

**Positionspapier der Bundesrepublik Deutschland
zum Regelungsumfeld für Plattformen, Online-Vermittler, Daten ,
Cloud Computing und die partizipative Wirtschaft
(Konsultation der EU)**

- Die Bundesrepublik Deutschland setzt sich für einen digitalen Ordnungsrahmen für die Wirtschaft und Gesellschaft ein, der auf klaren Regeln beruht und der digitalen Wirtschaft Handlungsspielräume eröffnet, um sich im internationalen Wettbewerb behaupten zu können sowie Wachstums- und Innovationspotenziale freisetzt und damit auch dem Gemeinwohl dient .
- Eingriffe in unternehmerische Handlungsfreiheiten müssen, da gerade für digitale Innovationen Freiräume vorhanden sein müssen, durch hinreichende Belange von öffentlichem Interesse gerechtfertigt sein – beispielsweise durch den Ausgleich von Marktversagen, den Verbraucher- und Jugendschutz, durch die Gewährleistung der Informations- und Meinungsvielfalt, des Rechts auf Privatsphäre und des Schutzes der personenbezogenen Daten oder der kulturellen Vielfalt. Gleichzeitig muss das Internet als Raum persönlicher Freiheit und Vielfalt erhalten bleiben, und Bürger und Unternehmen müssen angemessen vor Missbrauch u. a. durch Ausnutzung wirtschaftlicher Machtstellungen geschützt sein.
- Ein entsprechender Rechtsrahmen muss die ökonomischen und gesellschaftlichen Besonderheiten und Auswirkungen internetbasierter Dienste bzw. Plattformen berücksichtigen. Das betrifft u. a. die Wirkungen von direkten oder indirekten Netzwerkeffekten bei zwei- oder mehrseitigen Märkten sowie von lock-in-Effekten in digitalen Ökosystemen.
- Das Thema Plattformen sollte auch im Zusammenhang mit dem TK-Review sowie der Revision der Audiovisuellen Mediendiensterichtlinie (AVMD) gesehen werden – insbesondere soweit es sich um OTT (Over-The-Top-Player) handelt. Die Herstellung gleicher Rahmenbedingungen im Sinne eines einheitlichen, konvergenten Rechtsrahmens sowie fairer Wettbewerbschancen in zunehmend

konvergierenden Märkten ist nicht auf Telekommunikationsdienste im engeren Sinne bzw. audiovisuelle Mediendienste im Sinne der derzeitigen AVMD begrenzt. Generell gleiche Spielregeln wie digitale Neutralität, Portabilität, Interoperabilität und Offenheit von Plattformen sollen für alle Spieler auf dem gleichen Spielfeld gelten. Diese sind bei der Fortentwicklung der Rahmenbedingungen mit dem Ziel der Schaffung eines „Level Playing Fields“ zu berücksichtigen.

- Die hohe Bedeutung von Mediendiensten für die Gewährleistung von Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt kann es erforderlich machen, die für die Verbreitung und Auffindbarkeit dieser Dienste relevanten Onlineplattformen im Sinne einer abgestuften Regulierung besonderen Vorschriften auch auf europäischer Ebene zu unterstellen. Aufgrund der Kulturhoheit der Mitgliedstaaten muss diesen Raum für eine Ausgestaltung in diesem Bereich verbleiben.
- Cybersicherheit ist für moderne digitale Netze und innovative Dienste, die mit der DSM-Strategie geschaffen werden sollen, von Anfang an mitzudenken. Online-Plattformen und -Dienste sind zunehmend entscheidend für die Vermittlung von Informationen und Diensten. Sie spielen für die Gewährleistung der Grundrechte von Bürgern und Unternehmen im elektronischen Geschäftsverkehr eine wichtige Rolle. Dem muss ein innovationsoffener Rechtsrahmen für den elektronischen Binnenmarkt Rechnung tragen.
- Ziel sollte es sein, innovations-, investitions- und wachstumsfreundliche Bedingungen für die digitale Wirtschaft zu schaffen. Dafür ist die Schaffung eines in sich konsistenten Rechtsrahmens für konvergente Märkte erforderlich. In der von der EU eingeleiteten Analyse ist daher zunächst zu prüfen, welche (einheitlichen) Regelungen für den Zugang zu Plattformen, Diskriminierungsfreiheit und Chancengleichheit, zur Kontrolle von Marktmacht, zur Interoperabilität, zur Portabilität von Daten/Nutzerprofilen, für Transparenz, für Verbraucher- und Datenschutz sowie zur Gewährleistung von Informations- und Meinungsfreiheit und -vielfalt, von kultureller Vielfalt und von Cybersicherheit erforderlich sind.
- Bei Erarbeitung europäischer Regulierungsansätze ist auch zu prüfen, ob ein Ko-Regulierungs- (mit Beteiligung nationaler Aufsichtsbehörden) oder ein reiner Selbstregulierungsansatz unter Beteiligung der hierfür anerkannten

Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle gewählt werden soll. Für den Fall einer Ko-Regulierung ist zu prüfen, ob die gesetzlichen Regelbeispiele durch untergesetzliche Richtlinien auf nationaler Ebene (primär durch Richtlinien der Selbstkontrolle) flankiert werden sollen. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass der Wettbewerb zwischen den Plattformen nicht gehemmt, die Innovationsrate nicht gesenkt und flexibel auf neue Entwicklungen auf dem Markt reagiert werden kann.

Konkrete Positionen:¹

1. Strukturelle Fragen

Angesichts der Rasanz der technologischen Entwicklung kann grundsätzlich nur eine technologieneutrale und damit entwicklungs-offene und zukunfts-sichere Definition von Online-Plattformen der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen und der Vielfalts-sicherung gerecht werden. Die Frage, ob hierfür sämtliche Online-Plattformen unter eine einheitliche Definition gefasst werden sollten, müsste auf europäischer Ebene diskutiert werden. Aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland sollte der Ansatz einer einheitlichen Definition von „Online-Plattformen“ eingehend – und auch kritisch – geprüft werden. Ob ein Regelungsbedarf besteht, sollte für alle bekannten und denkbaren Geschäftsmodelle von Online-Plattformen gesondert untersucht werden. Es ist darüber hinaus zweifelhaft, ob ein einheitlicher regulatorischer Ansatz der Heterogenität der angebotenen Inhalte gerecht werden kann. Vor diesem Hintergrund erscheint es zielführender, die verschiedenen Funktionen der Dienstetypen und deren Wirkzusammenhang in den Mittelpunkt zu stellen.

2. Wettbewerb

Nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen ist der geltende Rechtsrahmen grundsätzlich geeignet, um Lösungen für die in der allgemeinen Diskussion als problematisch dargestellten Fälle im Zusammenhang mit Online-Plattformen zu finden, wenn auch im Detail etwaiger Nachsteuerungsbedarf und ggf. neue regulatorische Ansätze zu prüfen sind.

¹ Fragen der Online-Plattformen berühren nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung in Deutschland sowohl die Zuständigkeiten des Bundes als auch die Zuständigkeiten der Länder. Die Positionen 1.-3. und 8 wurden entsprechend der Vereinbarung in der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz von Bund und Ländern gemeinsam verfasst.

Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene befassen sich Organe und Kartellbehörden intensiv mit Fragen zu ökonomischen Besonderheiten internetbasierter Geschäftsmodelle und damit verbundenen Wettbewerbsrisiken. Da für einen zwei- oder mehrseitigen Plattformmarkt das Aufkommen indirekter Netzwerkeffekte charakteristisch ist und die nachfrageseitigen Skaleneffekte bzw. positiven Netzwerkeffekte die Ursache für (temporäre) Monopole auf Märkten mit Netzwerkeffekten sind, ergeben sich vor allem Risiken für einen funktionierenden Wettbewerb aus den Möglichkeiten eines Monopolisten oder Inhabers einer marktbeherrschenden Stellung, diese Position missbräuchlich auszunutzen. Solche Risiken können z.B. bestehen, wenn Dienste durch ein marktbeherrschendes Unternehmen gebündelt werden, wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen seine Marktstellung mit Mitteln durchsetzt, die andere Diensteanbieter behindern oder wenn missbräuchliche Entgelte oder Geschäftsbedingungen etwa beim Zugang zu Plattformen oder beim Umgang mit Kundendaten, gefordert oder die Zahlung von Entgelten für die Nutzung von Inhalten durch den Marktbeherrscher missbräuchlich verweigert werden. Des Weiteren ist eine zunehmende Ausbildung vertikal integrierter Unternehmen im Internet zu beobachten. Marktmächtige Akteure übernehmen im Internet einerseits zentrale Funktionen beim Informationszugang und sind andererseits selbst Anbieter von Inhalten. Aus Sicht der Kartellbehörden kann diesen Wettbewerbsrisiken grundsätzlich auf Basis des geltenden Kartellrechts mit seinen flexiblen Tatbeständen, insbesondere dem Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung begegnet werden.

Sofern wettbewerbliche Probleme internetbasierter Geschäftsmodelle mit den bestehenden Kartellrechtsinstrumenten nicht gelöst werden können, sollte hingegen zeitnah und effektiv nachgesteuert werden. Im Bereich der Fusionskontrolle ist von dem Bestehen einer Schutzlücke im geltenden Kartellrecht auszugehen. Die derzeitige Aufgreifschwelle für eine Kontrollmöglichkeit, die an erzielte Umsatzerlöse anknüpft, wird der erheblichen Bedeutung des ökonomischen Wertes von personenbezogenen Daten nicht gerecht und kann die erhebliche (potentielle) Marktbedeutung junger, noch umsatzloser, Unternehmen speziell im digitalen Bereich nicht ausreichend erfassen. Die wettbewerbliche Bedeutung kann sich aber in gleichwohl sehr hohen Kaufpreisen widerspiegeln. Zur Schließung dieser Lücke soll im Rahmen der 9. GWB-Novelle eine an den Transaktionswert anknüpfende Ergänzung der Aufgreifkriterien eingeführt werden. Aus Sicht der Bundesregierung wäre zudem zu überlegen, ob konsequenterweise auch die europäi-

sche Fusionskontrollverordnung (VO 139/2004) dahingehend angepasst werden müsste.

Um mit der Dynamik der Internetmärkte Schritt halten zu können, muss ein schnelles Eingreifen der kartellrechtlichen Aufsicht sichergestellt sein. Zur Klärung der Reichweite des Kartellrechts sind wichtige Verfahren der EU-Kommission noch nicht abgeschlossen. Im nationalen Recht ist eine Optimierung der verfahrensrechtlichen Zusammenarbeit von Wettbewerbsbehörden und Medienanstalten vorgesehen. Die Bundesrepublik Deutschland hält die Sicherung der grundrechtlich geschützten medialen Vielfalt auch in einem digitalen wirtschaftlichen Umfeld für sehr wichtig. Deshalb soll die entsprechende Vorschrift über die verfahrensrechtliche Zusammenarbeit im GWB in der 9. GWB-Novelle angepasst werden.

3. Schutz der Nutzerinnen und Nutzer

Wesentliche Verbraucherschutzrechtliche Ziele bei Online-Plattformen sind Transparenz und Wahlfreiheit. Die Nutzer sollten über die wesentlichen Umstände umfassend, klar, verständlich und in einer an Internet und digitaler Welt „smart“ angepassten Form informiert werden.

Zahlreiche Online-Plattformen nutzen eine algorithmusgesteuerte Such- und Empfehlungsfunktion. Grundlage des Algorithmus sind dabei seitens des Anbieters festgelegte Kriterien, nach denen die Aggregation, Selektion und Präsentation der Inhalte erfolgen. Welche Kriterien der Aggregation, Selektion und Präsentation durch Anbieter von Online-Plattformen zugrunde liegen, ist den verschiedenen Marktseiten weitgehend unbekannt. Durch Transparenzvorschriften wird für die Nutzer deutlich, welche Leistung sie von der jeweiligen Online-Plattform erwarten können. Neben Zielen des Verbraucherschutzes dient dies auch Wettbewerbs- und Vielfaltsgesichtspunkten. Es entsteht eine Selbstbindung der Anbieter an die kommunizierten Kriterien.

Unbeschadet des Schutzes der Meinungsvielfalt und kommunikativen Chancengleichheit ist zur Gewährleistung der notwendigen Transparenz eine europäische Regelung erforderlich. Diese soll folgende Punkte umfassen:

Geschäftliche Online-Plattformen, die durch Aggregation, Selektion und Präsentation Aufmerksamkeit für von Dritten erstellte und gegebenenfalls eigene Inhalte erzeugen (Such- und Empfehlungsfunktion), sollen unabhängig von ihrer Marktstärke nachfolgen-

de Informationen für den Nutzer leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar halten:

- Die relevanten Kriterien, die über den Zugang zur Online-Plattform und über den Verbleib auf der Online-Plattform entscheiden.
- Die Bevorzugung von eigenen Inhalten und von Inhalten Dritter, mit deren Anbieter die Online-Plattform in Geschäftsbeziehung steht sowie die deutliche Kennzeichnung gesponserter Such- und Empfehlungsergebnisse.
- Kenntlichmachen, ob Inhalte aus weltanschaulicher, religiöser oder politischer Motivation heraus bevorzugt, nachgeordnet oder überhaupt nicht dargestellt werden.

Sofern eine algorithmusbasierte Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten erfolgt, hat eine geschäftlich handelnde Online-Plattform zudem die zentralen Kriterien des Algorithmus und ihre Gewichtung kenntlichzumachen und Informationen über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen in verständlicher Sprache aufzubereiten. Eine Änderung der zentralen Kriterien ist in derselben Weise kenntlichzumachen. Eine Offenlegung der Algorithmen ist von dieser Pflicht nicht umfasst. Der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und dem Schutz der Online-Plattform vor Manipulationen durch Dritte ist Rechnung zu tragen.

Es soll eine Bagatellschwelle für die Geltung dieser Pflichten definiert werden (z.B. orientiert am Umsatz oder der Nutzerzahl), um Hemmnisse für Innovationen und Unternehmensgründungen zu vermeiden.

Für die Konkretisierung des Begriffs der zentralen Kriterien sollen die unterschiedlichen Geschäftsmodelle und Bedürfnisse der Nutzer berücksichtigt werden, indem gesetzliche Regelbeispiele, d.h. weder zwingende noch abschließende relevante Kriterien für vergleichbare Geschäftsmodelle normiert werden, die eine Online-Plattform kenntlich zu machen hat (beispielsweise Aktualität des Inhalts, die Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Inhalte, Verlinkungen, geographischer Standort, Beziehung zum Anbieter des Inhalts, PageRank etc.). Auch hier sind Möglichkeiten der Selbst- und Ko-Regulierung zu prüfen.

Auch die behördliche Aufsicht auf nationaler Ebene muss mit dem innovativen Umfeld digitaler Märkte Schritt halten können. Zur Sicherstellung der Verbrauchersouveränität ist zudem die Erleichterung des Wechsels von einem Dienst/Plattform zu einem ande-

ren Dienst/Plattform durch Übertragbarkeit der eigenen Daten/Datenportabilität und Interoperabilität anzustreben. Im Mittelpunkt des regulatorischen Rahmens sollte in jedem Fall das notwendige Maß an Rechtssicherheit für den Verbraucher stehen.

4. Datenschutz

Der Stellenwert von Daten (insbesondere auch von personenbezogenen Daten) hat im Zeitalter von Big Data für die Wirtschaft enorm an Bedeutung gewonnen. Die Verarbeitung und Nutzung von Daten sind Voraussetzung für vielfältige Geschäftsmodelle im Kontext mit „Online-Plattformen“. Andererseits muss gerade mit Blick auf die Digitalisierung das Recht auf Privatsphäre und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten geachtet werden.

Die EU-Datenschutz-Grundverordnung stärkt die Rechte des Betroffenen. Sie macht Vorgaben für die Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten und enthält einen umfassenden Katalog von Rechten und von Pflichten der datenverarbeitenden Stelle. Sie enthält allerdings verschiedene Öffnungsklauseln, auf deren Grundlage die EU und/oder die Mitgliedstaaten konkretisierende oder weitergehende Regelungen treffen können bzw. müssen. Eine Analyse dieser Öffnungsklauseln und deren konkreter Umsetzung ist auch im Hinblick auf die Datenverarbeitung durch Online-Plattformen geboten. Dabei sollen deren Besonderheiten einschließlich ihrer Bedeutung für Kommunikationsfreiheiten ebenso wie die Heterogenität der Angebote Teil dieser Analyse sein.

Das Verhältnis der Datenschutz-Grundverordnung zu anderen für Online-Plattformen relevante Rechtsakten (E-Privacy-Richtlinie, E-Commerce-Richtlinie) ist zu klären. Dies muss bei der anstehenden Evaluierung und Überarbeitung dieser Rechtsakte durch die Kommission beachtet werden.

4a. Cyber-Sicherheit

Wie Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste müssten Online-Plattformen und -Dienste aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für den elektronischen Geschäftsverkehr die Sicherheit ihrer Angebote berücksichtigen. Dies beinhaltet auch, Gefahren und Beeinträchtigungen für die Systeme der Nutzer zu verhindern bzw. zumindest zu mini-

mieren. Hierfür ist zu prüfen, inwieweit der geltende Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation auf einzelne Dienste der Informationsgesellschaft auszuweiten ist und im Hinblick auf die zunehmende Arbeitsteilung in der elektronischen Kommunikation um Regelungen etwa zum Nutzer- und Verbraucherschutz sowie zur Gewährleistung der Vertrauenswürdigkeit und Verlässlichkeit von Diensten und Produkten (Hard- und Software) zu ergänzen ist. Gleichzeitig muss ein Rechtsrahmen für Online-Plattformen und -Dienste diese in die Lage versetzen, ihre Angebote wirksam schützen zu können. Regelungen zum Datenschutz und zur IT-Sicherheit müssen hier Hand in Hand gehen.

5. Urheberrecht

Die Produktion und Vermarktung kreativer Inhalte ist traditionell durch eine Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Beteiligten gekennzeichnet. Urheber und Leistungsschutzberechtigte wie zum Beispiel Autoren oder Musiker stehen am Beginn der Wertschöpfungskette. Andere Unternehmen, beispielsweise Verlage, Plattenfirmen oder Produzenten, finanzieren teilweise die Erzeugung neuer Werke oder übernehmen die Produktion, die Promotion oder den Vertrieb. Am Ende der Wertschöpfungskette stehen Händler. Oft sind mehrere Unternehmen an der Produktion und Vermarktung eines einzelnen Werks beteiligt. Traditionell nehmen sogenannte Verwerter eine zentrale Rolle in den Urheberrechtsindustrien ein: Verlage, Plattenfirmen oder Filmproduktionsfirmen erwerben in der Regel alle verwertbaren und finanziell relevanten Rechte.

Die traditionellen Verwertungsmodelle von kreativen Inhalten erfahren durch Digitalisierung und Vernetzung massive Veränderungen. Die moderne Technik hat neue Methoden der Werkproduktion geschaffen, welche die Produktion kreativer Inhalte zum Teil vereinfacht haben und kostengünstiger werden lassen. Gleichzeitig revolutioniert das Internet die Verbreitung von kreativen Werken, wie Texten, Musikstücken, Computerprogrammen und Filmen. Insbesondere im Bereich der Werkverbreitung sind mit Plattformen neue Akteure entstanden, denen zentrale Bedeutung zukommt: Internetplattformen wie Apples iTunes Store für Musikdownloads, Spotify bei Musik-Streamingdiensten, Amazon bei eBooks oder das Google-Tochterunternehmen Youtube bei zum Teil werbefinanzierten Videostreams. Diese neuen Akteure treten neben die etablierten Verwerter. Sie schaffen neue Möglichkeiten der Kommunikation und der Interaktion für Kreative und Nutzer. Gleichzeitig weisen sie aber auch wichtige Unterschiede zu herkömmlichen Verwertern auf, aus denen sich Veränderungen für die

Werkproduktion und den Werkkonsum ergeben können. So treffen Plattformen im Gegensatz zu traditionellen Verwertern meist kaum eine Vorauswahl, welche Inhalte sie vertreiben, und leisten i.d.R. keine Vorauszahlung an Kreative.

Zwar bieten autorisierte Online-Angebote eine kostengünstige Möglichkeit, ein vielfältiges Angebot kreativer Werke zu verbreiten, die illegale Nutzung zurückzudrängen und Einnahmen aus der Vermarktung geschützter Inhalte zu erzielen. Allerdings entwickeln Plattformen zum Teil hohe Marktanteile, die marktbeherrschende Stellungen begründen können: Wie bei allen homogenen Informationsdienstleistungen liegen hohe, fixe Kosten und geringe Bereitstellungskosten vor, so dass die größten Anbieter die geringsten Durchschnittskosten haben. Plattformen wie Spotify, Netflix oder Youtube profitieren zudem von direkten Netzwerkeffekten und können Verbraucher mit proprietären Formaten an sich binden.

Zudem operieren Plattformen in zweiseitigen Märkten: Ihr Wert für Verbraucher erhöht sich mit der Anzahl der teilnehmenden Anbieter kreativer Werke; ihr Wert für Anbieter kreativer Werke erhöht sich mit der Anzahl der Verbraucher. Es bestehen also indirekte Netzwerkeffekte. Zudem sind die größten Plattformen in der Lage, reichhaltige Marktinformationen zu sammeln und exklusiv zu nutzen. Damit bestehen für die größten Plattformen erhebliche Vorteile im Vergleich zu kleineren Konkurrenten.

Aus diesen Konzentrationstendenzen können sich Gefahren ergeben – für Nutzer ebenso, wie für Kreative. Die Stärke der neuen Dienste kann dazu führen, dass Kreative zunehmend Schwierigkeiten bei der Aushandlung einer fairen Vergütung haben. Zugleich kann die Konzentration auf wenige, große Anbieter auch zu Problemen für Nutzer führen, die sich statt der Vielfalt des offenen Internets plötzlich geschlossenen Ökosystemen mit normierten Angeboten gegenüber sehen. Schließlich stellt sich vor dem Hintergrund des digitalen Wandels auch die Frage nach der Rolle der traditionellen Verwerter und ihrer Bedeutung für die kulturelle Vielfalt.

Die Durchsetzung einer fairen Vergütung ist für Rechteinhaber schwierig, wenn sie von Plattformen mit marktbeherrschender Stellung abhängig sind, welche die Vertragsbedingungen faktisch diktieren und sich so ggfls. einen großen Teil der Einnahmen sichern. Zugleich bestehen Anreize für größere derivative Rechteinhaber und Plattformen, letztlich zu Lasten der Kreativen in wettbewerbswidriger Weise zusammen zu wirken.

Dieses so skizzierte Szenario bedarf zunächst weiterer sorgfältiger Prüfung. Offen erscheint insbesondere auch die Frage, ob es einer Regulierung im Urheberrecht bedarf oder ob die bisherigen Instrumente des Wettbewerbsrechts bereits ausreichend sind, um etwaigen Gefahren durch Missbrauch von Monopol- oder marktbeherrschenden Stellung auf den Märkten für kreative Güter zu begegnen.

6. Haftungsfragen und illegale Inhalte

Was die Haftung für Rechtsverletzungen angeht, so ist zwischen der Art der Inhalte zu differenzieren. Soweit Inhalte als solche strafrechtlich relevant sind (z. B. Kinderpornographie, Anleitungen zum Bau von Sprengsätzen, Aufruf zu oder Verherrlichung von Hass und Gewalt), ist deren Bekämpfung in erster Linie Sache von Justiz und Polizei. Auch Plattformbetreiber sind jedoch regelmäßig zur Entfernung rechtswidriger Inhalte von ihren Plattformen verpflichtet, sobald sie hiervon Kenntnis haben. Ein funktionierendes Meldewesen ist ein wichtiger Baustein zur Risikoprävention. Hierüber können auch Inhalte, deren strafrechtliche Relevanz unsicher ist (z.B. Cybermobbing, Cybergrooming) zur Kenntnis gebracht werden. Die Verbesserung der von den Plattformbetreibern zur Verfügung gestellten Meldeangebote wird daher unterstützt. Die Maßnahmen der EU zur Bekämpfung derartiger Inhalte sollten von den dafür zuständigen Kreisen der Kommission, Rat und EP entwickelt und beraten werden.

Die Bekämpfung von illegalen Inhalten kann allerdings weiter verbessert werden, wenn sowohl die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen staatlichen und privaten Akteuren in diesem Bereich noch effizienter gestaltet wird. So sollten insbesondere im Bereich Kinder- und Jugendschutz die bewährten Strukturen zur Entgegennahme (Hotlines / Internetbeschwerdestellen) und Weiterleitung von Hinweisen auf illegale Inhalte (Notice-and-Takedown) dauerhaft und grenzüberschreitend gesichert werden. EU-weite regulatorische Mindestanforderungen hieran könnten Qualität sichern bzw. herstellen und Wettbewerbsverzerrungen verhindern.

Wenn beim Betrieb von Plattformen Urheberrechte oder andere absolut geschützte Rechte verletzt werden, können zivilrechtliche Ansprüche auf Unterlassung und Beseitigung u.a. auch gegen Plattformbetreiber als Dritte – in Deutschland sog. Störer – bestehen. Voraussetzung hierfür ist, dass sie einen adäquat kausalen Beitrag zur Verletzung geleistet und gegen zumutbare Prüfpflichten verstoßen haben. Hier ist eine sorg-

fältige Prüfung notwendig, welche Maßnahmen gegen welche Akteure im Internet sinnvoll und angemessen sind. So sind zum Beispiel die Bereitstellung von Zugängen zum und von Speicherplatz im Internet notwendige und legitime Geschäftsmodelle.

Die Haftungsprivilegierung für Zugangs- und Speicherplatzanbieter, die auch in Bezug auf die Haftung für Urheberrechtsverletzungen gilt, hat sich grundsätzlich bewährt. Zu berücksichtigen ist, dass neben der Haftungsprivilegierung in der EU auch eine Harmonisierung der Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums (Richtlinie 2004/48/EG) erfolgt ist. Diese Richtlinie sieht Rechtsschutzmöglichkeiten für Rechteinhaber vor. Die Kommission hat angekündigt, Vorschläge für eine Änderung dieser Richtlinie zu entwickeln und dazu eine gesonderte Konsultation gestartet. Lösungen für Probleme mit Plattformen, die Urheber-, Marken- oder andere Rechte des geistigen Eigentums verletzen, sollten primär in diesem sektorspezifischen Rahmen angestrebt werden und nicht in einer allgemeinen und horizontal wirkenden Plattformregulierung.

7. Partizipative Wirtschaft

Die Bundesregierung beobachtet die Entwicklung der partizipativen Wirtschaft mit großer Aufmerksamkeit. Plattformen der partizipativen Wirtschaft eröffnen neue Möglichkeiten der gemeinschaftlichen, effizienten und nachhaltigen Nutzung von Gütern. Die Diskussion zu den verschiedenen Aspekten, insbesondere zum Regulierungsbedarf, steht jedoch noch am Anfang.

Die Erscheinungsformen der partizipativen Wirtschaft sind in Deutschland sehr heterogen und reichen von der reinen Nachbarschaftshilfe bis zu kommerziellen Vermittlungs- und Vermietungsplattformen. Für den Wirtschaftsstandort Deutschland sind Innovationen und kreative Ideen essentiell. Für Verbraucher und Nutzer kann die partizipative Wirtschaft – und dies auch auf Angebotsseite – erhebliche Chancen und Vorteile eröffnen, so hinsichtlich der Angebotsvielfalt, der Transparenz und der Nutzungsmöglichkeiten von Gütern.

Ein entscheidender Punkt ist dabei die Rechtssicherheit für alle Beteiligten und faire Wettbewerbsbedingungen für die im Markt agierenden Unternehmen.

Daher überprüft die Bundesregierung gegenwärtig, wo eine Überarbeitung des nationalen Rechts erforderlich sein könnte. Untersuchungsbedarf wird insbesondere bei Geschäftsmodellen der partizipativen Wirtschaft gesehen, die eine entgeltliche Überlas-

sung von Gütern kombiniert mit Dienstleistungen von Privatpersonen zum Gegenstand haben. Hierbei gilt es, Graubereiche zu verhindern, in denen die abgabenrechtlichen, arbeitnehmerrechtlichen und regulatorischen Auflagen sowie Verbraucherrechte unterlaufen werden können.

Nachfolgende Gesichtspunkte sollten in die Diskussion hinsichtlich der gesetzlichen Rahmenbedingungen einbezogen werden:

- Prüfung, welche Regelungen und Schutzstandards für gelegentliche private Angebote gelten sollen und wie sich diese Angebote von anderen abgrenzen.
- Überprüfung von bestehenden Branchenregulierungen und Prüfung neuer Regulierungen, dort, wo digitaler oder technischer Fortschritt dies erfordern.
- Verbraucherrechte müssen auch in der partizipativen Wirtschaft gelten und dürfen nicht durch neue Geschäftsmodelle unterlaufen werden.
- Überprüfung der Verantwortlichkeit der partizipativen Wirtschaft für die von ihnen erbrachten Dienstleistungen und vermittelten Geschäfte
- Sicherstellung einer umfassenden Verbraucherinformation. Für die Nutzer sollte Klarheit bestehen, ob sie es mit einem gewerblichen oder privaten Anbieter zu tun haben, welche Rechte sie haben und was hinsichtlich Haftung und Versicherung gilt.
- Datenportabilität sollte ermöglicht werden.

Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich auch die von der KOM im Rahmen der neuen Binnenmarktstrategie angekündigte „Europäische Agenda für die partizipative Wirtschaft“. Es wird erwartet, dass durch die Initiative der Europäischen Kommission mehr Rechtssicherheit bei der Anwendung der bestehenden EU-Vorschriften erreicht werden kann. Auch das Monitoring der Entwicklung der partizipativen Wirtschaft durch die KOM wird nachdrücklich begrüßt, da in Deutschland valide Daten hierzu bislang nur sehr begrenzt verfügbar sind. Dabei sollten die arbeitsmarktpolitischen Effekte besondere Berücksichtigung finden.

8. Medienrecht

Für die Frage der Vielfaltsicherung sind solche Plattformen, die meinungsrelevante Inhalte verbreiten, von besonderer Bedeutung. Über das bereits unter der Überschrift Schutz der Nutzer aufgeführte und auch medienrechtlich bedeutsame Prinzip der Transparenz von Intermediären hinaus ist mit Blick auf die Medienkonvergenz eine konsistente Rechtsordnung, die auch die Ziele der Vielfaltsicherung konsequent um-

setzt und für alle Marktbeteiligten faire und verlässliche Rahmenbedingungen vorgibt, erforderlich.

Im Zusammenhang mit den Regeln für audiovisuelle Mediendienste stehen Plattformen im Fokus, die in der Bündelung und Verbreitung (Zusammenfassung) von Inhalteangeboten bestehen, sei es über bestimmte Übertragungswege (bisher Fernseekabelnetze) oder Übertragungstechniken (IPTV), durch Inhalteportale (Mediatheken, Video-on-Demand-Plattformen, Rundfunkportale im Internet) oder durch den Einsatz von Nutzeroberflächen auf Endgeräten (bspw. Smart-TV-Portale).

Meinungsrelevante Inhalteangebote sollen für den Nutzer verfügbar sein. Dies betrifft den Zugang der Anbieter zu Plattformen und den Zugang der Nutzer zu den Inhalten (Auffindbarkeit). Gerade in Bezug auf die Auffindbarkeit spielen Dienste, die dem Nutzer eine übergreifende Orientierung über audiovisuelle Inhalte und den direkten Zugriff hierauf bieten (insbes. Navigatoren, EPGs, Oberflächen) eine entscheidende Rolle. Die Sicherstellung der Transparenz, der Nutzerautonomie und der Technologieneutralität sind in diesem Kontext zu beachten. Eine diskriminierungsfreie und transparente Zugangsmöglichkeit für Inhalteanbieter zu Plattformen, Transparenz sowie Wahlfreiheit des Nutzers bei der strukturellen Gestaltung des Angebots sind sicherzustellen. Des Weiteren sind Fragen des Schutzes von audiovisuellen Mediendiensten zu erörtern (z.B. Signalintegrität).

Die vorgenannten Fragestellungen sollten auf europäischer Ebene erörtert werden. Maßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene zum Schutz und zur Förderung der Meinungsvielfalt müssen allerdings weiterhin möglich bleiben und ggf. auf EU Ebene (in erster Linie in der AVMD Richtlinie) abgesichert werden.