

Fünf Maximen für die Regulierung von Plattformen aus Verbraucher- perspektive

Sachverständigenrat für Verbraucherfragen

LOUISA SPECHT-RIEMENSCHNEIDER / NINA BAUR / SUSANNE DEHMEL /
VERONIKA GRIMM / PETER KENNING / CHRISTA LIEDTKE /
HANS W. MICKLITZ / SVEN SCHARIOTH / GERT G. WAGNER

Herausgeber
Sachverständigenrat für Verbraucherfragen
beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Mohrenstraße 37
10117 Berlin
Telefon: +49 (0) 30 18 580-0
Fax: +49 (0) 30 18 580-9525
E-Mail: info@svr-verbraucherfragen.de
Internet: www.svr-verbraucherfragen.de

Berlin, Juni 2020

© SVRV 2020

Fünf Maximen für die Regulierung von Plattformen aus Verbraucherspektive

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen hat fünf Maximen erarbeitet, nach denen sich eine Regulierung von Plattformen aus Verbrauchersicht richten sollte:

1. Plattformen dienen unterschiedlichen Funktionen und sollten entsprechend diesen Funktionen reguliert werden

Plattformen sind vielzählig und heterogen. Sie erfüllen wichtige Aufgaben und halten eine Vielzahl von Funktionen bereit, die aus Verbrauchersicht wünschenswert und hilfreich sind. Bei Erfüllung dieser Funktionen kann es jedoch zu Problemen kommen. Sofern hieraus ein regulatorischer Bedarf abzuleiten ist, bedeutet dies jedoch stets, dass nicht die Plattform an sich, sondern eben die jeweilige Funktion regulatorisch adressiert werden sollte. Welche der von Plattformen wahrgenommenen Funktionen welche Rechtsfragen aufwerfen, lässt sich nur durch eine differenzierte Betrachtung ermitteln. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht sind dabei zwei grundsätzliche Unterscheidungen erforderlich:

a) Eigenwahrnehmung von Funktionalitäten oder Mittlerrolle?

Einerseits ist eine Unterscheidung in Plattformfunktionalitäten erforderlich, die die Plattform selbst ausfüllt, und solche Funktionen, in denen sie lediglich eine Mittlerrolle einnimmt. So besteht z.B. die Möglichkeit, mit dem Plattformanbieter selbst Kaufverträge o.a. Verträge abzuschließen. Auch ein Ranking von Inhalten nach bestimmten Kriterien nimmt die Plattform selbst vor. Andererseits können Nutzer aber auch über eine Plattform Verträge untereinander abschließen. Die Plattform wird hier in ihrer Mittlerrolle tätig. Auch die gerankten Inhalte werden vom Nutzer bereitgestellt.

b) Diversität der Mittlerrolle

Im Hinblick auf diese Mittlerrolle ist die Unterscheidung von Transaktionsfunktion, Informationsfunktion und Interaktionsfunktion wesentlich (wobei es nicht ausgeschlossen ist, dass es weitere noch nicht erfasste Plattformfunktionen geben kann und die Funktionen auf den Plattformen sowohl zentral als auch untergeordnet sein können). In der Regel werden Plattformen mehrere Funktionen nebeneinander erfüllen. Bei funktionszentrierter Regulierung muss sie sich entsprechend an alle Vorgaben halten, die sich an die durch sie angebotenen Funktionen richten. Funktionszentrierte Regulierung sollte daher auch in einer Plattform, die mehrere Funktionen kombiniert, sinnvoll anwendbar und umsetzbar sein, ohne die Verbraucherinteressen zu vernachlässigen. Die beschriebenen Mittlerfunktionen lassen sich wie folgt präzisieren:

aa) Transaktionsmittelnde Funktionen geben Nutzern (privaten oder gewerblichen) die Möglichkeit, mit anderen Nutzern (privaten oder gewerblichen Anbietern) Transaktionen abzuschließen, etwa Verträge einzugehen.

Derartige Transaktionsfunktionen finden sich z.B. auf Handelsplattformen für Waren oder Dienstleistungen. Die bloße Funktion der Weiterleitung auf eine Plattform, auf der Transaktionen vorgenommen werden können, fällt dagegen nicht unter die transaktionsmittelnde Funktion.

bb) Informationsmittelnde Funktionen geben Nutzern die Möglichkeit, aktiv nach Informationen über im Netz bereitgestellte Inhalte zu suchen. Sie informieren den Nutzer darüber, wo diese Inhalte im Netz verfügbar sind, der Nutzer gelangt aber erst durch das Betätigen eines über die Plattformfunktionalität bereitgestellten Links zu diesen Informationen. Informationsmittelnde Funktionen erschöpfen sich daher in Suchfunktionen. Sie mitteln den Inhalt, über den sie informieren, nicht selbst.

cc) Interaktionsmittelnde Funktionen geben Nutzern die Möglichkeit, über die Plattform mit anderen Nutzern zu kommunizieren, Meinungen auszutauschen und Inhalte öffentlich zugänglich zu machen. Interaktionsmittelnde Funktionen werden z.B. durch soziale Netzwerke und Videosharingplattformen angeboten, sind aber auch als untergeordnete Funktion auf anderen Plattformen z.B. in Kommentarfunktionen zu finden. Innerhalb der interaktionsmittelnden Funktion ist nicht ausgeschlossen, dass regulatorisch nach bestimmten Inhalten differenziert wird, z.B. weil bestimmte medienrechtliche Anforderungen sich nur an bestimmte Inhalte richten.

2. Regulierung an Funktionen und Risiken orientieren

Regulierende Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein. Sie sollten daher sowohl die Wirkmacht der unterschiedlichen Funktionen betrachten als auch die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Plattformen berücksichtigen. Dies entspricht dem bisherigen System der Verkehrspflichten im deutschen Recht, an die sowohl die lauterkeitsrechtliche Täterhaftung als

auch die Störerhaftung im gewerblichen Rechtsschutz, im Urheberrecht (vor Umsetzung der DSM-RL) sowie im Persönlichkeitsrecht anknüpft. Hierbei handelt es sich bereits um eine Regulierung entlang der Risiken, die mit dem Geschäftsmodell der Plattform und ihren konkreten Funktionalitäten einhergeht, wobei stets auch Verhältnismäßigkeitserwägungen eine erhebliche Rolle spielen. Ebenfalls aus Verhältnismäßigkeitserwägungen folgt, dass Plattformen, auf denen eine Vernachlässigung von Verbraucherinteressen aufgrund der Reichweite ihrer konkreten Funktion eine intensivere Wirkung hat als auf weniger reichweitenstarken Plattformen, rechtlich stärker in die Pflicht genommen werden müssen. Die betroffenen Rechte und Interessen der Verbraucher sind hier wesentlich nachhaltiger beeinträchtigt, was auch de lege lata bereits berücksichtigt wird, wenn es z.B. um den Umfang von Geldentschädigungsansprüchen bei Verletzung von Persönlichkeitsrechten geht. Die Orientierung an Verkehrspflichten erlaubt damit eine erhebliche Einzelfallgerechtigkeit, Rechtssicherheit kann jedoch nur durch Normierung grundlegender Haftungsparameter erreicht werden.

3. Interaktionsfunktionen als öffentliche Kommunikationsräume anerkennen

Insbesondere reichweitenstarke Plattformen, bei denen die interaktionsmittelnde Funktion im Mittelpunkt steht, haben eine erhebliche Bedeutung für die Zivilgesellschaft erlangt. Sie gewährleisten einen öffentlichen Kommunikationsraum, wobei einige von ihnen potentiell einen Einfluss auf die Wahrnehmbarkeit von Angeboten haben. Dies muss eine Regulierung entsprechend berücksichtigen. Dabei ist allerdings ebenso wichtig zu beachten, dass es absolute Neutralität und objektiv korrekte Darstellung von Inhalten nicht geben kann: Bestehende Verpflichtungen der Plattform sollten nachdrücklich durchgesetzt werden, z.B. Zugangsgewährleistungsansprüche und Mindestqualitätsstandards, wobei zu den Mindestqualitätsstandards auch die Einhaltung bereits bestehender rechtlicher Vorgaben wie z.B. des Datenschutzes zählt. Regulatorisch muss v.a. bedacht werden, dass unbedingt ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten für Verbraucher und ein verbrauchergerechtes Plattformdesign zur Verfügung zu stellen sein sollten.

Die verbraucherfreundliche Gestaltung von Meldesystemen und Beanstandungsmöglichkeiten ist für Verbraucher besonders wichtig, um bestehende Rechte wahrnehmen zu können.

4. Klare Grenzen des Rechtsrahmens ziehen

Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und Generalklauseln eröffnet die Möglichkeit größerer Einzelfallgerechtigkeit, konkrete Regelungen führen dagegen zu einem Mehr an Rechtssicherheit. Beide Elemente sind für eine verbrauchergerechte Regulierung erforderlich.

Der auszugestaltende Rechtsrahmen muss daher klare Grenzen aufzeigen, ohne dass die bislang dominierende Regulierungstechnik mit offenen Formulierungen und einer Vielzahl von Generalklauseln gänzlich aufgegeben wird. Sie sollte aber durch schwarze Listen verbotener Praktiken und/oder Klauselverbote, z.B. beim ungerechtfertigten Ausschluss von Meinungsäußerungen auf Plattformen, ergänzt werden. Auch hier sollte die jeweils betroffene Funktionalität der Plattform berücksichtigt werden. Politik sollte die Konkretisierung des Rechtsrahmens nicht allein der Rechtsprechung überlassen, die Jahre braucht, um zuverlässige Grenzlinien aufzuzeigen. Die derzeit in Deutschland diskutierte Neufassung der einschlägigen Bestimmungen des GWB ist ein erster wichtiger Schritt in die richtige Richtung, dürfte aber kaum ausreichend sein.

5. Spielräume für Regulierung durch die Mitgliedstaaten bedenken

Die EU kann die Aufgaben und Funktionen von Plattformen nur über die Regelungszuständigkeit der Binnenmarktkompetenz, Art. 114 AEUV, regulieren. Maßgeblich für die Plattformhaftung ist die E-Commerce-Richtlinie (ECRL). Zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung im Jahr 2000 hatten diese Plattformen aber noch eine ganz andere Gestalt, als dies heute der Fall ist. Facebook beispielsweise wurde erst 2004 gegründet, Google hatte längst noch nicht die Reichweite, über die es heute verfügt. Die verschiedenen Plattformfunktionalitäten werfen Rechtsfragen auf, die auch andere Bereiche als den Binnenmarkt betreffen und sich daher nicht vollumfänglich über die Binnenmarktkompetenz erfassen lassen. Die verbleibenden nationalen Spielräume für die Gestaltung des öffentlichen Raumes müssen von jeder zukünftigen EU-Regulierung berücksichtigt und beibehalten werden. Innerhalb der Kompetenzen der EU sollte es freilich im Interesse eines digitalen Binnenmarktes in Europa übergeordnetes Ziel sein, den Rechtsrahmen bestmöglich zu harmonisieren und eine Fragmentierung in der Regulierung zu vermeiden.

Mitglieder und Mitarbeitende des SVRV

Mitglieder des SVRV

Prof. Dr. Peter Kenning (Vorsitzender)

Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Marketing, an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider

(Stellvertretende Vorsitzende)

Inhaberin des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Informations- und Datenrecht an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Dr. Nina Baur

Leiterin des Fachgebiets Methoden der empirischen Sozialforschung am Institut für Soziologie der Technischen Universität Berlin

Susanne Dehmel

Rechtsanwältin und Mitglied der Geschäftsleitung von Bitkom e.V.

Prof. Dr. Veronika Grimm

Inhaberin des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie, an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Christa Liedtke

Leiterin der Abteilung „Nachhaltiges Produzieren und Konsumieren“ am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie und Professorin für Nachhaltigkeit im Design, Fachbereich Industrial Design an der Folkwang Universität der Künste in Essen

Prof. Dr. Hans-Wolfgang Micklitz

Professor für Wirtschaftsrecht am Robert Schuman Centre für Advanced Studies des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz und Finland Distinguished Professor, University Helsinki

Sven Scharioth

Bereichsleitung Marktbeobachtung und Mitglied der Geschäftsleitung im Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Prof. Dr. Dr. h. c. Gert G. Wagner

Max Planck Fellow am MPI für Bildungsforschung in Berlin, Research Associate beim Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft in Berlin und Senior Research Fellow bei der Längsschnittstudie Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am DIW Berlin

Mitarbeitende des SVRV

Leiterin der Geschäftsstelle:

Barbara Leier, LL.M. (Duke University)

Wissenschaftlicher Stab der Geschäftsstelle:

Dr. Christian Groß
Sarah Sommer, M.A.
Dr. Patrick Weber

SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR VERBRAUCHERFRAGEN

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen ist ein Beratungsgremium des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. Er wurde im November 2014 eingerichtet.

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen soll auf der Basis wissenschaftlicher -Erkenntnisse und unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Praxis das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bei der Gestaltung der Verbraucherpolitik unterstützen.

Der Sachverständigenrat ist unabhängig und hat seinen Sitz in Berlin.

Vorsitzender des Sachverständigenrats ist Prof. Dr. Peter Kenning.