

# Initiativbericht des Europäischen Parlaments zum Gesetz über digitale Dienstleistungen

Sehr geehrte Abgeordnete des Europäischen Parlaments,

die Europäische Kommission hat in ihrem Arbeitsprogramm die Veröffentlichung eines Rechtsvorschlages zu digitalen Diensten noch in diesem Jahr angekündigt. Ein derartiger Rechtsvorschlag ist aus Sicht der Österreichischen Bundesarbeitskammer (BAK) dringend nötig und seit Jahren überfällig.

Die derzeit für Online-Plattformen und andere digitale Dienstleistungen angewendeten Rechtsnormen wurden zum Teil bereits vor 20 Jahren verabschiedet und erfüllen die Mindestvoraussetzungen in beschäftigungspolitischen, sozialen, konsumentenschutzrechtlichen, steuerlichen und wettbewerbspolitischen Belangen an die digitale Welt bei weitem nicht.

Die BAK begrüßt es daher ausdrücklich, dass sich das Europäische Parlament bereits jetzt mit der Frage befasst, welche Aspekte im geplanten Rechtsakt zu den digitalen Diensten enthalten sein sollten. Aus Sicht der BAK muss das Gesetz über die digitalen Dienstleistungen jedenfalls folgende Inhalte umfassen:

## Allgemeine Anmerkungen

**Online-Plattformen betreffen alle:** Zahlreiche AkteurInnen haben regelmäßig mit digitalen Dienstleistungen zu tun: Beispielsweise Unternehmen aus dem traditionellen und dem digitalen Bereich, KonsumentInnen, Beschäftigte und Behörden. Verbindliche Spielregeln sind nötig, um einen fairen Wettbewerb auf dem traditionellen und dem digitalen Markt zu gewährleisten und eine Übervorteilung einzelner AkteurInnen zu verhindern.

**Bestimmungsland- statt Herkunftslandprinzip:** Es muss sichergestellt sein, dass bei digitalen Dienstleistungen die Regelungen in dem Land gelten, in dem das digitale Unternehmen wirtschaftlich aktiv ist. Nur so lässt sich ein ruinöser europäischer Standortwettbewerb vermeiden. Fehlende Regelungen sorgen für ungerechtfertigte Privilegien für die Digitalindustrie – beispielsweise im Bereich des ArbeitnehmerInnenschutzes, des Arbeitsrechts, des VerbraucherInnenschutzes, des Steuerrechts oder bei Beförderungsdiensten auf Kosten aller anderen AkteurInnen.

**Gegen Prekarisierung von Beschäftigten auf digitalen Plattformen vorgehen:** Viele Plattformen weigern sich, einen Status als Arbeitgeber anzuerkennen. Grundlegende Arbeitsrechte werden damit infrage gestellt. Arbeit für Plattformen darf nicht zu einer systematischen Unterschreitung nationaler gesetzlicher Mindest- und Kollektivvertragslöhne führen, was derzeit jedoch oft der Fall ist. Arbeitsbedingungen müssen menschenwürdig gestaltet sein, die psychische und physische Leistungsfähigkeit darf nicht überfordert werden. Die Anerkennung dieser Grundprinzipien muss auch im Digital Services Act verankert werden.

**Steuer- und Abgabepflichten dürfen nicht länger umgangen werden:** Gerade bei internationalen Digital-Konzernen ist immer wieder zu beobachten, dass sie ihre Steuern nicht in dem Land bezahlen,

in dem sie wirtschaftlich aktiv sind, sondern auf andere Länder mit niedrigerer oder keiner Besteuerung ausweichen. Zudem verweigern einige Plattformen den Datenaustausch mit Behörden, der notwendig ist, um fällige Abgaben und Steuern einheben zu können. Das neue Gesetz über digitale Dienstleistungen muss sicherstellen, dass auch Online-Plattformen ihren gerechten Anteil an Steuern zahlen und die traditionellen Unternehmen durch den derzeitigen Status quo nicht länger benachteiligt werden.

## VerbraucherInnenschutz muss gestärkt werden

- **Transparenzvorschriften für Rankings:** Entsprechende Regelungen (bezüglich Parameter und Gewichtung) bestehen zwar für Onlinemarktplätze (Revision RI 2005/29 EG) und Suchmaschinen (VO 2019 /1150 EG), nicht aber für andere Plattformen. Unklar ist hier beispielsweise, nach welchen Regeln Newsfeeds und Ähnliches an die AdressatInnen versandt werden.
- **Onlinewerbung einheitlich regulieren:** sehr allgemeine Regeln (im Wesentlichen Kennzeichnungspflichten) sind derzeit in der e-Commerce RI enthalten. Wesentlich detailliertere Vorschriften zur Regulierung von Werbung enthält die überarbeitete AVMD RI. Erstmals werden zwar Internetplattformen wie YouTube in den Anwendungsbereich einbezogen. Viele Plattformen, die nicht dominant audiovisuellen Content enthalten, werden dabei aber nicht erfasst. Es braucht daher ein einheitliches striktes Regulierungsniveau unabhängig davon auf welchen Seiten Werbung ausgespielt wird. Aus VerbraucherInnensicht besteht unabhängig vom angebotenen Content der Website oder App stets dasselbe Bedürfnis, vor intransparenter, aggressiver Gesundheit, Umwelt oder die Jugend beeinträchtigender Werbung usw geschützt zu werden. Da Werbung für unseriöse, betrügerische Dienste überhand nimmt, sind die Verantwortlichkeiten in der Kette WerbedienstleisterInnen und Plattformen zu klären. Da die Plattformen über Verhaltensprofile ihrer NutzerInnen und eine Beteiligung an den Werbeerlösen in die Vermarktungspraktiken von Onlinewerbung involviert sind, sollten sie bezüglich rechtswidriger Werbung stark in die Pflicht genommen werden. Sie sollten Tools zur eindeutigen Kennzeichnung von Werbung anbieten, die von Werbenden zur Befolgung des Trennungsgrundsatzes zwingend genutzt werden müssen. Sie sollten Werbung auf offensichtliche Rechtswidrigkeiten (zum Beispiel Fakeshops, Werbung für Raubkopien, Werbung, die Schadsoftware verbreitet) hin vorab automatisiert kontrollieren müssen. Im Gegensatz zu sonstigen Inhalten besteht bei Werbeinhalten kaum die Gefahr, dass grundrechtlich geschützte Informations- und Persönlichkeitsrechte verletzt werden.
- **Gute Regulierungsansätze der VO „plattform to business“, die DrittanbieterInnen auf Plattformen schützen, sollten auch für VerbraucherInnen gelten:** zum Beispiel Offenlegung von Sperrgründen (Art 3/1c und Art4): es wäre eine Anwendung auch in Bezug auf Privatpersonen sinnvoll (wie bei Onlineauktionen, sozialen Medien und privaten App-EntwicklerInnen gegenüber Appstores). Die Erklärung, wie sich eine differenzierte Behandlung von eigenen Waren und jenen von MitbewerberInnen auswirkt (Art7), wäre auch gegenüber KonsumentInnen offenzulegen. Auch Art und Umfang des Datenzugangs des Vermittlungsdienstes und von DrittanbieterInnen (Art 9) sollte VerbraucherInnen erklärt

werden. Defizite sind hier derzeit beispielsweise bei Appstores, die nur auf die Datenschutzerklärungen der jeweiligen Entwickler verweisen, festzustellen.

- **Netzneutralität auf Plattformebene sicherstellen:** Plattformen mit Gatekeeperfunktionen brauchen Vorgaben, um die für Internetprovider auf Infrastrukturebene bereits geltende Pflicht zur „Netzneutralität“ auch auf Plattformebene abzusichern. So bedarf es etwa einer Kontrolle, nach welchen Regeln Content Delivery Plattformen Inhalte ausspielen oder Sprachassistenten auf Befehle reagieren. Ziel sollte es sein, Transparenz, Wahlfreiheit und Vielfalt für VerbraucherInnen sicherzustellen.
- **Cybercrime durch mehr Plattformverantwortung bekämpfen:** Cybercrime auf Plattformen (Identitätsdiebstahl, Fakeshops, Vorauszahlungsbetrug) nimmt stark zu und führt zu erheblichen Vertrauensverlusten von KonsumentInnen in Bezug auf die gefahrlose Nutzung von Onlinediensten. In Zusammenarbeit mit den zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität zuständigen Behörden sind Maßnahmen zu entwickeln, die einer Schädigung von Verbrauchern wirksam vorbeugen. Zum Mindestschutzniveau zählt: ein europäisches verpflichtendes Firmenbuch für Onlineanbieter einführen, die Plattformanbieter dazu verpflichten, die Identität kommerzieller Anbieter zu klären; Verantwortung der Plattform, zu verhindern, dass gemeldete rechtswidrige Angebote erneut aufscheinen; rasche Prüfung der Plattformen von Verbrauchern gemeldeter Betrugsfälle, Behördenkooperation verbessern.
- **Art 15 e-Commerce RL unbedingt beibehalten:** Die Maxime, AnbieterInnen keine allgemeinen, pauschalen Vorab-Prüfpflichten aufzuerlegen, ist weiterhin beizubehalten. Bei Abwägung von Für und Wider präventiver Filtermaßnahmen überwiegen die Bedenken bezüglich damit einhergehender Beschränkungen der Grund- und Freiheitsrechte nach der EMRK bei weitem. Der Anwendungsbereich für „proactivemeasures“ (im Wesentlichen eine Algorithmenkontrolle), wie sie die VO „terrorismcontent“ enthält, sollte keinesfalls durch weitere spezifische Derogationen von Art 15 ausgedehnt werden.
- **Detaillierte Regeln für „notice and take down“:** Das Spannungsfeld zwischen dem Schutz von geistigem Eigentum und Nachteilen für VerbraucherInnen durch ein vorsorgliches „overblocking“ der Plattformen wird bei der Umsetzung der Urheberrechte RL sichtbar. Das deutsche Netzwerk-Durchsetzungs-Gesetz, das Hetze und Fake-Inhalte unterbinden soll, kann nur bedingt als Vorbild dienen. Wesentlich ist, Kriterien für die Zusammensetzung der über Sperrungen und Löschungen entscheidenden Gremien vorzugeben. Damit soll gewährleistet sein, dass nicht die Plattformen selbst im Sinne einer „Privatisierung der Rechtsprechung“ entscheiden, sondern Unabhängigkeit, Fachkenntnisse, jährliche Berichtspflichten und Beaufsichtigung durch ein staatliches Organ nachgewiesen sind.

## Wettbewerbsrecht – ex-ante Aufsicht durch Regulierungsbehörde

**Sektorspezifische ex-ante Regelungen** sind für marktdominante Internet-Plattformen ergänzend zum bestehenden Wettbewerbsrecht dringend erforderlich. Damit soll gewährleistet werden, dass die „**Spielregeln**“ **proaktiv** auf zwei- bzw. mehrseitigen Märkten festgelegt sind, um den Anforderungen der Digitalisierung gerecht zu werden.

Marktmächtige Internet-Plattformen weisen **Merkmale klassischer Infrastrukturen** auf. Während etwa die Strom-, Telekommunikations- oder Eisenbahnnetze reguliert sind, geben große Online-Plattformen die Regeln selbst vor und agieren **als private Regelsetzer und „Gatekeeper“**. Darüber hinaus ist allen marktmächtigen Internet-Plattformen gemeinsam, dass sie einen großen wettbewerbsrelevanten Datenpool besitzen und somit neben der digitalen Infrastruktur auch über die Dateninfrastruktur verfügen. Die Wettbewerbsbehörden haben bereits einige wichtige Verfahren abgeschlossen oder eingeleitet. Diese Verfahren dauern aber zu lange, um einen fairen Wettbewerb zeitgerecht herstellen zu können. Den aufgegriffenen Missbrauchsfällen ist gemeinsam, dass der jeweils dominante Plattformbetreiber (wie Amazon, Google oder Facebook) seine Vormachtstellung missbräuchlich ausnutzte. Die Missbrauchskontrolle des Wettbewerbsrechts wirkt also regelmäßig ex-post und stellt letztlich nur reaktives Handeln dar.

Die **Schaffung von Regulierungsbehörden auf europäischer und nationaler Ebene**, die eine **ex-ante Aufsicht** bei den Internet-Plattformen vornimmt, ist dringend notwendig. Nur so können wesentliche Ziele wie eine offene demokratische und nachhaltige Gesellschaft, eine faire und wettbewerbsfähige Wirtschaft, die Gewährleistung, dass die Technologie im Dienst des Menschen steht, erreicht werden. Diese Zielsetzungen sollen im Digital Services Act zudem auch explizit verankert sein. **Ex-ante Regelungen** sind zudem im Rahmen der Entwicklung **Digitaler Innovationszentren** und **Künstliche Intelligenz (KI)** in Bezug auf Datenzugang für Dritte und Kontrolle der Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorschriften erforderlich sowie der **Einrichtung von Streitbeilegungsmechanismen**. Gefordert wird eine europäische Richtlinie zur ex-ante Regulierung marktdominanter Internet-Plattformen analog der Regulierung klassischer Infrastrukturen.

Wir ersuchen Sie um Berücksichtigung unserer Anregungen zum geplanten Gesetz über digitale Dienstleistungen.

Für Rückfragen stehen unsere ExpertInnen Frank Ey (EU-Politik, frank.ey@akwien.at), Daniela Zimmer (KonsumentInnenschutzpolitik, daniela.zimmer@akwien.at) und Ulrike Ginner (Wettbewerbspolitik, ulrike.ginner@akwien.at) gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Renate Anderl  
Präsidentin

Christoph Klein  
Direktor