

Positionspapier

zur Regulierung digitaler Plattformen

Berlin, 30.10.2019

Um die Entwicklung digitaler Plattformen in Europa und Deutschland voranzutreiben, sind attraktive und wettbewerbliche Bedingungen erforderlich. Ein zukunftssicherer Rechtsrahmen sollte langfristige Planungssicherheit für Investitionen sowie Innovationen gewährleisten, Eigenheiten des Marktes sowie seiner Akteure berücksichtigen und schlussendlich Schutz vor möglichem Marktmachtmissbrauch gewährleisten. eco – Verband der Internetwirtschaft e.V. hat in Bezug auf die Regulierung digitaler Plattformen und Geschäftsmodelle folgende Handlungsfelder identifiziert:

- Vollendung des (digitalen) Binnenmarktes in Europas
- Vermeidung allgemeiner Wettbewerbsregulierung für verschiedene digitale Plattformen
- Datenschutz mit Potenzial für digitale Geschäftsmodelle
- Innovative Kooperationen auf Basis des Wettbewerbsrechts ermöglichen
- Bürokratische Hürden reduzieren und Zugang zu Venture Capital erleichtern

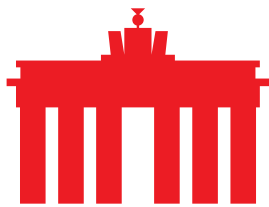
Einleitung

Im Laufe der vergangenen Jahre hat die Digitalisierung beinahe aller Lebensbereiche spürbar zugenommen. Zu den Folgeerscheinungen dieser Entwicklung gehören z.B. die Kommerzialisierung des Internets und der erfolgreiche Markteintritt digitaler Plattformen. Wegen ihres exponentiellen Wachstums gelten digitale Plattformen als zentraler Akteur der stetig wachsenden Digitalwirtschaft.

Die hinter den digitalen Plattformen stehenden Unternehmen lassen sich durch eine hohe Innovations- und Flexibilitätsbereitschaft charakterisieren. Die Gestaltung ihrer Angebote erfolgt mit dem Ziel der stetigen Nutzensteigerung für den/die Kunden. Digitale Plattformen werden als zwei- oder mehrseitige Märkte beschrieben, auf denen verschiedene Kundengruppen unter Nutzung sog. indirekter Netzwerkeffekte zusammengeführt werden. Als indirekte Netzwerkeffekte werden u.a. das Setzen von Standards bei komplementären Produkten oder das Ausschöpfen von Lerneffekten verstanden. Die Plattform erfüllt die Funktion des Vermittlers sog. „Intermediär“, dessen Handeln auf den erfolgreichen Geschäftsabschluss, das sog. „Matching“, abzielt. Darüber hinaus können Plattformen für die angeschlossenen Nutzer, mehr oder noch für sich selbst, positive Feedbackeffekte nutzbar machen.

In einigen Fällen gehen mit dem Angebot von Plattformen gesellschaftliche und wettbewerbliche Herausforderungen einher, die in konglomerate und Monopolisierungstendenzen münden können. Diese gilt es gezielt und problemorientiert zu adressieren, um fairen Wettbewerb sowie offene Märkte für innovative Unternehmen und Kooperationsformen zu ermöglichen. Seit der Marktdurchdringung der digitalen Plattformen haben sich zahlreiche Geschäftsmodelle mit den nachfolgenden Nutzerkonstellationen etabliert:

1) Business-to-Business-Plattformen (B2B) vermitteln den Produkt- und



Informationsaustausch zwischen Unternehmen, Geschäftsleuten und Gewerbetreibenden. Beispiele sind Klöckner Connect oder scrappel.
2) Business-to-Consumer-Plattformen (B2C) organisieren den Handel oder Wissensaustausch zwischen Unternehmen und Privatpersonen. Als Beispiele gelten Facebook, Lieferando oder Amazon.
3) Consumer-to-Consumer-Plattformen (C2C) ermöglichen den Handel und Austausch zwischen Endkunden bzw. Privatpersonen. Beispiele sind eBay Kleinanzeigen oder Kleiderkreisel.

Die vorstehenden Beispiele unterstreichen die Branchenvielfalt plattformbasierter Geschäftsmodelle. Grundsätzlich lassen sich die Angebote der digitalen Plattformen grundsätzlich in drei Arten untergliedern, wobei Mischformen anzutreffen sind:

- 1) Märkte,
- 2) soziale Netzwerke und
- 3) Industrieplattformen.

Damit Unternehmen die Entwicklung und Markteinführung digitaler Plattformen wagen und erfolgreich unter fairen Bedingungen operieren können, sind neben wettbewerblichen Marktbedingungen auch ein hohes Maß digitaler Souveränität notwendig.

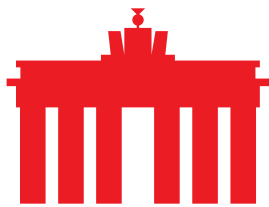
Digitale Souveränität

Mit digitaler Souveränität wird die Freiheit eines Jeden und einer jeden Organisation zum selbstbestimmten Handeln und zu unabhängigen Entscheidungen im digitalen Raum beschrieben. Dabei umfasst der Souveränitätsbegriff eine rechtliche und eine technische Sphäre. Die rechtliche Ebene der digitalen Souveränität setzt in Bezug auf Plattformen voraus, dass freie Entscheidungen der Plattformnutzer zur Erfassung, Speicherung, Verarbeitung und den Zugriff der durch die Plattform generierten Daten getroffen werden können. Die technische Ebene erfordert die „Fähigkeit, technologische Komponenten und Systeme eigenständig zu entwickeln, zu verändern, zu kontrollieren und durch andere Komponenten zu ersetzen“¹. Mit Blick auf die Plattformökonomie müssen bei der Frage der technischen Souveränität aber auch Aspekte der Auswahl und des Wechsels zwischen einzelnen Plattformen berücksichtigt werden. Nur wenn beide Sphären des Souveränitätsbegriffes erfüllt werden, können die Unternehmen auf digitalen Plattformen souverän agieren.

Regulierung

Um die Entwicklung und Ansiedlung einer erfolgreichen Plattformökonomie in Deutschland und Europa zu erreichen, sind attraktive Rahmenbedingungen zwingend erforderlich. Ein flankierender Rechtsrahmen muss den digitalen Plattformen Planungssicherheit für Investitions- und Innovationsvorhaben gewährleisten, angemessenen Schutz vor möglichem Marktmachtmissbrauch bieten und wettbewerbliche Marktbedingungen einräumen. Dabei müssen die Besonderheiten der digitalen und zumeist flexiblen sowie innovativen Geschäftsmodelle angemessen und gezielt berücksichtigt werden. Gleichzeitig müssen die Interessen der Plattformnutzer zur Sicherstellung fairer Bedingungen im

¹ Digital Gipfel 2018, Plattform Innovative Digitalisierung der Wirtschaft: Fokusgruppe „Digitale Souveränität in einer vernetzten Gesellschaft“, Digitale Souveränität und Künstliche Intelligenz – Voraussetzung, Verantwortlichkeiten und Handlungsempfehlungen, S. 3.



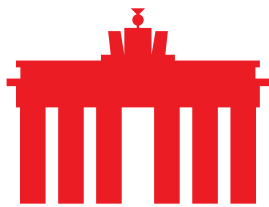
horizontalen Wettbewerb zwischen einzelnen Plattformnutzern sowie vertikal zwischen den Plattformen und der Plattformnutzer berücksichtigt werden.

Vollendung des (digitalen) Binnenmarktes in Europa

Die Vollendung des (digitalen) Binnenmarktes in Europa gilt als einer der zentralen Faktoren für die zukünftige Entwicklung plattformbasierter Geschäftsmodelle. Die Vollendung des Binnenmarktes muss Markteintrittshürden und -hemmnisse beseitigen, um länderübergreifend ausgerichtete digitale Geschäftsmodelle in Europa zu ermöglichen.

Vermeidung allgemeinwirkender Wettbewerbsregulierung für verschiedene digitale Plattformen

Während die amerikanischen und asiatischen Märkte zahlreiche erfolgreiche und namenhafte Plattformunternehmen hervorgebracht haben, sind dem europäischen Markt nur wenige erfolgreiche Plattformunternehmen entsprungen. Zu den Ursachen dieser divergenten Entwicklung zählt u.a. die in Europa praktizierte und in Teilen restriktiv wirkende Wettbewerbsregulierung. Ebenso wirken die Vorgaben z.T. ineffizient und behäbig, um Wettbewerbsproblemen wie z.B. erhebliche Marktmacht und nicht wettbewerbskonforme Geschäftspraktiken in diesem dynamischen Marktumfeld zu begegnen. Die Geschäftsmodelle der digitalen Plattformen weisen eine hohe Innovations- und Wachstumsgeschwindigkeit auf, der angewandte Regulierungsrahmen entspricht hingegen den Unternehmensstrukturen und den Eigenschaften der Geschäftsmodelle der klassischen Wirtschaftsordnung. Die Regulierungspraxis der Vergangenheit hat gezeigt, dass die Regeln über den Wettbewerb nur bedingt mit den digitalen Geschäftsmodellen kompatibel sind. Um Gründern und Unternehmern wettbewerbsfreundliche Marktbedingungen einzuräumen, ist eine Abkehr vom bisher verfolgten und pauschal wirkenden Regulierungsgedanken „one size fits all“ notwendig. Stattdessen sollten sich Regulierungsanstrengungen stringent und gezielt an tatsächlich festgestellten Marktunvollkommenheiten orientieren. Sollte die bis dato praktizierte Regulierungspraxis fortgesetzt werden, wird dies negative Auswirkungen auf die Wachstums- und Wettbewerbsentwicklung der europäischen Digitalwirtschaft zur Folge haben. Der europäische Gesetzgeber hat in den vergangenen Jahren erste Vorstöße zur Regulierung der Digitalkonzerne und zur Eindämmung der Marktmacht jener Unternehmen unternommen. Als Beispiel ist hier die Plattform-to-Business-Verordnung zu nennen, durch deren Anwendung die Fairness und Transparenz der in eine Plattform eingebundenen gewerblichen Nutzern erhöht werden soll. Die Verordnung entfaltet auf nahezu alle digitalen Plattformen pauschale Wirkungsweise und berücksichtigt weder deren Marktrelevanz noch deren wirtschaftliche, personelle oder technische Leistungsfähigkeit angemessen. Dabei bedarf es gerade in der Wachstumsphase aber auch bei kleinen und mittelständisch firmierenden Plattformen differenzierter Vorgaben. Die vorstehend genannte Verordnung enthält lediglich bei der Einrichtung eines internen Beschwerdemangements Ausnahmeregelungen für kleine und mittelständische Plattformunternehmen. Künftige Legislativvorschläge zur Regulierung digitaler Geschäftsmodelle müssen die Besonderheiten und die besondere Schutzwürdigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen der Branche angemessen berücksichtigen und den Fokus auf die Gewährleistung eines fairen und effektiven Wettbewerbs legen.



Datenschutz mit Potenzial für digitale Geschäftsmodelle

Mit der Einigung und Umsetzung der europäischen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) ist ein europaweit harmonisierter Standard zur Verarbeitung personenbezogener Daten vereinbart worden. Darüberhinausgehende Rechtsvorschriften zum Datenschutz wie z.B. die zur Diskussion stehende e-Privacy Verordnung, die die Maßgaben der DSGVO wieder auseinanderfallen lassen, sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erforderlich. Weitere Anforderungen an den Datenschutz in Europa erschweren die Entwicklung digitaler Geschäftsmodelle und wirken nachteilig im internationalen Wettbewerb. Die DSGVO schreibt als eine maßgebliche Möglichkeit der legitimen Datenverarbeitung, die Einwilligungserfordernis zur Verarbeitung personenbezogener Daten vor. Diese Erfordernis hat die Marktmacht der großen Anbieter seit der Umsetzung der DSGVO nicht negativ beeinträchtigt, viel mehr konnten die Anbieter weitere Skaleneffekte ausschöpfen und ihren Marktvorsprung ausbauen.

Plattformbasierte Geschäftsmodelle werden unter Einbindung künstlicher Intelligenz (KI) neue Marktsegmente erschließen und bisher nicht verfügbare Mehrwerte leisten. Um die Chancen der KI vollständig zu nutzen und damit den Erfolg digitaler Geschäftsmodelle zu ebneten, müssen ausreichend Datensätze zur Prüfung und Erforschung der KI-Anwendungen verfügbar sein. Die rechtlich vorgeschriebene Evaluation der DSGVO muss dieser bevorstehenden Entwicklungen ausreichend Rechnung tragen und weitere risikobasierte Erlaubnistatbestände etwa bei der Verarbeitung pseudonymer Datensätze schaffen.

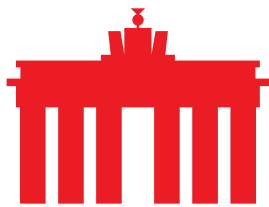
Innovative Kooperationen auf Basis des Wettbewerbsrechts ermöglichen

Die europäischen und nationalen Regulierungsbestrebungen müssen die Bedeutung von Kooperationen – auf horizontaler und vertikaler Ebene – im Zuge der künftigen Rechtsetzung beachten. Die Kooperationsbereitschaft insbesondere von Industrieunternehmen hat in den vergangenen Jahren parallel zur Entwicklung digitaler Industriepattformen deutlich zugenommen. Auf Basis einer Kooperation wollen die beteiligten Unternehmen das bisher verfolgte Geschäftsmodell ins digitale Zeitalter überführen und die Kundenbindung durch Nutzensteigerung erhöhen. Dieser Trend zur Kooperation sollte nicht per se durch rechtliche Vorgaben eingeschränkt werden, insbesondere sind beschleunigte Vorabprüfungen durch die Wettbewerbsaufsicht wünschenswert. Mögliche Partner werden nur dann eine Kooperation eingehen, wenn die erforderliche Rechtssicherheit durch die beteiligten Institutionen auf europäischer und nationaler Ebene zeitnah hergestellt wird. Die bisherigen wettbewerbsrechtlichen Prüfverfahren müssen in Zukunft mit angemessenen und planbaren Fristen sowie entsprechenden Informationspflichten für alle Beteiligten unterlegt werden. Darüber hinaus ist es notwendig, klare Regeln für europäische und nationale Zusammenschlüsse zur gemeinsamen Forschungs- und Entwicklungsarbeit zu formulieren. Auf Basis der Zusammenschlüsse können Innovationen und Standardisierungen gezielt vorangetrieben werden.

Bürokratische Hürden reduzieren und Zugang zu Venture Capital erleichtern

Um die Entstehung digitaler Plattformen in Deutschland zu fördern, müssen nicht nur Fragen der Wettbewerbsregulierung und des Datenschutzes diskutiert werden. Vielmehr müssen die Standortbedingungen durch Entlastungen von bürokratischen Aufwänden und der Zugang zu Venture Capital verbessert werden.

Um die Gründungsbereitschaft in Deutschland zu stärken, müssen die bürokratischen Anforderungen staatlicher Institutionen für Unternehmen in der Gründungsphase und für junge Unternehmen durch einen innovations- und investitionsfreundlichen Rechtsrahmen reduziert werden. Die verwaltungsrechtlichen



Vorgaben sollten auf ein erforderliches Mindestmaß reduziert und darüber hinaus vereinfacht werden.

Ebenso muss der Zugang zu Venture Capital für junge Unternehmen in der Wachstumsphase gestärkt werden. Eine Erhebung des Bundesverbands Deutscher Kapitalbeteiligungsgesellschaften e.V. (BVK) sowie das Start-up-Barometer der Beratungsgesellschaft Ernst & Young für das Jahr 2018 haben gezeigt, dass insbesondere amerikanische und asiatische Investoren bereit sind, die deutschen Start-Ups mit Venture Capital zu unterstützen. In einer Jahresauswertung haben in Deutschland 17 Wagnisfinanzierer einen Betrag von 1,2 Mrd. Euro bereitgestellt. Dem gegenüber lag das Investitionsvolumen der 257 Wagnisfinanzierer aus Nordamerika bei 54 Mrd. US Dollar, also pro engagiertem Kapitalgeber etwa drei Mal so hoch.² Eben jene Investoren stellen deutschen Start-Ups das erforderliche Wagniskapital zur Finanzierung der Wachstumsphase bereit. Oft gehen diese Investments mit der Abwanderung einst nationaler Innovationen einher. Zur Vermeidung potenzieller Innovationsverluste sind attraktive Rahmenbedingungen für Wagnisfinanzierungsgesellschaften, Versicherungen, Fondsgesellschaften sowie öffentliche und private Rentenfonds unerlässlich.

Über eco: Mit über 1.100 Mitgliedsunternehmen ist eco der größte Verband der Internetwirtschaft in Europa. Seit 1995 gestaltet eco maßgeblich das Internet, fördert neue Technologien, formt Rahmenbedingungen und vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber der Politik und in internationalen Gremien. Leitthemen sind Zuverlässigkeit und Stärkung der digitalen Infrastruktur, IT-Sicherheit und Vertrauen sowie Ethik und Selbstregulierung. Deshalb setzt sich eco für ein freies, technikneutrales und leistungsstarkes Internet ein.

² Köhler, Peter: Venture Capital – Deutschland liegt im EU-Vergleich in Sachen Start-up-Investitionen unter dem Durchschnitt (Stand: 16.08.2019).
<https://www.handelsblatt.com/unternehmen/mittelstand/familienunternehmer/venture-capital-deutschland-liegt-im-eu-vergleich-in-sachen-start-up-investitionen-unter-dem-durchschnitt/24515910.html?ticket=ST-8817379-l63lDeHwZ2g92YsVfXOI-ap1>