

EUROPÄISCHER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER

Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum dem Vorschlag für ein Gesetz über digitale Märkte

(Der vollständige Text dieser Stellungnahme ist in englischer, französischer und deutscher Sprache auf der Internetpräsenz des EDSB unter www.edps.europa.eu www.edps.europa.eu)

(2021/C 147/04)

Am 15. Dezember 2020 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte). Der Vorschlag schließt an die Mitteilung *Gestaltung der digitalen Zukunft Europas* an, in der darauf hingewiesen wird, dass zusätzliche Vorschriften erforderlich sein könnten, um Wettbewerbsfähigkeit, Fairness und Innovation sowie die Möglichkeit des Marktzutritts sicherzustellen und öffentliche Interessen zu wahren, die über den Wettbewerb oder wirtschaftliche Erwägungen hinausgehen. Mit dem Vorschlag werden Ex-ante-Regulierungsmaßnahmen eingeführt, um sicherzustellen, dass auf Märkten, die von großen Plattformen mit erheblichen Netzwerkeffekten gekennzeichnet sind („Gatekeeper“), Fairness und Wettbewerbsmöglichkeiten sichergestellt bleiben.

In diesem Zusammenhang enthält der Vorschlag Bestimmungen über die Benennung von Gatekeepern, die dem Datenvorteil Rechnung tragen, der unter anderem auf den Zugriff des Betreibers auf personenbezogene Daten und deren Erhebung zurückzuführen ist; über die Verpflichtungen und Verbote, denen die Gatekeeper unterliegen; Regeln für die Durchführung von Marktuntersuchungen; Bestimmungen zur Umsetzung und Durchsetzung des Vorschlags.

In der vorliegenden Stellungnahme begrüßt der EDSB den Vorschlag, da er sich offensichtlich für faire und offene Märkte und die Verarbeitung personenbezogener Daten nach Treu und Glauben einsetzt. Bereits 2014 wies der EDSB darauf hin, wie eng Wettbewerbsrecht, Verbraucherschutzrecht und Datenschutzrecht mit Blick auf die Online-Plattformwirtschaft auf das Engste miteinander verwoben sind. Nach Auffassung des EDSB sollten sich diese drei Rechtsbereiche ergänzen und sollte nicht ein Bereich einen anderen ersetzen oder mit ihm kollidieren.

Der EDSB geht in dieser Stellungnahme vor allem auf diejenigen Bestimmungen des Vorschlags ein, die eine sich gegenseitig verstärkende Wettbewerbsfähigkeit des Marktes und letztlich auch Kontrolle der betroffenen Person über ihre personenbezogenen Daten bewirken. Dies gilt beispielsweise für Artikel 5 Buchstabe f, dem zufolge die Verpflichtung der Endnutzer zum Abonnieren anderer vom Gatekeeper angebotener zentraler Plattformdienste verboten ist; für Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b, der dem Endnutzer die Möglichkeit bietet, Software-Anwendungen, die auf dem zentralen Plattformdienst vorinstalliert sind, zu deinstallieren; für Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e, der dem Gatekeeper verbietet, die Möglichkeiten der Endnutzer zu beschränken, zwischen verschiedenen Software-Anwendungen und Diensten zu wechseln, und für Artikel 13, der dem Gatekeeper die Verpflichtung auferlegt, der Kommission eine von unabhängiger Stelle geprüfte Beschreibung aller Techniken zur Erstellung von Verbraucherprofilen vorzulegen, die er für seine zentralen Plattformdienste verwendet.

Der EDSB formuliert aber auch spezifische Empfehlungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass der Vorschlag die DSGVO wirksam ergänzt und den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen verstärkt und Reibungen mit bestehenden Datenschutzvorschriften vermeidet. In diesem Zusammenhang empfiehlt der EDSB insbesondere, in Artikel 5 Buchstabe a des Vorschlags näher zu spezifizieren, dass der Gatekeeper Endnutzern eine einfache und rasche Zugangsmöglichkeit für das Einwilligungsmanagement zu bieten hat; den Geltungsbereich der in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe h des Vorschlags vorgesehenen Datenübertragbarkeit klarzustellen und Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i des Vorschlags dahingehend umzuformulieren, dass vollständige Kohärenz mit der DSGVO hergestellt wird; ferner sollte darauf hingewiesen werden, dass die Notwendigkeit wirksamer Anonymisierung und von Re-Identifizierungstests bei der Weitergabe von Such-, Klick- und Anzeigedaten in Bezug auf unbezahlte und bezahlte Suchergebnisse besteht, die von Endnutzern in Online-Suchmaschinen des Gatekeepers generiert werden.

Darüber hinaus fordert der EDSB die beiden gesetzgebenden Organe auf, die Aufnahme von Mindestanforderungen an die Interoperabilität für Gatekeeper in Erwägung zu ziehen und die Entwicklung technischer Standards auf europäischer Ebene in Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften der Union über europäische Normung zu fördern.

Schließlich empfiehlt der EDSB, unter anderem auf den Erfahrungen mit dem Digital Clearinghouse aufbauend, in Artikel 32 Absatz 1 festzulegen, dass dem Beratenden Ausschuss für digitale Märkte auch Vertreter des EDSA angehören, und fordert ganz allgemein eine institutionalisierte und strukturierte Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen zuständigen Aufsichtsbehörden, darunter die Datenschutzbehörden. Mit dieser Zusammenarbeit sollte insbesondere sichergestellt werden, dass alle relevanten Informationen mit den zuständigen Behörden ausgetauscht werden können, damit diese ihre einander ergänzenden Rollen spielen und dabei ihrem jeweiligen institutionellen Auftrag nachkommen können.

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

1. Am 15. Dezember 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestreitere und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte) (im Folgenden „der Vorschlag“). ⁽ⁱ⁾
2. Der Vorschlag schließt an die Mitteilung *Gestaltung der digitalen Zukunft Europas* an, in der darauf hingewiesen wird, dass zusätzliche Vorschriften erforderlich sein könnten, um Wettbewerbsfähigkeit, Fairness und Innovation sowie die Möglichkeit des Marktzutritts sicherzustellen und öffentliche Interessen zu wahren, die über den Wettbewerb oder wirtschaftliche Erwägungen hinausgehen. In der Mitteilung wurde ferner angekündigt, die Kommission werde Ex-ante-Regulierungsmaßnahmen prüfen, mit denen sichergestellt werden soll, dass auf Märkten, die von großen Plattformen mit erheblichen Netzwerkeffekten geprägt sind, die als Gatekeeper fungieren, Fairness und Wettbewerbsmöglichkeiten für Innovatoren, Unternehmen und neue Marktteilnehmer sichergestellt bleiben. ⁽ⁱⁱ⁾
3. Laut der Begründung des Vorschlags fungieren einige große Plattformen im digitalen Sektor zunehmend als Gateways oder „Gatekeeper“ zwischen gewerblichen Nutzern und Endnutzern. Diese Gatekeeper haben angeblich eine gefestigte Stellung in digitalen Märkten, was zu einer starken Abhängigkeit vieler gewerblicher Nutzer und negativen Auswirkungen auf die Bestreitbarkeit der betreffenden zentralen Plattformdienste führe. In einigen Fällen führen die Abhängigkeiten zu unlauterem Verhalten gegenüber diesen gewerblichen Nutzern. ⁽ⁱⁱⁱ⁾
4. Ziel des Vorschlags ist es, auf EU-Ebene die markantesten Fälle von unlauteren Praktiken und geringer Bestreitbarkeit im Zusammenhang mit so genannten „zentralen Plattformdiensten“ anzugehen. ^(iv) Zu diesem Zweck wird in dem Vorschlag Folgendes festgelegt:
 - die Bedingungen, unter denen Betreiber von zentralen Plattformdiensten als „Gatekeeper“ benannt werden sollten (Kapitel II);
 - die Praktiken von Gatekeepern, die die Bestreitbarkeit beschränken und unlauter sind, und die Verpflichtungen, denen die benannten Gatekeeper nachzukommen haben, von denen einige näher spezifiziert werden (Kapitel III);
 - Regeln für die Durchführung von Marktuntersuchungen (Kapitel IV) und
 - Bestimmungen zur Umsetzung und Durchsetzung dieser Verordnung (Kapitel V).
5. Der EDSB wurde am 8. Dezember 2020 informell zu dem Entwurf eines Vorschlags für ein Gesetz über digitale Märkte konsultiert. Der EDSB begrüßt, dass er bereits in dieser frühen Phase des Verfahrens konsultiert wurde.
6. Neben dem Vorschlag hat die Kommission auch einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG angenommen. Gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 wurde der EDSB auch zu dem Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste konsultiert, der Gegenstand einer gesonderten Stellungnahme ist.

2. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Vor diesem Hintergrund spricht der EDSB folgende Empfehlungen aus:

- Es sollte präzisiert werden, dass der Vorschlag sowohl die Verordnung (EU) 2016/679 als auch die Richtlinie 2002/58/EG ergänzt, und dass der Vorschlag keine der Verpflichtungen für zentrale Plattformdienste gemäß der Verordnung (EU) 2016/679 und der Richtlinie 2002/58/EG spezifiziert oder ersetzt;
- es sollte in Artikel 5 Buchstabe a des Vorschlags festgelegt werden, dass der Gatekeeper den Endnutzern eine benutzerfreundliche Lösung (einfach und rasch zugänglich) für das Einwilligungsmanagement im Einklang mit der Verordnung (EU) 2016/679 und insbesondere dem Erfordernis des Datenschutzes durch Technikgestaltung und datenschutzfreundlicher Voreinstellungen gemäß Artikel 25 der Verordnung (EU) 2016/679 zur Verfügung stellt;

- es sollte in Artikel 5 Buchstabe f des Vorschlags ein Verweis auf Endnutzer aufgenommen werden;
- es sollte der Anwendungsbereich der in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe h des Vorschlags vorgesehenen Datenübertragbarkeit genauer umrissen werden;
- es sollte Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i des Vorschlags umformuliert werden, um die Kohärenz mit der DSGVO sicherzustellen, wobei insbesondere die Definition des Begriffs „personenbezogene Daten“ in Artikel 4 Absatz 1 DSGVO zu berücksichtigen ist;
- es sollte der Verweis in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe j des Vorschlags mit einem Erwägungsgrund unterstrichen werden, der besagt, dass der Gatekeeper nachweisen können muss, dass anonymisierte Such-, Klick- und Anzeigedaten angemessen auf mögliche Risiken einer erneuten Identifizierung geprüft wurden;
- es sollte in Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a des Vorschlags ein Verweis auf Endnutzer aufgenommen werden;
- es sollte Artikel 11 Absatz 2 des Vorschlags durch Ersetzung von „oder“ durch „und“ umformuliert werden;
- es sollte spezifiziert werden, dass die geprüfte Beschreibung von der Kommission dem EDSA oder zumindest den gemäß der DSGVO zuständigen Aufsichtsbehörden auf deren Ersuchen übermittelt wird;
- es sollte in Artikel 32 Absatz 1 festgelegt werden, dass sich der Beratende Ausschuss für digitale Märkte aus Vertretern des Europäischen Datenschutzausschusses sowie aus Vertretern der für Wettbewerb, elektronische Kommunikation, audiovisuelle Dienste, Wahlaufsicht und Verbraucherschutz zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zusammensetzt;
- es sollte die Aufnahme von Mindestanforderungen an die Interoperabilität für Gatekeeper erwogen und die Entwicklung technischer Standards auf europäischer Ebene in Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften der Union über europäische Normung gefördert werden;
- es sollte eine institutionalisierte und strukturierte Zusammenarbeit zwischen den jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden, einschließlich der Datenschutzbehörden, aufgebaut werden. Mit dieser Zusammenarbeit sollte insbesondere sichergestellt werden, dass alle relevanten Informationen mit den zuständigen Behörden ausgetauscht werden können, damit diese ihre einander ergänzenden Rollen spielen und dabei ihrem jeweiligen institutionellen Auftrag nachkommen können.

Brüssel, 10. Februar 2021.

Wojciech WIEWIÓROWSKI

⁽ⁱ⁾ COM(2020) 842 final.

⁽ⁱⁱ⁾ COM(2020) 67 final.

⁽ⁱⁱⁱ⁾ COM(2020) 842 final, S. 1.

^(iv) COM(2020) 842 final, S. 2.