für gewerbliche Nutzer sind, und es wird erwartet, dass sie eine disziplinierende Wirkung auf die Plattformen entfalten. Es bedarf der weiteren Überwachung, um die Vorgehensweise von Plattformen in diesen Bereichen und ihre Folgen voll und ganz zu verstehen und die Auswirkungen der vorgeschlagenen Transparenzmaßnahmen bewerten zu können. Die Interventionslogik des Vorschlags beruht daher auf einem zweistufigen Ansatz: In einem ersten Schritt soll der Wettbewerb zwischen den Plattformen durch strengere Auflagen im Bereich Transparenz und Rechtsschutz angefacht und die gewerblichen Nutzer in die Lage versetzt werden, fundiertere Entscheidungen zu treffen und die Probleme effektiv zu lösen.

In einem zweiten Schritt soll mit Hilfe einer breit angelegten Überwachung der potenzielle Bedarf an weiterreichenden gezielten Maßnahmen ermittelt werden, und zwar über die EU-Beobachtungsstelle für die Online-Plattformwirtschaft, die im Zentrum der Bemühungen stehen wird, das Fachwissen von Experten und politischen Entscheidungsträgern in der gesamten Union zu bündeln. Die unabhängige Expertengruppe, die das Kernstück dieser Beobachtungsstelle ist, wird ihre Arbeit voraussichtlich noch vor Sommer diesen Jahres aufnehmen. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben sollte sie eng mit den bestehenden Fach- und Kompetenzzentren in den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten.

Diese Überwachung wird das erforderliche Faktenmaterial für die Überprüfung der vorgeschlagenen Verordnung drei Jahre nach ihrer Annahme liefern.

3. Fragen

- Stimmen Sie der vorstehenden Analyse zu, dass es notwendig ist, für gewerbliche Nutzer die Berechenbarkeit und Transparenz von Online-Plattformen zu verbessern, damit größeres Vertrauen in die Online-Plattformwirtschaft entsteht?
 - Befürworten Sie den stufenweisen Ansatz für ein Eingreifen in die sich rasant entwickelnde Online-Plattformwirtschaft mit Schwerpunkt auf Transparenz und Rechtsschutz, wobei in diesem Fall eine zügige Einigung über die vorgeschlagene erste Stufe ein wichtiger Schritt für die EU wäre?
-