

Stellungnahme

des Bankenverbandes zum Grünbuch des Bundesministeriums für
Wirtschaft und Energie (BMWi) zu „Digitalen Plattformen“ vom Mai 2016

30. September 2016

Stephan Mietke
Abteilungsleiter
Telefon: +49 30 1663-2325
Telefax: +49 30 1663-2399
stephan.mietke@bdb.de

Zeichen: AU.03.04
Bearbeiter: Mtk/Tr/Om/Si

Bundesverband deutscher Banken e. V.
Burgstraße 28
10178 Berlin
Telefon: +49 30 1663-0
Telefax: +49 30 1663-1399
www.bankenverband.de
USt.-IdNr. DE201591882

Allgemeine Anmerkungen

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung einen neuen „Ordnungsrahmen für digitale Märkte“ anstrebt und damit die rechtlichen Voraussetzungen für einen erfolgreichen Umgang mit dem „digitalen Zeitalter“ schaffen möchte. Vor dem Hintergrund, dass digitale Plattformen auch verschiedene Bereiche des Bankgeschäfts berühren, möchten sich die privaten Banken auf dem Weg zu einem Weißbuch für einen konkreten Ordnungsrahmen für digitale Plattformen mit dieser Stellungnahmen einbringen.

Bevor im Folgenden auf die einzelnen Fragen des Grünbuchs eingegangen wird, möchten wir grundsätzlich die Notwendigkeit unterstreichen, den Ordnungsrahmen in Deutschland und Europa so auszugestalten und institutionell zu verankern, dass sich neue Technologien und innovative Geschäftsmodelle besser entwickeln können, und somit die deutsche Wirtschaft eine bessere Ausgangsposition bekommt, um die Chancen der Digitalisierung für sich und den Standort Deutschland zu realisieren. Dazu ist es erforderlich, dass nicht nur digitale Plattformen, sondern alle Marktteilnehmer in den Blick genommen werden, und die Rahmenbedingungen für den digitalen Geschäftsverkehr insgesamt verbessert werden. Dazu gehört auch, dass noch bestehende rechtliche Barrieren abgebaut oder notwendige Voraussetzungen bzw. Infrastrukturen für durchgängig digitale Kundenprozesse flächendeckend geschaffen werden. Gleichzeitig möchten wir die Notwendigkeit unterstreichen, seitens der Bundesregierung, dem Gesetzgeber und der Aufsicht darauf hinzuwirken, dass Chancengleichheit und ein wettbewerblich ebenes Spielfeld („Level Playing Field“) zwischen „neuen“ Marktteilnehmern ebenso wie digitalen Plattformen und etablierten Anbietern gewahrt ist.

Einzelanmerkungen

I Rechtliche Rahmenbedingungen

Digitalisierung und Datennutzung verändern Märkte und stellen bestehende Geschäftsmodelle infrage. Ein „Regulierungsgefälle“ zwischen herkömmlichen und neuen Diensten und Produkten verzerrt den Wettbewerb. Die derzeitigen gesetzlichen Grundlagen müssen daraufhin überprüft werden, ob angesichts der fortschreitenden Digitalisierung rechtliche Rahmenbedingungen so angepasst werden müssen, dass ein Level Playing Field zwischen „analogen“, „digitalen“ und „hybriden“ Geschäftsmodellen gesichert wird.

- (1) Ist in allen Bereichen gesichert, dass Unternehmen, die auf einem gemeinsamen Markt aktiv sind, auch einheitlich reguliert werden?*
- (2) Wo ist dies nicht der Fall?*
- (3) In welchen Bereichen besteht ein relevantes Wettbewerbsverhältnis zwischen (streng regulierten) Telekommunikationsanbietern bzw. -netzbetreibern einerseits und (schwach regulierten) digitalen Plattformen andererseits?*

- (4) *In welchen Bereichen führt der Bedeutungszuwachs digitaler Plattformen dazu, dass die sektorspezifische Regulierung reduziert bzw. angepasst werden sollte?*
- (5) *Welche Änderungen – am Rechtsrahmen oder in der Rechtsanwendung – wären konkret notwendig, um gleiche Rechte für alle Spieler auf einem Spielfeld zu gewährleisten?*

Zu 1) Ist in allen Bereichen gesichert, dass Unternehmen, die auf einem gemeinsamen Markt aktiv sind, auch einheitlich reguliert werden?

Industrien und Wertschöpfungsketten schwimmen zunehmend oder werden radikal umgebaut, d.h. eine klare Abgrenzung wird immer schwieriger. Das Ziel eines Level Playing Field muss daher in Bezug auf einen Markt gesehen werden, der heute global ist und sich immer weniger an den klassischen Industriedefinitionen orientiert.

Aus Sicht der privaten Banken stellt sich die Frage der Regulierung im Spannungsfeld zwischen den voll regulierten Kreditinstituten auf der einen Seite und den anders oder auch nicht gesondert regulierten Marktteilnehmern auf der anderen Seite.

Insgesamt sollte das Chancenpotential von allen Marktteilnehmern, von neuen wie von etablierten Anbietern, gleichermaßen genutzt werden können. Das bedeutet, dass auch Banken nicht per se und ohne Beachtung des betroffenen Geschäfts strenger reguliert oder beaufsichtigt werden als andere Marktteilnehmer. Generell muss gelten: Gleiches Geschäft muss den gleichen Regeln unterliegen (Level Playing Field), da nur so Chancen und Risiken gleich verteilt werden. Andernfalls finden Innovationen schwerer den Weg in den Markt, und es werden auf Disruption abzielende Geschäftsmodelle unangemessen bevorzugt.

In einigen Bereichen (z.B. Datennutzung, automatisierte Beratung) sind durchaus Nachteile für regulierte Banken festzustellen (siehe Antworten zu Fragen 2 und 4).

Zu 2) Wo ist dies nicht der Fall?

Anlageberatung

Kreditinstitute müssen heute umfangreiche Anforderungen im Zusammenhang mit der Anlageberatung erfüllen. Fraglich ist, ob dies auch für den Bereich der automatisierten Finanzdienstleistungen („Robo Advice“) gilt, für die sich verschiedene Portale am Markt gebildet haben. Dabei wird auf Basis der von interessierten Anlegern in Online-Formularen eingegebenen Informationen mittels Algorithmus je nach Geschäftsmodell ein Anlagevorschlag, ein Musterprofil oder eine Anlageempfehlung erstellt. Ob bzw. welche dieser Prozesse unter die Definition der Anlageberatung nach § 1 Abs. 1a Nr. 1a KWG fallen, für die u.a. die Erstellung von Beratungsprotokollen erforderlich ist, ist noch nicht abschließend geklärt.

Verbraucherdarlehensverträge

Für den Abschluss von Verbraucherdarlehensverträgen ist bislang nach § 492 Absatz 1 BGB die Schriftform vorgeschrieben. Diese Formvorschrift wird den modernen Formen und Bedürfnissen des Vertragsabschlusses im elektronischen Geschäftsverkehr nicht

mehr gerecht. Die Schriftform kann ersetzt werden durch die notarielle Beurkundung (§§ 126 Abs. 4, 128 BGB) bzw. die gerichtliche Protokollierung (§ 127a BGB); beide Ausnahmetatbestände haben in der Praxis nahezu keine Bedeutung. Die Schriftform kann ferner nach § 126 Absatz 3 BGB ersetzt werden durch die elektronische Form nach § 126a BGB (qualifizierte elektronische Signatur). Es hat sich im Geschäftsverkehr allerdings gezeigt, dass die qualifizierte elektronische Signatur bislang kaum Akzeptanz findet. Die Erstellung eines Zertifikates nach den Bestimmungen des Signaturgesetzes ist insbesondere für den Verbraucher mit einem erheblichen Aufwand verbunden, welcher die elektronische Form unpraktikabel macht und sich im Markt nicht durchgesetzt hat. Inwieweit die Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (e-IDAS-Verordnung) zu einer höheren Marktakzeptanz qualifizierter elektronischer Signaturen führen wird, ist derzeit offen. Zudem steht die strenge Formvorschrift für den Abschluss von Verbraucherdarlehensverträgen in Widerspruch zu anderen finanziellen Transaktionen mit gleichem oder höherem Risiko für den Verbraucher, für welche geringere oder gar keine Formvorschriften gelten. Beispiele hierfür sind:

- Der Ratenkauf im Handel, der keinen solchen Formvorschriften unterliegt;
- Die Erteilung eines Zahlungsauftrages, bei der nur ein Zahlungsauthentifizierungsinstrument benötigt wird, welches zwischen dem Verbraucher und dem Zahlungsdienstleister für die Erteilung von Zahlungsaufträgen vereinbart wird;
- Der Abschluss eines Versicherungsvertrags, der regelmäßig ebenfalls langfristige finanzielle Verpflichtungen durch Prämienzahlungen beinhaltet, und gesetzlich an keine Form gebunden ist. Der Schutz des Verbrauchers erfolgt insoweit ausschließlich über die dem Unternehmer auferlegten Informationspflichten und über das dem Verbraucher eingeräumte Widerrufsrecht.

Erfüllung von Informationspflichten

Banken unterliegen vielfältigen gesetzlichen Informationspflichten, beispielsweise im Wertpapierhandels-, Verbraucherdarlehens- und Zahlungsdienstrecht. Die zu erteilenden Informationen sind umfangreich und deren Zusendung per Briefpost ist mit erheblichen Kosten und erheblicher Inanspruchnahme von umweltschutzrelevanten Ressourcen (z.B. Papier, Transport) verbunden. Auch ist unserer Erfahrung, dass die Kunden die mit der Erfüllung von Informationsflut verbundene „Papierflut“ ablehnen und stattdessen eine rein elektronische Bereitstellung bzw. Abrufbarkeit der Informationen wünschen. Hier sollten die gesetzlichen Rahmenbedingungen dahingehend verbessert werden, dass eine papierlose Informationsübermittlung im weiteren Umfang als heute möglich sein kann. So sind viele Unternehmer auch in der Kreditwirtschaft dazu übergegangen, elektronische Postkörbe auf ihren Servern anzubieten, um ihren Kunden wichtige Unterlagen sicher zur Verfügung zu stellen. Solche Zustellungsweisen sollten allgemein als ausreichend anerkannt werden. Zudem sollte dabei gesetzlich klargestellt werden, welcher Zeitraum für die unveränderte Aufbewahrung bzw. Speicherung angemessen ist.

Auch im Hinblick auf die rechtssichere Zustellung von Informationen bzw. Willenserklärungen über den elektronischen Weg gibt es noch Verbesserungspotential. Bei der Abgabe von Willenserklärungen unter Abwesenden gehen diese im Sinne von § 130 BGB zu. Anders als beim Einwurf des Schriftstückes in den Briefkasten des Empfängers bestehen im elektronischen Rechtsverkehr erhebliche Zweifel, wann die Erklärungen als zugegangen anzusehen sind. Oft sind an die Erklärungen Fristen gebunden oder diese unverzüglich zu erteilen. Wenn der Empfänger einen elektronischen Zugang für Erklärungen eröffnet (z.B. durch Benennung seiner E-Mail-Adresse oder die Vereinbarung der Nutzung eines Online-Postfachs), ist grundsätzlich davon auszugehen, dass er die eingehenden Nachrichten binnen einer zumutbaren Frist abrufen wird. Im Verwaltungsrecht gelten bereits Schreiben in der Regel nach drei Tagen als zugegangen. Die Erweiterung einer solchen Zustellungsfiktion auf das Zivilrecht ist überlegenswert, um mehr Rechtssicherheit zu schaffen.

Nutzung von Kundendaten

Ein weiteres Beispiel ist das regulatorische Verbot für Banken, Kundendaten über verschiedene Geschäftsbereiche zu korrelieren, d.h. in Wechselbeziehung zu setzen, um neue Erkenntnisse zu gewinnen. Hintergrund dessen ist es, durch die Einziehung solcher „Chinese Walls“ Interessenkonflikte zu vermeiden. Derartige Regeln gelten nicht für Anbieter außerhalb der Kreditwirtschaft, wie z.B. Suchmaschinen oder andere digitale Ökosysteme, die insofern einen Informationsvorsprung genießen, der wiederum einen Wettbewerbsvorteil bedeuten kann.

Zu 4/5) In welchen Bereichen führt der Bedeutungszuwachs digitaler Plattformen dazu, dass die sektorspezifische Regulierung reduziert bzw. angepasst werden sollte? Welche Änderungen – am Rechtsrahmen oder in der Rechtsanwendung – wären konkret notwendig, um gleiche Rechte für alle Spieler auf einem Spielfeld zu gewährleisten?

Generell begrüßen wir den Ansatz, die sektorspezifische Regulierung auf den Prüfstand zu stellen mit dem Ziel, mit weniger Regulierung für die Zukunft auszukommen. Gerade für Finanzdienstleistungen ist in den letzten Jahren eine Fülle neuer Regeln eingeführt worden, deren Umsetzung den Banken hohe Anstrengungen und enorme Ressourcen abverlangt hat. Als Konsequenz daraus konnte nicht in dem erforderlichen Maß an der Entwicklung neuer Produkte und Innovationen gearbeitet werden, was sich in einer Verlangsamung des Innovationstempos niedergeschlagen hat. Insofern wäre darauf zu achten, dass eine weitere Anpassung bestehender Vorschriften nicht zu neuen Belastungen für die bereits der Regulierung unterworfenen traditionellen Anbieter führt, sondern bislang nicht erfasste Geschäftstätigkeiten unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bestehender Regulierung unterworfen werden. Diese Problematik zeigt sich vor allem dort, wo herkömmliche Produkte durch neue substituiert werden, die nicht in das vorhandene Regulierungsschema passen.

Um den digitalen Abschluss von Verbraucherdarlehensverträgen zu erleichtern wäre die Ersetzung der bisherigen Schriftform durch die Textform der geeignete Weg. Die Textform nach § 126 b BGB ist die geeignete Form, um den Bedürfnissen des modernen Geschäftsverkehrs im Digitalzeitalter gerecht zu werden. Die EU-Verbraucherkreditrichtlinie 2008/48/EG lässt in Art. 10 die Erstellung von Kreditverträgen auf

dauerhaften Datenträgern zu, ohne die Schriftform als ausschließliche Form vorzuschreiben. Auch die Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge 2014/17/EU enthält insoweit keine anderen Vorgaben. Vor dem Hintergrund der EU-rechtlichen regulatorischen Vorgaben ist die Textform somit nicht ausgeschlossen.

Für die Kommunikation in Textform können die heute schon im Bankgeschäftsverkehr praktizierten und bewährten Sicherheits- und Authentifizierungsverfahren, wie z.B. im Online-Banking, genutzt werden. Damit ist sichergestellt, dass Kreditanträge nur von Antragstellern gestellt werden, die zuverlässige Authentifizierungsverfahren nutzen. Damit ist die Beachtung der weitergehenden Anforderungen der qualifizierten elektronischen Signatur nach § 126 a BGB nicht erforderlich. Das derzeit hohe Verbraucherschutzniveau für Verbraucherdarlehen bleibt auch bei Einführung der Textform gewährleistet. Die umfangreichen vorvertraglichen und vertraglichen Informationspflichten des Kreditgebers sowie das Widerrufsrecht des Verbrauchers werden durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung nicht beeinträchtigt.

Ergänzend wäre zu definieren, was unter dem Begriff „angemessener Zeitraum“ für die Aufbewahrung und Speicherung von Informationen im Sinne des § 126b BGB zu verstehen ist.

Um den Zugang von elektronischer Post einheitlich zu regeln, sollte erwogen werden, die Vorschriften zum Zugang von Willenserklärungen im BGB an die technischen Entwicklungen anzupassen.

II Balance zwischen Innovation und gleichen Wettbewerbschancen

Als Folge der rasanten technologischen Entwicklung kommen binnen kürzester Zeit ganz neue Anbieter auf den Markt, die selbst bisherige „Platzhirsche“ rasch vom Markt verdrängen können. Solche neuen Player können auch in Deutschland und Europa entstehen. Das setzt aber voraus, dass neue Ideen nicht durch überbordende Regulierung schon im Keim erstickt werden, und gleichzeitig Wettbewerbsfairness sichergestellt wird. Es geht um eine neue Balance zwischen Innovation und gleichen Wettbewerbschancen.

- (6) Wie können wir sicherstellen, dass sich neue innovative Geschäftsmodelle auch in Deutschland und Europa entfalten können, und zwar ohne nur technische Aspekte zu berücksichtigen?*
- (7) Brauchen wir Experimentierklauseln oder Ausnahmeregelungen?*
- (8) Falls ja, wie könnten diese konkret aussehen?*

Zu 6) Wie können wir sicherstellen, dass sich neue innovative Geschäftsmodelle auch in Deutschland und Europa entfalten können, und zwar ohne nur technische Aspekte zu berücksichtigen?

Der Ordnungsrahmen ist so zu gestalten, dass die wesentlichen Aspekte geregelt werden. Dabei ist der richtige Detaillierungsgrad in einem digitalen Markt so zu erreichen dass dieser sich laufend weiterentwickelt und die Beschleunigung tendenziell zunimmt.

Hierzu bedarf es eines transparenten und verständlichen regulatorischen Rahmens. Insbesondere die Regelungen zum Datenschutz, wie sie auch die neue EU-Datenschutzgrundverordnung vorsieht, bedeuten eine hohe Komplexität für Anbieter. Daher ist im deutschen Umsetzungsgesetz darauf zu achten, dass die Entwicklung und die Nutzung datenbasierter Geschäftsmodelle nicht weiter erschwert werden.

Eine mögliche Idee, um die Einführung innovativer Geschäftsmodelle zu fördern, könnte das Angebot eines regulatorischen „Pre-Check“ durch die zuständige Aufsichtsbehörde sein. Dieser könnte Unternehmen mehr Rechtssicherheit gegenüber einer ex-post Überprüfung geben. Sinnvoll wäre auch, wirtschaftsfördernde Kriterien stärker bei der aufsichtsrechtlichen Beurteilung von Geschäftsmodellen zu berücksichtigen (siehe auch unsere Antwort zu Frage 48).

Weiterhin muss die Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer mit Bezug auf die regulatorischen Anforderungen sichergestellt sein.

III Ordnungsrahmen mit stärkeren Anreizen für Netzinvestitionen

Die digitalen Infrastrukturen müssen für die Gigabitgesellschaft fit gemacht werden. Derzeit schaut Regulierung vor allem auf Marktanteile der Telekommunikationsunternehmen und versucht, Wettbewerb sicherzustellen. Jetzt geht es darum, einen Ordnungsrahmen zu schaffen, der stärkere Anreize für Netzinvestitionen in Gigabitinfrastrukturen setzt und Innovationen auf Diensteebene fördert.

- (9) Welche konkreten Anpassungen am Rechtsrahmen (Zugangs-, Entgeltregulierung etc.) sind vorzunehmen, um den Netzausbau zu beschleunigen?*
- (10) Sind Zugangsrechte und -pflichten im Hinblick auf deren tatsächliche Infrastrukturwirkungen stärker zu konditionieren?*
- (11) Kann ein Wettbewerb um den Markt in ländlichen Gebieten den Ausbau von Gigabitnetzen vorantreiben?*
- (12) Ist es sinnvoll, Plattformen stärker am Infrastrukturausbau zu beteiligen?*

./.

IV Datenökonomie – Zielkonflikte zwischen Datennutzung, Datensicherheit und Datensouveränität

Die Datenökonomie stellt uns vor ganz neue Herausforderungen. Sie führt zu Zielkonflikten: Einerseits geht es um Möglichkeiten, durch Datennutzung neue Geschäftsmodelle, neue Dienstleistungen zu entwickeln, und andererseits darum, Datensicherheit und Datensouveränität zu gewährleisten. Diese Zielkonflikte müssen produktiv aufgelöst werden.

- (13) Wie kann sichergestellt werden, dass der (gesamt-)wirtschaftliche Wert von Daten genutzt wird, ohne individuelle Rechte zu verletzen?*
- (14) Sind neue Formen der Einwilligung erforderlich, die Nutzerinnen und Nutzern den Grad der Sensibilität und den wirtschaftlichen Wert abgefragter Daten besser verdeutlichen?*
- (15) Wie wären sie konkret auszugestalten und wie und von wem zu überwachen?*
- (16) Wie kann sichergestellt werden, dass der Ordnungsrahmen auch das Ausprobieren bzw. die Entstehung neuer innovativer Angebote / Geschäftsmodelle in Deutschland ermöglicht und damit hinreichend chancenorientiert ausgestaltet ist?*

Zu 13) Wie kann sichergestellt werden, dass der (gesamt-)wirtschaftliche Wert von Daten genutzt wird, ohne individuelle Rechte zu verletzen?

Zur Förderung innovativer Dienste und Angebote sollte es hiesigen Unternehmen erleichtert werden, personenbezogene Daten für den Zweck der Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen zu nutzen. Heute können vorhandene Kundendaten, zum Beispiel Transaktionsdaten aus der Kontobeziehung, von der kontoführenden Bank nur in sehr engen Grenzen genutzt werden. Eine Analyse der Daten zur Identifizierung von Kundenbedarfen und Weiterentwicklung von Produkten und Dienstleistungen erfordert eine diesbezügliche explizite Einwilligung des Kunden, deren nachträgliche Einholung im Bestandskundengeschäft für den Kunden als auch die Bank umständlich ist. Insofern besteht Verbesserungsbedarf, eine angemessene Nutzung von Kundendaten im Sinne von „Smart Data“ nach einheitlichen Spielregeln für Banken und Nicht-Banken zu regeln. Hier sollte ein etwaiger Spielraum der europäischen Datenschutzgrundverordnung durch den nationalen Gesetzgeber genutzt werden oder eine diesbezügliche Verbesserung des europäischen Rechtsrahmens erwogen werden. Selbstverständlich steht es jedem Anbieter frei, mit seinen Kunden eine restriktive Datennutzung zu vereinbaren, um entsprechenden Kundenbedürfnissen nachzukommen.

Zu 14) Sind neue Formen der Einwilligung erforderlich, die Nutzerinnen und Nutzern den Grad der Sensibilität und den wirtschaftlichen Wert abgefragter Daten besser verdeutlichen?

Die Vorstellung, dem Kunden den wirtschaftlichen Mehrwert seiner Daten für das Unternehmen aufzeigen zu können, halten wir für praktisch unmöglich (siehe auch

unsere Antwort zu Frage 36). Jedoch sollte und kann in jeder Hinsicht dem Kunden aufgezeigt werden, welchen Mehrwert diese für seine persönliche Präferenz Erfüllung haben.

Um Verbrauchern den Grad der Sensibilität ihrer Daten aufzuzeigen, wenn ihre Einwilligung zu deren Verarbeitung eingeholt wird, könnten Konzepte der Klassifizierung bezüglich der Datennutzung hilfreich sein. Mögliche Klassifizierungsmerkmale könnten z.B. die ausschließlich „interne Nutzung“ oder auch die „Weitergabe an Dritte“ sein. Eine andere Dimension der Klassifizierung könnte in der Unterscheidung der Verwendung für „Produktentwicklung“ oder „Marketingzwecke“ liegen.

Zur vereinfachten Darstellung könnten auch Symbole/Icons herangezogen werden. Umfangreiche Einwilligungstexte, wie sie heute zum Einsatz kommen, finden wir angesichts des Kundenverhaltens und seiner Erwartungen in digitalen Umgebungen wenig hilfreich (siehe auch unsere Antwort zu Frage 26).

Zu 16) Wie kann sichergestellt werden, dass der Ordnungsrahmen auch das Ausprobieren bzw. die Entstehung neuer innovativer Angebote / Geschäftsmodelle in Deutschland ermöglicht und damit hinreichend chancenorientiert ausgestaltet ist?

Grundsätzlich sollten die Rahmenbedingungen in Deutschland und Europa innovationsfreundlicher gestaltet werden, um die mit der Digitalisierung verbundenen Chancen für die hiesigen Anbieter und im gesamtwirtschaftlichen Interesse besser nutzbar zu machen. Die heutige Komplexität der rechtlichen und regulatorischen Anforderungen trägt dazu bei, dass neue Ideen häufig schnell an rechtliche Grenzen stoßen und infolgedessen intern verworfen werden, bevor ihr volles Marktpotenzial evaluiert werden kann. Ein solches Umfeld wirkt innovationshemmend, da es die Kosten und den Zeitaufwand erhöht, und häufig dennoch Rechtsunsicherheit für die Anbieter verbleibt, so dass neue Ideen und Entwicklungen nicht weiterverfolgt werden. Insofern unterstützen wir den Gedanken, das „Ausprobieren“ unter weniger stark regulierten Bedingungen zu ermöglichen. Diese Möglichkeit muss allen Anbietern gleichermaßen offenstehen.

So wäre denkbar, dass neue Lösungsansätze mit Zustimmung einer Aufsichtsbehörde in einer Live-Umgebung mit echten Kunden unter erleichterten Rahmenbedingungen getestet werden. Kommt der Test auch aus Sicht des Regulators zu positiven Ergebnissen, könnte dies die Grundlage für eine grundsätzliche Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde oder als Ausgangspunkt für eine gesetzliche Anpassung dienen. Somit würden systematisch Impulse für eine fortlaufende Modernisierung des Ordnungsrahmens generiert werden. In einer solchen Testumgebung könnten z.B. neue Konzepte für ein voll digitales Kunden-Onboarding getestet werden, die nach heutigem Geldwäscherecht noch nicht möglich wären.

Erforderliche Anpassungen an Geschäftsmodelle und an den regulatorischem Rahmen können durch die unmittelbare Zusammenarbeit von Aufsicht und Marktteilnehmern entwickelt werden. Politik und Aufsicht sollten zudem da ansetzen, wo im bestehenden Regelwerk nicht praktikable oder zu strenge Vorschriften das in diesem Zusammenhang auch politisch gewünschte Innovationspotential behindern.

Eine vergleichbare Testumgebung findet sich heute auch im Gesundheitswesen bei der klinischen Prüfung von neuen Arzneimitteln und Medizinprodukten, die noch keine amtliche Zulassung haben. Analog hierzu sollten auch bei anderen stark regulierten Produkten und Dienstleistungen, wie bei Finanzprodukten, Verbraucher die Möglichkeit bekommen, bei Teilnahme an der Produkterprobung auf bestimmte verbrauchschützende Vorschriften (z.B. das Schriftformerfordernis) zu verzichten, sofern sie hierauf explizit hingewiesen wurden und eingewilligt haben.

Grundsätzlich wäre das Modell einer „Sandbox“ europarechtlich zu verankern, da viele regulative Vorgaben keinen Dispens auf nationaler Ebene erlauben. Nichtsdestotrotz könnten nationale Projekte zu europarechtlich nicht normierten Regeln die Praktikabilität unter Beweis zu stellen und somit eine europäische Adaption befördern.

V Konzentrationseentwicklungen/monopolähnliche Strukturen

Die gegenwärtige Datenökonomie führt durch die besondere Stärke einzelner Plattformen und Netzwerke teilweise zu Konzentrationsentwicklungen oder monopolähnlichen Strukturen. Wettbewerb ist auch in der „digitalen Marktwirtschaft“ das wichtigste Instrument für Wachstum und Innovation. Voraussetzung hierfür ist ein robuster Ordnungsrahmen, der für unverfälschten Wettbewerb sorgt und so die Chancengleichheit der Wettbewerber sichert.

(17) Erfordern die Besonderheiten von Plattformen und Netzwerken spezifische Regeln und eine besondere Kontrolle?

(18) Falls ja: Was wäre konkret wie zu regeln?

(19) Wenn es keiner besonderen Regeln bedarf, sind ggf. Anpassungen oder Modifizierungen bestehender Regelungen nötig?

Zu 17/ 18) Erfordern die Besonderheiten von Plattformen und Netzwerken spezifische Regeln und eine besondere Kontrolle? Falls ja: Was wäre konkret wie zu regeln?

Eine große Besonderheit digitaler Plattformen gegenüber klassischen (linearen) Geschäftsmodellen liegt darin, dass sie Ressourcen anderer Unternehmen nutzen, diese in ihre Services integrieren und dadurch einen neuen Mehrwert generieren. An dieser Stelle muss darauf Acht gegeben werden, dass sie keinen regulatorischen Vorteil daraus ziehen.

Dies kann unserer Auffassung nach am besten vermieden werden, indem bereits existierende Vorschriften auch auf digitale Plattformen Anwendung finden. Somit würde eine konsequente Anwendung bestehender Gesetze auch auf neue Modelle erfolgen, ohne dass neue Regulierungsvorschriften geschaffen werden müssen. Hierzu bedarf es der laufenden Überprüfung, ob Innovationen neue Branchenabgrenzungen erfordern. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der digitalen Plattformen und der Märkte, in denen sie auftreten, erscheint ihre einheitliche Regulierung nicht sinnvoll.

VI Ordnungsrahmen mit klaren Regeln und durchsetzbaren Rechten

Dieser Ordnungsrahmen muss klare Regeln und durchsetzbare Rechte beinhalten. Dies betrifft sowohl die Rechte von Unternehmen als auch von Verbraucherinnen und Verbrauchern.

- (20) Sollen Verflechtungen zwischen Portalen und Produktanbietern unabhängig von einer nachweisbaren Diskriminierung offengelegt werden?*
- (21) Falls ja: Ab welcher Grenze und in welcher Weise?*
- (22) Und falls weitere Transparenz- und Informationspflichten eingeführt werden sollten: Wie sind diese konkret auszugestalten?*
- (23) Benötigen wir eine Reform des Verfahrensrechts, um eine schnellere Rechtsdurchsetzung zu ermöglichen?*

Zu 20/21/23) Sollen Verflechtungen zwischen Portalen und Produktanbietern unabhängig von einer nachweisbaren Diskriminierung offengelegt werden? Falls ja: Ab welcher Grenze und in welcher Weise? Und falls weitere Transparenz- und Informationspflichten eingeführt werden sollten: Wie sind diese konkret auszugestalten?

Vgl. unsere Antwort zu Frage 25.

VII Informationsungleichgewicht zwischen Plattformbetreibern und Verbrauchern

Zwischen Plattformbetreibern und Verbrauchern besteht oft ein Informationsungleichgewicht. Privatautonomie setzt allerdings auch in der digitalen Wirtschaft gleich starke, also annähernd gleich informierte Vertragspartner voraus. Um Verbraucherinnen und Verbrauchern souveräne Entscheidungen zu ermöglichen, sind etwa bei Bewertungsportalen Geschäftsbeziehungen, und damit potenzielle Interessenkonflikte, transparent zu machen. Digitale Plattformen, deren Geschäftsmodelle auf Algorithmen beruhen, müssen nicht diese an sich, aber deren Kriterien offenlegen.

- (24) Führen Plattformen zu Informationsungleichgewichten, die einer besonderen Regulierung bedürfen?*
- (25) Welche Transparenzvorschriften wären in welchen Fällen notwendig, um Informationsungleichgewichten zu begegnen?*
- (26) Sollte eine gesetzliche Verpflichtung zur Kennzeichnung des Geschäftsmodells eingeführt werden?*
- (27) Sollten Bewertungsportale dazu verpflichtet werden, zu veröffentlichen, in welchem Umfang Bewertungen inhaltlich geprüft wurden?*
- (28) Wie und durch wen sollte die Aufsicht erfolgen und welche Sanktionen wären vorzusehen?*

Zu 24) Führen Plattformen zu Informationsungleichgewichten, die einer besonderen Regulierung bedürfen?

Grundsätzlich fördern Portale den Wettbewerb, indem sie dem Verbraucher zusätzliche Möglichkeiten für den Vergleich und der Erwerb von Produkten (Marktplätze) bieten. Mit dieser Intermediärsfunktion gehen allerdings auch höhere Anforderungen an Plattformen einher, um zu vermeiden, dass Informationsungleichgewichte zu einem einseitigen Vorteil genutzt werden.

Zudem unterscheiden sich Plattformen von den meisten herkömmlichen Geschäftsmodellen dadurch, dass sie regelmäßig Kundendaten nutzen, mit denen der Kunde anstelle eines Entgeltes mit seinen Daten für die Leistungen bezahlt. Ein solches Geschäftsmodell ist grundsätzlich legitim, allerdings sollte es für den Kunden transparent sein, damit er diese Tatsache bei seiner Entscheidung berücksichtigen kann. Zudem ist sicherzustellen, dass die heute bereits geltenden Transparenzvorschriften auch wirksam umgesetzt werden. Hierin sehen wir keinen Widerspruch zu unserem Vorschlag in der Antwort zu Frage 13, die Nutzung personenbezogener Daten für Entwicklungszwecke grundsätzlich zu erlauben, wenn auch hierüber Transparenz geschaffen wird.

Ferner treten Informationsasymmetrien nicht nur zwischen Plattformen und zwischen Plattformen und Verbrauchern, sondern bei mehrseitigen Märkten auch zwischen Plattformen und Anbietern auf, die ihre Leistungen hierüber offerieren. Zumindest bei marktbedeutenden Plattformen sollten gewisse Korrektive dafür Sorge tragen, dass keine übermäßigen Informationsungleichgewichte zulasten von kommerziellen Plattformnutzern entstehen.

Zu 25) Welche Transparenzvorschriften wären in welchen Fällen notwendig, um Informationsungleichgewichten zu begegnen?

Insbesondere Vergleichsportale genießen hohe Akzeptanz und Vertrauen bei den Verbrauchern. Damit dieses gerechtfertigt ist und nicht missbraucht wird, ist Transparenz hinsichtlich des Geschäftsmodells und der wirtschaftlichen Interessen der Plattform erforderlich.

Mit der steigenden Nutzung von digitalen Plattformen durch Verbraucher zur Produktinformation und zum anbieterübergreifenden Produktvergleich haben diese zunehmenden Einfluss auf die Produktauswahl/-entscheidung der Kunden. Häufig trifft der Kunde dort bereits die Produktentscheidung, noch bevor er die – insbesondere bei Finanzdienstleistungen sehr umfangreichen – Produktinformationen der Anbieter zur Kenntnis genommen hat. Die Informationsanforderungen an Informations-/und Vergleichsportale sowie die umfangreichen Informationspflichten auf Produktanbieterseite u.a. bei Finanzdienstleistungen sollten vor diesem Hintergrund auf ihre Wirksamkeit und den notwendigen Umfang kritisch überprüft werden.

Bei Finanzdienstleistungen (z.B. Krediten, Anlagenprodukte, Versicherungen) gelten heute umfangreiche Informationspflichten (u.a. über Kosten und Provisionen), die auch dazu dienen, etwaige Interessenkonflikte bei der Vermittlung und Beratung gegenüber dem Kunden offenzulegen. Diese sind grundsätzlich dazu geeignet, Informationsungleichgewichten entgegenzuwirken. Vergleichbare Informationspflichten sollten auch für digitale Portale erwogen werden, die eine Empfehlung gegenüber dem Verbraucher

aussprechen und bei denen ebenfalls mögliche Interessenkonflikte bestehen. Sofern digitale Plattformen z.B. als Anlage- oder Kreditvermittler agieren, sind sie heute schon von diesen Pflichten erfasst. Falls Plattformen mehrseitige Märkte bedienen, sollte der Nutzer auch über diese Tatsache Transparenz haben.

Bei der Ausgestaltung von Transparenzpflichten für digitale Plattformen sollte in jedem Falle darauf geachtet werden, in Bereichen, in denen bereits umfangreiche Informations- und Transparenzpflichten der Produkthanbieter bestehen, keine zusätzlichen Informationspflichten einzuführen. Vielmehr sollte es das Ziel sein, Produkthanbieter auf den Portalen transparent zu machen. Andernfalls sehen wir die Gefahr zusätzlicher Regulatorikkosten, die im Wesentlichen die Produkthanbieter treffen würden, die bereits hohen Transparenzanforderungen unterliegen.

Zu 26) Sollte eine gesetzliche Verpflichtung zur Kennzeichnung des Geschäftsmodells eingeführt werden?

Es sind neue Konzepte gefragt, die es dem Nutzer erlauben, die Auswirkungen seines Handelns, z.B. die Tragweite seiner Einwilligung zur Datennutzung, möglichst schnell und konkret zu erfassen.

Vorgaben an die Kundeninformationen sollten daher eine möglichst kurze und prägnante Ausgestaltung fördern. Eine Pflicht zur Kennzeichnung des Geschäftsmodells kann darüber hinaus ein sinnvoller Ansatz sein (siehe auch unsere Antwort zu Frage 14).

Zu 27) Sollten Bewertungsportale dazu verpflichtet werden, zu veröffentlichen, in welchem Umfang Bewertungen inhaltlich geprüft wurden?

Grundsätzlich sollten Bewertungsportale ein Eigeninteresse daran haben, eine möglichst hohe Qualität und damit die Authentizität der von ihnen veröffentlichten Bewertungen sicherzustellen. Dennoch sehen wir die potenzielle Gefahr, dass Bewertungen dazu missbraucht werden, bewusst eine Rufschädigung des Betroffenen herbeizuführen. Insofern sollten die Portale dazu verpflichtet werden, für die Durchsetzung etwaiger rechtlicher Ansprüche die hierfür notwendigen Daten des Bewertenden herauszugeben.

Darüber hinaus halten wir es für sachgerecht, für Bewertungsportale gewisse Mindestanforderungen an die inhaltliche Prüfung von Bewertungen aufzustellen, insbesondere wenn Portale mit der Prüfung ihrer Bewertungen werben.

Zu 28) Wie und durch wen sollte die Aufsicht erfolgen und welche Sanktionen wären vorzusehen?

Zunächst sollte sichergestellt sein, dass digitale Plattformen die Regeln einhalten, denen sie heute bereits unterliegen. Die Überwachung sollte durch die jeweils zuständige Aufsichtsbehörde erfolgen.

VIII Personalisierte Preise für angebotene Produkte und Dienstleistungen

Plattformen können aufgrund der verfügbaren (einschließlich nicht personenbezogener) Daten über den konkreten Nutzer oder das von ihm verwendete Endgerät für die angebotenen Produkte und Dienstleistungen personalisierte Preise berechnen und verlangen. Dieser Informationsvorsprung des Anbieters gegenüber dem einzelnen Nutzer ist eine unangemessene Bevorzugung des Anbieters und diskriminiert die unterschiedlichen Nutzerinnen und Nutzer. Deshalb müssen Anbieter diese Praktik und die Preisbildungskriterien transparent machen.

(29) Sollten solche Preisdifferenzierungen zulässig sein?

(30) Falls ja, müsste der Anbieter unter Transparenzgesichtspunkten darauf hinweisen?

(31) Falls nein: Welche Regelungen sind konkret erforderlich?

(32) Ist zwischen marktmächtigen Anbietern und Anbietern ohne marktbeherrschende Stellung zu unterscheiden?

Zu 29) Sollten solche Preisdifferenzierungen zulässig sein?

Eine Preisdifferenzierung, die kundenindividuelle Präferenzen berücksichtigt, sollte grundsätzlich möglich sein. Moderne Analyseverfahren und Datenbestände machen es in Teilen möglich, individuelle Bedürfnisse der Kunden zu identifizieren. Die Individualisierung von Leistungen hat auch Auswirkungen auf die Kosten und die Zahlungsbereitschaft des Kunden. Um dem gerecht zu werden, halten wir es für unabdingbar, Preise zu differenzieren. Beispiele können Kredite (individuelle Risikokapazität), Beratungsbedarf (individuelle Kompetenz), Service/Erreichbarkeit (Komfortbedürfnis des Kunden) usw. sein.

Zu 30) Falls ja, müsste der Anbieter unter Transparenzgesichtspunkten darauf hinweisen?

Die Tatsache, dass es sich um einen individuellen Preis handelt, sollte für den Kunden ersichtlich sein. Weitere Transparenzanforderungen, die zu einer Offenlegung der Entscheidungslogiken oder der der Wirkungsweise der Geschäftsmodelle führen würden, halten wir für schädlich. Hiervon wären Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen betroffen mit der Folge, dass der Wettbewerb verzerrt und der Anreiz für Innovationen stark reduziert würde.

IX Datenschutzrecht und „Identity Management“

Für die Datensouveränität in der digitalen Welt brauchen wir ein neues Datenschutzrecht; die europäische Datenschutz-Grundverordnung ist hierfür ein erster Schritt. Wir brauchen ein nutzerfreundliches „Identity Management“, das einerseits Transparenz, Verständlichkeit und Klarheit garantiert, wenn Daten zur Verfügung gestellt werden, und das andererseits eine umfassende Nutzung von anonymisierten Daten zu unternehmerischen, sozialen und wissenschaftlichen Zwecken ermöglicht.

- (33) *Wie sollte die Einwilligung in die Nutzung personenbezogener Daten gestaltet sein, um Transparenz, Verständlichkeit, Übersichtlichkeit und Klarheit zu gewährleisten?*
- (34) *Wie könnte ein praktikables, nutzerfreundliches „Identity Management“ aussehen? Und welche Rolle könnten hierbei ggf. auch elektronische Identitäten mit unterschiedlichen Sicherheitsniveaus spielen?*
- (35) *Wo könnte ggf. die treuhänderische Wahrnehmung von Datenrechten durch Dritte hilfreich sein und wie könnte diese ausgestaltet werden?*
- (36) *Wie kann der Wert von Daten im Kontext mit der Prüfung der Angemessenheit des vertragsrechtlichen Austauschverhältnisses bestimmt werden?*
- (37) *Sollte in Deutschland eine eigene gesetzliche Regelung zur Datenportabilität im Kontext der Datenschutz-Grundverordnung getroffen werden? Und falls ja: Wie sollte eine solche Regelung ausgestaltet sein?*
- (38) *Wie kann z. B. sichergestellt werden, dass mit der Portabilität einhergehende Übergabeformate nicht zu einem Innovations- oder Wettbewerbshemmnis werden?*

Zu 33) Wie sollte die Einwilligung in die Nutzung personenbezogener Daten gestaltet sein, um Transparenz, Verständlichkeit, Übersichtlichkeit und Klarheit zu gewährleisten?

Angesichts des zunehmend digitalen Geschäftsverkehrs sollte die Einwilligung in die Nutzung personenbezogener Daten auch elektronisch erfolgen können. Daher ist es zu begrüßen, dass mit der Umsetzung der EU-Datenschutz-Grundverordnung das bisherige Schriftformerfordernis der datenschutzrechtlichen Einwilligung künftig entfällt und diese somit auch uneingeschränkt elektronisch erfolgen kann. Es sollte sichergestellt werden, dass es im Zuge der Umsetzung der Verordnung nicht zu abweichenden Vorgaben kommt.

Die Erfahrungen zeigen, dass Verbraucher gerade im digitalen Umfeld einfache und intuitive Angebote bevorzugen. Insofern wären ebenso Einwilligungslösungen wünschenswert, die den Betroffenen möglichst kurz und prägnant über Umfang und Zweck der Datenverarbeitung informieren.

Standardisierte Einwilligungslösungen, z.B. analog Schufa-Klauseln, könnten ein geeigneter Ansatz für digitale Plattformen darstellen, der vom Gesetzgeber zum Beispiel in Form von Formulierungsvorschlägen gefördert werden sollte. Somit könnte auch Rechtssicherheit für die Unternehmen geschaffen werden.

Tendenziell könnte eine Vereinfachung der Darstellung der Datennutzung für den Kunden durch Datenklassifizierung sinnvoll sein (siehe auch unsere Antwort zu Frage 14).

Zu 34/35) Wie könnte ein praktikables, nutzerfreundliches „Identity Management“ aussehen? Und welche Rolle könnten hierbei ggf. auch elektronische Identitäten mit unterschiedlichen Sicherheitsniveaus spielen? Wo könnte ggf. die treuhänderische Wahrnehmung von Datenrechten durch Dritte hilfreich sein und wie könnte diese ausgestaltet werden?

Ein nutzerfreundliches Identity Management, das Verbraucher in die Lage versetzt, ihre Identität gegenüber der steigenden Zahl an digitalen Diensten zu verwalten, wäre zu begrüßen. Durch die stärkere Nutzung von digitalen Medien müssen Verbraucher heute eine Vielzahl von „Identitäten“ im Internet anlegen und verwalten. Damit einher geht nicht nur eine Vielzahl unterschiedlicher Anmeldeprozesse und -verfahren, die aus Nutzersicht lästig sind, sondern auch die mangelnde Übersicht über die zur Verfügung gestellten, zum Teil sensiblen Daten.

Um der Sensibilität der Verbraucherdaten gerecht zu werden, unterstützen wir die Überlegung, das Identity Management über zertifizierte „Trusted Third Parties“ zu operationalisieren. Diese Rolle der vertrauenswürdigen Partei könnten beispielsweise Unternehmen übernehmen, die bereits hohen regulatorischen Anforderungen unterliegen, geprägt durch hohe technische Sicherheits- sowie Datenschutzerfordernungen. Insbesondere Banken weisen diese Eigenschaften auf und verfügen aufgrund ihrer geldwäscherechtlichen Identifizierungspflichten über geprüfte Identitäten sowie etablierte Authentifizierungsinfrastrukturen, die sich grundsätzlich auch zur Freigabe der Datenweitergabe an Dritte eignen würden.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein solcher Treuhand-Service mit einem hohen technischen und organisatorischen Aufwand verbunden ist. Als Konsequenz müssten solche Services bepreisbar sein und gleichzeitig Mehrwertstiftenden Charakter für den Kunden haben.

Zu 36) Wie kann der Wert von Daten im Kontext mit der Prüfung der Angemessenheit des vertragsrechtlichen Austauschverhältnisses bestimmt werden?

Die Bestimmung des Wertes von Daten ist aus unserer Sicht kein zielführender Ansatz. Zum einen fehlt es an einem objektiven Maßstab zu dessen Bemessung. Zum anderen wäre eine solche Bemessung naturgemäß starken Volatilitäten unterworfen, da sich der Wert für das Unternehmen, z.B. abhängig vom konkreten Verwendungszweck und den jeweiligen Marktgegebenheiten, insbesondere bei auf Dauer angelegten Vertragsverhältnissen im Verlauf stark ändern kann.

Wir halten daher mehr Transparenz hinsichtlich der Datennutzung für den besseren Ansatz, um die Datensouveränität des Verbrauchers zu stärken.

Zu 37/38) Sollte in Deutschland eine eigene gesetzliche Regelung zur Datenportabilität im Kontext der Datenschutz-Grundverordnung getroffen werden? Und falls ja: Wie sollte eine solche Regelung ausgestaltet sein? Wie kann z. B. sichergestellt werden, dass mit der Portabilität einhergehende Übergabeformate nicht zu einem Innovations- oder Wettbewerbshemmnis werden?

Unseres Erachtens ist die Regelung zur Datenportabilität in der EU-Datenschutzgrundverordnung zunächst abschließend, so dass dem nationalen Gesetzgeber kaum Spielraum zusteht, darüber hinauszugehen. Jedoch könnten auf nationaler Ebene oder im zukünftigen Europäischen Datenschutzausschuss zur Vermeidung von Auslegungs- und Abgrenzungsfragen Konkretisierungen vorgenommen werden. So hat es EU-Datenschutzgrundverordnung leider versäumt, eine klare Grenze zwischen den Daten als Gut des Kunden einerseits und den Daten als Gut des verarbeitenden Unternehmens andererseits zu ziehen. Dabei sind die neben dem Datenschutzrecht bestehenden anderen (verfassungsrechtlich) geschützten Rechten, wie z.B. Eigentums-, Urheber- und Geheimhaltungsrechte von Unternehmen, nicht angemessen einbezogen worden. Unseres Erachtens kann ein Datenportabilitätsanspruch des Kunden nur seinen eigenen „Daten-Input“ umfassen und nicht etwa darauf beruhende Verarbeitungsergebnisse. Denn diese sind das Wirtschaftsgut des Unternehmens, auf das zumindest Dritte grundsätzlich keinen entgeltfreien Anspruch haben.

X Suchmaschinen

Suchmaschinen sind die Navigationsgeräte im Internet. Ohne Suchmaschinen wären viele Seiten und Dienste nur mit erheblich größerem Aufwand aufzufinden. Daher stellen sie eine notwendige Infrastruktur für das Funktionieren des digitalen Marktraumes dar. Aus dieser zentralen Funktion, die Einfluss hat auf Vielfalt und Chancengleichheit, folgt eine besondere Verantwortung der Suchmaschinen-betreiber. Deshalb müssen Suchmaschinenbetreiber auch ohne markt-beherrschende Stellung besonderen Pflichten wie beispielsweise Transparenzpflichten unterworfen werden.

(39) Welche Rolle spielen Suchmaschinen in einer zunehmend auf Apps beruhenden Softwareumgebung?

(40) Sind Suchmaschinen von derart essenzieller kommunikativer Bedeutung wie z. B. der Ende-zu-Ende-Verbund in der klassischen Telefonie?

41) Sollten auch nicht marktbeherrschende Suchmaschinen besonderen Transparenzpflichten unterworfen werden?

(42) Falls ja: Welche Pflichten sollten dies konkret sein und welche Suchmaschinen sollten ihnen unterliegen?

Zu 41) Sollten auch nicht marktbeherrschende Suchmaschinen besonderen Transparenzpflichten unterworfen werden?

Die Monopolstellung und starke Nutzerbindung einzelner Suchmaschinen kann Implikationen für verschiedene Servicedienstleistungen in anderen Ökosystemen, z.B. im Finanzwesen haben. So können Suchmaschinen anhand von Suchabfragen („Fällt Apple Aktie?“, „Soll ich Gold kaufen?“, „Jahresabschlussbericht Lufthansa“) bereits heute die Entwicklung von Vermögenswerten (Aktien, Anleihen, Gold etc.) in Echtzeit analysieren und voraussagen. Dieses Wissen könnte Auswirkungen auf den künftigen Wertpapierhandel/Wertpapierberatung oder Vermögensmanagementmandate haben. Insofern wären neben Transparenzpflichten weitere ordnungspolitische Hebel zu prüfen, um mögliche Fehlentwicklungen zu Lasten der Qualität von Kundenberatungen zu verhindern.

Hinsichtlich der Transparenzpflichten sprechen wir uns dafür aus, dass für Suchmaschinen die gleichen Pflichten gelten sollen wie für alle Marktteilnehmer (siehe unsere Antwort zu Frage 25).

Zu 42) Falls ja: Welche Pflichten sollten dies konkret sein, und welche Suchmaschinen sollten ihnen unterliegen?

Wichtig ist eine Transparenzpflicht, die die Aufklärung der Nutzer umfasst und zwischen natürlicher sowie bezahlter Suche unterscheidet. Alle Suchmaschinen sollten dieser Transparenzpflicht gleichermaßen unterliegen - ob diese marktbeherrschend sind oder nicht, darf keine Rolle spielen.

XI Rechtsdurchsetzung

Einfache, schnelle Verfahren sind für die effektive Durchsetzung von Rechten von wesentlicher Bedeutung. Das System der Rechtsdurchsetzung braucht ein Update. Wir brauchen ein Rechtssystem 4.0.

- (43) Sind verfahrensrechtliche Änderungen notwendig, um die Durchsetzung von Wettbewerbs-, Lauterkeits- und Datenschutzrecht sowie verbraucherrechtlichen Regeln enger zu verknüpfen?*
- (44) Und falls ja: welche Änderungen konkret?*
- (45) Wie kann die Zusammenarbeit von Behörden optimiert werden und wie müsste eine zukunftsgerichtete Behördenstruktur aussehen?*
- (46) Wie sollten behördliche Verfahren mit Elementen der Selbst- oder Ko-Regulierung kombiniert werden?*
- (47) Soll eine Behörde die Befugnis haben, in bestimmten Fällen von allgemeiner Bedeutung, z. B. der systematischen Verletzung von Verbraucherrechten, Verfahren aufzugreifen?*

./.

XII Bündelung behördlicher Kompetenzen („Digitalagentur“)

Fast alle Felder der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik sind mit einer enormen Dynamik aufgrund der Digitalisierung konfrontiert. Dies betrifft Geschäftsmodelle, Wettbewerbsregeln, Verbraucherrechte, Qualifizierung und vieles mehr. Gleichzeitig sind die behördlichen Kompetenzen stark segmentiert. Wer die Digitalisierung auf diesen Feldern in seiner Gesamtheit gestalten will, muss auch passende rechtliche und institutionelle Voraussetzungen schaffen. Die entsprechenden Kompetenzen müssen daher gebündelt werden.

- (48) Wie und in welchem Umfang sollten Wettbewerbs-, Verbraucher sowie datenrelevante Fragen von Plattformmärkten in einer Behörde („Digitalagentur“) gebündelt werden?*
- (49) Wie sollte eine effiziente, unbürokratische Marktbeobachtung angesichts der Entwicklungsdynamik, internationalen Ausrichtung und Vielfalt der Märkte ausgestaltet werden?*
- (50) Inwiefern wäre hierfür – analog zum TK-, Post- und Energiebereich – eine ständige wissenschaftliche Begleitung notwendig?*
- (51) Wie sieht eine sachgerechte Zuständigkeitsverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene aus?*
- (52) Welche institutionellen Fragen sind im Hinblick auf die Durchsetzung erforderlicher Maßnahmen gegenüber global tätigen Unternehmen zu beachten?*

Zu 48) Wie und in welchem Umfang sollten Wettbewerbs-, Verbraucher sowie datenrelevante Fragen von Plattformmärkten in einer Behörde („Digital-agentur“) gebündelt werden?

Die Frage, inwieweit die Bündelung verschiedener Kompetenzen in einer neuen Behörde („Digitalagentur“) sinnvoll ist, bedarf unseres Erachtens einer tiefergehenden Analyse, die den Rahmen dieser Konsultation übersteigt.

Unabhängig davon sehen wir allerdings den Bedarf, dass von behördlicher Seite positive Impulse im Hinblick auf die Förderung innovativer digitaler Geschäftsansätze gesetzt werden. Bisherige behördliche Strukturen befassen sich mit Wettbewerbs-, Verbraucher- sowie datenrelevanten Fragen primär unter dem Gesichtspunkt der Risikovermeidung. Es wäre allerdings im Sinne der Wirtschaft- und Standortförderung wünschenswert, daneben auch die Förderung der wirtschaftlichen Chancen stärker institutionell zu verankern und mit der Aufsicht zu verzahnen. Analog zum Normenkontrollrat der Bundesregierung, der die Gesetzesinitiativen des Ministeriums prüft im Hinblick auf die Angemessenheit der Bürokratiekosten, könnte eine Digitalagentur gleichermaßen als Korrektiv wirken und für einen neuen Blickwinkel sorgen.

Ein alternativer Ansatz könnte darin bestehen, das Mandat der heute existierenden (Aufsichts-)Behörden um eine wirtschaftsfördernde Zielsetzung zu erweitern. Letzteres müsste sicherlich einhergehen mit einem kulturellen Wandel in den Institutionen, um sicherzustellen, dass der veränderte Auftrag in der Praxis tatsächlich gelebt wird.

Unabhängig von der Frage der Bündelung verschiedener Kompetenzen in einer Behörde sollten folgende Maßgaben gelten: Zum einen muss ein konsistentes Aufsichtsregime gegeben sein, das keine widersprüchlichen Anforderungen an die Unternehmen durch unterschiedliche Behörden stellt. Zum anderen sollte Unternehmen nicht mehr bürokratischer Aufwand entstehen, z.B. durch zusätzliche Meldepflichten, sondern eine tendenzielle Reduzierung angestrebt werden.