



Sachstand

Regulierung von Online-Plattformen in ausgewählten Ländern und auf EU-Ebene – Medien- und wettbewerbsrechtliche Ansätze

Regulierung von Online-Plattformen in ausgewählten Ländern und auf EU-Ebene – Medien- und wettbewerbsrechtliche Ansätze

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 061/18
Abschluss der Arbeit: 28. September 2018
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Das Problem	5
2.1.	Ziel der Plattformregulierung	6
2.2.	Begriffsdefinition von Online-Plattformen	9
3.	Regulierungsansätze ausgewählter Länder	13
3.1.	Deutschland	13
3.1.1.	Entwurf eines Medienstaatsvertrages	13
3.1.2.	Informationsintermediäre im Ausland	15
3.1.3.	Faire digitale Märkte – Wettbewerb und Datenschutz	16
3.2.	Österreich	17
3.3.	Frankreich	19
3.4.	USA	20
4.	Regulierungsansätze auf EU-Ebene	21
4.1.	Empfehlung zu Wahlkooperationen, zu Online-Transparenz,...	21
4.2.	Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt	21
4.3.	Generelle EU-Plattform-Regulierungen	23
4.4.	Audiovisuelle Mediendienste	24
4.5.	Wettbewerbsrechtliche Regelungen in EU-Ländern	26
5.	Fazit	28

1. Einführung

Online-Plattformen verschiedenster Art haben weltweit eine zentrale Stellung eingenommen. Sie beeinflussen insbesondere wirtschaftliche Transaktionen, das kommunikative Verhalten, das Angebot von Inhalten und Informationen und damit auch die öffentliche Meinungsbildung. Die Frage nach adäquater Regulierung wird dabei verstärkt diskutiert. Viele Rechtsnormen gelten zwar für Sachverhalte unabhängig davon, ob sie im „Online- oder Offline-Bereich“ stattfinden. Auch wurde bereits eine Vielzahl von speziellen Regulierungen für Online-Plattformen im weitesten Sinn bereits auf nationaler, EU- und internationaler Ebene umgesetzt. Dennoch werden weitere Regulierungsansätze diskutiert.¹ Im Mittelpunkt der Diskussion stehen vor allem die Regulierung von Online-Plattformen, die die Kommunikation und die öffentliche Meinungsbildung beeinflussen können und Plattformen, die maßgeblichen Einfluss auf andere Wirtschafts- und Gesellschaftsbereiche haben. In allen Fällen spielen Wettbewerbsfragen eine große Rolle. Von funktionierendem Wettbewerb – insbesondere von vielzähligem Wettbewerb, Abwesenheit von Markteintritts- und -austrittsbarrieren - werden für Konsumenten, Nutzer, Inhalte-, Dienstleistungs- und Produkthanbieter günstigere wohlfahrtsökonomische Ergebnisse und ausgewogenere Informationen mit die Meinungsvielfalt sichernden Wirkungen erwartet als bei etwa monopolistischen oder oligopolistischen Strukturen. Auch die Angreifbarkeit von Monopolstrukturen, die dem Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung von privaten oder öffentlich-rechtlichen Unternehmen entgegenwirken kann, wird positiv bewertet.

Der vorliegende Sachstand dient der Auskunft über aktuelle Regulierungsansätze für Online-Plattformen in ausgewählten Ländern und auf EU-Ebene. Zielsetzung und Schwerpunkte bei der Regulierung von Online-Plattformen sind vielfältig. In diesem Zusammenhang fallen die Begriffe: Nutzer, Endnutzer, Verbraucher, Inhalte Ersteller (Urheber), Inhalte Lieferanten, Produkt- und Dienstleistungsanbieter, Intermediäre (Gatekeeper), „Oberflächen“, Plattformbetreiber, Internetprovider, Infrastrukturanbieter (Satellit, Terrestrik, IP-Netze, Breitbandkabelnetze), „Business to Business“, „Business to Consumer“, „Consumer to Business“ und Consumer to Consumer“-Verhältnis (B2B, B2C, C2B, C2C). Schon die Definition von „Online-Plattform“, Versuche der Abgrenzung zu „Internet-Plattformen“ oder „Medienintermediäre“ zeigt je nach Definition mehr oder weniger große Schnittmengen und Schwerpunkte. Hier sollen cursorisch Regulierungsansätze für Online-Plattformen dargelegt werden, von denen ein Einfluss auf die **öffentliche Meinungsbildung** erwartet wird, und auch darüber hinaus gehend wettbewerblich relevante Rege-

1 Derzeit wird dieses Thema im Deutschen Bundestag diskutiert. Vgl. Antrag der Abgeordneten Katharina Dröge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Faire digitale Märkte – Wettbewerb und Datenschutz sicherstellen, Drs. 19/1852, den der Deutsche Bundestag in seiner Sitzung am 26.04.2018 zur weiteren Beratung an die Ausschüsse (Ausschuss für Wirtschaft und Energie (f), Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Ausschuss Digitale Agenda) überwiesen hat. Siehe auch Ausführungen zu Gliederungspunkt 3.1.3.

lungsbereiche skizziert werden. Dabei stehen die Zielsetzungen der Gewährleistung von Meinungsvielfalt² und eines fairen Wettbewerbs im Mittelpunkt. Wegen der Komplexität der Thematik können nur Grundzüge³ der ausgewählten Initiativen dargestellt werden, auch kann hier kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden. Der Sachstand befasst sich im Wesentlichen mit aktuellen Regulierungsansätzen. Bereits bestehende Regelungen auf nationaler und internationaler Ebene bleiben weitgehend unberücksichtigt.

2. Das Problem

Bei Online-Plattformen können verschiedene wettbewerbs- und medienpolitische Aspekte zum Tragen kommen.⁴ In der Regel entfaltet funktionierender Wettbewerb seine erwünschten Wirkungen bei vielzahligen Anbietern und vielzahligen Nachfragern. Eine Vielzahl von Nachfragern (Nutzern) ist in der Regel gegeben – allerdings nicht auf den jeweiligen Märkten des Angebots. In

-
- 2 Es wird üblicherweise erwartet, dass das politische Ziel der Meinungsvielfalt als eine wichtige Voraussetzung des demokratischen Diskurses mit der Gewährleistung von Medienvielfalt, Medienpluralismus - also einer möglichst großen Zahl von Medienquellen in Einklang steht, sofern es keine „Gleichschaltung“ gibt. Neu ist im Zusammenhang mit Online-Plattformen, dass Nutzer selber aktiv zur Meinungsvielfalt beitragen können und zusätzlich Einfluss auf die Auswahl von Inhalten für sich (filtering, self-selected personalization) und durch Bewertung (liking, flagging) und direkte Weiterleitung (sharing) für andere nehmen können. Vgl. hierzu Helberger, N., Pierson, J., Poell, T., *Governing online platforms: From contested to cooperative responsibility*, University of Amsterdam, *The Information Society*, Vol. 34, 2018, S. 9, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01972243.2017.1391913?scroll=top&needAccess=true>.
 - 3 So wird z. B. nicht näher auf die wettbewerbspolitische und –rechtliche Bedeutung sozialer Medien eingegangen, die ohne Regulierungsvorgaben ihren Nutzern für die Bereitstellung ihrer persönlichen Daten und Inhalte eine Gewinnbeteiligung gewähren. Vgl. zu diesem Geschäftsmodell u.a. Walker, Leslie, *Social Networks That Pay Users for Content*, *Lifewire*, 30.04.2018, <https://www.lifewire.com/social-networks-that-pay-users-for-content-2653987>, und Abraham, Chris, *All social media sites should offer profit sharing and ad revenue*, *biznology*, 21.03.2017, <https://biznology.com/2017/03/social-media-sites-offer-profit-sharing-ad-revenue/>. Nutzer- und Datenschutz werden zwar in vielen Regulierungsansätzen thematisiert, aber Regulierungsansätze für eine angemessene Entschädigung oder Gewinnbeteiligung der Nutzer für die Weiterverwendung bzw. Weiterverkauf ihrer Daten und Inhalte durch soziale Netzwerke konnten hier nicht ermittelt werden, wie es im analogen Fall bei urheberrechtlichen- oder leistungsschutzrechtlichen Initiativen gegeben ist. IdR werden die fehlende Entgeltbeziehung zum Nutzer und die Angemessenheit der unentgeltlichen Vergütung (Datennutzung, Aufmerksamkeit) insbesondere in monopolartigen Strukturen nicht in Frage gestellt.
 - 4 Zur wettbewerbsrechtlichen Problematik von Online-Plattformen vgl. z.B. Hamelmann, Lisa und Haucap, Justus, *Kartellrecht und Wettbewerbspolitik für Online-Plattformen*, *Ordnungspolitische Perspektiven*, Nr. 78, Düsseldorf, Oktober 2015, http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/078_OP_Hamelmann_Haucap.pdf. Die wettbewerbsrechtliche Problematik speziell von Suchmaschinen wird untersucht von Peitz, Martin, Schweitzer, Heike, *Suchmaschinen unter der Lupe: Informationsherrschaft und ihre Schranken*, ZEW, Discussion Paper No. 16-069, 2016, <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp16069.pdf>.

vielen Branchen – insbesondere im Medienbereich⁵ ist ein Trend zur **Konzentration**⁶ zu verzeichnen. Das trifft auf Nachrichtenagenturen, traditionelle Zeitungsverlage, Internet-Intermediäre wie z.B. Facebook, Youtube, Google zu. Auch netzwerkspezifische Phänomene wie z.B. des „locked-in“ erschweren den Wechsel der Nutzer zu anderen Anbietern und vermindern damit die Wettbewerbsintensität. Das kann sich negativ auf andere Marktteilnehmer und auch auf die Zielsetzung der **Meinungsvielfalt**⁷ auswirken.⁸

Des Weiteren führt die zunehmende Vermittlung von Transaktionen über Online-Plattformen in Verbindung mit starken indirekten Netzwerkeffekten zu einer größeren Abhängigkeit der Unternehmen von Online-Plattformen. Das kann auch noch durch die von den Online-Plattformen genutzten Daten verstärkt werden. Sie fungieren somit als „Torwächter“ (Gatekeeper) für den Zugang zu Märkten und Verbrauchern. Dadurch kann die Asymmetrie zwischen der relativen Marktstärke einer kleinen Anzahl führender Online-Plattformen, die nicht unbedingt im Sinne des Wettbewerbsrechts marktbeherrschend sind, trotz einer Vielzahl von oft kleinen plattformabhängigen Anbietern noch verschärft werden.⁹

2.1. Ziel der Plattformregulierung

Regulierungen erfordern Festlegung von Zielsetzung, Begriffsdefinitionen und Definitionen der Anwendungsbereiche. Im Hinblick auf Online-Plattformen wird regelmäßig die Herstellung fairer Wettbewerbsverhältnisse für alle Marktteilnehmer als wichtiges Ziel angegeben. Wettbewerb bei vielzahligen Anbietern wird ebenfalls als wünschenswert angesehen, weil er sich positiv auf die

5 Vgl. hierzu im Besonderen den letzten Konzentrationsbericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), Fünfter Konzentrationsbericht (2015), Schriftenreihe der Landesmedienanstalten 49, <https://www.kek-online.de/publikationen/medienkonzentrationsberichte/news/fuenfter-konzentrationsbericht-2015/> und ihre Jahresberichte, aktuell: KEK, 19. Jahresbericht 2017, <https://www.kek-online.de/publikationen/jahresberichte/>.

6 Zu Konzentrationstendenzen in sozialen Netzwerken vgl. z. B. Monopolkommission, Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte, Sondergutachten 68, 2015, S. 105 ff., https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG68/S68_volltext.pdf.

7 Zur Problematik des Einflusses von Intermediären auf die Meinungsbildung und deren Einbeziehung in das Medienkonzentrationsrecht vgl. z.B. Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), 19. Jahresbericht 2016/2017, S. 151 ff., https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/KEK/Publikationen/Jahresberichte/19_Jahresbericht.pdf.

8 So wirft z.B. der US-amerikanische Präsident der Suchmaschine Google Manipulationen der Suchergebnisse vor. Vgl. dpa, Online, Trump wirft Google manipulierte Ergebnisse vor, dpa-Dossier Medien, Nr. 35, 29.08.2018, S. 23.

9 Vgl. EU-Kommission, Vorschlag für eine Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten, COM(2018) 238 final, 26.04.2018, S. 1, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-238-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.

Meinungsvielfalt¹⁰ auswirken kann und angenommen wird, dass Meinungsvielfalt und Medienvielfalt in einem engen Zusammenhang stehen. Weiterhin werden oft die Bekämpfung von Desinformationen, Falschinformation und Hasskriminalität als Regulierungsziele angeführt.

Als aktueller wichtiger Anlass für Regulierungen wurde bisher die Verbreitung illegaler Inhalte (Hasskriminalität)¹¹ oder falscher Inhalte (Desinformation)¹² über Online-Portale angesehen. Mittlerweile steht das Problem der **Meinungsunterdrückung**¹³ durch Unsichtbarmachen von Inhalten

-
- 10 Davon ist das Bundesverfassungsgericht in seinem ersten Rundfunkurteil vom 28. Februar 1961 (BVerfGE 12, 205–264) ausgegangen. Damals erkannte es im Gegensatz zum Rundfunk im Pressemarkt den die Meinungsvielfalt sichernden Wettbewerb: „Der Unterschied zwischen Presse und Rundfunk besteht aber darin, daß innerhalb des deutschen Pressewesens eine relativ große Zahl von selbständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden Presseerzeugnissen existiert, während im Bereich des Rundfunks sowohl aus technischen Gründen als auch mit Rücksicht auf den außergewöhnlich großen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen die Zahl der Träger solcher Veranstaltungen verhältnismäßig klein bleiben muß. Diese Sondersituation im Bereich des Rundfunkwesens erfordert besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Art. 5 GG gewährleisteten Freiheit des Rundfunks.“
- 11 Mit dem deutschen Netzwerkdurchsetzungsgesetz (Netzwerkdurchsetzungsgesetz vom 1. September 2017 (BGBl. I S. 3352)) sollen z. B. Hassrede und Hasskriminalität im Internet bekämpft werden.
- 12 Mit der Initiative der französischen Regierung *Projet de loi relative à la lutte contre les fausses informations*, das vom Senat am abgelehnt wurde, sollten falsche Informationen im Internet und im Rundfunk im Vorfeld von Wahlen bekämpft werden. Siehe Ausführungen zum Gliederungspunkt 3.3.
- 13 Z.B. darf das soziale Netzwerk Facebook zulässige Meinungsäußerungen nicht löschen. Das hat das Oberlandesgericht München in einem Beschluss vom 24.08.2018 entschieden. Vgl. OLG München, Beschluss v. 24.08.2018 – 18 W 1294/18: ...“Im Hinblick auf die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte, insbesondere des Grundrechts des Nutzers auf Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG), muss deshalb gewährleistet sein, dass eine zulässige Meinungsäußerung nicht von der Plattform entfernt werden darf (ebenso LG Frankfurt am Main, Beschluss vom 14.05.2018 - 2-03 O 182/18, S. 4 f. m.w.N.)...“, abrufbar unter <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2018-N-20659?hl=true&AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

(shadow banning), willkürliche¹⁴ massenhafte¹⁵ Löschung¹⁶ legaler Inhalte und nicht nachvollziehbare Sperrungen¹⁷ von Nutzerkonten im Vordergrund (**Zensur**). Gefahren der Meinungsunterdrückung durch sogenannte Uploadfilter und Gefahren der Meinungsbeeinflussung durch auf intransparente Algorithmen basierte Suchergebnisse kommen hinzu.

Ziel der Plattformregulierung hierbei ist, dass sowohl auf Nutzer- als auch auf Anbieterseite die Zugangsoffenheit, Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit garantiert ist und damit letztlich auch die freie Meinungsbildung gewährleistet wird.¹⁸

Schon die zahlreichen teils differierenden Definitionen des Begriffs „Online-Plattformen“ zeigen, wie schwierig es ist, die als regelungsbedürftig angesehenen Bereiche abzugrenzen. Im Folgenden sollen die wichtigsten der üblicherweise verwendeten Definitionen dargestellt werden.

-
- 14 So sieht die US-amerikanische Regierung bei der Sperrung von bestimmten Informationsportalen auf Online-Plattformen wie Facebook, Youtube und Twitter eine Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit. Vgl. Spiegel Online, Vorwurf der Manipulation - Trump droht Google, Twitter und Facebook mit Konsequenzen, 29.08.2018, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/donald-trump-droht-google-twitter-und-facebook-vorwurf-der-manipulation-a-1225434.html>. Siehe auch Ausführungen zum Gliederungspunkt 3.4.
 - 15 Im Fall von Twitter: Im Zeitraum April bis Juli 2018 soll Twitter 70 Millionen Nutzerkonten gelöscht haben und löscht etwa eine Million Nutzerkonten täglich. Es soll sich dabei um falsche Konten (fake accounts) handeln. Vgl. Ingram, Mathew, Twitter's crackdown on fake and automated accounts could backfire, Columbia Journalism Review., 10.07.2018, https://www.cjr.org/the_new_gatekeepers/twitter-crackdown-fake-accounts.php.
 - 16 Bei der Löschung von 652 Accounts hat Facebook einen Verdacht auf eine Verbindung zu Hackergruppen als Rechtfertigung angegeben. Vgl. dpa, Facebook löscht erneut hunderte Accounts, dpa-Dossier Medien, Nr.34, 22.08.2018.
 - 17 Youtube hat zum Beispiel ohne Begründung die Kanäle der syrischen Regierung seit dem 08.09.2018 gesperrt. Vgl. Rötzer, Florian, YouTube sperrt Channels der syrischen Regierung, Telepolis, 10.09.2018, <https://www.heise.de/tp/features/YouTube-sperrt-Channels-der-syrischen-Regierung-4158485.html>.
 - 18 Die Medienanstalten, Ziele der Plattformregulierung, <https://www.die-medienanstalten.de/themen/plattformregulierung/>.

2.2. Begriffsdefinition von Online-Plattformen

Wie oben angeführt gibt es eine Vielzahl von Definitionsansätzen für **Online-Plattformen** oder digitale Plattformen bzw. **Internet-Intermediäre**. Teils überschneiden sich Definitionsbereiche¹⁹, teils legen sie Schwerpunkte auf bestimmte Funktionen und Anbieterkategorien.²⁰

Allgemein werden **Online-Plattformen** oder digitale Plattformen in der netz- und medienpolitischen Diskussion als **internetbasierte Foren** für digitale Interaktion und Transaktion verstanden.²¹ Dazu gehören Suchmaschinen, Vergleichs- und Bewertungsportale, Marktplätze/Handelsplattformen, Medien- und Inholdedienste, Online-Spiele, soziale Netzwerke sowie Kommunikationsdienste.²² In seiner weiten Definition erfasst der Plattformbegriff alle Dienste, die zwischen

-
- 19 Zur Darstellung der Entwicklung der Begriffsdefinition „Online-Plattform“ der EU-Kommission und der Problematik keine allgemeinen Definition zu finden vgl. z.B. Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Fontaine G., Rabie I., Valais S., Der rechtliche Rahmen für Video-Sharing-Plattformen, IRIS Plus, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2018; S. 7-9, abrufbar unter <https://rm.coe.int/der-rechtliche-rahmen-fur-video-sharing-plattformen/16808b05ed>. Zur Einteilung von internetbasierten Plattformdienstleistungen und ihrer Eigenschaft als zweiseitig Märkte vgl. z.B. Bundeskartellamt, Digitale Ökonomie – Internetplattformen zwischen Wettbewerbsrecht, Privatsphäre und Verbraucherschutz, 01.10.2015, S. 9 f, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Diskussions_Hintergrundpapier/AK_Kartellrecht_2015_Digitale_Oekonomie.pdf%3F_blob%3DpublicationFile%26v%3D2.
- 20 Zur Problematik der Begriffsdefinition von Plattformen vgl. z.B. Bundeskartellamt, Marktmacht von Plattformen und Netzwerken, Arbeitspapier, Juni 2016, S. 8 f., https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Think-Tank-Bericht.pdf?_blob=publicationFile&v=2.
- 21 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Weißbuch Digitale Plattformen - Digitale Ordnungspolitik für Wachstum, Innovation, Wettbewerb und Teilhabe, März 2017, S. 21, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/weissbuch-digitale-plattformen.pdf?_blob=publicationFile&v=16.
- 22 Ebenda. Auch die EU-Kommission führt in Ihrem Bericht beispielhaft als Online-Plattformen Suchmaschinen, soziale Medien, e-Commerce-Plattformen, App-Stores, Preisvergleichs-Websites auf. Vgl. Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa, Brüssel, 06.05.2015, COM(2015) 192 final, S. 12; abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=DE>. Als weitere Beispiele werden genannt: Google AdSense, DoubleClick, eBay und Amazon, Google und Bing, Facebook und YouTube, Google Play und App Store, Facebook Messenger, PayPal, Zalando und Uber. Vgl. 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, Brüssel, 25.05.2016, COM(2016) 288 final, S. 2. Darüber hinaus werden noch Google AdSense und BlaBla Car genannt. Vgl. Europäische Kommission – Factsheet: Digitaler Binnenmarkt – Kommission aktualisiert EU-Bestimmungen für audiovisuellen Bereich und stellt gezielten Ansatz für Online-Plattformen vor, Brüssel 25. Mai 2016, Gliederungspunkt II. Plattformen, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1895_de.pdf.

einem Inhaltenanbieter und den Rezipienten in der Distributionskette stehen oder sogar Dienste, die eigene Inhalte eines Anbieters aggregieren.²³

Damit umfasst er auch den Begriff der „**Internet-Intermediäre**“²⁴, die eine vor- und nachgelagerte Vermittlungsfunktion zum Nutzer einnehmen. Als digitale Plattform und Internet-Intermediär können die vorgenannten konkreten Beispiele angeführt werden. Sie können auch nach der Art der Vermittlung in Abhängigkeit der Tiefe der inhaltlichen Einflussnahme unterschieden werden.²⁵

Auch in der weiten Definition von Internet-Intermediären der OECD:

“‘Internet intermediaries‘ bring together or facilitate transactions between third parties on the Internet. They give access to, host, transmit and index content, products and services originated by third parties on the Internet or provide Internet-based services to third parties.”²⁶

kommt der übergreifende Aspekt wie in der Definition der Online-Plattform zur Geltung. Das wird an der beispielhaften Aufzählung der OECD von bestimmten Arten von Internet-Intermediären deutlich:

„Internet access and service providers (ISPs), Data processing and web hosting providers, including domain name registrars, Internet search engines and portals, E-commerce intermediaries, where these platforms do not take title to the goods being sold, Internet payment systems,

23 Vgl. Kluth, Winfried / Schulz, Wolfgang, Konvergenz und regulatorische Folgen, Gutachten im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder, Oktober 2014, Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 30; S. 27; abrufbar unter <https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/Publikationen/cms/media/d74b139d8000c12483526a23a55bf89f9d971c6.pdf>. Eine ausführliche Beschreibung der Geschäftsmodelle von bestimmtem Online-Plattformen enthält: European Commission, Commission Staff Working Document, Online Platforms, Accompanying the document Communication on Online Platforms and the Digital Single Market, SWD(2016) 172 final, 25.5.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0172&from=EN>.

24 Auch in der Definition Internet-Intermediäre der OECD: “‘Internet intermediaries‘ bring together or facilitate transactions between third parties on the Internet. They give access to, host, transmit and index content, products and services originated by third parties on the Internet or provide Internet-based services to third parties.” wird eine entsprechende Definition zum Begriff der Online-Plattform deutlich.

25 Vgl. Kluth, Winfried / Schulz, Wolfgang, Konvergenz und regulatorische Folgen, a.a.O., S. 26 f.

26 OECD, THE ECONOMIC AND SOCIAL ROLE OF INTERNET INTERMEDIARIES, April 2010, S. 9, abrufbar unter <https://www.oecd.org/internet/ieconomy/44949023.pdf>. Auf diese Definition stützt sich auch das United Nations Internet Governance Forum (IGF). Vgl. Belli, Luca und Zingales, Nicolo, Platform Regulations – How Platforms are regulated and how they regulate us, Official Outcome of the UN IGF Dynamic Coalition on Platform Responsibility, Genf, Dezember 2017, S. 25, abrufbar unter <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19402/Platform%20regulations%20-%20how%20platforms%20are%20regulated%20and%20how%20they%20regulate%20us3.pdf>.

and Participative networking platforms, which include Internet publishing and broadcasting platforms that do not themselves create or own the content being published or broadcast.”²⁷

Online-Suchmaschinen (search engines), die in den vorstehenden Begriffsdefinitionen von Online-Plattformen erfasst sind, werden im Vorschlag der EU-Kommission zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten in Artikel 2 5) definiert: „„Online-Suchmaschine“ (bezeichnet) einen digitalen Dienst, der es Nutzern ermöglicht, in Form eines Stichworts, einer Wortgruppe oder einer anderen Eingabe grundsätzlich auf allen Websites oder auf Websites in einer bestimmten Sprache eine Suche zu einem beliebigen Thema vorzunehmen und im Ergebnis Links angezeigt zu bekommen, über die sie Informationen im Zusammenhang mit dem angeforderten Inhalt finden können;“

Der Begriff Intermediäre wird in der Definition der OECD eher transaktionsbezogen beschrieben, wogegen eine eher inhaltsbezogene Definition im Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz im Rahmen der Überlegungen zur Reform des Rundfunkstaatsvertrags in einen Medienstaatsvertrag erkennbar ist. Danach sind **Intermediäre** „Dienstetypen, die durch Aggregation, Selektion und Präsentation Aufmerksamkeit für von Dritten erstellte und gegebenenfalls eigene **Inhalte** erzeugen. Dies sind u.a. Suchmaschinen, soziale Netzwerke, App-Plattformen, User-Generated-Content (UGC)-Plattformen, (Micro-)Blogging-Plattformen, News-Aggregatoren und Verkaufsplattformen.“ Dabei wird betont, dass es aufgrund des weiten Begriffsverständnisses bei den einzelnen Regelungen Differenzierungen vorzunehmen seien.²⁸

Eine eher engere Legaldefinition des Plattformbegriffs lässt sich aus dem Begriff **Plattformanbieter** im derzeit gültigen Rundfunkstaatsvertrag²⁹ (RStV) entnehmen. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV ist „Anbieter einer Plattform, wer auf digitalen Übertragungskapazitäten oder digitalen Datenströmen Rundfunk³⁰ und vergleichbare Telemedien³¹ (Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet

27 Ebenda.

28 Vgl. Bund-Länder-Kommission, Bericht zur Medienkonvergenz, Juni 2016, S. 31, a.a.O.

29 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV) vom 31. August 1991 in der Fassung des Einundzwanzigsten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Einundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 25. Mai 2018.

30 § 2 Abs. 1 Erster Satz RStV: „**Rundfunk** ist ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst; er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendeplans unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen. Der Begriff schließt Angebote ein, die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen besonderes Entgelt empfangbar sind.“

31 § 2 Abs. 1 Zweiter Satz RStV: „**Telemedien** sind alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsgesetzes sind, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk nach Satz 1 und 2 sind.“
Die hier enthaltene Einschränkung in § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsgesetzes, wonach es sich **nicht** um Telemedien handelt, lautet: "Telekommunikationsdienste" [sind] in der Regel gegen Entgelt erbrachte Dienste, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen, einschließlich Übertragungsdienste in Rundfunknetzen;“

sind) auch von Dritten mit dem Ziel zusammenfasst, diese Angebote als Gesamtangebot zugänglich zu machen oder wer über die Auswahl für die Zusammenfassung entscheidet; Plattformanbieter ist nicht, wer Rundfunk oder vergleichbare Telemedien ausschließlich vermarktet.“³²

Im Rahmen der Überlegungen zur Reform des Rundfunkstaatsvertrags in einen Medienstaatsvertrag hat die Bund-Länder-Kommission in ihrem Bericht zur Medienkonvergenz einen erweiterten Plattformbegriff vorgeschlagen: „**Medienplattform**“. Damit würden folgende Bereiche erfasst:³³

- **technische** Medienplattformen können infrastrukturegebundene Dienstetypen (drahtlose und nicht drahtlose Übertragungskapazitäten oder Datenströme), wie z.B. die auch derzeit von der Regulierung erfassten Kabelnetze.
- **inhaltliche** Medienplattformen als Dienste, die in der Zusammenfassung von audiovisuellen und Audioinhalten zu einem Gesamtangebot für Nutzerinnen und Nutzer bestehen, ohne dass der Anbieter zugleich auch Infrastrukturanbieter ist.
- **Zugang**splattformen als Dienste wie Benutzeroberflächen³⁴, die Zugang zu vorwiegend audiovisuellen und Audioinhalten geben. Entscheidend ist dabei die Möglichkeit eines Direktzugriffs auf audiovisuelle und Audioinhalte, wie sie bei Smart-TVs, EPGs etc. gegeben ist.

32 Gummer, BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal zu § 52 RStV Rn.3, Stand 01.02.2018.

33 Vgl. Bund-Länder-Kommission, Bericht zur Medienkonvergenz, Juni 2016, a.a.O., S. 22 f.

34 „Zur weiteren Präzisierung des Begriffs der Benutzeroberfläche bietet sich eine Orientierung an der Bestimmung in § 2 Abs. 2 Zugangs- und Plattformsatzung der Landesmedienanstalten an (§ 2 Abs. 2 ZP-Satzung: „Benutzeroberflächen im Sinne von § 52c Abs. 1 S. 2 Nr. 3 RStV sind voreingestellte Systeme und Dienste, die dem Nutzer eine übergreifende Orientierung über Rundfunk- und vergleichbar Telemedienangebote sowie deren Auswahl ermöglichen.“ Vgl. Bund-Länder-Kommission, Bericht zur Medienkonvergenz, Juni 2016, a.a.O., S. 23.

3. Regulierungsansätze ausgewählter Länder

3.1. Deutschland

In Deutschland gibt es derzeit im Bereich der Regulierung von Online-Plattformen zwei³⁵ aktuelle Initiativen. Zum einen den Entwurf eines Medienstaatsvertrages und zum anderen eine parlamentarische Initiative³⁶ der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Faire digitale Märkte – Wettbewerb und Datenschutz sicherstellen, den der Deutsche Bundestag in seiner Sitzung am 26.04.2018 zur weiteren Beratung an die Ausschüsse überwiesen hat.

3.1.1. Entwurf eines Medienstaatsvertrages

Im Juli 2018 hat die Rundfunkkommission der Länder einen ersten Diskussionsentwurf zum neuen Medienstaatsvertrag vorgestellt³⁷. Es ist der Versuch, den bisherigen Rundfunkstaatsvertrag einer zeitgemäßen Regelung anzupassen.³⁸ Die Bund-Länder-Kommission hatte bereits in einem Bericht zur Medienkonvergenz erste Maßnahmen vorgestellt, die sie für eine gemeinsame Medienordnung für erforderlich hält.³⁹ Dabei wurde vereinbart, im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten der einzelnen Bundesländer, die gesetzlichen oder staatsvertraglichen Änderungen anzugehen. Laut des Berichts ist es Ziel der Arbeitsgruppe „Plattformregulierung“, faire und verlässliche Rahmenbedingungen für alle Marktbeteiligten zu schaffen, um eine Vielfaltssicherung im konvergenten Medienumfeld zu sichern.

Der von der Rundfunkkommission am 23.07.2018 veröffentlichte Diskussionsentwurf zur Erweiterung des RStV in einen „Medienstaatsvertrag“ enthält drei Reformbereiche: Rundfunkbegriff,

35 Hier sei nachrichtlich auf das Netzwerkdurchsetzungsgesetz -NetzwerkDG (Netzwerkdurchsetzungsgesetz vom 1. September 2017 (BGBl. I S. 3352)) verwiesen, das vergleichend im Zusammenhang mit der französischen Initiative in Wissenschaftliche Dienste, Gesetzgebungsvorhaben zur Bekämpfung von Falschinformationen in Frankreich, WD 10-3000-51/18, 10.08.2018, dargestellt ist.

36 Antrag der Abgeordneten Katharina Dröge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Faire digitale Märkte – Wettbewerb und Datenschutz sicherstellen, Drs. 19/1852.

37 Rundfunkkommission der Länder, Diskussionsentwurf zu den Bereichen Rundfunkbegriff, Plattformregulierung und Intermediäre „Medienstaatsvertrag“, Juli/August 2018: https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Datien/Medienspolitik/MStV_Online_JulAug2018.pdf.

38 Landesvertretung Rheinland-Pfalz beim Bund und bei der Europäischen Union, Rundfunkkommission hat Onlinebeteiligung zum Medienstaatsvertrag gestartet, 23.07.2018, <https://landesvertretung.rlp.de/de/ser-vice/presse/detail/news/detail/News/rundfunkkommission-hat-onlinebeteiligung-zum-medienstaatsvertrag-gestartet/>.

39 Bund-Länder-Kommission, a.a.O.

Plattformregulierung und Intermediäre.⁴⁰ Vorschläge zur Weiterentwicklung der Plattformregulierung finden sich insbesondere zu §§ 52 ff. RStV. In der folgenden Darstellung wird auf diese Plattformregulierung eingegangen.

Bisher regelt der Rundfunkstaatsvertrag in §§ 52 ff. RStV die Maßgaben zur Plattformregulierung. Diese Regelungen sind im Wesentlichen auf Plattformen in geschlossenen Netzwerken ausgerichtet. Neu ausgerichtete Angebote und Akteure, wie z.B. virtuelle TV-Plattformen, Video-on-Demand-Dienste und Smart TVs werden davon nicht erfasst oder unterliegen nur einer Minimalregulierung. Zur Erfassung der neu eingerichteten Angebote sieht der Entwurf einen technologie-neutralen und entwicklungsoffenen Plattformbegriff vor. Die vorgeschlagene Formulierung erfasst nun in einem zweistufigen Regulierungsmodell **Medienplattformen** und **Benutzeroberflächen**⁴¹ unter dem Plattformbegriff, vgl. Neuregelung⁴² des § 52 RStV. Außerdem wird der Begriff **Medienintermediär**⁴³ eingeführt. Zum Schutz der Nutzerautonomie sieht der Entwurf eine Verankerung des allgemeinen Diskriminierungsverbots und Gebot der Chancengleichheit beim Zugang von Inhalten zu Medienplattformen vor.⁴⁴ Zusätzlich dazu ordnet der Entwurf eine größere

40 Rundfunkkommission der Länder, Diskussionsentwurf zu den Bereichen Rundfunkbegriff, Plattformregulierung und Intermediäre „Medienstaatsvertrag“, a.a.O.

41 **Benutzeroberflächen** vermitteln die Auffindbarkeit der Inhalte von Medienplattformen, indem sie eine Übersicht über Inhalte oder Angebote von Medienplattformen bietet und unmittelbar deren Auswahl ermöglicht. Vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz, Erläuterungen zur Novellierung der Plattformregulierung, <https://www.rlp.de/de/landesregierung/staatskanzlei/medienpolitik/beteiligungsverfahren-medienstaatsvertrag/plattformregulierung/>.

42 Rundfunkkommission der Länder, Diskussionsentwurf zu den Bereichen Rundfunkbegriff, Plattformregulierung und Intermediäre „Medienstaatsvertrag“, a.a.O., S. 16.

43 „**Medienintermediär**“ ist danach “ jedes Telemedium, das auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregiert, selektiert und allgemein zugänglich präsentiert, ohne diese zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen. [Insbesondere sind Medienintermediäre a) Suchmaschinen, b) Soziale Netzwerke, c) App Portale, d) User Generated Content Portale, e) Blogging Portale, f) News Aggregatoren.]“, vgl. Rundfunkkommission der Länder, Diskussionsentwurf zu den Bereichen Rundfunkbegriff, Plattformregulierung und Intermediäre „Medienstaatsvertrag“, a.a.O., S.6.

44 Auf die besondere Bedeutung einer vielfaltssichernden und nichtdiskriminierenden Regulierung im Hinblick auf die Medienintermediäre hat Paal hingewiesen. Vgl. Paal, Boris P., Intermediäre: Regulierung und Vielfaltssicherung, Rechtsgutachten im Auftrag der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM), März 2018, S. 3, abrufbar unter https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfm-nrw/Foerderung/Forschung/Da-teien_Forschung/Paal_Intermediaere_Regulierung-und-Vielfaltssicherung_Gutachten-2018.pdf.

Transparenz zur Funktionsweise und Gestaltung von Medienplattformen und Benutzeroberflächen an. Eine Einbeziehung des Presserechts⁴⁵ oder Neuregelung des Medienkonzentrationsrechts⁴⁶ sieht der Diskussionsentwurf des Medienstaatsvertrages nicht vor.

3.1.2. Informationsintermediäre im Ausland

Es konnten international keine Regulierung von Informationsintermediären erkannt werden, die auf Transparenz, Neutralität oder Vielfaltssicherung abzielt, wie es zum Beispiel die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz kürzlich in ihrem oben skizzierten Diskussionsentwurf zur Änderung des Rundfunkstaatsvertrages vorgeschlagen hat.⁴⁷ Die Nachfrage bei einem renommierten Medienforschungsinstitut ergab ebenfalls keine Hinweise auf die Existenz solcher Regulierungen in anderen Staaten. Ob es in anderen Ländern Bestrebungen in diese Richtung gibt, ist derzeit nicht bekannt. In den Gutachten, die im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder⁴⁸ und der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen⁴⁹ im Zusammenhang mit dem Entwurf des Medienstaatsvertrages erstellt wurden, wurden zwar europarechtliche Fragen und Rahmenbedingungen erörtert, aber keine vergleichbaren Beispielregelungen in EU-Ländern oder anderen Ländern angeführt.

Eine Studie des „Berkman Center for Internet and Society at Harvard University“⁵⁰, die sich mit der Regulierung von Intermediären in mehreren Ländern beschäftigt, erwähnt keine Regulierungsregime, die auf Neutralität, Transparenz oder Vielfaltssicherung abzielen, sondern macht deutlich, dass sich die Regulierung international vor allem auf die inhaltliche Haftung der Intermediäre und deren rechtliche Durchsetzbarkeit beschränkt.

45 Das Presserecht gehört wie das Rundfunkrecht zur Landesgesetzgebung. Die Traditionelle Presse zählt zu den wichtigsten meinungsrelevanten Medien. Ihre Bedeutung auf Online-Plattformen nimmt bei tendenziell abnehmenden Auflagenzahlen erheblich zu. Dies spricht für eine Integration des Presserechts in einen Medienstaatsvertrag. Auch die immer wieder auflebende Diskussion über journalistische Inhalte auf Online-Portalen öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter im Wettbewerbsverhältnis zu Presseverlagen spricht hierfür. Zur überraschenden Rolle von Presseinhalten beim täglichen Medienkonsum vgl., z.B. Engel, Bernhard, Mai, Lothar und Müller, Thorsten, Massenkommunikation Trends 2018: Intermediale Nutzungsportfolios, Media Perspektiven, 7-8/2018, S. 330 ff.

46 Die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) sieht einen Bedarf zur Neuregelung des Medienkonzentrationsrechts. Vgl. KEK dringt auf Reform beim Medienkonzentrationsrecht, epd medien, Nr. 34, 24.08.2018, S. 18.

47 Vgl. dazu auch Wissenschaftliche Dienste, Regulierung von Intermediären - Möglichkeiten und Auswirkungen der Regulierung im Hinblick auf Medienvielfalt, Ausarbeitung (WD 10 - 3000 - 062/18), 29.08.2018.

48 Kluth, Winfried / Schulz, Wolfgang, a.a.O., S. 75-83.

49 Paal, Boris P., a.a.O., S. 37-41.

50 Gasser/Schulz „Governance of Online Intermediaries - Observations From a Series of National Case Studies“, 18.02.2015, abrufbar unter <http://ssrn.com/abstract=2566364>.

Eine frühere Ausarbeitung des Fachbereichs zur Regulierung von Algorithmen⁵¹ kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass es zumindest bezogen auf Algorithmen keine internationalen Regularien gibt.

Eine weitere Ausarbeitung, die die Medienregulierung in der Bundesrepublik und Kanada vergleicht⁵², ergibt, dass eine Regulierung von Online-Inhalten mit Bezug auf Neutralität oder Transparenz in Kanada nicht besteht. In der Medienregulierung Kanadas liegt der Schwerpunkt demnach in der Sicherstellung der kulturellen Souveränität.

Mit ihrem Fokus auf Vielfaltssicherung nimmt die bundesdeutsche Medienregulierung insbesondere im Bereich Rundfunk international eine Sonderstellung ein. Grund dafür ist die ständige und über Jahrzehnte hinweg entwickelte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die aus Art. 5 Abs. 2 S. 2 Grundgesetz eine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates zur Vielfaltssicherung herausgearbeitet hat, die sich in dieser Form international nicht wiederfindet.

Sollte die kürzlich von der Bund-Länder-Kommission für Konvergenz vorgeschlagene Änderung des Rundfunkstaatsvertrags hin zu einem Medienstaatsvertrag in der aktuell diskutierten oder einer ähnlichen Form in Kraft treten, wäre dies nach derzeitigem Kenntnisstand eine Pilotregelung in diesem Bereich.

3.1.3. Faire digitale Märkte – Wettbewerb und Datenschutz

Im Antrag⁵³ der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Faire digitale Märkte – Wettbewerb und Datenschutz sicherstellen - werden die Bedeutung und Vorteile digitaler Plattformen hervorgehoben und auch auf deren Problematik hingewiesen. Zum letzteren zählen demnach insbesondere die weitgehende Intransparenz der Geschäftsmodelle von Plattformbetreibern im Hinblick auf Speicherung, Analyse, Verknüpfung und Weitergabe von Nutzerdaten an Dritte, ihre Marktmacht, erhebliche Einschränkung bzw. Aufhebung eines funktionierenden Wettbewerbs in digitalen Märkten. Als Reaktion auf die beschriebene Problematik wird die Bundesregierung aufgefordert, zahlreiche konkret ausformulierte Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs und des Datenschutzes in digitalen Märkten umzusetzen.⁵⁴

51 Wissenschaftliche Dienste, Algorithmen im Medienbereich – Gesetzlicher Regelungsbedarf, (WD 10 - 3000 - 048/17), abrufbar unter <https://www.bundestag.de/blob/529616/bbe3de30880170a7b710e5c8732b7c06/wd-10-048-17-pdf-data.pdf>.

52 Wissenschaftliche Dienste, Medienregulierung in Deutschland und Kanada, (WD 10 - 3000 - 057/15), abrufbar unter <https://www.bundestag.de/blob/416426/21c4f613adab817cca9e55bd0fd24c4d/wd-10-057-15-pdf-data.pdf>.

53 Antrag der Abgeordneten Katharina Dröge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Faire digitale Märkte – Wettbewerb und Datenschutz sicherstellen, Drs. 19/1852.

54 Zur Diskussion des Antrags der Fraktion der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Faire digitale Märkte – Wettbewerb und Datenschutz sicherstellen, Drs. 19/1852 in der ersten Lesung, siehe Plenarprotokoll, 29. Sitzung, 26.04.2018, S. 2731-2744, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/19/19029.pdf>.

In diesem Zusammenhang ist auf die 9. Novelle zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen⁵⁵ zu verweisen, das im Juni 2017 in Kraft trat und auf neuere Entwicklungen in digitalen Märkten abstellt.⁵⁶ Unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten ist auch auf das Verwaltungsverfahren hinzuweisen, das derzeit das Bundeskartellamt gegen Facebook führt. Darin geht es zum einen um den Verdacht des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung und zum anderen, dass Facebook missbräuchlich die Nutzung des sozialen Netzwerks davon abhängig macht, unbegrenzt jegliche Art von Nutzerdaten aus Drittquellen zu sammeln und mit dem Facebook-Konto zusammenführt.⁵⁷

Wettbewerbspolitische Aspekte von Online-Plattform werden thematisiert im Sondergutachten der Monopolkommission von 2015 mit dem Titel „Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte“⁵⁸ und im Arbeitspapier des Bundeskartellamtes von 2016 mit dem Titel „Marktmacht von Plattformen und Netzwerken“.⁵⁹ Dabei wird u.a. auf die Herausforderungen für die Wettbewerbspolitik mehrseitiger Plattformen digitaler Märkte abgestellt. Wettbewerbspolitische Fragestellungen sind ebenfalls Gegenstand des Weißbuchs „Digitale Plattformen“ des Bundeswirtschaftsministeriums vom März 2017.⁶⁰

3.2. Österreich

Die Regulierungsaufgabe im Bereich des Rundfunks und der audiovisuellen Mediendienste hat die nach dem KommAustria-Gesetz (KOG) eingerichtete „Kommunikationsbehörde Austria“ (KommAustria) inne. Zur Wahrnehmung der Aufgaben in den Bereichen des österreichischen Rundfunks dient die „Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH“ (RTR-GmbH).⁶¹

55 Neuntes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 1. Juni 2017, (BGBl. I S.1416) Vgl. auch Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1151) geändert wurde.

56 Vgl. im Detail Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), 9. GWB-Novelle - ein modernes Wettbewerbsrecht im Zeitalter der Digitalisierung, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/gwb-novelle.html>.

57 Eine abschließende Entscheidung in dieser Sache wird nicht vor Frühsommer 2018 erwartet. Vgl. Bundeskartellamt, Vorläufige Einschätzung im Facebook-Verfahren: Das Sammeln und Verwerten von Daten aus Drittquellen außerhalb der Facebook Website ist missbräuchlich, Meldung vom:19.12.2017, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2017/19_12_2017_Facebook.html.

58 Monopolkommission, Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte, a.a.O.

59 Bundeskartellamt, Marktmacht von Plattformen und Netzwerken, a.a.O.

60 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Weißbuch Digitale Plattformen - Digitale Ordnungspolitik für Wachstum, Innovation, Wettbewerb und Teilhabe, a.a.O.

61 KommAustria, <https://www.rtr.at/de/rtr/OrganeKommAustria>.

Gesetzliche Grundlage für die audiovisuellen Mediendienste auf Abruf (Abrufdienste) ist das Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz (AMD-G).⁶² Jenes wurde infolge der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (2012/13/EU) novelliert und regelt neben der Veranstaltung von Fernsehen auch die audiovisuellen Mediendienste auf Abruf. Dessen Regulierung erfolgt in einer abgestuften Form. Neben den allgemeinen Programmgrundsätzen müssen Abrufdienste die Anforderungen für den Schutz von Minderjährigen sowie von Werbung wahren. Der 8. Abschnitt des AMD-G beinhaltet besondere Vorschriften für Abrufdienste. In denen jedoch auch nur der Schutz von Minderjährigen vor schädlichen Inhalten und die Förderung europäischer Werke enthalten ist.

Für alle Mediendienste gilt außerdem, dass die Menschenwürde und Grundrechte zu achten sind und ein Aufruf zu Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Behinderung, Religion und Nationalität verboten ist. Darüber hinaus ist jede Form der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation für Zigaretten untersagt.

Im Hinblick auf die Regulierung von Online-Plattformen wurde die Forderung des früheren Kanzleramts- und Kulturminister Thomas Drozda (SPÖ) in Österreich intensiv diskutiert. Angelehnt an das deutsche NetzwerkdG⁶³ sollten soziale Netzwerke wie Facebook und Twitter unter Androhung von Strafen zur Löschung von „Hasspostings“ verpflichtet werden. Darüber hinaus sollten wirksame Beschwerdeverfahren für Nutzer von Online-Plattformen eingeführt werden.⁶⁴

Im Rahmen einer Konferenz am 16. Juni 2018 in Salzburg zu Medien, Kultur & Demokratie, #mediana17, wurde zu den österreichischen Überlegungen zur Regulierung von Online-Plattformen ein Positionspapier veröffentlicht, in dem Forderungen hierzu dargelegt wurden.⁶⁵ Zu den Forderungen⁶⁶ zählen: Keine Privatisierung der Rechtsdurchsetzung, keine verpflichtenden Uploadfilter, Kennzeichnungspflicht für Parteien auf Social Media Plattformen, Recht auf digitale Gegen Darstellung, Notice-and-Fair-Balance Verfahren, Stärkung der Effektivität staatlicher Rechtsdurchsetzung // Einführung einer „Niederlassungsfiktion“, Offenlegung und Verfügbarmachung

62 Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz, Fassung vom 14.08.2018: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001412>.

63 Siehe Fn 1.

64 „Hasspostings: Minister Drozda droht Facebook mit Strafen“, der Standard vom 12.04.2017: <https://derstandard.at/2000055816340/Hasspostings-Medienminister-Drozda-droht-Facebook-mit-Strafen>; Nationalrat für stärkeres Vorgehen gegen Hass im Netz: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2017/PK0076/; https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/AB/AB_00348/imfname_691581.pdf.

65 Positionspapier der Plattform #mediana17 zur Regulierung sozialer Netzwerke vom 15.06.2017, Für Meinungsäußerungsfreiheit und Pluralität auch im Internet, https://mediana.at/wp-content/uploads/sites/2/2017/06/Positionspapier_Regulierung-sozialer-Netzwerke_170611fin.pdf.

66 Die Forderungen werden unterstützt von Radio FRO, epicenter.works, Kulturplattform Oberösterreich, Initiative Netzfreiheit, servus.at, Wikimedia Österreich, Creative Commons Österreich, Verband Freier Radios Österreich, Verband Community Fernsehen Österreich, fairkom Gesellschaft, Magdalena Reiter (Open Commons Linz), Leonhard Dobusch (Universität Innsbruck), Felix Stalder (World-Information Institute), Konrad Becker (World-Information Institute), Roland Alton (FH Dornbirn), Alexander Baratsits (Mediana).

von Schnittstellen, Förderung alternativer Online-Plattformen, Chancengleichheit im demokratischen Diskurs: Platform Neutrality / Nutzungsrecht.

3.3. Frankreich

Nachdem der Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Falschinformationen (Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations)⁶⁷ in geänderter Fassung (Proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information⁶⁸) am 3. Juli 2018 von der Assemblée nationale angenommen wurde, hat ihn der Sénat am 26. Juli 2018⁶⁹ mit deutlicher Mehrheit insbesondere wegen Gefährdung der Presse- und Meinungsfreiheit abgelehnt. Der Gesetzentwurf soll nun nochmals in einem Vermittlungsausschuss von der Nationalversammlung und dem Sénat (commission mixte) untersucht werden. Zielsetzung des Gesetzentwurfs ist im Wesentlichen die Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Wahlablaufs. Das Gesetz soll die Verbreitung von Falschinformationen während eines Wahlkampfes auf Online-Plattformen und im Rundfunk verhindern. Auf der Grundlage von Richter-Entscheidungen sieht der Gesetzentwurf Strafen für Urheber von Falschinformationen und Online-Plattformen vor, die ihren Transparenzverpflichtungen nicht nachkommen. Außerdem kann die Rundfunkregulierungsbehörde (CSA) Rundfunksendungen verbieten.⁷⁰ Inzwischen hat die französische Regierung einen Bericht über die „Manipulation der Information – Eine Herausforderung für unsere Demokratie“ (Les Manipulations de l'Information – Un défi pour nos démocraties⁷¹) vorgelegt, in dem sie die Problematik, ihre Ursachen, Konsequenzen und Lösungen untersucht.

67 Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations, Nr. 799, Assemblée nationale, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion0799.asp>.

68 Proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, adoptée par l'Assemblée nationale en premier lecture, 3. Juli 2018: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/ta/ta0151.asp>.

69 Proposition de loi n°623 rejetée par le Sénat : <http://www.senat.fr/leg/pp117-623.pdf>.

70 Vgl. hierzu auch Wissenschaftliche Dienste, Gesetzgebungsvorhaben zur Bekämpfung von Falschinformationen in Frankreich, WD 10-3000-51/18, 10.08.2018.

71 Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) du ministère des Armées, Les Manipulations de l'Information – Un défi pour nos démocraties, August 2018, https://www.defense.gouv.fr/content/download/541267/9279617/file/Les_manipulations_de_l_information.pdf.

3.4. USA

In den Vereinigten Staaten von Amerika werden derzeit gegenüber den Online-Plattformen Google, Amazon, und Facebook kartellrechtliche Bedenken erhoben.⁷² Insbesondere werden gegenüber der Suchmaschine Google Vorwürfe erhoben, dass sie Inhalte vor allem von konservativen Politikern oder Inhalte mit konservativen Meinungen weniger sichtbar, unsichtbar machen (shadow banning) oder Konten von Anbietern konservativer Meinungen ganz sperren.⁷³ Konkrete wettbewerbsrechtliche Gesetzesinitiativen liegen im Hinblick auf diese Vorwürfe noch nicht vor.

Dagegen gibt es ein White-Paper mit 20 Vorschlägen zur Regulierung von Online-Plattformen, das US-Senator Wark Warner Ende Juli 2018 vorgestellt hat.⁷⁴ In diesem Diskussionspapier⁷⁵ sind drei wesentliche Zielsetzungen formuliert:

- Bekämpfung von Desinformationen
- Schutz der Privatsphäre der Plattformnutzer
- Förderung des Wettbewerbs im Technologiebereich

Neben der Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für Medienbildung, sollen vor allem neue Vorschriften für Online-Plattformen gelten. Sie sollen dazu verpflichtet werden, sog. Bot-Konten zu kennzeichnen. Zusätzlich verlangt das Diskussionspapier mehr Handlungsbedarf der Plattformen, um authentische Konten zu identifizieren.

In einem weiteren Punkt sollen Plattformen dafür haftbar gemacht werden, wenn sie Diffamierungen oder Verletzungen der Privatsphäre nicht auf ihren Plattformen unterbinden und derartige Inhalte löschen.

72 Vgl. Guynn, Jessica, 'Fake social,' 'fake search' are the new 'fake news' as Trump attacks tech ahead of midterms, USA Today, <https://eu.usatoday.com/story/tech/news/2018/08/30/trump-attacks-facebook-google-and-twitter-midterms/1144471002/>.

73 Vgl. Micklethwait, John, Talev, Margaret und Jacobs, Jennifer, Trump Says Google, Facebook, Amazon May Be 'Antitrust Situation', Bloomberg, 30.08.2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-30/google-under-fire-again-on-search-as-hatch-calls-for-ftc-probe>.

74 Shapiro, Ariel, Democratic Sen. Warner has a new policy paper with proposals to regulate Big Tech companies, 30.07.2018, <https://www.cnn.com/2018/07/30/sen-warner-proposes-20-ways-to-regulate-big-tech-and-radically-change.html>.

75 White Paper (DRAFT) – U.S. Sen. Mark R. Warner: <https://graphics.axios.com/pdf/PlatformPolicyPaper.pdf>.

4. Regulierungsansätze auf EU-Ebene

Auf EU-Ebene gibt es zahlreiche aktuelle Initiativen, die auf Regulierung von Online-Plattformen in wettbewerblicher und medienbezogener Hinsicht abstellen.

4.1. Empfehlung zu Wahlkooperationen, zu Online-Transparenz,...

In der aktuellen Empfehlung⁷⁶ vom 12. September 2018 richtet die EU-Kommission ihren Blick auf die anstehenden Wahlen zum EU-Parlament im Frühjahr 2019. Sie bezieht sich auf ihre Empfehlung (EU) 2018/234 vom 14. Februar 2018⁷⁷, in der die zuständigen nationalen Behörden bereits aufgefordert wurden, auf der Grundlage der Erfahrungen der Mitgliedstaaten bewährte Vorgehensweisen bei der Feststellung, Minderung und Handhabung von Risiken für das Wahlverfahren, die von **Cyberattacken** und **Desinformation** ausgehen, zu ermitteln. Jetzt hält sie fest, dass es von entscheidender Bedeutung ist, Desinformationskampagnen zu bekämpfen und keine Cyberfälle zu erlauben, welche den demokratischen Prozess in der Union und die Werte, auf die die Union gegründet ist, zu unterminieren. In diesem Zusammenhang verweist sie auf die Ausarbeitung eines **Verhaltenskodex**, mit dem Online-Plattformen und die Werbeindustrie verpflichtet werden, bestimmte Ziele zu erreichen. Dazu zählen insbesondere Transparenz bezüglich gesponserter Inhalte und Indikatoren für die Vertrauenswürdigkeit von Informationsquellen.⁷⁸

4.2. Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt

Am 12. September 2018 hat das Europäische Parlament den Vorschlag für die Urheberrechtsrichtlinie⁷⁹ in geänderter Fassung⁸⁰ angenommen. Umstritten waren die Regelungen, die eine Prüfungspflicht für Betreiber von Internetplattformen vorsehen, ob von Nutzern hochgeladene Bilder, Tonaufnahmen und Videos Urheberrechte verletzen (Artikel 13 des Vorschlags). Es wird u.a.

76 EU-Kommission, RECOMMENDATION of 12.9.2018 on election cooperation networks, online transparency, protection against cybersecurity incidents and fighting disinformation campaigns in the context of elections to the European Parliament, A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018, C(2018) 5949 final, 12.9.2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949_en.pdf.

77 EU-Kommission, EMPFEHLUNG (EU) 2018/234 vom 14. Februar 2018 zur Stärkung des europäischen Charakters und der effizienten Durchführung der Wahlen 2019 zum Europäischen Parlament, Amtsblatt der Europäischen Union, L45/40, 17.02.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0234&from=EN>.

78 EU-Kommission, MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN, Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept, COM(2018) 236 final, 26.4.2018, S. 9 f., <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-236-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.

kritisiert, dass zu diesem Zweck **Upload-Filter**⁸¹ eingesetzt würden, was zu unsachgemäßen Entscheidungen führen und mit den damit verbundenen Auflagen zum Sammeln von Nutzerdaten noch mehr Überwachung im Internet eingeführt werden würde.⁸² Ebenso kritisch werden die Vorkehrungen des Artikels 11 gesehen, mit dem ein **Leistungsschutzrecht** für Verlage eingeführt werden soll. Hier werden insbesondere unklare Formulierungen bemängelt und immense Prüfungsarbeiten für unzählige Textbruchstücke und Links im gesamten Internet befürchtet. Insgesamt wird eine Gefährdung der **Meinungsfreiheit** gesehen.⁸³ Dagegen haben die deutsche Staatsministerin für Kultur und Medien und die französische Kulturministerin in einer gemeinsamen Erklärung⁸⁴, der sich weitere Fachminister anderer EU-Länder angeschlossen haben, die EU-Urheberrechts-Richtlinie begrüßt.⁸⁵

-
- 79 EU-Kommission, Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt, COM(2016) 593 final, 14.9.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0593&from=DE>. Zum legislativen Verfahren vgl. European Parliament, Legislative Observatory, [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0280\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0280(COD)).
- 80 Die geänderte und angenommene Fassung ist abrufbar unter: European Parliament, TEXTS ADOPTED Provisional edition, P8_TA-PROV(2018)0337, Copyright in the Digital Single Market, Amendments adopted by the European Parliament on 12 September 2018 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on copyright in the Digital Single Market (COM(2016)0593 – C8-0383/2016 – 2016/0280(COD)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0337+0+DOC+PDF+V0//EN>. Eine Synopse ist abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0337+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.
- 81 Gegen Upload-Filter hat sich z.B. die Fraktion der FDP gewandt. Vgl. Antrag der Fraktion der FDP, Bekenntnis für Meinungsfreiheit und gegen Upload-Filter, BT-Drs. 19/3002, 27.06.2018, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/030/1903002.pdf>. Ebenso u.a. Bitkom, Mozilla und Wikipedia, vgl. Rixecker, Kim, EU-Urheberrechtsreform: Bitkom, Mozilla und Wikipedia protestieren gegen Uploadfilter, t3 News, 13.09.2018, <https://t3n.de/news/eu-urheberrechtsreform-bitkom-mozilla-und-wikipedia-protestieren-gegen-uploadfilter-1109597/>.
- 82 Vgl. Fanta, Alexandra, Das EU-Parlament legt einen Schleier über das Internet: Votum für Upload-Filter und Leistungsschutzrecht, netzpolitik.org, 13.09.2018, <https://netzpolitik.org/2018/das-eu-parlament-legt-einen-schleier-ueber-das-internet-votum-fuer-upload-filter-und-leistungsschutzrecht/>.
- 83 Vgl. ebenda und Bently, Lionel, Kretschmer, Martin et al, Strengthening the Position of Press Publishers and Authors and Performers in the Copyright Directive, STUDY For the JURI committee, European Parliament, DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT FOR CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, LEGAL AND PARLIAMENTARY AFFAIRS, September 2017, S. 37-42, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596810/IPOL_STU\(2017\)596810_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596810/IPOL_STU(2017)596810_EN.pdf).
- 84 Die gemeinsame Erklärung ist abrufbar unter https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2018/09/2018-09-11-bkm-eu-urheberrecht-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- 85 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, GEMEINSAME DEUTSCH-FRANZÖSISCHE ERKLÄRUNG, EU-Urheberrecht sichert kulturelle und journalistische Vielfalt, Pressemitteilung 315, 11.09.2018, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2018/09/2018-09-11-bkm-eu-urheberrecht.html>.

4.3. Generelle EU-Plattform-Regulierungen

Die Europäische Kommission sieht die wachsende Bedeutsamkeit der Online-Plattformen als Herausforderung und Chance für Europa. In einer Mitteilung⁸⁶ vom 25. Mai 2016 skizzierte die Europäische Kommission die wichtigsten Fragen bei der Bewertung von Online-Plattformen. Nach Auffassung der Europäischen Kommission seien Online-Plattformen Innovationsmotoren, die Europas digitale Wirtschaft stärken und fördern. Sie stellt fest, dass es in der EU 28 verschiedene Regelwerke für Online-Plattformen im Binnenmarkt gibt. Online-Plattformen unterliegen zwar den geltenden EU-Rechtsvorschriften zu Wettbewerb, Verbraucherschutz, Schutz personenbezogener Daten und Freiheiten des Binnenmarktes. Sie könnten aber ihre innovationsfördernde Rolle nur wahrnehmen, wenn mit auf EU-Ebene vorgeschlagenen regulatorischen Maßnahmen künftig nur konkrete Probleme behandelt würden, die im Zusammenhang mit einer bestimmten Art oder Aktivität von Online-Plattformen ermittelt worden seien.⁸⁷

Aus diesem Grund will die Kommission für einen ausgewogenen Rechtsrahmen sorgen, sodass Verbraucher und Unternehmer von der Entwicklung und Ausweitung der Online-Plattformen profitieren können. Ziel des Ganzen sei die Schaffung eines ausgewogenen Regulierungsrahmens für Online-Plattformen zur Förderung des digitalen Binnenmarkts innerhalb der europäischen Union unter der Berücksichtigung folgender Grundsätze:

- Gleiche Ausgangbedingungen 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.

Die neuen Maßnahmen sollen den Schutz der europäischen Werte und der Sicherheit in Europa sicherstellen. Der Vorschlag zielt auf einen digitalen Binnenmarkt ab, der ein faires, vertrauenswürdiges und innovationsgesteuertes Geschäftsumfeld enthalten soll, sodass auch kleinere Unternehmen und Händler Zugang zu Online-Plattformen finden. Insbesondere fordern die neuen Rechtsvorschriften mehr Transparenz von Online-Vermittlungsdiensten. Nutzern von Plattformen sollen Geschäftsbedingungen leicht zugänglich und verständlich gemacht werden. Auch sollen allgemeine Kriterien festgelegt werden, nach denen das Ranking von Produkten und Dienstleistungen auf Plattformen erfolgt. Ferner fordert die Kommission die Einrichtung eines internen Beschwerdesystems. Nutzer sollen mithilfe eines transparenten und einfachen Systems Beschwerden geltend machen können. Die geplanten Vorschriften sollen darüber hinaus durch eine **EU-Beobachtungsstelle** (EU Observatory of the Online Platform Economy) überwacht werden.

86 EU-Kommission, Mitteilung 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, 25.05.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0288>.

87 Ebenda, S. 5 f.

Auf diesem Wege sollen neu entstandene Probleme und Möglichkeiten in der digitalen Wirtschaft berücksichtigt und ggf. angepasst werden.

Die EU-Beobachtungsstelle soll Marktindikatoren für das Umfeld von Online-Plattformen überwachen. Dort wird eine Gruppe von unabhängigen Experten arbeiten, die von einem Sekretariat und einer Studie unterstützt werden, die eine Website, Nachweise und Archivierungskapazitäten zur Verfügung stellen wird.⁸⁸

In Zusammenhang mit der Schaffung eines ausgewogenen Regulierungsrahmens für Online-Plattformen zur Förderung des digitalen Binnenmarkts innerhalb der europäischen Union ist auch der Vorschlag⁸⁹ der EU-Kommission vom 26. April 2018 für eine Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten zu erwähnen. Mit dieser Verordnung soll sichergestellt werden, dass für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten und Nutzer mit eigener Website im Hinblick auf Suchmaschinen eine angemessene Transparenz und wirksame Rechtsbehelfsmöglichkeiten geschaffen werden.

4.4. Audiovisuelle Mediendienste

Darüber hinaus hat die Kommission auch die Aktualisierung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vorgeschlagen.⁹⁰ Die Vorschriften für traditionelle Fernsehveranstalter, Videorufanbieter und Videoplattformbetreiber sollen ausgewogener gestaltet werden. Dazu sieht die Modernisierung eine Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Videoplattformen vor, die Inhalte organisieren und markieren (z.B. YouTube). Der Novellierungsprozess folgt damit der technischen und inhaltlichen Konvergenz. Es soll dadurch eine Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen zwischen dem herkömmlichen Fernsehsektor und den neuen Diensten in sozialen Netzen hergestellt werden.

88 EU-Kommission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document, Brussels, 26.4.2018, SWD(2018) 138 final PART 1/2, S. 83 f. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-138-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

89 EU-Kommission, Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten, COM(2018) 238 final, a.a.O.

90 Europäische Kommission – Factsheet: Digitaler Binnenmarkt – Kommission aktualisiert EU-Bestimmungen für audiovisuellen Bereich und stellt gezielten Ansatz für Online-Plattformen vor, Brüssel 25. Mai 2016: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1895_de.pdf. EU-Kommission, . Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, COM(2016) 287 final, 25.5.2016, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-287-DE-F1-1.PDF>.

Mit der überarbeiteten Richtlinie soll ein faireres Regulierungsumfeld für den gesamten audiovisuellen Sektor einschließlich Abrufdienste und Videoplattformen entstehen. Die überarbeitete AVMD-Richtlinie soll außerdem die kulturelle Vielfalt Europas stärken, die Unabhängigkeit der zuständigen Regulierungsstellen gewährleisten und den Fernsehveranstaltern mehr Flexibilität bei Werbung zugestehen.

Stichwortartige Auflistung der Neuerungen im Entwurf der AVMD-Richtlinie:⁹¹

- Stärkung des Herkunftslandprinzips
- Besserer Schutz Minderjähriger vor schädlichen Inhalten
- Ausweitung der europäischen Vorschriften auf Videoplattformen
- Strengere Vorschriften gegen Hass und Terror im Netz
- Förderung europäischer Werke
- Strengere Vorschriften für Werbung
- Stärkung der zuständigen Regulierungsstellen

Das Schutzniveau von Minderjährigen vor Gewalt, Hass, Terrorismus und schädlicher Werbung soll dabei gestärkt werden.⁹²

Auf EU-Ebene bildet die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr⁹³ den allgemeinen Rechtsrahmen für die Entfernung rechtswidriger Informationen. Sie harmonisiert u. a. auch die Voraussetzungen, unter denen bestimmte Online-Plattformen im digitalen Binnenmarkt von der Haftung für illegale Inhalte, die sie bereithalten, freigestellt werden können.

91 Europäische Kommission – Pressemitteilung: „Audiovisuelle Mediendienste: wichtiger Durchbruch bei EU-Verhandlungen für moderne und fairere Regeln“, Brüssel 26.04.2018 https://ec.europa.eu/belgium/news/180427_audiovisual_de.

92 Einen guten Überblick über bestehende Regelungen und geplante Initiativen im Hinblick auf die Behandlung illegaler Inhalte, die über Online-Plattformen verbreitet werden können, findet sich in: EU-Kommission, Mitteilung an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Umgang mit illegalen Online-Inhalten - Mehr Verantwortung für Online-Plattformen, COM(2017) 555 final, Brüssel, 28.9.2017, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-555-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.

93 Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt ("Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr"), Amtsblatt Nr. L 178 vom 17/07/2000 S. 0001 – 0016, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0031:DE:HTML>.

4.5. Wettbewerbsrechtliche Regelungen in EU-Ländern

Auf der Grundlage einer Länderübersicht in einem aktuellen Arbeitspapier der EU-Kommission⁹⁴, das dem Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten⁹⁵ beigefügt ist, sind im Folgenden einige darin verfügbare aktuelle wettbewerblich relevante Regulierungsinitiativen mit Bezug zu Online-Plattformen (online intermediation services) kursorisch aufgeführt.⁹⁶ In dem EU-Arbeitspapier liegt der Schwerpunkt auf Regelungen des Verhältnisses zwischen kommerziellen Akteuren⁹⁷ (Business to Business (B2B)).⁹⁸

Im EU-Arbeitspapier wird erklärt, dass **Frankreich, Österreich und Italien** Gesetze erlassen haben, die Meistbegünstigten-Klauseln (MFN “most-favoured nation clauses“) verbieten, welche Online-Reiseagenturen (online travel agencies (OTAs)) ihren Geschäftskunden auferlegten. Außerdem habe **Belgien** der Kommission am 4. Dezember 2017 einen Gesetzentwurf notifiziert, der ein ähnliches Verbot von MFN-Klauseln vorsieht.⁹⁹ Diese Gesetze würden ungeachtet der Marktgröße dieser Unternehmen Verbote der Anwendung von MFN-Klauseln bei kommerziellen Nutzern darstellen, ohne zwischen Verkaufswegen (OTAs, Hotel-Webseiten oder offline) nach einer spezifischen Kategorie von Online-Plattformen (insbesondere OTAs) in ihrem Verhältnis zu gewerbli-

94 EU-Kommission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document, Brussels, 26.4.2018, SWD(2018) 138 final PART 1/2, S. 20 f. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-138-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>. Im Folgenden kurz EU-Arbeitspapier.

95 EU-Kommission, Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten, COM(2018) 238 final, a.a.O.

96 Es handelt sich bei den folgenden Ausführungen um eine eigene Übersetzung der relevanten Teile aus: EU-Kommission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document, Brussels, 26.4.2018, SWD(2018) 138 final PART 1/2, S. 20 f. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-138-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>. Im Folgenden kurz EU-Arbeitspapier.

97 Das EU-Arbeitspapier ist ein Begleitdokument zu EU-Kommission, Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten, COM(2018) 238 final, a.a.O.

98 Im EU-Arbeitspapier wird als zentrales Problem gesehen, dass in der europäischen Geschäftswelt Online-Plattformen und deren kommerziellen Nutzer nicht vollständig das Potential der Online-Plattform-Wirtschaft ausschöpfen können, EU-Arbeitspapier, S. 9. Eine Beschreibung und detaillierte Erläuterung der charakteristischen Merkmale von Online-Plattformen findet sich im Gliederungspunkt 2.2 des EU-Arbeitspapiers, S. 21 ff.

99 Siehe Notifikation 2017/570/B zur Direktive 2015/1535/EU. <http://ec.europa.eu/growth/tools-data-bases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2017&num=570>.

chen Nutzern zu unterscheiden. Dieser Ansatz widerspreche dem wettbewerbsrechtlichen Ansatz, der nur auf Raten- und Bedingungsparitäten (wide parity clauses) abstellt und der von einer Gruppe von Mitgliedstaaten verfolgt werde.¹⁰⁰

Die nationalen Gesetze, die die Anwendung von MFNs durch OTAs verbieten, würden sich in ihrer jeweiligen Ausgestaltung unterscheiden. Das **französische** Gesetz enthalte unter diesem Gesichtspunkt zusätzlich das Erfordernis – im Vergleich zu den österreichischen und italienischen Gesetzen – eines Vertrages zwischen Hotels und OTAs, um einen festen Zimmerpreis zu bestimmen. Online-Plattformen hätten erklärt, dass eine derartige Verpflichtung ihre grenzüberschreitenden Operationen entlang der französischen Grenzen segmentieren würde. Sie könnten dieser Vorgabe unmöglich entsprechen.

In 2016 sei in **Frankreich** das Gesetz N. 1321¹⁰¹95 angenommen worden, das Online-Plattformen definiere und sie zu weitergehenden Transparenz gegenüber Konsumenten verpflichte. Darunter fielen z.B. Geschäftsbedingungen, bestimmte verpflichtende Informationen vor Eingehen einer vertraglichen Bindung sowie die Art und Weise, wie Produkte, Inhalte und Dienstleistungen in einer Rangliste aufgeführt werden und ob es irgendwelche vertraglichen oder finanziellen Beziehungen gibt, die dies beeinflussten.

Das **italienische** Parlament habe zwei Gesetzesinitiativen beraten, die darauf abzielten, plattformrelevante Aspekte zu regulieren. Mit dem Vorschlag N.2520¹⁰² sollten bestimmte Restriktionen abgeschafft werden, die Plattformen (insbesondere App-Stores) Nutzern von mobilen Geräten auferlegten. Dabei gehe es um Restriktionen, die die Freiheit und Fähigkeit/Möglichkeit einschränkten, Apps zu nutzen, zu löschen und Dienstleistungen zu wechseln.¹⁰³ Mit dieser Regelung könnten signifikante Kosten für App-Stores und deren geschäftliche Nutzer (unabhängige App-Entwickler), verbunden sein, soweit derselbe Inhalt auf verschiedenen Plattformen und entsprechenden Betriebssystemen (Quellcode) verfügbar gemacht werden muss. Darüber hinaus könnte der Wettbewerb zwischen Online-Plattformen beeinträchtigt werden, auch zum Nachteil kommerzieller Nutzer, falls eine Unterscheidung hinsichtlich Umfang oder Qualität des Inhalts nicht mehr möglich wäre. Die wesentliche Zielsetzung des zweiten **italienischen** Gesetzentwurfs N. 3564¹⁰⁴ sei, Fairness und Transparenz im Hinblick auf Sicherheit, Gesundheit, Besteuerung in

100 Zu einer diesbezüglichen Entscheidung vgl. Z.B. Bundeskartellamt, Entscheidung “Meistbegünstigstenklauseln bei Booking.com” vom 25.12.2015, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Kartellverbot/2015/B9-121-13.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

101 Loi pour une République numérique of 7 October 2016, Article 49. For the fairness standard see Article 117-7 II. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033202746&categorieLien=id>.

102 Proposta di legge "Disposizioni in materia di fornitura dei servizi della rete internet per la tutela della concorrenza e della libertà di accesso degli utenti" (2520), Approved on 7 July 2016. Transmitted to the Senate. <http://www.camera.it/leg17/126?tab=1&leg=17&idDocumento=2520>.

103 Die italienische Regierung habe den Gesetzentwurf am 24.10.2017 der EU-Kommission notifiziert, der diese Vorkehrungen enthalte.

104 Proposta di legge "Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione" (3564), Stand: 05.12.2017. <http://www.camera.it/leg17/126?tab=5&leg=17&idDocumento=3564>.

der kollaborativen Wirtschaft zu gewährleisten. Plattformen, die Verbindungen zwischen Konsumenten und kommerziellen Nutzern intermediieren, seien ausdrücklich von den vorgesehenen Regelungen ausgenommen.¹⁰⁵

Im EU-Arbeitspapier wird auch darauf hingewiesen, dass die **deutsche** Regierung ein Weißbuch Digitale Plattformen¹⁰⁶ herausgegeben habe, das die Schaffung einer Digitalen Agentur vorsehe, die eine effektive und systematische Marktkontrolle von digitalen Plattformen sicherstellen solle. Es werde darin ein umfassender Rahmen für die Nutzung von Daten und die Einführung von grundlegenden Transparenz- und Informationspflichten für digitale Plattformen vorgeschlagen.

5. Fazit

Online-Plattformen stellen für die Medien- und Wettbewerbspolitik besondere Herausforderungen dar. Das kommt schon bei der Definition des Begriffs „Online-Plattform“ zum Tragen. Es gibt zahlreiche Definitionen mit unterschiedlichen Abgrenzungen und Schwerpunkten. Insbesondere gibt es im Medien- und meinungsbildenden Bereich wettbewerbspolitisch problematische teils durch Netzwerkeffekte bedingte Konzentrationstendenzen zum einen bei Plattformbetreibern und Torwächtern (Gate Keeper) und zum anderen erhebliche Konzentrationstendenzen bei traditionellen Medien. Beides kann die Meinungsvielfalt gefährden. Dabei scheint mittlerweile das Löschen und Unterdrücken von zulässigen Meinungen und Fakten eine größere Rolle als Desinformationen oder Hassrede zu spielen. Wettbewerbspolitisch problematische Konzentrationstendenzen gibt es auch bei Online-Plattformen, über die Transaktionen, die nicht dem meinungsbeeinflussenden Bereich zugeordnet werden können, vermittelt und abgewickelt werden. Generell ist in diesem Zusammenhang eine marktbeherrschende Stellung an sich rechtlich nicht zu beanstanden, sofern sie nicht missbraucht wird oder werden kann.

Die Komplexität der Zusammenhänge, Vielfalt unterschiedlicher Arten von Transaktionen, die Vielzahl der unterschiedlicher Akteure, erhebliche Asymmetrien in ihrer Verhandlungsmacht und die teils erwünschten und insbesondere unerwünschten Ergebnisse auf Produkt-, Dienstleistungs- und Meinungsmärkten spiegelt sich auch in den unterschiedlichen Regulierungsansätzen mit unterschiedlichen Schwerpunkten¹⁰⁷ in vielen Ländern wider. In diesem Zusammenhang

105 The Proposal also requires platforms to publish a policy document comprising its general terms and conditions, which is subject to the opinion and approval of the Italian Competition Authority and which will be included in a "National Electronic Register of Digital Platforms of the Sharing Economy". It also includes a blacklist of contract terms, e.g. exclusion of access to platforms without legitimate reason, as well as a definition of traders to ensure fiscal transparency.

106 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Weißbuch Digitale Plattformen, März 2017, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/weissbuch-digitale-plattformen.html>. Siehe hierzu auch die Ausführungen zu Gliederungspunkt 3.1.3.

107 So ist die Wahrnehmung von Fake News in den Medien im internationalen Vergleich äußerst unterschiedlich. Für eine Länderübersicht vgl. z.B. Ipsos, Fake News in Deutschland ein verhältnismäßig kleines Problem, Presse-Information, Hamburg, 06.09.2018, <https://www.ipsos.com/de-de/fake-news-deutschland-ein-verhaeltnismaessig-kleines-problem>.

sind die zahlreichen Bemühungen der EU-Kommission zur Regulierung der vielfältigen Aspekte von Online-Plattformen hervorzuheben.
