Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „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“

(COM(2016) 288 final)

(2017/C 075/20)

Berichterstatter: **Thomas McDONOGH**

Befassung	Europäische Kommission, 25.5.2016
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	15.11.2016
Verabschiedung auf der Plenartagung	14.12.2016
Plenartagung Nr.	521
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	175/0/3

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der EWSA begrüßt den von der Europäischen Kommission vorgelegten Aktionsplan, der eine Überarbeitung des EU-Telekommunikationsrechts und der e-Datenschutz-Richtlinie zur Berücksichtigung von OTT-Online-Kommunikationsdiensten, eine Bestandsaufnahme der freiwilligen Maßnahmen von Online-Plattformen und ggf. die Aufstellung entsprechender Leitlinien, eine Bestandsaufnahme bestehender Geschäftspraktiken zwischen Unternehmen und schließlich die Erarbeitung einer Strategie, um die Entstehung neuer wettbewerbsfähiger Plattformen in der EU zu erleichtern und zu unterstützen.

1.2. Der EWSA unterstreicht, dass zahlreiche Online-Plattformen eine wichtige Rolle in der kollaborativen Wirtschaft spielen und bekräftigt seine Schlussfolgerungen zur kollaborativen Wirtschaft, insbesondere im Zusammenhang mit Verbraucherschutz, Arbeitnehmern und Selbständigen.

1.3. Der EWSA ist jedoch besorgt, dass die Erarbeitung von EU-Rechtsvorschriften und -Strategien, ganz zu schweigen von ihrer Umsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten, in keiner Weise mit dem Tempo der Entwicklungen auf den digitalen Märkten mithalten kann. Seiner Meinung nach sollte geprüft werden, wie die Koordinierung zwischen den verschiedenen zuständigen Stellen in der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten verbessert werden könnte und welche Art Mechanismen hierbei hilfreich wären.

1.4. Der EWSA betont die Notwendigkeit, gegen die Gefahr der Fragmentierung vorzugehen und einen kohärenten EU-Ansatz zu wählen. Sonst verursachen unterschiedliche einzelstaatliche Vorschriften Unsicherheit, beeinträchtigen das Expansionspotenzial von Startups und schränken womöglich die Verfügbarkeit digitaler Dienstleistungen ein. Dies ist umso dringender, als einige Mitgliedstaaten sich bereits mit der Einführung gezielter Maßnahmen gegen unlautere Handelspraktiken befassen und eine Fragmentierung des digitalen Binnenmarkts droht.

1.5. Die Mitteilung enthält keine konkreten Vorschläge und bietet nur wenige klare Lösungsansätze. Zwar werden einige Lösungen skizziert, aber die Beantwortung der wirklich wichtigen Fragen, ob Plattformen auf einigen Märkten ihre Anbieter schädigen, bleibt aus.

1.6. Die Verbreitung von Online-Plattformen hat sich für die Anbieter und Verbraucher, sowie die Wirtschaft und den Alltag im Allgemeinen als äußerst vorteilhaft erwiesen. Da Probleme aber nicht ausgeschlossen werden können, empfiehlt der EWSA, die kritischsten Nachteile für Unternehmen und Verbraucher genauer zu bestimmen und dann effizient und sorgfältig zu untersuchen, inwieweit die betreffenden Probleme auf alle Online-Plattformen, auf sektorspezifische Plattformen oder nur auf einzelne Unternehmen zutreffen. Der EWSA plädiert ferner für eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit und Überwachung der Entwicklung von Online-Plattformen, um Probleme zu behandeln, die im Lauf der Zeit auftreten.

1.7. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission Maßnahmen prüfen will, 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.

1.8. Der EWSA fordert Programme zur Sensibilisierung und zur Förderung der digitalen Kompetenzen aller Bürger aller Altersklassen und weist darauf hin, dass die jüngsten und die ältesten Bürger am schutzbedürftigsten sind. Er würde die Einführung eines europäischen Standards für die systematische Vermittlung von digitalen Kompetenzen begrüßen.

1.9. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die Notwendigkeit zu prüfen, dass Plattformen nutzerfreundliche Kurzfassungen anbieten, über eine eventuelle personalisierte Preisdifferenzierung und die Grundlage für die Rangfolge von Ergebnissen informieren und auch bedingungs- und aufwandslos das Recht auf Vergessenwerden gewähren.

1.10. Der EWSA begrüßt den Hinweis der Europäischen Kommission auf ihre Zusammenarbeit mit Online-Plattformen im Hinblick auf einen Verhaltenskodex gegen Hassreden und jugendgefährdende Inhalte im Internet. Es sollten aber auch Sanktionen für Plattformen eingeführt werden, die von diesen Inhalten Kenntnis haben und versäumen, sie zu löschen.

1.11. Der EWSA ist enttäuscht, dass die Europäische Kommission erneut die soziale Dimension der Online-Plattformen außer Acht gelassen hat. Er betont, dass die soziale Verantwortung der Online-Plattformen gegenüber ihren Beschäftigten, und zwar sowohl regelmäßig beschäftigten Arbeitskräften als auch Arbeitskräften in neuen Beschäftigungsformen, genauer definiert werden muss. Auf die soziale Verantwortung ist besonderes Augenmerk zu richten, und unter Berücksichtigung der durch die Online-Plattformen in der kollaborativen Wirtschaft entstandenen Herausforderungen sollten für die Beschäftigten sämtlicher Plattformen faire Arbeitsbedingungen, angemessener Sozialschutz, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Aus- und Weiterbildung sowie das Recht auf gewerkschaftliche Betätigung und Kollektivverhandlungen ([1]) sichergestellt werden.

1.12. Anders als die Europäische Kommission ist der EWSA nicht der Meinung, dass der bestehende rechtliche Rahmen weitgehend ausreicht, und fordert eine EU-Rahmenregelung für Crowdworking, um zu verhindern, dass Mindestlohnsätze, Arbeitszeitregelungen und Sozialversicherungsvorschriften ausgehöhlt oder umgangen werden.

1.13. Der EWSA drängt die Europäische Kommission, die steuerlichen Aspekte in Verbindung mit der Tätigkeit von Online-Plattformen zu prüfen, um die Beeinträchtigung gleicher Ausgangsbedingungen zu verhindern.

2. **Wesentlicher Inhalt der Mitteilung der Kommission**

2.1. Ziel dieser Kommissionsmitteilung, des dazugehörigen Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen und der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt im Allgemeinen ist die Förderung von Innovation und Wettbewerb im Bereich der Online-Plattformen sowie der Schutz der Rechte und der Privatsphäre der Verbraucher.

2.2. In der Mitteilung wird ein Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse der Untersuchung von Online-Plattformen gegeben und ein Ansatz für die Förderung ihrer Weiterentwicklung umrissen.

2.3. Es wird kein neuer übergreifender Regelungsrahmen für Online-Plattformen vorgeschlagen.

2.4. Die Europäische Kommission will nur konkret benannte Probleme in Verbindung mit spezifischen Arten oder Tätigkeiten von Online-Plattformen durch regulatorische Maßnahmen beheben, nicht aber durch einen regulatorischen Rundumschlag Innovationen im Keim ersticken.

2.5. Die Europäische Kommission gibt zu bedenken, dass es unterschiedliche Arten von Online-Plattformen unterschiedlicher Größe gibt, die sich laufend weiterentwickeln und sich nicht in einer einheitlichen Definition fassen lassen.

2.6. Nach Auffassung der Kommission würde ein pauschaler Regulierungsansatz nicht den durch die Vielfalt der Online-Plattformen entstehenden unterschiedlichen Herausforderungen gerecht.

2.7. Der Europäischen Kommission zufolge reichen die geltenden Rechtsvorschriften weitgehend für die Regulierung von Online-Plattformen aus, auch wenn es keine klar zuständige Regulierungsstelle gibt.

([1]) ABl. C 71 vom 24.2.2016, S. 65.

2.8. Die Mitteilung enthält einen Fahrplan sowie Grundsätze für die künftige Erarbeitung von Lösungen:

— **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;**

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

2.9. Die Europäische Kommission strebt die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen im **Telekommunikation**sbereich durch eine eventuelle Deregulierung und spezifische Vorschriften für OTT-Anbieter an.

2.10. Die Europäische Kommission wird die Anwendung der **e-Datenschutz-Richtlinie** auf Internetkommunikationsdienste prüfen.

2.11. Die Europäische Kommission schlägt vor, in der überarbeiteten **Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste** Videoplattformen neue Verpflichtungen aufzuerlegen, gegen schädliche Inhalte vorzugehen.

2.12. Die Europäische Kommission wird die **Haftung**sregelung für Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten bewerten und dabei u. a. prüfen,

— ob Klärungsbedarf in Bezug auf die Haftung bei Einführung freiwilliger Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Internet-Inhalte besteht;

— ob förmliche Melde- und Abhilfeverfahren notwendig sind.

2.13. Die Europäische Kommission wird verstärkt koordinierte, EU-weite **Selbstregulierung**smaßnahmen von Online-Plattformen zur Bekämpfung illegaler Internet-Inhalte fördern (und regelmäßig ihre Wirksamkeit überprüfen).

2.14. Online-Plattformen sollen ermutigt werden, gegen gefälschte oder irreführende Online-Bewertungen vorzugehen.

2.15. Die Europäische Kommission wird 2017 Grundsätze und Leitlinien zur Interoperabilität elektronischer Identitäten (eID) formulieren.

2.16. Jüngst von der Europäischen Kommission vorgeschlagene neue **Urheberrechtsvorschriften** sollen für eine gerechtere Verteilung der von Online-Plattformen durch die Verbreitung urheberrechtlich geschützter Inhalte erwirtschafteten Einnahmen sorgen.

2.17. Der Vorschlag zur Überarbeitung der **Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz** wird zusammen mit dieser Mitteilung vorgelegt, um die effizientere Durchsetzung des EU-Verbraucherrechts in grenzübergreifenden Situationen zu erleichtern.

2.18. Die Europäische 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 sie ferner prüfen, ob weiterer Bedarf an einer Überarbeitung der bestehenden Verbraucherschutzvorschriften in Bezug auf Plattformen besteht.

2.19. Die Europäische Kommission wird eine gezielte Bestandsaufnahme bestehender Geschäftspraktiken zwischen Unternehmen (**B2B**) im Umfeld von Online-Plattformen durchführen, um bis zum Frühjahr 2017 zu „entscheiden, ob weitere Maßnahmen der EU erforderlich sind".

2.20. Die Europäische Kommission wird 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, und im Rahmen der für Ende 2016 geplanten **Initiative „freier Datenfluss"** Maßnahmen für die Erleichterung des Wechsels und der Übertragbarkeit von Daten zwischen verschiedenen Online-Plattformen ausloten.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Europa ist auf eine dynamische digitale Wirtschaft angewiesen, um im kommenden Jahrzehnt die Grenze von 1,5 % BIP-Wachstum jährlich zu durchbrechen (siehe Bericht des Global Agenda Council on Europe des Weltwirtschafsforums).

3.2. Online-Plattformen gehören mittlerweile zu den weltweit werthaltigsten und einflussreichsten Unternehmen und werden in der globalen Wirtschaft noch weiter an Bedeutung gewinnen.

3.3. Auf die EU entfallen nur 4 % der gesamten Marktkapitalisierung der Online-Plattformen ([2]).

3.4. Für die ca. 50 großen europäischen Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste gelten 28 unterschiedliche nationale Regelwerke, während die sechs großen Netzbetreiber des US-amerikanischen Marktes und die drei chinesischen Telekommunikationsriesen jeweils einem einzigen Regelungsrahmen unterliegen ([3]).

3.5. Probleme in Verbindung mit Online-Plattformen erhöhen den Druck, auf Mitgliedstaatsebene zu handeln, und führen zu einer stärkeren Fragmentierung.

3.6. Eine Angleichung des Vertragsrechts und des Verbraucherschutzes sind wesentliche Voraussetzung für die nachhaltige Entwicklung und den Ausbau von Online-Plattformen.

3.7. Ein Schwerpunkt sollte auf die bis Ende 2016 vorzulegenden legislativen und nichtlegislativen Initiativen im Hinblick auf die Schaffung eines vollständig integrierten digitalen Binnenmarkts gelegt werden. Die Jahre 2016 und 2017 werden den Ausschlag dafür geben, ob Europa einen digitalen Fahrplan zur Unterstützung von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum zuwege bringt oder in digitale Mittelmäßigkeit abrutscht.

3.8. In einigen in der Mitteilung genannten Bereichen gibt es zwar Probleme, doch fehlt der Europäischen Kommission eine faktengesicherte Grundlage für die Entscheidung, ob, und wenn ja, welche Maßnahmen erforderlich sind. Allem voran geht es dabei um B2B-Fragen. Nach sechs Monaten weiterer Untersuchungen soll im Frühjahr 2017 eine Entscheidung getroffen werden.

3.9. Der EWSA erwartet eine weitere große Debatte, wenn die Kommission Anfang nächsten Jahres ihre einschlägigen Forschungsergebnisse vorlegt.

3.10. Eine überzogene oder starre Regulierung würde dem positiven Beitrag der Online-Plattformen zur digitalen Wirtschaft der EU entgegenstehen, wobei Regulierungsänderungen nicht zu Lasten des Verbraucher- und Arbeitnehmerschutzes gehen dürfen.

3.11. Gleiche Ausgangsbedingungen für die Erbringung vergleichbarer digitaler Dienstleistungen in einem digitalen Binnenmarkt dürfen sich nicht negativ auf das Steueraufkommen auswirken und keiner weiteren Aushöhlung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage Vorschub leisten, indem Unternehmen erlaubt wird, in einem Steuergebiet Steuern zu entrichten, obgleich die Wertschöpfung in einem anderen Steuergebiet stattfindet. Die Gewinnsteuer muss dort entrichtet werden, wo die betreffende Wirtschaftstätigkeit ausgeübt wird.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. Die Kommission beschreibt Plattformen, die im Allgemeinen als zweiseitige oder mehrseitige Märkte funktionieren, bei denen die Interaktion zwischen den Nutzern durch einen Plattformbetreiber vermittelt wird.

4.2. In der Aufzählung der Kommission von sozialen Medien über Suchmaschinen und Zahlungssysteme bis hin zu Werbeplattformen fehlen herkömmliche Plattformen, die mittlerweile online aktiv sind, während einige digitale Plattformen genannt werden, die nicht mehrseitig sind.

([2]) COM(2016) 288 final.
([3]) Siehe Fußnote 1.

4.3. Außerdem fehlt in der Liste der Kommission die wachsende Zahl von Plattformen, über die Arbeiten vergeben werden. Deshalb werden auch nicht die spezifischen Probleme in Verbindung mit diesen Plattformen angesprochen, insbesondere faire Arbeitsbedingungen und angemessener Sozialschutz. Um sicherzustellen, dass die Arbeitnehmerrechte und Arbeitsstandards beachtet und gewährleistet werden, fordert der EWSA Legislativvorschläge zu Arbeitnehmerrechten und Beschäftigungsschutz für digitale Arbeiter bzw. Beschäftigte von Online-Plattformen, insbesondere für Arbeitskräfte in neuen Beschäftigungsformen ([4]). Digitale Arbeiter, die Jobs auf Online-Plattformen erledigen, sollten als Arbeitnehmer definiert werden, wobei von einem Arbeitsverhältnis ausgegangen und eine Gleichbehandlung mit regulären Beschäftigungsverhältnissen sowie eine wirksame Umsetzung dieser Bestimmungen gewährleistet werden sollte (zum Beispiel AppJobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, MyLittleJob, Streetspotr, Testbirds, testIO, Textbroker, Twago, Upwork, 99designs).

4.4. Es gibt starke Initiatorvorteile, und Wettbewerber können kaum mit Plattformen mithalten, die Netzwerkeffekte erfolgreich nutzen und zum unverzichtbaren Geschäftspartner für Unternehmen werden.

4.5. Die Plattform zur Online-Streitbeilegung könnte für die alternative Beilegung von Streitigkeiten zwischen Unternehmen genutzt werden, doch sollte zunächst die wirksame Durchführung der Online-Streitschlichtung zwischen Unternehmen und Verbrauchern sichergestellt werden.

4.6. Potenzielle Beschwerdeführer dürften sich aus Furcht vor geschäftlichen Vergeltungsmaßnahmen seitens der Online-Plattformen, von denen sie abhängig sind, scheuen, sich an Wettbewerbsbehörden zu wenden. Der EWSA plädiert für neue Maßnahmen, um Kläger auf diesen Märkten zu schützen.

4.7. Websitebetreiber und Internetdienstleister, die ihren Internetzugang bereitstellen, haben ihren Sitz häufig außerhalb von Europa oder verbergen ihre Identität. Unterlassungsverfügungen, die ursprünglich gegen Internetdiensteanbieter erlassen wurden, die Websites mit raubkopierten Inhalten hosteten, können sich als nützliches Instrument für Rechteinhaber erweisen, um Internetdienstleister zu veranlassen, urheberrechtsverletzende Inhalte zu sperren. Website-Sperrungsverfügungen können beantragt und erlassen werden, um den Schutz von Marken und Kunden vor dem Online-Verkauf von Pirateriewaren zu gewährleisten.

4.8. Die Stärke des US-Risikokapitalmarktes im Vergleich zur EU begünstigt die Abwanderung von Start-ups in die USA.

4.9. Der Kauf von Unternehmen mit geringem Umsatz lässt sich mit den geltenden Aufgreifkriterien nicht erfassen, selbst wenn das erworbene Unternehmen über kommerziell wertvolle Datenbestände oder ein großes Marktpotenzial verfügt. Die geltende Fusionskontrollverordnung könnte dahingehend geändert werden, dass zusätzlich zu den bisherigen Aufgreiftatbeständen, die auf Unternehmensumsätze abstellen, weitere Aufgreiftatbestände festgelegt werden, die an das Transaktionsvolumen anknüpfen.

4.10. Die Wettbewerbsaufsichtsbehörden könnten verstärkt auf einstweilige Anordnungen und Fristsetzungen zurückgreifen, um die Durchsetzung auf dynamischen Märkten zu beschleunigen.

4.11. Online-Plattformen verlangen häufig verschiedene Informationen von ihren Nutzern, die in keinem direkten Zusammenhang mit dem Inhalt der Plattform stehen, und schreiben Geschäftsbedingungen vor, die die Nutzer normalerweise ablehnen würden, aber hinnehmen müssen, um die Plattformdienste nutzen zu können.

4.12. Personenbezogene Daten sind heute die Währung auf dem digitalen Markt, aber viele Verbraucher scheinen sich nicht darüber im Klaren zu sein, dass sie für den Zugang zu vielen scheinbar kostenlosen Diensten mit ihren persönlichen Daten bezahlen, die dann verkauft oder mit Dritten geteilt werden können. Unabhängig von sämtlichen bestehenden und geplanten Verbraucherschutzmaßnahmen stehen Internetnutzung und Schutz der Privatsphäre außerdem technisch gesehen im Widerspruch zueinander, da bei praktisch keinem Datenbestand die Möglichkeit eines Zugriffs durch hochqualifizierte Spezialisten ausgeschlossen werden kann. Daher müssen alle Bürger aller Altersklassen auch für diese Gefahren sensibilisiert werden, wobei die jüngsten und die ältesten Bürger am schutzbedürftigsten sind.

Brüssel, den 14. Dezember 2016

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

([4]) ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 54.