

Verband Internet Reisevertrieb e.V. | Leonhardsweg 2 | 82008 Unterhaching

PER E-MAIL

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Gruenbuch-digitale-plattformen@bmwi.bund.de

Unterhaching, 30. September 2016

Stellungnahme – Greenpaper digitale Plattformen

Der Verband Internet Reisevertrieb e.V. (VIR) begrüßt die Initiative des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), mit dem *Grünbuch* eine breite Diskussion rund um das Thema digitale Plattformen anzustoßen. Die erfolgreiche Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, so wie es die *Digitale Strategie 2025* anstrebt, hängt vom funktionierenden Zusammenspiel vieler Akteure ab. Eine wichtige Rolle spielen hierbei die digitalen Plattformen. Daher wird sich der VIR aufmerksam an der Diskussion beteiligen und konstruktiv zum Dialog beitragen.

Insbesondere sind dem Verband dabei folgende Punkte wichtig:

- **Gleiche regulatorische Rahmenbedingungen für die Online- und Offline-Wirtschaft sicherstellen**
- **Datenschutz als Wettbewerbsfaktor: Das Potential der Datenverwendung erkennen**
- **Transparenz- und Informationspflichten als unternehmerische Existenzgrundlage berücksichtigen**

Der VIR ist der Interessenverband der deutschen Online-Touristik. Dem VIR haben sich acht der größten deutschen Online-Reiseportale als sogenannte Vollmitglieder angeschlossen, sowie über 30 weitere Unternehmen, die den VIR als Fördermitglieder unterstützen. Er ist Ansprechpartner für den Verbraucher, die Medien, den Nachwuchs und die Branche selbst zum Thema Online-Touristik. Der VIR steht für Sicherheit im Internet, Vertrauen und Qualitätsstandards.

Die Touristik-Branche setzte bereits in den frühen Phasen des globalen Internetaufschwungs die abstrakten technischen Möglichkeiten der Digitalität in konkrete Vorteile für die Verbraucher um. Reisende konnten fortan in Eigenregie das Angebot an Flügen, Hotels, Mietwagen, Ferienwohnungen, Last-Minute-Reisen, Pauschalreisen sowie Kreuzfahrten gezielt durchsuchen, Preise vergleichen, individuelle Urlaubspakete zusammenstellen und diese am Ende auch völlig selbstständig buchen.

Das Online-Segment der Reisebranche gewann damit immer mehr Kunden für sich: Der Anteil der Deutschen, die digitale Kanäle zur Buchung von Urlaubsreisen nutzen, stieg von gerade einmal 4 Prozent im Jahr 2001 auf über 40 Prozent im Jahr 2016.¹ In einzelnen Bereichen (z. B. bei Verkehrsmittelbuchungen) macht der Anteil der Onlinebuchungen sogar über 70 Prozent aus. Darüber hinaus bestätigen aktuelle Zahlen, dass das Online-Segment der Wachstumstreiber im gesamten Reisemarkt ist.² Die Reisebranche zählt somit zu jenen Wirtschaftszweigen, welche die Digitalisierung bereits erfolgreich in die Mitte der Gesellschaft getragen haben und dies auch weiterhin tun werden. Durch eine aktuelle Studie des Heilbronner Instituts für angewandte Marktforschung (H-InfAM) an der Hochschule Heilbronn lässt sich dieser Positivtrend bestätigen: 93 Prozent der Befragten bewerten laut Studie ihre letzte Buchungserfahrung auf einem Online-Reiseportal positiv. Die Befragten schätzen die einfache Handhabung, die guten Vergleichsmöglichkeiten und insbesondere auch das Preis-/Leistungsverhältnis.³

Die Branche wird auch zukünftig die digitalen Entwicklungen und deren Innovationszyklen im deutschen und europäischen Kontext mitbestimmen, wenn die passenden Rahmenbedingungen hierfür geschaffen werden. Vor dem Hintergrund eines globalen Wettbewerbs dürfen die regionalen Rahmenbedingungen aber keine Nachteile für deutsche und europäische Anbieter schaffen. Zurzeit sehen sich Online-Reisevermittler noch mit zahlreichen rechtlichen Hürden konfrontiert, die solche Wettbewerbsnachteile verursachen und den nachhaltigen Fortschritt des Digitalisierungsprozesses in Deutschland und Europa somit verschleppen. Existierende Marktungleichgewichte, die vor allem aus dem Missbrauch der Marktposition resultieren (z. B.

¹ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157738/umfrage/internetnutzung-zur-buchung-von-urlaubsreisen-seit-2001/>

² <https://v-i-r.de/wp-content/uploads/2016/03/df-2016-web-1.pdf>

³ Buer, Allhoff, Hagendorn; Heilbronner Institut für angewandte Marktforschung (H-InfAM), 2016

Google), sind hierbei besonders problematisch. Das Resultat deutscher und europäischer Rahmenbedingungen darf daher nicht die Verschärfung dieser Ungleichgewichte sein.

Im Folgenden möchten wir Ihnen nun unsere Positionen zu den Leitfragen vorstellen, die im Grünbuch aufgeworfen werden.

Ein vorherrschendes Missverständnis von „Digitalen Märkten“

Bereits im Vorwort des Grünbuches weist das BMWi auf die fundamentalen Unterschiede zwischen „digitalen“ und „klassischen“ bzw. „Online-“ und „Offline-“ *Märkten* hin. Diese Formulierung, die das Nebeneinander eines digitalen Online-Marktes einerseits und eines analogen bzw. klassischen Offline-Marktes andererseits impliziert, ist in den bisher geführten Debatten weit verbreitet. Nach unserer Auffassung ist eine solche Annahme für die Diskussion nicht zielführend.

In seiner allgemeinsten Definitionsform ist ein Markt ein Ort des Tausches, wo Angebot und Nachfrage aufeinandertreffen. Verschiedene Märkte werden sinngemäß dahingehend unterschieden, dass jeweils andere Produkte oder Dienstleistungen zwischen anderen Akteuren getauscht werden. Dies verdeutlicht: Das Internet, oder im weiteren Sinne die Digitalisierung, hat in den meisten Fällen keinen *neuen* Markt kreiert, sondern es wurden lediglich neue Vertriebswege auf den bereits existierenden Märkten erschlossen. Die Produkte, Dienstleistungen, Kunden und damit auch die Märkte selbst *waren* und *sind* jedoch nach wie vor identisch. Darüber hinaus sind in vielen Fällen auch die Anbieter identisch geblieben, da sie ihr Angebot sowohl online als auch offline vertreiben.

Dies wird am eingangs angeführten Beispiel der Reisebranche deutlich: Über das Internet *wurden* und *werden* bis heute keine grundlegend andersartigen Produkte angeboten als im klassischen Reisebüro. Die neue Technik ermöglicht es der Branche lediglich, auf eine innovative Art und Weise an die Kunden heranzutreten und mit ihnen zu interagieren. Vermittelt wird aber nach wie vor das Gleiche: Flüge, Hotels, Mietwagen, Ferienwohnungen, Last-Minute-Reisen, Pauschalreisen oder Kreuzfahrten. Zudem bietet der digitale Fortschritt Reisevermittlern eine einfache und verhältnismäßig kostengünstige Möglichkeit, neue Kundengruppen zu erschließen. Und es gibt

aber auch weiterhin Anbieter, die sowohl online als auch offline präsent sind und Reiseprodukte über beide Vertriebskanäle anbieten.

Diese weit verbreitete Verkennung geht häufig einher mit der Forderung, dass jene angeblich neuen Online-Märkte auch einen grundlegend neuen Regulierungsansatz erfordern würden.

Ein funktionierender Ordnungsrahmen muss einerseits natürlich die technischen Besonderheiten der digitalen Vertriebskanäle berücksichtigen. Betont werden muss aber andererseits, dass es keine Rechtfertigungsgrundlage für eigene *Regulierungsstandards* gibt, die dem digitalen Vertriebskanal exklusiv auferlegt werden. Hierdurch würde innerhalb desselben Marktes ein unfairen Wettbewerb zwischen klassischen und digitalen Anbietern geschaffen werden.

Daher plädieren wir dafür, dass zu Gunsten eines ungebrochenen und nachhaltigen Digitalisierungsprozesses in Wirtschaft und Gesellschaft einheitliche Regulierungsstandards (sog. *Level Playing Field*) auf ein und demselben Markt gelten sollten.

Des Weiteren möchten wir darauf hinweisen, dass in vielen Fällen, bei denen legislativer Handlungsbedarf vermutet wird, bereits ein einschlägiger Ordnungsrahmen existiert. Die Ursache der Probleme ist also häufig eine mangelhafte praktische Anwendung und Durchsetzung des geltenden Rechts. Daher sollte sich die politische Diskussion nicht ausschließlich mit der Frage nach neuen Regulierungen beschäftigen, sondern prüfen, ob sich innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens potentielle Lösungsansätze anbieten.

Datenschutz durch Innovation und Datensouveränität

Daten werden auch weiterhin eine wichtige Rolle bei der Digitalisierung spielen – sowohl als *Produkt* als auch als *Antrieb* des Digitalisierungsprozesses. Je fortgeschrittener der Prozess, desto mehr Daten werden zwangsläufig generiert und desto dringlicher wird auch die Frage nach ausreichenden Datenschutzstandards.

Die bisher geführten Debatten zum Thema Datenschutz basierten in der Regel auf einem unilateralen Rollenbild hinsichtlich der beteiligten Akteure. Etwas überdeutlich formuliert erschien es meistens so, dass der seine Schutzfunktion wahrnehmende Staat die Daten der gefährdeten

Bürgerinnen und Bürger vor einem Missbrauch durch die Wirtschaft schützen muss. Weitgehend ausgeklammert wurde aber zum Beispiel der potentielle Nutzen für die Verbraucher: Entweder auf

Mikroebene, wenn personalisierte Daten – mit Zustimmung des Verbrauchers oder der Verbraucherin – für Produkt- und Dienstleistungsindividualisierungen verwendet werden, oder auf Makroebene, wenn anonymisierte Daten aggregiert, analysiert und dann wieder für die Verbraucher nutzbar gemacht werden. Das Grünbuch deutet diesbezüglich bereits ein notwendiges Umdenken an. Auch wir sind der Ansicht, dass die anstehenden Herausforderungen beim Thema Datenschutz nicht im Rahmen einer unilateral geführten Debatte gelöst und gleichzeitig in Einklang mit dem Ziel der erfolgreichen Digitalisierung gebracht werden können.

Die grundsätzliche Gefährdungslage sensibler Verbraucherdaten wird sich auch nach unserer Einschätzung in Zukunft weiter verschärfen. Entsprechend muss die Datenschutzqualität stetig an die Dynamiken der technischen Entwicklung angepasst werden. Für den Gesetzgeber bedeutet dies aus unserer Sicht, dass ausreichende rechtliche *Mindeststandards* für den Datenschutz normiert werden, die mit dem jeweiligen Stand der Technik korrespondieren. Die Datenschutzgrundverordnung der Europäischen Union war diesbezüglich bereits ein vielversprechender Schritt.

In Zukunft sollten in der politischen Diskussion jedoch drei entscheidende Aspekte stärker berücksichtigt werden:

1. Der Anbieter selbst hat ein eigenverantwortliches Interesse an der von ihm angebotenen Datenschutzqualität, denn Verbraucherinnen und Verbraucher setzen sich bereits heute äußerst aufmerksam mit diesem Thema auseinander. Anbieter, die mit ihrem Datenschutz nicht überzeugen können oder sogar negativ auffallen, werden von jenen Mitbewerbern zwangsläufig verdrängt, die bessere Standards für die Daten ihrer Kunden anbieten. Vor diesem Hintergrund wird somit erneut deutlich, von welcher hoher Relevanz ein funktionierender Wettbewerbsmechanismus für die erfolgreiche Digitalisierung ist.
2. Wie bereits erwähnt, wird bei der Frage nach dem richtigen Umgang mit Daten ein grundsätzliches Spannungsverhältnis deutlich: Als Produkt der Digitalisierung bedürfen sie

einerseits eines hinreichenden Schutzes. Als *Antrieb* der Digitalisierung sind sie andererseits Voraussetzung für technischen Fortschritt und Innovation. Wir sind der Ansicht, dass ein zufriedenstellender Ausgleich nur unter einer hinreichenden

Berücksichtigung der individuellen *Datensouveränität* erreicht werden kann. Entsprechend sollten Verbraucherinnen und Verbraucher selbst entscheiden können, ob sie eher die Integrität persönlicher Daten vorziehen, oder von innovativen und individualisierten Produkt- bzw. Dienstleistungsangeboten profitieren möchten. Das Spannungsverhältnis könnte sich also sowohl zu Gunsten des Datenschutzes als auch im Sinne der technisch-digitalen Weiterentwicklung und der Innovation lösen.

Zudem ist es ein marktwirtschaftliches Grundprinzip, dass die Diversität von Präferenzen unterschiedliche Angebote erzeugt. In der politischen Diskussion wird dieses Prinzip bis heute als wichtiger Grundsatz anerkannt, wenn es um die klassischen Anbieter von Produkten und Dienstleistungen geht. Es wäre vor dem Hintergrund eines fairen Wettbewerbs nicht gerechtfertigt, wenn solche marktwirtschaftlichen Grundprinzipien zu *Lasten* der Online-Anbieter und zu *Gunsten* der Offline-Anbieter neu interpretiert werden. Um einheitliche Regulierungsstandards auf ein und demselben Markt garantieren zu können, sollte dieses Grundprinzip also im gleichen Maße für beide Fälle berücksichtigt werden.

3. Die Antriebsfunktion von Daten im Digitalisierungsprozess ist nicht allein darauf beschränkt, dass sie die Grundlage für Innovation bilden. Sie treiben darüber hinaus auch die rasante gesellschaftliche Verbreitung der Digitalisierung an.

Die meisten der Informationen haben einen bedeutsamen wirtschaftlichen Wert, da sie das Geschäft mit Produkten und Dienstleistungen durch individualisiertes Marketing erheblich vereinfachen und gleichzeitig die Bereitstellung maßgeschneiderter Produkte für den Verbraucher ermöglichen. Die bisherige politische Diskussion berücksichtigt diesbezüglich bloß die Gefahren beim Datenschutz. Nicht beachtet wird hingegen, dass insbesondere Online-Plattformen den Verbraucherinnen und Verbrauchern nur deshalb ihre Dienste unentgeltlich zur Verfügung stellen können, weil die bei der Plattformbenutzung generierten Daten verwertet werden können, um Produkte und Dienstleistungen besser zu vermarkten. Die Verbraucher können in der digitalen Welt

umfangreiche Serviceleistungen in Anspruch nehmen (z. B. Preise vergleichen, Informationen einholen, Erfahrungsberichte abrufen, Bewertungen einsehen etc.), die im Hintergrund – trotz ihres virtuellen Charakters – einen erheblichen wirtschaftlichen Aufwand erfordern (z. B. Kosten für Serverleistungen, Programmierung, Pflege der Plattform, Kundenbetreuung etc.). Daten fungieren in der Digitalisierung also auch als wirtschaftlicher Ausgleich, der Verbraucher von kostenlosen Dienstleistungen profitieren und an neuen Innovationen unentgeltlich teilhaben lässt. Diese Ausgleichsfunktion hat nicht zuletzt dazu beigetragen, dass die Digitalisierung bereits in der Mitte der Gesellschaft Wurzeln schlagen und Vorteile für einen sozial breitgefächerten Nutzerkreis bieten konnte. Vor diesem Hintergrund erscheint die wirtschaftliche Verwertung von Verbraucherdaten in einem anderen und bisher wenig beachteten Licht.

Transparenz und Nachvollziehbarkeit: ein eigenverantwortliches Interesse der Anbieter

Über Transparenz- und Informationspflichten bei Algorithmen oder Algorithmus-Kriterien wird in der Regel mit einem ähnlichen Rollenverständnis debattiert wie im Kontext des Datenschutzes. Doch analog zur Datenschutzdiskussion werden auch hierbei verschiedene Aspekte unzureichend berücksichtigt:

1. Anbieter besitzen ein eigenverantwortliches Interesse an ausreichenden Transparenz- und Informationsmaßnahmen. Insbesondere bei innovativen Produkten und Dienstleistungen, mit denen Verbraucherinnen und Verbraucher noch nicht vertraut sind, kann der Anbieter nur durch ein gutes Informationsmanagement letztendlich die Vertrauensbasis für sein Angebot schaffen. Darüber hinaus sind die Verbraucher auf vielen Online-Plattformen bei der Kriterienauswahl selbst involviert. Insbesondere die Reisebranche bezieht die Verbraucher aktiv in die Auswahl ein, durch eingangs aufgeführte Kriterien für die individuelle Anordnung der Suchergebnisse. So können die Konsumenten etwa bei der Hotelsuche nicht nur nach Ausstattung filtern und die genaue Lage nach ihren Wünschen wählen. Sie können die Rangliste zudem nach Preis, Kundenbewertung, Unterkunftsstandard etc. sortieren. Würde z.B. ein Online-Reisevermittler keine umfangreichen Suchfunktionen und Filterkriterien zur Verfügung

stellen, wäre sein Dasein im Wettbewerb wahrscheinlich nur von kurzer Dauer. Zudem besteht die Gefahr, dass die Leistungserbringer die Transparenz zu ihrem Vorteil und dem Nachteil der Konsumenten ausnutzen. Wäre bekannt, nach welchen Kriterien ein Ranking erfolgt, könnten Anbieter ihr Wissen missbrauchen um möglichst weit oben gelistet zu werden. Dies würde das Suchergebnis verfälschen. Den Konsumenten würde so ggf. nicht das für sie relevanteste Ergebnis angezeigt werden.

Und auch für Bewertungsportale ist die Glaubwürdigkeit ihrer Inhalte eine Existenzgrundlage: Wäre die Herkunft der Bewertungen nicht ausreichend nachvollziehbar und würden die Aussagen des Portals nicht hinreichend mit der Realität übereinstimmen, käme letztendlich auch keine Nachfrage für diesen Dienst zustande. Mit einer kürzlich publizierten Studie der Fachhochschule Worms lässt sich diese Annahme unterstützen. Die Forscher fanden heraus, dass für fast 96 Prozent der Internetnutzer die Aussagen auf Bewertungsportalen wichtig bei der Kauf- oder Buchungsentscheidung sind. Darüber hinaus gab fast die Hälfte der Nutzer an, dass die Inhalte generell mit Vorsicht zu nutzen seien. Trotzdem entsprachen letztendlich für mehr als 70 Prozent der Nutzer die vorher gelesenen Bewertungen der später in Anspruch genommenen Leistung. Über 20 Prozent der Befragten gaben an, dass die Hotels sogar besser waren als in den Bewertungen angegeben.⁴ Diese Fakten verdeutlichen, dass bereits der Wettbewerb zwischen Bewertungsportalen zu erfolgreichen Informationsmaßnahmen zu Gunsten der Verbraucher führt. Es erscheint uns also nicht begründet, den Online-Plattformen von vornherein zu unterstellen, dass sie nicht an der Transparenz und Nachvollziehbarkeit ihrer Dienste interessiert seien. Zudem wäre es in diesem Fall angebracht, zwischen reinen Internetsuchmaschinen (z.B. Google oder Bing) einerseits und internen Plattformsuchdiensten (z.B. Suche innerhalb des Angebotes eines Reisevermittlers) andererseits zu unterscheiden. Erstere gestalten sich weitaus intransparenter hinsichtlich der verwendeten Kriterien und sollten daher auch im Fokus dieser Diskussion stehen.

1. Natürlich ist der Gesetzgeber dafür verantwortlich, ausreichende rechtliche Mindeststandards für Transparenz- und Informationspflichten zu normieren und vor allem effektive Kontrollmechanismen zu entwickeln. Diese müssen selbstverständlich sowohl für

⁴ <https://v-i-r.de/wp-content/uploads/2016/02/Studie-Hotelbewertungen-FHWorms.pdf>

den Online- als auch für den Offline-Bereich gelten. Wir möchten aber betonen, dass bei der Bestimmung dieser Mindeststandards die Innovationsanreize für Anbieter eine hinreichende Berücksichtigung finden müssen. Der Keim der unternehmerischen Innovation ist bekanntlich die Erwartung, einen kompetitiven Vorteil gegenüber seinen Mitbewerbern zu erlangen. Zwischen digitalen Anbietern findet dieser Wettbewerb vor allem auf einer informationstechnischen Ebene statt, sodass die Details der Datenverarbeitung zum unternehmerischen Geschäftsgeheimnis, wenn nicht sogar zur Existenzgrundlage werden. Dies sollte bei der Überlegung zu Offenlegungspflichten berücksichtigt werden, um eine fortschreitende Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft nicht bereits im Keim der Innovation zu ersticken.

2. Des Weiteren wird nach unserer Auffassung die Diskussion zu Transparenz- und Informationspflichten von jenen Standpunkten dominiert, die einen grundlegend neuen Regulierungsansatz für „digitale Märkte“ einfordern. Doch die unternehmenseigene Strategie zur Vermarktung bestimmter Produkte und Dienstleistungen unterliegt bei klassischen Vertriebskanälen keinerlei Transparenzpflichten, während bei digitalen Vertriebskanälen nun umfangreiche Offenlegungen gefordert werden. Ein Beispiel verdeutlicht diesen diskrepanten Regulierungsanspruch: Online-Anbieter müssten die Kunden deutlich darüber informieren, warum ein Produkt oder eine Dienstleistung noch vor einem anderen Produkt in der Liste aufgeführt wird – oder auch, warum es gar nicht aufgeführt wird. Ein einheitlicher Regulierungsstandard würde implizieren, dass für die gleichen Produkte und Dienstleistungen auch der Einzelhandel in seinen Geschäften die Kunden an den Regalen darüber informieren muss, warum ein Produkt auf Augenhöhe und ein anderes in Bodennähe platziert ist. Für beide Fälle wäre ein erheblicher administrativer Aufwand notwendig, während der Beitrag zum Verbraucherschutz fraglich erscheint.

Solange also zu Gunsten eines ungebrochenen und nachhaltigen Digitalisierungsprozesses in Wirtschaft und Gesellschaft einheitliche Regulierungsstandards auf ein und demselben Markt gelten, sollten auch Transparenz- und Informationspflichten für Online-Plattformen vor diesem Hintergrund diskutiert werden.

Wir hoffen, dass unsere Ausführungen zu den im Grünbuch aufgeworfenen Leitfragen den bereits existierenden politischen Handlungsbedarf verdeutlichen konnten. Wir möchten abschließend mit einer lapidar-formulierten These den Anstoß für eine kontroverse Diskussion geben: Digitalisierung ist auf allen Ebenen – sowohl für die Verbraucher als auch die Anbieter – eine evolutionäre, nicht disruptive Entwicklung. Somit sollte bei etwaigen Regulierungsansprüchen mit Augenmaß vorgegangen und bereits existierende Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

Vielen Dank und mit freundlichen Grüßen

Michael Buller
Vorstand
Verband Internet Reisevertrieb e.V. (VIR)