

Der Marktmacht von Plattformen Grenzen setzen: Der EU Digital Markets Act

Autor: Steffen Bauer, IZT

Kurz gesagt: Der im Dezember 2021 verabschiedete Digital Market Act der EU zeigt, in welchem AusmaÙe Digital- und Nachhaltigkeitspolitik weiterhin nebeneinander her entwickelt werden. Selbst vor dem Hintergrund des Mainstreamings von Klimapolitik in Folge des European Green Deals fanden Fragen des nachhaltigen Wirtschaftens im Gesetzgebungsverfahren kaum Gehör.

Mögliche positive Effekte für Unternehmen mit nachhaltigkeitsorientierten Geschäftsmodellen ergeben sich eher als zufälliger Nebeneffekt einer allgemeinen Wettbewerbspolitik, die sich einzig auf die Vermeidung ungesunder Konzentrationen von Marktmacht konzentriert. Trotz allem bleibt der Digital Market Act zusammen mit den weiteren europäischen Regulierungen der Digitalwirtschaft ein ambitioniertes Projekt demokratischer Marktgestaltung von historischer Dimension.

Hintergrund: Die geplante Neuordnung des digitalen EU-Binnenmarkts

Plattformen wie Suchmaschinen, soziale Medien oder Handelsportale spielen eine immer größere Rolle in Wirtschaft und Gesellschaft. In den letzten 20 Jahren sind mit Google, Meta, Tencent und anderen Unternehmen Konzerne mit nie dagewesener Marktmacht entstanden – während sich die europäischen Regeln für Plattformen seit dem Beschluss der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr im Jahr 2000 kaum geändert haben. Mit ihrer Marktdominanz können diese Plattformen den Marktzugang anderer Unternehmen kontrollieren.

Durch das „Winner-takes-all“-Prinzip, also der Konzentration auf eine Plattform in einem bestimmten Marktsegment, werden Konkurrenten und neu gegründete, kleinere Plattformunternehmen benachteiligt und die starke Stellung weniger Plattformanbieter zusätzlich befördert. Hinzu kommt, dass die meisten dieser Plattformkonzerne aus den USA und zunehmend aus China stammen. Die Stärke dieser Plattformen ist damit auch eine Frage europäischer Souveränität in der globalen digitalen Wirtschaft – und inwiefern es der EU gelingt, ihren menschenzentrierten Ansatz für die Digitalisierung umzusetzen.

So bildet der Digital Markets Act (DMA) zusammen mit dem Digital Services Act (DSA) und dem Data Governance Act (DGA) eine zentrale rechtliche Grundlage für eine Neuordnung des digitalen Binnenmarkts der EU – basierend auf europäischen Werten.

Was bedeutet der Digital Markets Act für eine nachhaltige Digitalisierung?

Der digitale Wandel und die sozial-ökologische Transformation sind zwei zentrale Vorhaben der Europäischen Union – welche bislang jedoch noch weitgehend unverbunden bleiben. Dies zeigt sich auch im Digital Markets Act. Der Gesetzesvorschlag zielt darauf hin, die Marktmacht großer Plattformkonzerne und ihre Funktion als sogenannte „Gatekeeper“ für andere Unternehmen zu beschränken¹. Dieses Regulierungsziel bleibt jedoch mit nachhaltigkeitspolitischen Zielstellungen, etwa der Förderung von nachhaltigem oder auch suffizientem Konsum, nicht verknüpft.

¹ Die Europäischen Kommission betont offiziell zwar, dass sich die Neuregelungen nicht gezielt gegen die kleine Gruppe der einflussreichsten US-Tech-Unternehmen richten. Da der Anwendungsbereich primär die großen Suchmaschinen, soziale Netzwerke und Vermittlerplattformen sind, trifft das DMA aber insbesondere Google, Meta und Amazon Holm-Hadulla et al. 2020.

Zwar könnten sich durchaus positive Effekte für kleinere (Plattform-)Unternehmen mit nachhaltigkeitsorientierten Geschäftsmodellen ergeben, vor allem dann, wenn ihre Leistungen und Produkte gleichwertig auf den Plattformen der Gatekeeper angeboten werden können. Allerdings bleibt damit gleichzeitig ein Potenzial durch den Digital Markets Act ungenutzt: nämlich durch entsprechende Regulierung nachhaltige Angebote besonders zu fördern und gerade die großen Plattformunternehmen auf mehr Nachhaltigkeit zu verpflichten. Diesen Aspekt haben wir [in einem Positionspapier](#) im Rahmen der CO:DINA-Forschungslinie „Digitale Staatskunst“ vertieft bearbeitet (Ramesohl und Gunnemann 2021).

Welche Gebote und Verbote folgen aus dem Gesetzesvorschlag?

Der vorgeschlagene Digital Markets Act (Europäische Kommission 15.12.2020) zur Sicherung eines fairen Wettbewerbs bedeutet eine radikale Umstellung von den bisherigen ex-post EU-Kartellverfahren zur ex-ante Regulierung dominierender Plattformen. Diese sollen nun „im Voraus“, d.h. präventiv, reguliert werden und so verhindern, dass einzelne Plattformen überhaupt erst eine zu große Marktmacht erreichen (Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen 2021).

Anhand dreier quantitativer Kriterien wird bestimmt, ob es sich bei einem Unternehmen um einen Gatekeeper handelt. In drei aufeinanderfolgenden Jahren muss ein Unternehmen a) in mindestens drei der 27 EU-Mitgliedsstaaten operieren, b) einen Jahresumsatz von mehr als 6,5 Mrd. € oder eine Marktkapitalisierung von mindestens 65 Mrd. € vorweisen und c) monatlich mindestens 45 Mio. aktive Endnutzer*innen, sowie jährlich mehr als 10.000 aktive Unternehmenskunden erreichen (Alexandre de Stree 2021).

Der Kern des Gesetzesvorschlags umfasst die folgenden Bestimmungen (EU 2020):

- 1. Gebot:** Gatekeeper müssen es ihren gewerblichen Nutzern ermöglichen, auf die Daten zuzugreifen die sie bei der Nutzung der Gatekeeper-Plattform generieren.
- 2. Gebot:** Gatekeepern müssen Werbetreibenden Instrumente zur Verfügung stellen, um eine eigene, unabhängige Prüfung ihrer Werbung auf der Gatekeeper-Plattform vornehmen zu können.
- 3. Gebot:** Gatekeeper müssen es ihren gewerblichen Nutzern ermöglichen, ihr Angebot zu bewerben und Verträge mit ihren Kunden außerhalb der Gatekeeper-Plattform abzuschließen.
- 1. Verbot:** Gatekeeper dürfen ihrer eigenen Produkte oder Dienstleistungen gegenüber ähnlichen Dienstleistungen oder Produkten Dritter, die auf der Gatekeeper-Plattform angeboten werden, in Punkte Reihung nicht bevorzugt behandeln.
- 2. Verbot:** Gatekeeper dürfen Nutzer*innen nicht daran hindern, sich an Unternehmen außerhalb der Gatekeeper-Plattform zu wenden.
- 3. Verbot:** Gatekeeper dürfen Nutzer*innen nicht daran hindern, vorab installierte Software oder Apps zu deinstallieren.

Zur effektiven Durchsetzung werden der Europäischen Kommission mächtige Instrumente wie Ermittlungsbefugnisse zur Verfügung gestellt. Bei Verstößen sind Geldbußen in Höhe von bis zu 10% des weltweiten Jahresumsatzes eines Unternehmens, sowie Zwangsgelder in Höhe von bis zu 5% des durchschnittlichen Tagesumsatzes eines Unternehmens vorgesehen (EU 2020). Auch einstweilige Anordnungen gegen Gatekeeper können erlassen werden (Holm-Hadulla et al. 2020).

Ab wann sollen die neuen Regulierungen greifen?

Der Kommissionsentwurf wurde am 15.12.2020 veröffentlicht und stellte den Startschuss für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren des EU-Parlaments und des EU-Rats dar, bei dem es noch zu erheblichen inhaltlichen Änderungen kommen kann (Holm-Hadulla et al. 2020). Nach der Berichterstattung der beteiligten sieben Parlamentsausschüsse, wurde am 15.12.2021 im Rahmen der ersten Lesung des Parlaments eine geänderte Fassung mit überwältigender Mehrheit beschlossen (European Parliament 15.12.2021).

Auch die Verhandlungen der Mitgliedsstaaten konnten 2021 erfolgreich abgeschlossen werden, sodass die 2022 beginnende französische EU-Präsidentschaft ein entsprechendes Mandat innehält. Es wird erwartet, dass die Verhandlungen zwischen Parlament und Rat im Laufe des Jahres 2022 abgeschlossen werden (Rat der EU 25.11.2021). Das Inkrafttreten des Digital Markets Act ist noch nicht fixiert, wird aber nicht vor 2023 erwartet (Holm-Hadulla et al. 2020).

Wie kommentiert die digital-nachhaltige Community das Gesetz?

Der Digital Markets Act wird in der europäischen und deutschen Politik weitgehend positiv aufgenommen, die vorgeschlagenen Gatekeeper-Kriterien werden allerdings kritisiert. So hat der Verband der Internetwirtschaft eco Zweifel bei der Definition der Gatekeeper (eco Verband 15.12.2020). Wichtig seien Klarheit darüber, wer zukünftig welchen Regelungen unterliegen soll.

Prof. Justus Haucap (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf) setzt sich dafür ein, die Kriterien und Regeln auszudifferenzieren, sodass Unternehmen in Abhängigkeit ihrer jeweiligen Marktmacht unterschiedlich streng reguliert werden (Staatskanzlei NRW 2021).

Bitkom-Hauptgeschäftsführer Dr. Bernhard Rohleder hält den DMA für überwiegend balanciert, fordert aber auch Anpassungen bezüglich des Kreises der betroffenen Unternehmen und Plattformen (Bitkom 25.11.21).

Die European Tech Alliance (EUTA) als Vertretung großer europäischer Start-Ups findet den DMA-Vorschlag sehr positiv (EUTA 2021). Begrüßt wird die Ansiedlung der Durchsetzungsverantwortung auf der supranationalen Ebene um so national unterschiedliche Durchsetzungsregime zu verhindern. Diese müssten dann allerdings sehr zügig ablaufen, da Märkte ansonsten gegebenenfalls schon kippen könnten. EUTA wünscht sich zudem die Möglichkeit von direkten Verhaltensvorgaben bei der Durchsetzung.

Raegan MacDonald (Mozilla, der freien Software-Community), begrüßt, dass die EU nun eine digitale Welt konzipiert, in der auch kleinere Firmen erfolgreich sein können und Konsumenten mehr Wahlmöglichkeiten haben (Owen Bennett 2020).

Corry Doctorow und Christoph Schmon von der Electronic Frontier Foundation (EFF) sehen den DMA-Entwurf überwiegend positiv, kritisieren aber, dass weitergehende, nationale Regulierungen explizit ausgeschlossen werden (Doctorow und Schmon 2020). Sie weisen auf die auch bei Datenportabilität in Echtzeit weiter existierende Abhängigkeit vom Gatekeeper hin und bedauern, dass die Vorgabe der Interoperabilität nicht auch die Kerndienste umfasst.

Prof. Philipp Staab und Dominik Piétron kommen in einer Analyse des DMA sowie der anderen Digitalmarktregulierungsvorschläge zu dem Schluss: „Mit diesem Ansatz der aktiven Gestaltung digitaler Märkte zielt die EU zwar direkt auf die wirtschaftliche Macht der großen Technologiekonzerne. Gleichzeitig spielen ökologische Aspekte dabei aber praktisch keine Rolle“ (Piétron und Staab 2021).

Literatur

- Alexandre de Stree (2021): Digital Markets Act: Policy Choices and Conditions for Success. Hg. v. Stigler Center at the University of Chicago Booth School of Business. Promarket. Online verfügbar unter <https://promarket.org/2021/01/13/digital-markets-act-explainer-european-regulation-big-tech/>, zuletzt geprüft am 12.08.2021.
- Bitkom (25.11.21): Bitkom zu Digital Services Act (DSA) und Digital Markets Act (DMA). Paulsen, Nina. Online verfügbar unter <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Bitkom-zu-DSA-und-DMA>, zuletzt geprüft am 13.12.21.
- Doctorow, Cory Doctorow; Schmon, Christoph (2020): Der Digital Markets Act der EU: viele positive Aspekte, aber Potential für Verbesserungen. Hg. v. Electronic Frontier Foundation (EFF). Online verfügbar unter <https://www.eff.org/de/deeplinks/2020/12/eus-digital-markets-act-there-lot-room-improvement>, zuletzt aktualisiert am 15.12.2020, zuletzt geprüft am 13.12.2021.
- eco Verband (15.12.2020): Europäische Vorschläge für Regulierung digitaler Services und Märkte bewahren wichtige Grundprinzipien, bedürfen aber weiterer Konkretisierung. Online verfügbar unter <https://www.eco.de/presse/eco-verband-europaeische-vorschlaege-fuer-regulierung-digitaler-services-und-maerkte-bewahren-wichtige-grundprinzipien-beduerfen-aber-weiterer-konkretisierung/>, zuletzt geprüft am 13.12.2021.
- EU (2020): Das Gesetz über digitale Märkte: für faire und offene digitale Märkte. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_de, zuletzt geprüft am 12.08.2021.
- Europäische Kommission (15.12.2020): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector. Digital Markets Act. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal-regulation-single-market-digital-services-digital-services-act_en.pdf, zuletzt geprüft am 07.01.2021.
- European Parliament (15.12.2021): Digital Markets Act: Parliament ready to start negotiations with Council. Nadkarni, Isabel Teixeira. Online verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211210IPR19211/digital-markets-act-parliament-ready-to-start-negotiations-with-council>, zuletzt geprüft am 15.12.2021.
- EUTA (2021): European Tech Alliance Reaction to the European Commission's Digital Markets Act proposal. Online verfügbar unter <https://eutechalliance.eu/wp-content/uploads/2021/02/DMA-European-Tech-Alliance-Reaction-to-the-European-Commissions-Digital-Markets-Act-proposal.pdf>, zuletzt geprüft am 15.08.2021.
- Holm-Hadulla, Moritz; Bug, Hannah; Winkelmann, Kristina (2020): Digital Markets Act und Digital Services Act. Die Europäische Kommission stellt zwei Verordnungsentwürfe zur Reform der Digital- und Wettbewerbsregeln vor. Hg. v. Gleiss Lutz. Online verfügbar unter https://www.gleisslutz.com/de/aktuelles/know-how/Digital_Markets_Act_und_Digital_Services_Act.html, zuletzt geprüft am 12.08.2021.
- Owen Bennett (2020): Mozilla reacts to publication of draft Digital Services Act and Digital Markets Act. Online verfügbar unter <https://blog.mozilla.org/netpolicy/2020/12/15/mozilla-reacts-to-publication-of-draft-dsa-and-dma/>, zuletzt aktualisiert am 16.08.2021, zuletzt geprüft am 15.08.2021.
- Piétron, Dominik; Staab, Philipp (2021): Der digitale Konsum muss grüner werden. In: *Süddeutsche Zeitung*, 29.08.2021. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/eu-digitalisierung-konsum-1.5395184>, zuletzt geprüft am 13.12.2021.
- Ramesohl, Stephan; Gunnemann, Alyssa (2021): Plattformregulierung für die Nachhaltigkeitstransformation. Ansatzpunkte und Handlungsbedarfe für eine Plattformökonomie im Dienst des sozial-ökologischen Wandels (CODINA Positionspapier, 5). Online verfügbar unter https://codina-transformation.de/wp-content/uploads/CODINA_Positionspapier-5_Plattformregulierung-fuer-die-Nachhaltigkeitstransformation.pdf, zuletzt geprüft am 16.12.2021.
- Rat der EU (25.11.2021): Regulierung von Big Tech: Rat einigt sich auf mehr Wettbewerb im digitalen Bereich. Arianne Sikken. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/11/25/regulating-big-tech-council-agrees-on-enhancing-competition-in-the-digital-sphere/>, zuletzt geprüft am 13.12.2021.
- Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (2021): NRW.Diskussion.Online: Digital Services Act & Digital Markets Act. Bessere Regeln für digitale Plattformen? Online verfügbar unter <https://www.mbei.nrw.de/nrwdiskussiononline-digital-services-act-digital-markets-act>, zuletzt aktualisiert am 12.08.2021, zuletzt geprüft am 12.08.2021.

Über CO:DINA

Das Verbundvorhaben CO:DINA – Transformationsroadmap Digitalisierung und Nachhaltigkeit vernetzt Wissenschaft, Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft, um neue strategische Stoßrichtungen für eine sozial-ökologische Digitalisierung zu identifizieren. Vielfalt in Denkweisen, Perspektiven und Erfahrungen ist die Voraussetzung, um die Komplexität der Digitalisierung besser zu verstehen und grundlegenden Fragen insbesondere zur Künstlichen Intelligenz mit tragfähigen Lösungsansätzen zu begegnen. Dabei entstehen Netzwerke zwischen Akteursgruppen, die bislang unzureichend verbunden waren. So wird die politische und gesellschaftliche Handlungsfähigkeit für einen sozial-ökologisch-digitalen Wandel gestärkt.

Das Vorhaben wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) im Rahmen der KI-Leuchtturminitiative gefördert und gemeinsam vom IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung und dem Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie umgesetzt.

Impressum



IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung gemeinnützige GmbH
Schopenhauerstr. 26, 14129 Berlin
Tel.: +49 (0) 30 803088-0
Fax: +49 (0) 30 803088-88
E-Mail: info@izt.de
Internet: www.izt.de

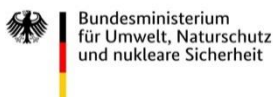


Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal
Tel.: +49 (0) 202-2492-101
Fax: +49 (0) 202-2492-108
E-Mail: info@wupperinst.org
Internet: www.wupperinst.org



Weitere Veröffentlichungen unter
www.codina-transformation.de

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

