

5. Dezember 2014

Wettbewerb auf digitalen Märkten

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

zur Vorbereitung eines Sondergutachtens zum Wettbewerb auf digitalen Märkten gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB durch die Monopolkommission

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Team Digitales und Medien
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
digitales@vzbv.de
www.vzbv.de

Inhalt

<u>I. Vorbemerkung und Grundsätzliches</u>	3
<u>II. Stellungnahme</u>	3
<u>1. Tendenzen zur Marktkonzentration auf digitalen Märkten</u>	3
<u>1.3. Reicht das derzeitige Wettbewerbs- und Regulierungsrecht aus, um möglichen Wettbewerbsproblemen auf digitalen Märkten effektiv begegnen zu können?</u>	3
<u>2. Suchdienste</u>	5
<u>2.1. Wie bewerten Sie die bestehende Wettbewerbssituation im Bereich der Suchdienste? Gibt es Ihrer Ansicht nach einen Markt für Suchdienstleistungen oder wie sind Suchmärkte im Internet sinnvoll abzugrenzen?</u>	5
<u>2.5. Wie schätzen Sie das Problem der Diskriminierung bei der Anzeige von Suchergebnissen ein?</u>	5
<u>2.6. Sehen Sie die Integration von Diensten in die Ergebnisanzeige als kundenorientierte Qualitätsverbesserung an? Wie beurteilen Sie die Problematik der „Traffic Diversion“?</u>	5
<u>3. Soziale Netzwerke</u>	8
<u>3.3. Welche Hindernisse bestehen für Markteintritte oder die Erweiterung bestehender Angebote im Bereich sozialer Netzwerke?</u>	8
<u>3.4. Welche Bedeutung haben personenbezogene Daten für das Geschäftsmodell sozialer Netzwerke?</u>	8
<u>4. Handelsplattformen</u>	8
<u>4.3. Welche Hindernisse bestehen für Markteintritte oder die Erweiterung bestehender Angebote im Bereich des Online-Handels?</u>	8
<u>4.4. Welche Bedeutung haben personenbezogene Daten für den Handel und speziell den Online-Handel?</u>	8
<u>5. Sammlung von Nutzerdaten</u>	11
<u>5.1. In welchem Umfang und auf welche Art werden Daten im Internet erhoben, gespeichert und ausgewertet? Welche Arten von Daten werden ausgewertet und welche sind dabei besonders relevant?</u>	11
<u>5.2. Für welche Geschäftsmodelle spielen Ihrer Meinung nach Daten eine besonders wichtige Rolle, sodass sich durch einen Vorsprung bei der Datensammlung ein (bedeutender) Wettbewerbsvorteil ergibt?</u>	13
<u>5.3. Welche Auswirkungen haben die derzeit geltenden Datenschutzbestimmungen auf (datenbasierte) Geschäftsmodelle und den Wettbewerb auf digitalen Märkten? Welche Veränderungen erwarten Sie durch die derzeit auf europäischer Ebene diskutierte Datenschutz-Grundverordnung?</u>	16

I. Vorbemerkung und Grundsätzliches

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bedankt sich bei der Monopolkommission (MK) für die Gelegenheit, zu den Fragen der MK zur Vorbereitung eines Sondergutachtens der MK zum Wettbewerb auf digitalen Märkten gemäß §44 Abs. 1 Satz 4 GWB Stellung nehmen zu können und begrüßt die intensive Auseinandersetzung der MK zu den Fragen des Wettbewerbs in digitalen Märkten.

Die von der MK aufgeführten Themenblöcke Suchdienste, Soziale Netzwerke, Handelsplattformen, Sammlung von Nutzerdaten und Online-Werbung stellen aus Sicht des vzbv zentrale digitale Marktsegmente mit erheblichen verbraucherrelevanten Marktentwicklungen und -verzerrungen dar. Deshalb bedauert es der vzbv, aufgrund begrenzter personeller Kapazitäten nicht alle Fragen so ausführlich beantworten zu können, wie es sein Wunsch wäre. Aus nämlichem Grund hat der vzbv zu einigen Fragen daher zusammenfassend Stellung genommen. Darauf wird bei den entsprechenden Fragen verwiesen. Gleichwohl ist der vzbv sehr daran interessiert, wenn ihm auch im Rahmen zukünftiger Diskussionen zu diesen Themen die Möglichkeit geboten würde, seine Einschätzungen und Empfehlungen einzubringen.

II. Stellungnahme

1. Tendenzen zur Marktkonzentration auf digitalen Märkten

1.1. Sehen Sie im Allgemeinen auf digitalen Märkten besondere Tendenzen zur Marktkonzentration und Wettbewerbsdefiziten? Worin sehen Sie die Gründe für die herausgehobenen Stellungen einiger weniger global agierender Unternehmen auf einzelnen Märkten? Inwiefern sind diese Stellungen Zeichen für Wettbewerbsprobleme?

1.2. Welche Bedeutung haben konglomerate Strukturen für den Wettbewerb im Internet?

1.3. Reicht das derzeitige Wettbewerbs- und Regulierungsrecht aus, um möglichen Wettbewerbsproblemen auf digitalen Märkten effektiv begegnen zu können?

Der vzbv regt an, dass die Wettbewerbspolitik im Bereich von Online-Plattformen künftig sog. Lock-In Situationen von Verbrauchern jenseits reiner Netzwerkeffekte, wie sie zum Beispiel in sozialen Netzwerken auftreten, stärker in den Blick nimmt. Wenn hohe Wechselkosten Nutzer davon abhalten, zu konkurrierenden Anbietern zu wechseln, stellen diese erhebliche Eintrittsbarrieren für neue Anbieter dar und senken den Wettbewerbsdruck auf etablierte Anbieter. Der vzbv würde es begrüßen, wenn Wettbewerbspolitik in der Zukunft Maßnahmen zur Reduzierung von Wechselkosten für Verbraucher

diskutieren würde mit dem für sie wichtigen Ziel, Verbrauchern einen Anbieterwechsel zu erleichtern und damit Eintrittsbarrieren in den Markt zu senken (im Einzelnen dazu siehe Beantwortung der Frage 4.4). Als Hebel bietet sich hierzu aus Sicht des vzbv der Artikel 18 der geplanten EU-Datenschutz-Verordnung an, der sich mit dem Recht auf Datenübertragbarkeit befasst (siehe Beantwortung der Frage 5.3.).

Ein weiterer wichtiger Punkt im Zusammenhang mit monopolartigen Strukturen im Internet ist die Debatte um die Netzneutralität. Viele Telekommunikationsunternehmen versuchen inzwischen zunehmend, die Netzneutralität unter anderem dadurch einzuschränken, dass sie eigene Dienste privilegieren (beispielsweise indem für die Dienste anfallende Datenvolumen nicht auf das im Tarif des Kunden enthaltene Datenvolumen angerechnet werden)^{1 / 2}, konkurrierende Dienste mittels vertragsrechtlicher Maßnahmen ausschließen³ oder die dafür verfügbare Bandbreite durch technische Eingriffe reduzieren. Dies belegen auch Zahlen des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK), nach denen in Europa inzwischen 50 % der Nutzer im Mobilfunk und 26 % der Nutzer im Festnetz von Verletzungen der Netzneutralität betroffen sind⁴.

Zusätzlich versuchen die Internetanbieter zweiseitige Märkte zu schaffen, um so den privilegierten Zugang zu ihren Kunden zu monetarisieren. Sie führen Geschäftsmodelle ein, in denen nicht nur der Endkunde für die Datenübertragung bezahlt, sondern auch die Inhalteanbieter die Internetanbieter bezahlen müssen, damit ihre Dienste nicht dem Transfervolumen des Kunden angerechnet oder mit einer höheren Geschwindigkeit beziehungsweise in besserer Qualität übertragen werden^{5 / 6}. Realisiert wird dies über so genannte „Qualitätsdienstklassen“ oder „Spezialdienste“, also Diensten, die neben dem Internet über den Breitbandanschluss angeboten werden und für die auch der Kunde ein gesondertes Entgelt erbringen muss (auch „managed services“ oder „specialized services“ genannt).

Sollte die Netzneutralität nicht gesetzlich gesichert werden, würde dies zu deutlichen Einschränkungen des Wettbewerbs führen. So erhöhen Qualitätsdienstklassen die Markteintrittskosten und erschweren damit neuen, innovativen Unternehmen den Zugang zum Markt und wirken sich negativ auf die Angebotsvielfalt aus. Besonders neue oder kleinere Diensteanbieter, die nicht über entsprechende finanzielle Mittel verfügen, würden dabei aber gegenüber den etablierten, großen Inhalte- und Diensteanbietern ins Hintertreffen geraten^{7 / 8}. Schließlich müssten sie solche Dienstverträge nicht nur mit einem, sondern im Zweifel mit allen großen Internetanbietern abschließen. Aber auch kleine

¹ <http://blog.telekom.com/2012/06/12/telekom-stellt-preisgestaltung-fuer-messaging-dienst-joyn-klar/>

² <http://www.wiwo.de/technologie/digitale-welt/internet-die-fussball-wm-das-ende-der-netzneutralitaet/10076474.html>

³ http://www.surfer-haben-rechte.de/cps/rde/xchg/digitalrechte/hs.xsl/75_2836.htm

⁴ https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/Traffic%20Management%20Investigation%20BEREC_2.pdf

⁵ <https://www.t-mobile.de/apps-und-musik/spotify/0,26269,27435-.00.html>

⁶ <http://www.eplus.de/Aktionen/facebook/>

⁷ <https://deuschestartups.org/news/position-zur-netzneutralitat/>

⁸ <http://www.startupsforinternetneutrality.org/>

Internetanbieter würden benachteiligt werden. Denn die finanzstarken Contentprovider würden sich genau überlegen, mit welchen Zugangsnetzbetreibern sie solche Verträge abschließen.

2. Suchdienste

2.1. Wie bewerten Sie die bestehende Wettbewerbssituation im Bereich der Suchdienste? Gibt es Ihrer Ansicht nach einen Markt für Suchdienstleistungen oder wie sind Suchmärkte im Internet sinnvoll abzugrenzen?

Der vzbv kann an dieser Stelle keine scharfe Abgrenzung der verschiedenen Suchmärkte vornehmen. Der vzbv beurteilt es aus Verbraucherperspektive als sinnvoll, dass die Monopolkommission in ihrer Diskussion um Marktabgrenzungen zwischen Märkten für „horizontale“ Suchmaschinen (Google, Yahoo) ohne spezielle Themenfokussierung und denen für „vertikale“ Suchmaschinen zu speziellen Themen (z.B. Amazon, Flüge.de) differenziert⁹.

2.2. Welche Faktoren beeinflussen den Wettbewerb auf dem Markt für allgemeine Suchdienstleistungen? Welche Rolle spielen insbesondere Netzwerkeffekte? Wie stark schätzen Sie den Wettbewerb durch potenzielle Konkurrenten in einer dynamischen Betrachtung ein?

2.3. Welche Rolle spielt die Kontrolle über Nutzerdaten für die Qualität von Suchdiensten?

2.4. Wie schätzen Sie Möglichkeiten der Nutzer ein, den Anbieter von Suchdienstleistungen zu wechseln oder mehrere Anbieter parallel zu nutzen?

2.5. Wie schätzen Sie das Problem der Diskriminierung bei der Anzeige von Suchergebnissen ein?

Auf das Problem der Diskriminierung bei der Anzeige von Suchergebnissen wird in der Beantwortung der folgenden Frage 2.6. eingegangen.

2.6. Sehen Sie die Integration von Diensten in die Ergebnisanzeige als kundenorientierte Qualitätsverbesserung an? Wie beurteilen Sie die Problematik der „Traffic Diversion“?

Suchmaschinen haben eine zentrale Funktion für die Transparenz und mithin das Funktionieren von Wettbewerb in digitalen Märkten, indem sie für alle Marktteilnehmer – Verbraucher, Unternehmen und andere Institutionen – die Aufgabe übernehmen, die im Internet relevanten Inhalte und Angebote nach der

⁹ Monopolkommission (2013) Hauptgutachten XX (2012/2013),)Kapitel I Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik - Google, Facebook & Co – eine Herausforderung für die Wettbewerbspolitik, http://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/1_Kap_1_A_HG20.pdf

Eingabe von Suchbegriffen zu suchen und nach Relevanz für den Suchenden zu sortieren und darzustellen.

Aus Verbrauchersicht ist es äußerst kritisch, wenn Suchmaschinen (insbesondere, wenn sie eine starke Stellung im Markt innehaben) in der Ergebnisanzeige in der allgemeinen (horizontalen) Suche Angebote aus eigenen spezialisierten vertikalen Suchdiensten systematisch vor Angeboten von Wettbewerbern bevorzugt darstellen. Somit können sie diesen vertikalen Diensten gegenüber denen von Wettbewerbern einen deutlichen Vorteil verschaffen (sog. Hebelung oder ‚leverage‘ durch ‚bundling‘ und ‚tying‘ von zwei Diensten¹⁰). Diese Position wird im Folgenden anhand des Kartellrechtsverfahrens der Europäischen Kommission gegen Google erläutert.

Das Kartellrechtsverfahren der Europäischen Kommission gegen Google geht der Frage nach, ob das Unternehmen seine Vorherrschaft in dem Markt für Online-Suchdienste als Hebel nutzt, um seine Dienstleistungen in anderen Märkten voranzutreiben, indem es in der Ergebnisanzeige seiner allgemeinen (horizontalen) Suche seine eigenen spezialisierten Suchdienste in anderen sogenannten vertikalen Suchmärkten bevorzugt darstellt (z.B. die Google-Angebote der Google Flight Search, Google Maps, Google News).¹¹ Zudem, so der Verdacht der Europäischen Kommission, würden Webseitenbetreiber dazu angehalten, die auf ihren Webseiten eingeblendete Werbung von Google zu beziehen und nicht von dritten Werbeanbietern (sog. imposed exclusivity agreements).

Verbraucher werden systematisch auf die Angebote des Suchmaschinenbetreibers umgeleitet (sog. Traffic Diversion), wenn Angebote vertikaler Suchdienste von Wettbewerbern des Suchmaschinenbetreibers in der Ergebnisanzeige der horizontalen Suche des Suchmaschinenbetreibers systematisch benachteiligt, gar ausgeschlossen oder herabgestuft bzw. an weniger exponierter Stelle dargestellt werden (gegenüber den Angeboten des Suchmaschinenbetreibers).

Wettbewerber in vertikalen Suchmärkten werden somit systematisch benachteiligt, indem sie weniger Beachtung der Verbraucher finden, selbst wenn sie für den Verbraucher relevanter wären als die Angebote des Suchmaschinenbetreibers. Gleichzeitig werden Verbraucher getäuscht, indem sie durch die Darstellung der Suchergebnisse fälschlicherweise den Eindruck vermittelt bekommen, die Angebote der vertikalen Dienste des Suchmaschinenbetreibers wären die für ihre Suche relevantesten Angebote¹². In diesem Sinne werden Verbraucher in die Irre geleitet, wenn für sie nicht klar

¹⁰ Edelman, Benjamin (2014) *Leveraging Market Power Through Tying and Bundling: Does Google Behave Anti-Competitively?*, Harvard Business School NOM Unit Working Paper No. 14-112, May 12, 2014. S. 14 f.; Webseite: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2436940 (Download am 20.11.2014)

¹¹ European Commission (2010), Press Release, *Antitrust: Commission probes allegations of antitrust violations by Google*, Brussels, 30 November 2010 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1624_en.htm) (Download am 21.11.2014).

¹² BEUC (2014) *EU Google investigation: Adequate answers still not found. BEUC files complaint asserting consumer interest*, BEUC Press Release BEUC-PR-2014-010, http://www.beuc.org/publications/beuc-pr-2014-010_eu_google_investigation-beuc_complaint.pdf

erkennbar ist, dass die Ergebnisse nicht ausschließlich nach der Relevanz ihrer Suchanfrage dargestellt werden. Diese Praxis bedeutet für die Konkurrenten des Suchmaschinenbetreibers einen Wettbewerbsnachteil und kann Innovation im Markt behindern. Verbraucher laufen Gefahr höhere Preise zu zahlen und weniger passende Angebote zu bekommen, als dies unter den Bedingungen einer neutralen Darstellung der Suchergebnisse der Fall wäre.

Die negative Auswirkung auf die Wettbewerbssituation durch die bevorzugte Darstellung von Angeboten eigener vertikaler Dienste durch Suchmaschinenbetreiber wird umso gravierender, je marktbeherrschender die Stellung des Suchmaschinenbetreibers ist, das heißt (im Sinne einer indirekten Bestimmung von Marktmacht) je mehr Suchen über den Suchmaschinenbetreiber abgewickelt werden. Google verfügt mit einem Marktanteil von 92,8 % in Europa^{13 / 14} und 94,97 % in Deutschland¹⁵ über eine Vormachtstellung im Markt für horizontale Suchdienste. Über 90 % aller horizontalen Suchen im Internet laufen damit über Google. Somit würde die Diskriminierung von Suchergebnissen durch Google aus Sicht des vzbv einen erheblichen Nachteil für die Wettbewerbssituation und für die Verbraucher darstellen.

Um einen funktionierenden Wettbewerb in den vertikalen Suchmärkten sicher zu stellen muss nach Ansicht des vzbv das übergeordnete Prinzip in horizontalen Suchmärkten sein, dass sich Betreiber von Suchmaschinen neutral verhalten: Bei der Ergebnisanzeige von Suchen sollten die eigenen und die Angebote von Konkurrenten – nach den gleichen Prinzipien und Standards ausgewählt und dargestellt werden: Nach genau den identischen Crawling-, Indexierungs-, Ranking-, Anzeige- und den zugrunde liegenden Straf-Algorithmen.

Die Anwendung dieses Prinzips hat zum Ziel, jede systematische Begünstigung der Suchmaschinenbetreiber-eigenen vertikalen Suchdienste und Angebote in anderen Märkten durch bevorzugte Platzierung und herausgehobene Darstellungsformate zu beenden. Somit würde die Möglichkeit des Suchmaschinenbetreibers, Konkurrenzangebote systematisch zu benachteiligen, herabzustufen oder auszuschließen, enden. Dies würde die Bedingungen für einen gut funktionierenden Wettbewerb in den betroffenen Märkten aus Sicht des vzbv erheblich verbessern.

Obwohl der vzbv aus zeitlichen Gründen an dieser Stelle nicht weiter auf die Thematik eingehen kann, regt er an, dass sich die Monopolkommission im Zuge des anstehenden Sondergutachtens auch mit der Frage beschäftigt, unter welchen Konditionen dieses Prinzip der Suchmaschinenneutralität auch auf die Anbieter von Suchen in vertikalen Suchmärkten angewendet werden kann und

¹³ Lila Maier (2014) *Suchmaschinen Marktanteile Europa 2014* <http://www.luna-park.de/blog/9142-suchmaschinen-marktanteile-europa-2014/>

¹⁴ Für Marktanteile in einzelnen Ländern und für verschiedene Hardware wie Desktop, Mobile, Tablett siehe StatCounter http://gs.statcounter.com/#all-search_engine-eu-monthly-201310-201410

¹⁵ Statista (2014) *Suchmaschinenverteilung in Deutschland im September 2014*, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/167841/umfrage/marktanteile-ausgewaehlter-suchmaschinen-in-deutschland/>, (Download am 21.11.2014)

– im Sinne des Verbraucherschutzes und zur Beförderung des Wettbewerbes –
sollte.

**2.7. Wie wirkt sich die Wettbewerbssituation bei den allgemeinen
Suchdienstleistungen auf andere Märkte aus?**

**2.8. Wo sehen Sie Probleme bei der Nutzung von Inhalten Dritter durch
Suchdienste?**

3. Soziale Netzwerke

**3.1. Sehen Sie trotz der Netzwerkeffekte prinzipiell Potenzial für
funktionierenden Wettbewerb zwischen sozialen Netzwerken? Was
sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten (potenziellen) Konkurrenten
bestehender sozialer Netzwerke?**

**3.2. Wie schätzen Sie den potenziellen Wettbewerbsdruck für ein soziales
Netzwerk mit bedeutender Marktposition vor dem Hintergrund eines
dynamischen und innovativen Marktumfelds ein?**

**3.3. Welche Hindernisse bestehen für Markteintritte oder die
Erweiterung bestehender Angebote im Bereich sozialer Netzwerke?**

Siehe Antwort auf Frage 5.2

**3.4. Welche Bedeutung haben personenbezogene Daten für das
Geschäftsmodell sozialer Netzwerke?**

Siehe Antwort auf Frage 5.2

4. Handelsplattformen

**4.1. Wie beurteilen Sie die Intensität des Wettbewerbs zwischen Online-
Handelsplattformen? Sehen Sie hier Tendenzen zur starken
Konzentration oder sogar Monopolbildung?**

**4.2. Wie schätzen Sie den Wettbewerb zwischen Online-
Handelsplattformen und stationärem Handel ein?**

**4.3. Welche Hindernisse bestehen für Markteintritte oder die
Erweiterung bestehender Angebote im Bereich des Online-
Handels?**

Siehe Antwort auf Frage 4.4

**4.4. Welche Bedeutung haben personenbezogene Daten für den Handel
und speziell den Online-Handel?**

Die Buchung von Hotels und Flügen, der Kauf von Büchern, aber auch anderer
Produkte über Handelsplattformen im Internet ist bei Verbrauchern sehr beliebt.
Bei der Auswahl von Produkten helfen Bewertungen anderer Nutzer. Die
Bewertungsfunktionen in Vermittlungsportalen und die Bewertungsportale
ersetzen dabei auch jene Beratungsleistungen, die Verbraucherinnen und
Verbraucher im stationären Handel erhalten können.

Online-Handelsplattformen sammeln und verwenden häufig Daten über ihre
Kunden und ihr Kaufverhalten. Mittels sog. Empfehlungssysteme (engl.

Recommender Systems) erstellen sie Nutzerprofile, um das (Kauf-)Verhalten und die Präferenzstruktur der Nutzer zu modellieren, um an diese mit zielgerichteten Angeboten und Kaufempfehlungen heranzutreten¹⁶. Beispiele sind die Empfehlungssysteme von Amazon¹⁷ oder Netflix¹⁸.

Empfehlungssysteme können an individuellen Nutzer-Präferenzen ausgerichtete Angebote und Preise (Preisdifferenzierung) erstellen^{19 / 20}.

Obwohl es unterschiedliche Arten von Empfehlungssystemen²¹ gibt, gilt: Je mehr Daten in ein solches Nutzerprofil einfließen, desto genauer kann das Empfehlungssystem dem Nutzer Angebote unterbreiten, die seinen Präferenzen entsprechen²².

Der vzbv begrüßt, dass Verbraucher durch Empfehlungssysteme profitieren, indem sie passende Angebote und Kauf-Empfehlungen erhalten, die es ihnen erleichtern unter der Vielzahl von Angeboten in den globalisierten Marktplätzen die für Sie relevantesten Angebote herauszufiltern.

Der vzbv sieht aber auch, dass im Bereich des Online-Handels Risiken aus Verbrauchersicht bestehen. Diese betreffen zum einen den Datenschutz: Viele Nutzer sind sich beim Einwilligen in die AGB der Online-Handelsplattform häufig nicht bewusst, welche ihrer Daten erhoben und zu welchem Zweck sie verwendet werden. Hier fordert der vzbv neben der Verbesserung der Transparenz und Verständlichkeit von Datenschutzerklärungen und Allgemeinen Geschäftsbedingungen speziell bei den Bewertungs- und Vergleichsportalen zu weiteren Maßnahmen auf, etwa die Zahlung von Provisionen und das Zustandekommen eines Ranking offenzulegen. Die Einführung von Qualitätsstandards für diese Portale sollte EU-weit vorangebracht werden.

¹⁶ Ricci, F.; Rokach, L.; Shapira, B. (2011) *Recommender Systems Handbook*, Springer, 2011, pp. 1-35
<http://www.inf.unibz.it/~ricci/papers/intro-rec-sys-handbook.pdf> (Download am 25.11.2014)

¹⁷ Linden, G.; Smith, B.; York, J. (2003) *Amazon.com recommendations: item-to-item collaborative filtering*, Internet Computing, IEEE (Volume:7, Issue: 1), pp. 76 - 80
<http://www.cs.umd.edu/~samir/498/Amazon-Recommendations.pdf> (Download am 25.11.2014)

¹⁸ Melville, P.; Sindhvani, V.; (2010) *Recommender Systems*, Encyclopedia of Machine Learning, 2010.
<http://www.prem-melville.com/publications/recommender-systems-eml2010.pdf>

¹⁹ A. Klein, F. Leithold, C. Zell, J. Roosen, (2010) *Digitale Profilbildung und Gefahren für die Verbraucher, Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V.*, <http://www.surfer-haben-rechte.de/content/gutachten-digitale-profilbildung-und-gefahren-fuer-die-verbraucher>, S.4. (Download am 21.11.2014)

²⁰ Hannak et al. (2014) *Measuring Price Discrimination and Steering on E-commerce Web Sites*
<http://www.ccs.neu.edu/home/cbw/pdf/imc151-hannak.pdf> . (Download am 20.11.2014)

²¹ Es wird grob in drei verschiedene Empfehlungssysteme unterschieden: 1. Collaborative filtering: Die nutzerspezifische Empfehlung basiert auf der Historie des individuellen Nutzerverhaltens (z.B. Bewertungen, die der Nutzer vorgenommen) hat und einem Vergleich dieser Historie mit der Historie anderer Nutzer. 2. Content-based Recommender Systems: Die Empfehlung basiert auf einem Abgleich von Eigenschaften der zu empfehlenden Items und Eigenschaften des Nutzerprofils (z.B. Bewertungshistorie des Nutzers). 3) Hybrid Recommender Systems sind eine Mischform aus den oben aufgezeigten Systemen. Siehe: Melville, P; Sindhvani, V.; (2010) *Recommender Systems*, Encyclopedia of Machine Learning, 2010. <http://www.prem-melville.com/publications/recommender-systems-eml2010.pdf> (Download am 25.11.2014)

²²Allerdings ist davon auszugehen, dass der Grenznutzen durch zusätzliche Bewertungen für die Verbesserung des Empfehlungssystems abnehmend ist.

Plattformen, die mit Empfehlungssystemen auf Basis von Nutzerbewertungen und Kaufentscheidungen von Nutzern (wie z.B. Amazon oder Netflix) einen hohen Nutzen für Verbraucher generieren, bergen das Risiko des sog. Lock-Ins der Verbraucher in das System eines Anbieters.

In der Regel steigt die Qualität der (Kauf-)Empfehlungen eines Empfehlungssystems einer Online-Plattform mit der Anzahl der Daten, die dem Empfehlungssystem zu dem individuellen Nutzer vorliegen (z.B. mit dem Umfang seiner Kauf- und Bewertungshistorie auf der Online-Handelsplattform).

Unabhängig von Netzwerkeffekten wird es für den Nutzer mit zunehmender Zahl der eigenen Bewertungen immer unattraktiver, eine andere Online-Handelsplattform zu nutzen. Durch den Wechsel entstünden dem Nutzer Wechselkosten²³, d.h. der Nutzer verfügt auf der neuen Plattform nicht über dieselbe Nutzerhistorie, und die neue Handelsplattform kann nicht sofort passgenau relevante Empfehlungen geben, wie die ursprüngliche Handelsplattform es vermag. Um die gleiche Qualität an Empfehlung in der neuen Plattform zu erhalten, müsste der Nutzer erneut Zeit und Aufwand in die Bewertung von den gehandelten Gütern investieren, die ebenfalls bei den Wechselkosten einzuberechnen sind. Diese Wechselkosten können vom Nutzer als prohibitiv hoch wahrgenommen werden und einen Anbieterwechsel verhindern, selbst wenn der Nutzer von einem Anbieterwechsel langfristig profitieren würde (z.B. wegen niedriger Preise). Eine umfangreiche Kauf- und Bewertungshistorie stellt für Nutzer hohe Wechselkosten dar, die sie an etablierte Anbieter bindet. Aus Wettbewerbsperspektive bildet eine solche Lock-In Situation eine hohe Markt-Einstiegsbarriere für neue Anbieter.

Zudem können Netzwerkeffekte zu Lock-Ins der Verbraucher führen, wenn etablierte Anbieter und neue Wettbewerber kollaborative Empfehlungssysteme verwenden. Im Falle von kollaborativen Empfehlungssystemen steigt die Qualität der Empfehlungen mit der Anzahl der Nutzer, die die Plattform nutzen und Bewertungen abgeben und Käufe tätigen. Diese Netzwerkeffekte stellen für neue Anbieter zusätzliche Eintrittsbarrieren in den Markt dar.

Aus Sicht des vzbv stellen diese Lock-In Effekte Risiken für die Verbraucher dar: Durch die Bindung an einen Anbieter durch hohe Wechselkosten besteht das Risiko, dass ein Wechsel zu Anbietern mit niedrigeren Preisen und besserem Angebot kurzfristig als unattraktiv wahrgenommen wird und deswegen dauerhaft unterbleibt, auch wenn Verbraucher durch einen Wechsel mittel- oder langfristig bessergestellt wären.

²³ Wechselkosten sind Kosten, die einen Verbraucher entstehen, wenn er einen Anbieter, eine Marke wechseln möchte oder von einem technischen Standard zu einem anderen Standard wechseln möchte. Wechselkosten können verschiedene Ursachen haben: Kündigungsgebühren, Suchkosten, Lernkosten, Anschaffungskosten für neue Ausstattungen, oder finanzielles und soziales Risiko. Z.B. monetäre Kosten wenn ein Anbieter bei Vertragskündigung hohe Kündigungsgebühren verlangt, oder in Form von Zeit und Aufwand für den Verbraucher, wenn er sich im Zuge eines Wechsels in eine neue Technologie einarbeiten muss oder bei einem Wechsel von einem Anbieter von Filmempfehlungen erneut eine Anzahl Filme bewerten muss um Empfehlungen zu erhalten. Siehe: Wikipedia (2014) *Switching barriers*, http://en.wikipedia.org/wiki/Switching_barriers

Der vzbv würde es begrüßen, wenn in der Diskussion um den Wettbewerb in digitalen Märkten Lock-Ins von Verbrauchern in Zukunft stärker betrachtet werden.

Wettbewerbspolitik sollte die Reduzierung von Wechselkosten als mögliche Maßnahme berücksichtigen, um Eintrittsbarrieren in den Markt zu senken und Verbrauchern Anbieterwechsel zu erleichtern. Als Folge könnten Verbraucher von dem erhöhten Wettbewerbs- und Innovationsdruck im Markt durch niedrigere Preise und ein besseres Angebot profitieren.

Deswegen befürwortet der vzbv, dass Nutzer ihre Nutzerhistorie und personenbezogenen Daten aus Plattformen leicht exportieren und in andere Plattformen importieren können, um so Wechselkosten zwischen Plattformen zu minimieren (so wie etwa Lesezeichen von einem Browser in einen anderen übertragen werden können). Siehe dazu auch die Beantwortung der Frage 5.3.

5. Sammlung von Nutzerdaten

5.1. In welchem Umfang und auf welche Art werden Daten im Internet erhoben, gespeichert und ausgewertet? Welche Arten von Daten werden ausgewertet und welche sind dabei besonders relevant?

Viele Geschäftsmodelle im Internet basieren auf der Verwertung von sensiblen und damit für die Unternehmen ökonomisch wertvollen Daten.

Effektiv werden durch eine Vielzahl Unternehmen aus verschiedenen Datenquellen Verbraucherprofile gebildet. Deren Ziel ist es, so viel wie möglich über die Kunden und ihr (Kauf-)Verhalten, Präferenzen und ihren sozio-demographischen Hintergrund in Erfahrung zu bringen, um mit zielgerichtetem Marketing an sie heranzutreten. Dies beinhaltet an individuellen Präferenzen ausgerichtete Angebote und Preise (Preisdifferenzierung).²⁴ Je mehr Daten in ein solches Nutzerprofil einfließen, desto effektiver kann der Nutzer angesprochen werden.

Ein im Auftrag des vzbv erstelltes Gutachten beleuchtet den Umfang der Datensammlung, ihre Zusammenstellung zu Nutzerprofilen und deren betriebswirtschaftliche Nutzung: „Das Nutzerprofil stellt eine abstrakte Repräsentation des einzelnen Nutzers durch bestimmte Attribute – Interessen, Vorlieben, getätigte Transaktionen – dar und wird auf Basis erfasster und mittels sogenannter Data-Mining-Verfahren analysierter Daten erstellt.“²⁵ Liegt ein Nutzerprofil vor, können „Werbung, Zielseiten, Angebote und Preise [...] (zum Teil in Echtzeit) zusätzlich auf die speziellen Verhaltensweisen eines Nutzers ausgerichtet werden. Mithilfe sogenannter Targeting-Verfahren ist es möglich, den Nutzer beim Besuch der Seite wiederzuerkennen, das jeweilige

²⁴ A. Hannak et al. (2014) *Measuring Price Discrimination and Steering on E-commerce Web Sites* <http://www.ccs.neu.edu/home/cbw/pdf/imc151-hannak.pdf> . (Download am 20.11.2014)

²⁵ A. Klein, F. Leithold, C. Zell, J. Roosen, (2010) *Digitale Profilbildung und Gefahren für die Verbraucher, Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V.*, <http://www.surfer-haben-rechte.de/content/gutachten-digitale-profilbildung-und-gefahren-fuer-die-verbraucher>, S.4. (Download am 21.11.2014)

Verhalten zu erfassen und Webinhalte und -services dementsprechend dynamisch den Nutzerpräferenzen anzupassen.“²⁶

So betonen auch Vertreter der Digitalen Wirtschaft, dass Nutzerdaten, aus verschiedenen Quellen (Social Media, E-Mail, und E-Commerce) zu Nutzerprofilen zusammengestellt werden, die wiederum Treiber des Marketings werden – und gestehen gleichzeitig ein, dass eben diese Praktiken die Nutzer verunsichern.²⁷

Der vzbv begrüßt, dass Verbraucher durch die Nutzung ihrer Daten durch Unternehmen in digitalen Märkten deutlichen Nutzen haben: Dies beinhaltet z.B. die unentgeltliche Bereitstellung von Dienstleistungen wie Social Media-Plattformen oder Email-Dienste, die Nutzern gegen die Verwendung ihrer Daten nutzen dürfen. Ebenso bietet die nutzerindividuelle, passgenaue Darstellung von Webinhalten und Produktangeboten die Chance, dass Nutzer von Plattformen und Suchdiensten nur die Inhalte und Angebote präsentiert bekommen, die sie tatsächlich interessieren.

Die Nutzerprofile sind für die Wirtschaft wertvoll, können deshalb aber auch für Verbraucher Risiken bergen. So sieht der vzbv deutliche Risiken in der Verwertung von nutzerbezogenen Daten, wenn in digitalen Märkten Unternehmen Webinhalte, Preise, Produktangebote an jeden Nutzer individuell anpassen. Probleme, die sich hieraus ergeben können sind a) Preisdifferenzierungen, die einzelne Verbraucher oder Verbrauchergruppen benachteiligen können sowie b) die Gefahr der Diskriminierung von Verbrauchern bis hin zur Verweigerung von Dienstleistungen aufgrund ihrer Nutzerprofile und gesammelten sozio-demographischen Daten. Dazu gehören aktuell unter anderem Nachteile bei der Wohnungssuche oder eine eingeschränkte Kreditfähigkeit. Wenn etwa ein Verbraucher im Internet Kredite vergleicht und gleichzeitig online Wertsachen versteigert, können aus diesen Daten Rückschlüsse auf die finanzielle Situation gezogen werden. Auch wenn die Rückschlüsse falsch sind, können sie sich beim nächsten Termin mit der Bank negativ auswirken – insbesondere eine Kreditvergabe verteuern.

Diese Risiken sind als besonders kritisch anzusehen, wenn das Erstellen von Nutzerprofilen ohne bewusste Einwilligung des Nutzers erfolgt und die Gefahr der Verletzung der Privatsphäre besteht: indem etwa durch Profilbildung und deren Nutzung für gezielte Werbung und Angebote private Lebensumstände des Nutzers einzelnen Dritten oder gar öffentlich bekannt werden. Wesentlicher Kritikpunkt ist aus Sicht des vzbv hierbei die Bewertung von auf den ersten Blick scheinbar belanglosen Daten, aber durch die Profilbildung entsteht stets eine andere Qualität der einzelnen Daten, die sich durch die Zusammenführung und Analyse in einem umfassenden und tiefgreifenden Personenbezug des Datenbildes niederschlagen. Die von den Unternehmen verwendeten

²⁶ A. Klein, F. Leithold, C. Zell, J. Roosen, (2010) *Digitale Profilbildung und Gefahren für die Verbraucher, Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V.*, <http://www.surfer-haben-rechte.de/content/gutachten-digitale-profilbildung-und-gefahren-fuer-die-verbraucher> (Download am 21.11.2014)

²⁷ Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V. (2013) *Kommentar: EU-Datenschutz-Grundverordnung – Chance oder Risiko?* <http://www.bvdw.org/medien/kommentar-eu-datenschutz-grundverordnung--chance-oder-risiko?media=5213> (Download am 24.11.2014)

Datenschutzerklärungen erschweren Verbrauchern es, eine ausdrückliche und informierte Einwilligung zu den umfangreichen Profilbildungsmaßnahmen und zahlreichen Zwecken abzugeben. Hier sieht der vzbv ebenfalls Handlungsbedarf, beispielsweise durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen und Anwendungen für transparentere und verständlichere Datenschutzerklärungen.

5.2. Für welche Geschäftsmodelle spielen Ihrer Meinung nach Daten eine besonders wichtige Rolle, sodass sich durch einen Vorsprung bei der Datensammlung ein (bedeutender) Wettbewerbsvorteil ergibt?

Viele Geschäftsmodelle basieren auf der Verwertung von sensiblen und damit für die Unternehmen ökonomisch wertvollen Daten, die sich auf den Nutzer selber, sein soziales Netzwerk, sein Kauf- oder Surfverhalten im Internet beziehen.

Geschäftsmodelle, in denen die Sammlung und Verwertung von nutzerbezogenen Daten eine besonders wichtige Rolle spielt, sodass sich durch einen Vorsprung bei der Datensammlung ein bedeutender Wettbewerbsvorteil ergibt, sind nach Ansicht des vzbv insbesondere:

1. Soziale Netzwerke (z.B. Facebook)
2. Suchdienste (z.B. Google, Yahoo, Bing)
3. Spezialisierte Suchdienste und Vergleichsportale für spezielle Marktsegmente (z.B. Flugsuchen, Hotelsuchen)
4. Email-Dienste (z.B. gmail)
5. Online-Handelsplattformen (z.B. Amazon)
6. Geschäftsmodelle, die auf der Nutzung von Geodaten basieren
7. Mobilität: Digitales Auto, Digitale Mobilitätsdienstleistungen und Apps
8. Dienste im Finanzmarktsektor
9. E-Health-Services, Mobile-Health-Services
10. Smart Home, Internet der Dinge

Im Folgenden werden aus Zeitgründen nur genauer auf 1. Soziale Netzwerke und 2. Suchdienste und ihr Geschäftsmodell in Bezug auf Sammlung und Nutzung von Daten eingegangen. Auf Fragen zu Wettbewerbsvorteilen, die für Online-Handelsplattformen durch den Vorsprung bei der Datensammlung entstehen können, wird in der Beantwortung der Fragen 4.3 und 4.4 eingegangen.

1. Soziale Netzwerke

Das Geschäftsmodell der meisten Anbieter sozialer Netzwerke ist die Werbefinanzierung. Die Teilnahme bei sozialen Netzwerken ist für die Nutzer scheinbar kostenlos. Die Nutzer „bezahlen“ die Betreiber der sozialen Netzwerke aber mit ihren privaten Daten, auf die die Betreiber in der Regel möglichst passgenaue Werbung schalten möchten.

Aufgrund der Vielzahl von Informationen in sozialen Netzwerken lässt sich hier Werbung sehr zielgerichtet, personalisiert schalten und ist daher besonders beliebt bei den Werbetreibenden. So liegt der durchschnittliche jährliche Umsatz

pro Nutzer von Facebook in Europa bei \$ 2,44 und in den USA und Canada bei \$ 5,85²⁸. Mit der jüngst vorgenommenen Änderung der Datenschutz-Einstellungen möchte Facebook die Möglichkeiten erweitern, Daten zu sammeln und für personalisierte Werbung zu nutzen.²⁹

Facebook, wie andere soziale Netzwerke, trägt die von den Nutzern eingestellten Daten und solche, die aus der Nutzung der verschiedenen Dienste und Anwendungen auf Facebook stammen, zusammen. Auch bestimmte Schlüsselwörter in den Meldungen und Postings der Nutzer werden gesammelt. Auf dieser Grundlage werden umfassende Profile der einzelnen Nutzer erstellt, um zielgerichtete Werbung zu schalten. Bei diesem Geschäftsmodell bedeutet ein Vorsprung bei der Datensammlung einen bedeutenden Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten: Je mehr Daten dem Betreiber des sozialen Netzwerkes über die einzelnen Nutzer vorliegen, desto gezielter kann die Marketingansprache der Nutzer erfolgen und damit steigt die Relevanz der Werbung für die Nutzer. Somit steigt auch die Attraktivität des sozialen Netzwerkes als Partner für Werbetreibende (sog. Indirekte Netzwerkeffekte): Ein Wettbewerbsvorteil, der sich in mehr Werbeaufträgen und/oder höheren Einnahmen für die Platzierung von Werbung niederschlagen kann.

Aus Sicht des vzbv ist dabei besonders problematisch, wenn, wie im Falle Facebooks, der Suchmaschinenbetreiber nicht nur auf die Nutzerdaten zugreift und diese verwendet, sondern auch Dritte, die im sozialen Netzwerk Anwendungen wie Spiele oder Umfragen zur Verfügung stellen, die Nutzerdaten verwenden. Genau das ist vielen Nutzern überhaupt nicht bewusst.

2. Suchdienste

Die bekanntesten Suchmaschinen (wie Google, Yahoo und Bing) durchsuchen das World Wide Web nach Begriffen oder Produkten, manche aber auch nach wissenschaftlichen Aufsätzen, Preisen oder Personen. Die Anbieter speichern dabei Informationen über ihre Benutzer und deren Suchanfragen. Anhand verschiedener Kriterien, wie IP-Adresse, Browser, Betriebssystem, Host-Adresse, werden die gespeicherten Daten ausgewertet. Einige der Suchmaschinenbetreiber analysieren darüber hinaus auch die Klicks ihrer Nutzer.

Diese Daten werden genutzt, um a) die Relevanz der Suchergebnisse zu optimieren - also die Qualität der eigenen (Such-)Dienstleistung zu verbessern, und b) um gegen Entgelt für Werbetreibende nutzerindividuelle Werbung zu platzieren.

Beide Aspekte, die Qualität der eigenen (Such-)Dienstleistung und die Platzierung von Werbung, profitieren von der Anzahl der Daten, die der Suchmaschinenbetreiber über seine Nutzer gesammelt hat. Somit ergibt sich für Suchmaschinenbetreiber aus einem Vorsprung bei der Datensammlung ein

²⁸Statista (2014) *How Much Is the Average Facebook User Worth?*
<http://www.statista.com/chart/2175/facebooks-average-revenue-per-user/> (Download am 01-12.2014)

²⁹<http://newsroom.fb.com/news/2014/11/updating-our-terms-and-policies-helping-you-understand-how-facebook-works-and-how-to-control-your-information/>

bedeutender Wettbewerbsvorteil auf zwei Ebenen: Im Werbemarkt und bei der Verbesserung der Qualität der Suche.

Im Folgenden wird auf den Aspekt der Platzierung von Werbung genauer eingegangen:

Die meisten Suchmaschinen können von Verbrauchern unentgeltlich genutzt werden. Sie finanzieren sich über Werbung. Die bekannteste Suchmaschine Google tut dies u.a. über so genannte Keyword Werbung. Hier werden die Sucheingaben durch den Anbieter ausgewertet und zur Suchanfrage passende Anzeigen auf der Ergebnisseite dargestellt. Für die Platzierung der Werbung wird Google bezahlt.

Ein Vorsprung bei der Sammlung von Nutzerdaten kann hier einen bedeutenden Wettbewerbsvorteil darstellen: Je mehr Daten die Suchmaschine über das Such- und Surf-Verhalten der einzelnen Nutzer gesammelt hat, desto gezielter kann Werbung für einzelne Nutzer platziert werden³⁰. Je relevanter die platzierte Werbung für den Nutzer ist, desto attraktiver ist sie als Werbeplattform im Vergleich zu konkurrierenden Suchmaschinen, die ceteris paribus, über weniger Nutzerdaten verfügen. Ein Wettbewerbsvorteil, der sich in mehr Werbeaufträgen und höheren Einnahmen für die Platzierung von Werbung niederschlagen kann.

Viele Betreiber bieten außerdem nicht bloß eine Suchmaschine an, sondern eine Vielzahl verschiedener Dienste. Sie betreiben soziale Netzwerke, Bilder-, E-Mail- und Nachrichtendienste, Videoangebote und vieles mehr.

Auch dort können die Betreiber nachverfolgen, was individuelle Nutzer tun und somit die Nutzerprofile um Informationen zum sozio-demographischen Hintergrund, sozialen Umfeld und persönlichen Interessen ergänzen, um a) die Platzierung von Werbung noch gezielter an den Bedürfnissen und Interessen des Nutzers auszurichten und b) ihre Dienstleistungen (wie etwa den Suchdienst) zu optimieren.

Außerdem vermieten einige Suchmaschinenanbieter Dienstleistungen für andere Webseiten. Das sind unter anderem Dienste für Werbebanner-Einblendungen, aber auch Besucherstatistikprogramme und lokale Suchmaschinen für Webseitenbetreiber. Immer wenn solche Dienste eingebunden werden, gehen gleichzeitig auch Daten über den Nutzer an die Betreiber dieser Dienste, oft ohne dass der Benutzer davon etwas bemerkt.

Die Kombination von Nutzerdaten aus verschiedenen Diensten in unterschiedlichen Märkten erlaubt es Unternehmen, Wettbewerbsvorteile, die es in einem Markt durch einen Vorsprung bei der Datensammlung hat, in einen anderen Markt zu übertragen (Portfolio- und Konglomerateffekte).

Aus Sicht des vzbv ist es besonders problematisch, wenn Anbieter von Diensten eine Vormachtstellung in einem Markt erreichen oder festigen können, weil ihnen durch die Kombination von Nutzerdaten aus verschiedenen Diensten bedeutende Wettbewerbsvorteile entstehen. Aus Verbrauchersicht ist dies

³⁰ Allerdings ist davon auszugehen, dass der Grenznutzen durch zusätzliche Bewertungen für die Verbesserung der Suchmaschine abnehmend ist.

kritisch zu beurteilen, weil sich Verbraucher dessen oft nicht bewusst sind. So ist es auffällig, dass es Verbrauchern oft an Wissen, aber auch an Transparenz darüber fehlt, in welchem Umfang und wozu ihre Daten gesammelt werden³¹. Der vzbv sieht hier nicht nur die informationelle Selbstbestimmung der Verbraucher verletzt, sondern weist auf den schleichenden Verlust von Verbrauchersouveränität hin, der mit einem Ausnutzen der Portfolioeffekte für die Verbraucher verbunden sein kann.

Der vzbv sieht in den Portfolio- und Konglomerateffekten ein besonders hohes Risiko für Verbraucher und den Wettbewerb, insbesondere wenn Unternehmen sich diese durch die Sammlung und Kombination von Nutzerdaten aus verschiedenen Diensten aufbauen können, weil sie – im Vergleich zu konkurrierenden Diensten - unter einem relativ schwachem Datenschutzstandard operieren können (weil sich ihr Firmensitz in einem Land mit relativ niedrigen Datenschutzniveau befindet; zum Beispiel in den USA statt in Deutschland).

Ein weiteres Problem besteht darin, dass Daten von Betreibern sozialer Netzwerke häufig ohne Wissen des Verbrauchers von Drittanbietern genutzt werden. Löscht ein Nutzer z.B. seine Daten auf Facebook, verbleiben die Daten bei dem Drittanbieter, an den diese oder ein Teil der Daten zu einem früheren Zeitpunkt weitergegeben wurden. Hier bestehen für Verbraucher erhebliche Risiken in Bezug auf die Sicherheit ihrer persönlichen Daten.

5.3. Welche Auswirkungen haben die derzeit geltenden Datenschutzbestimmungen auf (datenbasierte) Geschäftsmodelle und den Wettbewerb auf digitalen Märkten? Welche Veränderungen erwarten Sie durch die derzeit auf europäischer Ebene diskutierte Datenschutz-Grundverordnung?

Der vzbv unterstützt die EU-Kommission in ihren Bestrebungen, für einen verbesserten, harmonisierten und modernen Datenschutz in Europa zu sorgen. Viele der im Kommissionsentwurf genannten Regelungsvorschläge greifen langjährige Forderungen des vzbv auf.

Der Datenschutz ist vor allem durch die digitale Entwicklung zu einem immer wesentlicheren Teil des Verbraucherschutzes geworden. Eine Modernisierung ist dringend notwendig, um den Schutz der persönlichen Daten und die Privatsphäre der Verbraucher auch in Zukunft zu gewährleisten und gleichzeitig die Rechtssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu stärken.^{32 / 33}

³¹ TNS Emnid (2014) Digitalisierung des Verbraucheralltags <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/studie-digitalisierung-ergebnisbericht-emnid-2014.pdf> (Download am 26.11.2014)

³² <http://www.vzbv.de/8943.htm>

³³ Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv (2013) *Modernisierung des europäischen Datenschutzrechts Änderungsvorschläge des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zum Entwurf der EU-Kommission für eine Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung)*, <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/EU-Datenschutz-Grundverordnung-Aenderungen-vzbv-2013-01-04.pdf> (Download am 21.11.2014)

Aktuell wird von Unternehmensseite beklagt, dass bisher europäische Anbieter von Gütern und Dienstleistungen in digitalen Märkten einen Wettbewerbsnachteil gegenüber nicht-europäischen Wettbewerbern³⁴ haben. Begründet wird der Wettbewerbsnachteil damit, dass die außereuropäischen Wettbewerber auf dem europäischen Markt agieren dürfen, aber nur an die weniger strengen Datenschutzaufgaben aus ihrem Heimatland gebunden sind. Weniger strenge Datenschutzbestimmungen ermöglichen diesen Unternehmen eine größere Freiheit, zum Beispiel bei der Profilbildung und Nutzung der Nutzerdaten für kommerzielle Zwecke, was einen erheblichen Wettbewerbsvorteil bei der massenhaften Sammlung und Zusammenführung von Nutzerdaten und deren Verwendung zu Werbezwecken darstellt.

Es gibt allerdings auch Stimmen aus der Wirtschaft, die genau das Gegenteil feststellen, nämlich, dass höhere Datenschutzbestimmungen in Europa als Wettbewerbsvorteil für europäische Unternehmen gegenüber nicht-europäischen Wettbewerbern gelten können, da höhere Datenschutzstandards Vertrauen bei den Verbrauchern schaffen³⁵. Wegen niedrigerer Datenschutzniveaus in außer-europäischen Märkten scheinen einige Verbraucher EU-Unternehmen besonders zu schätzen: Unternehmen werben mit ihrem hohen Datenschutzstandard, wie z.B. XING³⁶. Ebenso werden bereits europäische Cloud- und Kommunikationsdienste aufgrund höherer Datenschutzbestimmungen in Europa von einem Teil der Verbraucher und Unternehmen als sicherere Dienstleister wahrgenommen als US-amerikanische Unternehmen. Aufgrund dessen hat sich - auch als Reaktion auf die NSA-Enthüllungen - die Nachfrage nach europäischen Cloud- und Kommunikationsdiensten erhöht^{37 / 38}.

Welcher der beiden Aspekte – Wettbewerbsnachteil oder -vorteil durch höhere Datenschutzstandards – in welchem Marktsegment überwiegt, vermag der vzbv an dieser Stelle nicht sicher zu beurteilen. Die Einschätzung des vzbv ist, dass dieser Widerspruch im Zuge der künftigen EU-Datenschutz-Verordnung durch die Einführung des Marktortprinzips aufgelöst werden wird.

Der vzbv begrüßt, dass der Entwurf der EU-Datenschutz-Verordnung das Marktortprinzip vorsieht, dass also alle Unternehmen, die in Europa Geschäfte

³⁴ Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V. - VATM (2014) *Datenschutzreform: EU muss Chance sinnvoll nutzen*, 21.01.2013
[http://www.vatm.de/724.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=1413&tx_ttnews\[backPid\]=296&cHash=e5cab4b28a04b46403422cb4d91467e2](http://www.vatm.de/724.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=1413&tx_ttnews[backPid]=296&cHash=e5cab4b28a04b46403422cb4d91467e2)

³⁵ <http://www.bvdw.org/medien/kommentar-eu-datenschutz-grundverordnung--chance-oder-risiko?media=5213>

³⁶ Xing (2014) *Vertrauen ist die Grundlage professionellen Netzwerkes*. <https://datenschutz.xing.com/>
(Download am 21.11.2014)

³⁷ Siehe auch *Interview mit Ulrich Lepper, Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit in Nordrhein-Westfalen*, auf www.bahmani.de <http://www.bahmani.de/2014/07/24/interview-mit-ulrich-lepper-landesbeauftragter-f%C3%BCr-datenschutz-und-informationsfreiheit-nordrhein-westfalen/>

³⁸ Für eine Zusammenstellung von EU basierten Diensten, die einen deutlichen Zuwachs an Nutzern verzeichnen siehe: Staben, Julian (2013) *Datenschutz als Standort- und Wettbewerbsvorteil – nach Snowden erst recht*, <http://www.hiig.de/datenschutz-als-standort-und-wettbewerbsvorteil-nach-snowden-erst-recht/#sdfnote4sym> (Download am 21.11.2014)

tätigen, diese geplanten Datenschutzregelungen einhalten müssten³⁹. Dies hat aus vzbv-Sicht einen positiven Effekt auf Wettbewerbsbedingungen europäischer Unternehmen und Verbraucherinteressen gleichermaßen. Die (bisherigen) Vorschriften zum Datenschutz müssen aber konsequenter angewandt werden und für alle Unternehmen gelten, die in Europa tätig sind, so wie in dem Verordnungsentwurf vorgesehen.

Die geplante Datenschutz-Verordnung bietet die Chance, klare und transparente Regeln für einheitlichen Wettbewerb in ganz Europa einzuführen. Ihre konsequente Umsetzung kann gleichzeitig a) Verbrauchern ein hohes Verbraucherschutzniveau garantieren, wodurch die Rechte der Verbraucher gestärkt und gleichzeitig Transparenz im europäischen Markt geschaffen wird, und b) die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen erhöhen, da alle Unternehmen in Europa nach den gleichen Datenschutzregeln „spielen“ müssen.

Die positiven Resultate einer konsequenten Umsetzung der geplanten Verordnung wären vielseitig: Verbraucher müssten nicht mehr jedes einzelne Unternehmen auf Vertrauenswürdigkeit prüfen, sondern könnten von einem einheitlichen Schutzniveau ausgehen. Dies kann Vertrauen der Verbraucher in Anbieter auf digitalen Märkten generell fördern, wenn diese aufgrund einheitlicher Sicherheitsstandards als vertrauenswürdiger wahrgenommen werden und somit das Wachstum der digitalen Märkte beflügeln. Der Special Eurobarometer 390 zeigt, wie sich Sicherheitsbedenken europäischer Verbraucher negativ auf das Wachstum von E-Commerce und Internetwirtschaft auswirken⁴⁰.

Die geplante EU-Datenschutz-Verordnung ist auch als Wettbewerbsvorteil für europäische Unternehmen gegenüber außer-europäischer Konkurrenz zu begrüßen: Außer-europäische Unternehmen, die bisher auf einem Datenschutzniveau operiert haben, welches unterhalb dem Niveau der kommenden Verordnung liegt, müssen sich künftig an die höheren EU-Standards anpassen. Die Spielregeln werden also für alle Konkurrenten gleich. Dies könnte einen Vorteil für europäische Unternehmen bedeuten, wenn diese über eine höhere Sensibilität bzw. Expertise verfügen, um die kommenden erforderlichen Maßnahmen zur Erfüllung der EU-Datenschutz-Verordnung praktisch umzusetzen oder sogar schon umgesetzt haben.⁴¹

Deswegen fordert der vzbv, den Datenschutz als Regelungsinstrument zu nutzen und zu verschärfen. Der Verordnungsentwurf sieht Sanktionen vor, die sich nach dem Umsatz des Unternehmens bemessen. Der vzbv hofft, dass die Drohung solcher Sanktionen europäische und außer-europäische Unternehmen

³⁹ European Commission (2014) *Data Protection Day 2014: Full Speed on EU Data Protection Reform*, MEMO, Brussels, 27 January 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-60_en.htm (Download am 21.11.2014)

⁴⁰ European Commission (2012) *Special Eurobarometer 390 – Cyber Security*, S.29, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_390_en.pdf (Download am 24.11.2014)

⁴¹ Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V. (2013) *Kommentar: EU-Datenschutz-Grundverordnung – Chance oder Risiko?* <http://www.bvdw.org/medien/kommentar-eu-datenschutz-grundverordnung--chance-oder-risiko?media=5213> (Download am 27.11.2014)

dazu anhalten wird, die Vorschriften zum Datenschutz einzuhalten und so dem Umgang mit den Daten ihrer Nutzer mehr Beachtung zuteil werden lässt.

Somit drängt der vzbv auf einen schnellen Abschluss der EU-Datenschutz-Verordnung und eine robuste Definition zur Einwilligung in die Erhebung von personenbezogenen Daten sowie das Verbot für heimliche Profilbildung.

Für den Wettbewerb auf digitalen Märkten besonders relevant ist aus Sicht des vzbv Artikel 18 im Verordnungsentwurf⁴², der das Recht auf Datenübertragbarkeit betrifft. Auch wenn der vzbv bei diesem Artikel noch Nachbesserungsbedarf sieht⁴³, kann das Recht auf Datenübertragbarkeit als ein zentrales Werkzeug zum Aufbrechen von Lock-In-Effekten in digitalen Märkten dienen. In seinen Grundzügen sieht Artikel 18 vor, dass Verbraucher von einem Unternehmen ihre personenbezogenen Daten als Kopie in einem weiter verwendbaren interoperablen, strukturierten, gängigen elektronischen Format verlangen können, um diese in ein anderes System zu überführen, ohne dabei behindert zu werden.

Die geplante Regelung ist daher zu begrüßen, denn durch sie würde die Kontrolle der Verbraucher über ihre Daten gestärkt, der Markt geöffnet und somit marktbeherrschende Stellungen von Unternehmen verringert werden. Je leichter Verbraucher einen Anbieter wechseln können, umso weniger werden sie sich an diesen Anbieter gebunden fühlen, insbesondere wenn sie mit diesem Anbieter unzufrieden sind oder sich bei Veränderungen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder Datenschutzrichtlinien neuen Regeln unterwerfen müssten. Datenschutz könnte so zu einem echten Wettbewerbsfaktor werden, durch den sich Unternehmen profilieren können, ohne durch Netzwerkeffekte ausgebremst zu werden.

Allerdings sollte das Recht auf Datenübertragbarkeit nicht beschränkt werden auf Daten, die der verantwortlichen Stelle in einem „strukturierten gängigen“ Format vorliegen. So könnten sich datenverarbeitende Stellen aus der Verantwortung stellen, indem sie unübliche Formate verwenden. Auf der anderen Seite sollte Artikel 18 zur Klarstellung hinzugefügt werden, dass die Daten, die dem Betroffenen zur Verfügung gestellt werden, interoperabel sein müssen, beispielsweise durch die Verwendung von quelloffenen Formaten.

Auch muss der Fokus des Artikels auf Datenverarbeitungen ausgeweitet werden, die nicht auf Basis der Einwilligung oder vertraglicher Verpflichtungen vorgenommen werden. Eine Begrenzung des Rechts auf Datenübertragbarkeit auf diese Fälle ist nicht einleuchtend.

⁴² European Commission (2012) Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung). <http://www.eu-datenschutzverordnung.de/downloads/entwurf-eu-datenschutzverordnung-2012.pdf> (Download am 27.11.2014)

⁴³ vzbv (2013) Änderungsvorschläge des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zum Entwurf der EU-Kommission für eine Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung) <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/EU-Datenschutz-Grundverordnung-Aenderungen-vzbv-2013-01-04.pdf>

Die Ausübung des Rechts darf ferner nicht dadurch ausgehebelt werden, dass die betroffene Person die anfallenden Kosten für die Übertragung übernehmen muss. Außerdem darf der Nutzer durch den für die Verarbeitung Verantwortlichen nicht dadurch behindert werden, dass dieser keine (technischen) Möglichkeiten der Überführung anbietet. Darüber hinaus sollte, beispielsweise in den Erwägungsgründen, nochmals betont werden, dass die Daten beim für die Verarbeitung Verantwortlichen gelöscht werden müssen, wenn der Zweck der Speicherung durch die Übertragung der Daten entfällt.

5.4. Sollten Daten stärker als bisher bei der Beurteilung wettbewerbspolitischer Fragen berücksichtigt werden?

6. Online-Werbung

- 6.1. Sehen Sie Wettbewerbsprobleme auf den Märkten für Online-Werbung? Verfügen einzelne Unternehmen über dominante Positionen in bestimmten Bereichen? Sehen Sie bedeutende Markteintrittsbarrieren?**
- 6.2. Bestehen aus Ihrer Sicht Anreize und Möglichkeiten für marktmächtige Unternehmen ihre Marktstellung auf dem Markt für Online-Werbung auszunutzen?**
- 6.3. Welche Rolle spielen (Nutzer-)Daten für die Werbung im Internet?**