

Digitale Innovation

Neuregulierung digitaler Plattformen in Korea

1. Plattformökonomie und Reformbedarf

Online-Plattformen und die rasante Entwicklung der digitalen Technologie, vor allem auf dem Gebiet des mobilen Internets, sind zwar keine völlig neue Erscheinung, verändern jedoch die Plattformökonomie sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht. Über die traditionellen Online-Marktplätze hinaus werden z. B. Essenslieferungen, Fahrdienste oder Haushaltsdienstleistungen immer häufiger über Online-Plattformen geordert. Dieses rasante Wachstum der Plattformökonomie wird nicht zuletzt durch die Corona-Pandemie verstärkt und Online-Plattformen stellen in zahlreichen Branchen traditionelle Geschäftsmodelle in Frage.

In diesem Zusammenhang wird derzeit weltweit darüber diskutiert, ob der gesetzliche Regelungsrahmen anzupassen ist, um den neuen Bedingungen der Plattformökonomie genügend Rechnung zu tragen. Diese Debatte lässt sich auch in Korea finden, insbesondere auf den Gebieten des Wettbewerbsrechts und des Verbraucherrechts: Zum einen wird aus wettbewerbsrechtlicher Sicht darüber diskutiert, wie hinsichtlich der wachsenden Marktmacht von Online-Plattformen ein fairer Wettbewerb sichergestellt werden kann. Zweitens wird die Frage nach Anpassungsbedarf im koreanischen Verbraucher- bzw. Marktordnungsrechts gestellt. In diesem Zusammenhang wird derzeit der Entwurf für das sog. „Gesetz über Fairness von Vermittlungsdiensten der Online-Plattformen“ im Rechtsausschuss des koreanischen Parlaments geprüft, der inhaltlich der europäischen P2B-Verordnung entspricht. Darüber hinaus hat die *Korea Fair Trade Commission* (KFTC) am 15. März 2021 den mit Spannung erwarteten Entwurf zur Änderung des „Gesetzes über Verbraucherschutz im elektronischen Handel u.a.“ (im Folgenden: der Entwurf) vorgestellt. Der Entwurf, der eine Überarbeitung und Ergänzung des ungefähr zwanzig Jahre alten E-Commerce-Gesetzes anstrebt, formuliert neue Haftungsregeln und Pflichten für ein breites Spektrum von Online-Vermittlungen unterschiedlicher Art und Größe. Er legt eine neue Regelungsstruktur für die Online-Märkte in Korea fest, wo nicht US-amerikanische Online-Plattformen wie Uber oder Amazon, sondern koreanische Plattformbetreiber wie Naver oder Kakao den größten Marktanteil besitzen. Im Folgenden wird ein Teil dieses Entwurfs beleuchtet, indem Ähnlichkeiten in Bezug auf die Regulierungen digitaler Plattformen in der EU und in Korea dargestellt werden.

2. Online-Plattformen als Gegenstand der Neuregelungen

Art. 2 Nr.5 des Entwurfs definiert den Begriff „Online-Plattform-Dienstleistungen“ als eine neue gesetzliche Terminologie, die die Schlüsselrolle beim Abstecken des Anwendungsbereiches des koreanischen E-Commerce-Gesetzes spielt. Danach werden sowohl die Plattformen erfasst, die eine kontrollierte digitale Umgebung (z.B. Online-Marktplätze) zum Abschluss von Verträgen über die Lieferung von Waren, Dienstleistungen oder digitalen Inhalten mit Unternehmen betreiben, als auch die Plattformen, die Kundinnen und Kunden Vergleiche oder andere Beratungsdienste anbieten, die diese auf die Websites von Unternehmen leiten (z.B. Vergleichsplattformen). Zudem schenkt der Entwurf den sogenannten sozialen Netzwerken wie

Facebook besondere Aufmerksamkeit, weil die sozialen Medien bereits einen großen Einfluss auf die Kommunikationsweise der Unternehmen mit ihren (potenziellen) Kundinnen und Kunden ausüben und zahlreiche Streitigkeiten zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern und Unternehmen in diesem Bereich entstehen. So regelt der Entwurf, dass auch der Onlinedienst, der lediglich die Möglichkeit zu Informationsaustausch und Beziehungsaufbau bietet und sich nicht unmittelbar auf den Vertragsabschluss mit Unternehmen bezieht, unter den Begriff „Online-Plattform-Dienstleistungen“ fällt, obwohl das E-Commerce-Gesetz im Grunde genommen als Gegenstand der Regelungen auf Plattformen zielt, die von vornherein die Geschäftsvermittlung bezwecken. Dies bedeutet, dass das überarbeitete E-Commerce-Gesetz einen deutlich erweiterten Anwendungsbereich haben wird. Um den rasanten Entwicklungen der „Online-Plattform-Dienstleistungen“ hinreichend Rechnung zu tragen und sicherzustellen, dass der Begriff nicht schon in Kürze überholt sein wird, wird es im Allgemeinen unterstützt, diesen gesetzlich weiter zu definieren.

3. Erweiterung des räumlichen Anwendungsbereichs

Im Vergleich mit der jetzigen koreanischen Rechtslage wird der räumliche Anwendungsbereich im Entwurf erheblich ausgeweitet. Denn im Gegensatz zum jetzigen E-Commerce-Gesetz, wonach nur die Unternehmen mit Sitz innerhalb Koreas erfasst werden, sollen alle Vorschriften des Entwurfes unabhängig vom Niederlassungsort der Online-Plattform Anwendung finden. Somit werden auch Betreiber erfasst, die außerhalb von Korea ansässig sind und von dort aus ihre digitalen Dienste für Nutzerinnen und Nutzer in Korea anbieten (Art. 5 Entwurf des neuen E-Commerce-Gesetzes). Außerdem schreibt der Entwurf den Online-Plattformen vor, ein Institut zu benennen, das als sogenannter Rechtsvertreter fungiert, damit sich die Durchsetzung der Regelungen sicherstellen lässt. Demnach haben Betreiber, die keine Niederlassung in Korea haben, einen rechtlichen Vertreter zu benennen, der den zuständigen Behörden als Ansprechpartner zur Verfügung steht und verpflichtet ist, ein internes Beschwerdemanagementsystem bereitzustellen (Art. 19 Entwurf des neuen E-Commerce-Gesetzes). Vergleichbare Regulierungen lassen sich auch in der EU finden, unter anderem beim im Dezember 2020 veröffentlichten Entwurf des *Digital Services Acts* (DSA). So gilt der DSA gemäß Art. 1 Abs. 3 ebenso für Vermittlungsdienste, die für Nutzerinnen und Nutzer mit Niederlassungsort oder Wohnsitz in der Europäischen Union erbracht werden, ungeachtet des Sitzes des Dienstanbieters. Zudem schreibt der DSA vor, dass Anbieter von Vermittlungsdiensten, die keine Niederlassung in der Europäischen Union haben, aber Dienstleistungen in der Union anbieten, schriftlich eine juristische oder natürliche Person in einem der Mitgliedstaaten, in denen sie ihre Dienste anbieten, als ihren Rechtsvertreter benennen müssen (Art. 11). Angesichts der Marktanteile zielen diese Neuregelungen Koreas und der EU vermutlich darauf ab, das koreanische bzw. europäische Recht auf US-Plattformbetreiber anzuwenden.

Stellt man darauf ab, dass die Frage nach der umgekehrten Diskriminierung von inländischen Unternehmen gegenüber ausländischen Unternehmen im Bereich des Verbraucherrechts immer dann gestellt wurde, wenn der Gesetzgeber durch eine Reform das Verbraucherschutzniveau zu erhöhen versucht hat, wird es nunmehr erwartet, dass die neuen Regelungen die Frage der umgekehrten Diskriminierung gewissermaßen lösen könnten. Es bleibt jedoch die Frage, ob koreanische Gesetze tatsächlich gegen ausländische Unternehmen durchgesetzt werden können und welche Sanktionen gegen ausländische Unternehmen verhängt werden, die keinen Rechtsvertreter im Sinne des Art. 19 des Entwurfs benennen. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Verpflichtung in Bezug auf die Benennung eines Rechtsvertreters sich auf bestimmte Online-Plattformen beschränkt, die wegen ihrer vielen Nutzerinnen und Nutzer als sogenannte Gatekeeper angesehen werden können. Während der europäische DSA keine solche Einschränkung kennt, hat der koreanische Gesetzgeber sich entschieden, zunächst nur sehr große Plattformen zu regeln. Welche dieser beiden Gesetzgebungsstrategien effektiver bzw. effizienter in Bezug auf ihre Durchsetzbarkeit ist, bleibt sorgfältig zu beobachten.

4. Verstärkte Mittel zur Streitbeilegung

1) Beschwerdemanagementsystem von Online-Plattformen

Heutzutage ist es notwendig, den Zugang zu einfachen, effizienten, schnellen und kostengünstigen Möglichkeiten zur Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang bestimmt



das derzeitige E-Commerce-Gesetz schon seit etwa 20 Jahren, dass Online-Plattformen ein leicht zugängliches und benutzerfreundliches elektronisches Beschwerdemanagementsystem einrichten müssen, das Verbraucherinnen und Verbrauchern die Lösungsmöglichkeit einer Beschwerde in Bezug auf Verträge über die Lieferung von Waren, Dienstleistungen oder digitale Inhalte einräumen soll. Weil eine rein automatisierte Bearbeitung der Beschwerden nicht hinreichend ist, betreiben die meisten koreanischen Online-Marktplätze Beschwerdemanagementsystem mit ausreichend Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Vergleichbare Regelungen finden sich auch im aktuellen europäischen DSA. So sollen Online-Plattformen gemäß Art. 17 DSA den Nutzerinnen und Nutzern während eines bestimmten Zeitraums Zugang zu einem wirksamen internen Beschwerdemanagementsystem gewähren, das eine elektronische und kostenlose Einreichung von Beschwerden ermöglicht. Dadurch lässt sich feststellen, dass die Verpflichtung zum Beschwerdemanagement und zur Streitbeilegung einem allgemeinen Trend zur „Prozeduralisierung“ der Verantwortung des Intermediärs folgt.

2) Eine neue Consumer Dispute Settlement Commission im Bereich des E-Commerce

Darüber hinaus führt der koreanische Entwurf des neuen E-Commerce-Gesetzes eine neue *Consumer Dispute Settlement Commission* im Bereich des E-Commerce ein, um die Möglichkeit der Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten durch eine öffentliche ADR-Stelle effizienter sicherzustellen. Das derzeitige E-Commerce-Gesetz sieht bereits die Durchführung einer außergerichtlichen Streitbeilegung als zweite Eskalationsstufe vor. In Korea sind die Möglichkeit der alternativen Streitbeilegung (ADR) durch öffentliche Verbraucher-ADR-Stellen (*Korea Consumer Agency* und *Korean Consumer Dispute Settlement Commission*) gesetzlich geregelt und eine einfache, schnelle und kostenlose außergerichtliche Lösung für Streitigkeiten zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern und Unternehmen geboten. Vielen koreanischen Verbraucherinnen und Verbrauchern sind diese kostenlosen Rechtsschutzmechanismen bei öffentlichen ADR-Stellen bereits bekannt und sie wissen, wie sie eine Beschwerde einreichen können. Verbraucherstreitigkeiten werden zwar selten von Gerichten und privaten Schiedsstellen, jedoch von öffentlichen ADR-Stellen effektiv behandelt.

Die Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten durch öffentliche ADR-Stellen umfasst insgesamt drei Schritte: Erstens bietet das *1372 Consumer Counseling Center* einen kostenlosen Beratungsservice für Verbraucherinnen und Verbraucher an. Dieses Zentrum ist ein landesweit integriertes Callcenter, das von der *Korean Fair Trade Commission* betrieben wird und an dem die *Korea Consumer Agency*, Verbraucherverbände und lokale Regierungen beteiligt sind. Zweitens können Verbraucher durch persönliche Besuche, per Post oder über das Internet eine Mediation durch die *Korea Consumer Agency* beantragen, die ein öffentliches Institut für den Verbraucherschutz darstellt, wenn sie ihre Angelegenheiten nicht durch eine Verbraucherberatung lösen konnten. Drittens können Parteien, wenn die Mediation scheitert, eine kostenlose Schlichtung durch die *Consumer Dispute Settlement Commission* (CDSC) beantragen, die sich aus 150 oder weniger Mitgliedern zusammensetzt. Die CDSC unterbreitet den Parteien einen Vorschlag zur Beilegung des Streits (Schlichtungsvorschlag). Wenn die Parteien den Vorschlag annehmen, übermittelt die CDSC den Parteien schriftlich das Ergebnis des Streitbeilegungsverfahrens, das ebenso verbindlich ist wie ein gerichtlicher Vergleich.

In dieser Rechtslage beabsichtigt der Entwurf, zusätzlich eine neue *Consumer Dispute Settlement Commission* für den E-Commerce einzurichten. Dies liegt daran, dass Verbraucherstreitigkeiten im Bereich E-Commerce relativ häufig entstehen und Streitigkeiten bei Transaktionen auf einer Online-Plattform in der Regel nicht das Zweipersonenverhältnis voraussetzen, sondern sich auf drei Parteien beziehen (Plattformbetreiber, Lieferant und Verbraucher). So zielt der Gesetzentwurf durch die Einführung einer neuen öffentlichen ADR-Stelle darauf ab, Streitigkeiten zwischen den drei Parteien professionell beizulegen. Vergleichbare Neuregelungen finden sich auch in der EU. So regelt Art. 18 DSA die Durchführung einer außergerichtlichen Streitbeilegung durch eine zertifizierte, unabhängige Schiedsstelle, deren Nutzung für Verbraucher freiwillig ist. Zudem schreibt die europäische P2B-Verordnung ebenfalls die Möglichkeit eines Mediationsverfahrens vor (Art. 11, 12), das sich allerdings nur auf Beschwerden gewerblicher Plattformnutzerinnen und -nutzer beschränkt. Zwar ist das ADR-Verfahren in Korea, anders als in der EU, durch eine finanzielle Unterstützung vom Staat gekennzeichnet, aber angesichts des rasanten Wachstums der Plattformökonomie steht das ADR-Verfahren nicht nur in Korea, sondern auch in Europa im Scheinwerferlicht.

5. Regulierung personalisierter Online-Werbung

In Korea wird seit Langem über das Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz der Privatsphäre von Nutzerinnen und Nutzern und dem Schutz der Geschäftsmodelle der Unternehmen diskutiert. Aufgrund dieses Spannungsverhältnisses bestehen derzeit nur wenige gesetzliche Vorschriften in Korea, die die personalisierte Online-Werbung direkt regeln. Angesichts dieser Rechtslage beabsichtigt der Entwurf des neuen E-Commerce-Gesetzes jedoch, eine Reihe von Transparenzpflichten für personalisierte Online-Werbung auf Plattformen einzuführen (Art. 18): Über die derzeitig gesetzlich vorgesehene Verpflichtung zur eindeutigen Kennzeichnung von Werbung, d. h. über dem Verbot getarnter Werbung hinaus verlangt Art. 18 Abs. 3 des Entwurfs aussagekräftige Informationen über die personalisierte Werbemethode, nämlich die Hauptkriterien, anhand derer die Verbraucherinnen und Verbraucher ausgewählt werden, denen eine bestimmte Werbung angezeigt wird. Das heißt, der Entwurf bestimmt kein absolutes Verbot personalisierter Werbung, stattdessen verstärkt er die Transparenz der personalisierten Online-Werbung auf Plattformen. Vergleichbare Regelungen finden sich auch im europäischen DSA. Demnach sollen Online-Plattformen, die Werbung auf ihren Online-Schnittstellen anzeigen, gewährleisten, dass jeder einzelne Nutzer für jede einzelne Werbung, die ihm angezeigt wird, in klarer und eindeutiger Weise und in Echtzeit Informationen über die wichtigsten Parameter zur Bestimmung der Nutzerinnen und Nutzer einsehen kann, denen die Werbung angezeigt wird (Art. 24 lit. c)). Diese Informationspflichten in Korea und der EU beziehen sich im Wesentlichen auf eine Pflicht zur Algorithmen-Transparenz bei personalisierter Werbung, die viele Fragen aufwirft. Zum Beispiel würde im Spannungsverhältnis zwischen Unternehmens- und Verbraucherverbänden heftig darüber diskutiert werden, welchen Detailgrad die Informationen über das *Microtargeting* haben müssen. Es ist erforderlich, zu vergleichen und zu forschen, wie dieses Problem künftig in Korea und Europa konkret gelöst wird.

Darüber hinaus zielt der Entwurf darauf ab, den Verbraucherinnen und Verbrauchern Kontrolle in Bezug auf personalisierte Werbung einzuräumen. Demnach müssen Verbraucherinnen und Verbraucher statt der personalisierten Werbung die Anzeige von allgemeiner Werbung wählen können, die nicht personalisiert wird. Mit dieser Regelung werden erhebliche Änderungen in der Praxis von Online-Werbung erwartet. Da Online-Werbung mit wichtigen Einnahmen von Internetunternehmen verbunden ist, ist eine heftige Debatte über diese Regelung des Entwurfes zu erwarten.

6. Fazit

Es wurden einige gemeinsame Tendenzen in Korea und der EU beleuchtet, die künftig die Regulierung der Digitalwirtschaft bestimmen werden. Zwar könnte es bei einzelnen Detailfragen im weiteren Gesetzgebungsverfahren im Parlament noch zu Veränderungen kommen, jedoch lassen sich folgende Tendenzen festhalten:

- › Ausweitung der Pflichten und Haftung der Online-Plattformbetreiber
- › Anwendung inländischer Rechtsordnung auf ausländische Plattformbetreiber
- › Erweiterte Gewährleistung von Beilegungsmöglichkeiten bei Streitigkeiten und
- › Regulierung personalisierter Online-Werbung.

Wie die Gesetzgebungsversuche in Korea künftig umgesetzt und in der Praxis konkret angewendet werden, ist abzuwarten. Sie können aber durchaus als ein Vorbild für die Regulierung digitaler Plattformen betrachtet und sollten berücksichtigt werden.



Über den Autor:

JUNG Shindong ist Altstipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung (Auswahljahr: 2011). Er hat an der Universität Tübingen promoviert und ist derzeit an der juristischen Fakultät der Gangneung-Wonju National University als Professor tätig. Schwerpunktbereiche seiner Forschung und Lehre sind Zivilrecht, Verbraucherrecht und IT-Recht.

Konrad-Adenauer-Stiftung Auslandsbüro Korea

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)