

06.07.21

Mitteilung der Monopolkommission

Policy Brief zu „Digitale Märkte“

Monopolkommission
Vorsitzender

Bonn, 5. Juli 2021

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Reiner Haseloff

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Monopolkommission legt heute ihren achten Policy Brief vor. Darin befasst sie sich mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission für ein Gesetz über digitale Märkte (Digital Markets Act, DMA).

Die Monopolkommission ist der Auffassung, dass der Normadressatenkreis durch ein Ökosystem-Kriterium in Art. 3 DMA begrenzt werden sollte. Der bisherige Ansatz birgt das Risiko, zu wenige oder zu viele und dabei gegebenenfalls die falschen Unternehmen auf Basis der Vermutungsschwellenwerte des Art. 3 Abs. 2 DMA zu erfassen, da nur auf die schiere Größe und Reichweite abgestellt wird. Hinzu kommt, dass von Ökosystemen besondere Gefährdungen für den Wettbewerb ausgehen, die über diejenigen Gefährdungslagen bei reinen digitalen Plattformdiensten hinausgehen. Daneben empfiehlt die Monopolkommission, in Art. 5 DMA ein Verbot der Selbstbegünstigung durch Voreinstellung aufzunehmen sowie die Verpflichtung zu Datenportabilität und -interoperabilität auf etablierte Kernfunktionen zu beschränken.

Mit freundlichen Grüßen
Prof. Dr. Jürgen Kühling

POLICY BRIEF

AUF EINEN BLICK

Das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Gesetz über digitale Märkte (Digital Markets Act - DMA) sieht vor, das EU-Wettbewerbsrecht um ein vorgelagertes Regulierungsinstrument für digitale Märkte zu ergänzen.

- Der Normadressatenkreis sollte durch ein Ökosystem-Kriterium in Art. 3 DMA zielführend begrenzt werden.
- Die Verhaltenspflichten zur Datenportabilität und -interoperabilität sollten konsequent auf Kernfunktionen der zentralen Plattformdienste angewendet werden.
- Selbstbevorzugung in Form von Voreinstellungen zentraler Plattformdienste innerhalb eines Ökosystems sollte in Art. 5 DMA untersagt werden.

DMA stärker auf marktübergreifende Ökosysteme ausrichten!

Der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Digital Markets Act (DMA) sollte ausdrücklich auf Gatekeeper ausgerichtet werden, die ein Ökosystem betreiben.

Verhaltensweisen, die der Hebelung wirtschaftlicher Macht in andere Bereiche dienen, insbesondere durch Selbstbevorzugung, sollten untersagt werden.

Die Europäische Kommission hat am 15. Dezember 2020 einen Vorschlag für eine Verordnung über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte bzw. Digital Markets Act – DMA) vorgestellt. Dem Vorschlag liegt der Befund zugrunde, dass im Rahmen der Digitalwirtschaft „[e]inige wenige große Plattformen [...] über eine gefestigte und dauerhafte Position [verfügen], die oft das Ergebnis von Systemen rund um ihre zentralen Plattformdienste sind, wodurch bestehende Marktzutrittsschranken noch verstärkt werden. [...] Dies führt zu einer starken Abhängigkeit vieler gewerblicher Nutzer von diesen Gatekeepern und in einigen Fällen zu unlauterem Verhalten gegenüber diesen gewerblichen Nutzern. Zudem hat dies negative Auswirkungen auf die Bestreitbarkeit der betreffenden zentralen Plattformdienste.“¹

Um die zuvor genannten Probleme in digitalen Märkten vor allem schneller adressieren zu können, verzichtet der DMA auf eine Marktabgrenzung, die Feststellung einer marktherrschenden Stellung, eine Prüfung der Auswirkungen der adressierten Verhaltensweisen im Einzelfall sowie die Möglichkeit der Effizienzeinrede und erscheint somit im Ausgangspunkt konsequent, da der DMA Probleme beheben soll, die sich beim Nachweis missbräuchlicher Verhaltensweisen und der verfahrenstechnischen Durchsetzung der EU-Wettbewerbsregeln gegenüber großen Internetkonzernen gezeigt haben.

DMA auf Ökosysteme begrenzen

Normadressaten des DMA sind digitale Plattformen, die über eine Gatekeeper-Position verfügen. Der Gatekeeper-Status wird Unternehmen nach Art. 2 Abs. 1 DMA als „Betreiber von zentralen Plattformdiensten“ zugewiesen, die im Verordnungsvorschlag enumerativ aufgeführt werden (Art. 2 Abs. 2 DMA). Der Verordnungsvorschlag definiert „Gatekeeper“ auf der Basis von Art. 3 Abs. 1 DMA, sodass dieser a) einen erheblichen Einfluss auf den Binnenmarkt hat, b) einen zentralen Plattformdienst betreibt, der gewerblichen Nutzern als wichtiges Zugangstor zu Endnutzerinnen und Endnutzern dient und c) eine gefestigte und dauerhafte Position innehat oder diese absehbar in naher Zukunft erlangen wird. Dazu müssen bestimmte quantitative (Art. 3 Abs. 2 DMA) oder qualitative (Art. 3 Abs. 6 DMA) Kriterien erfüllt sein.² Dieser Ansatz birgt jedoch das Risiko, zu wenige oder zu viele und dabei gegebene

nenfalls die falschen Unternehmen auf Basis der Vermutungsschwellenwerte des Art. 3 Abs. 2 DMA zu erfassen, da nur auf die schiere Größe und Reichweite abgestellt wird.³ Hinzu kommt, dass von Ökosystemen besondere Gefährdungen für den Wettbewerb ausgehen, die über diejenigen Gefährdungslagen bei reinen digitalen Plattformdiensten hinausgehen. **Um die Identifikation eines Ökosystemkontextes zielgenau und dennoch einfach zu halten, sollte aus Sicht der Monopolkommission die Definition der Gatekeeper als Normadressaten des DMA um ein Ökosystem-Kriterium ergänzt werden.**⁴

ÖKOSYSTEME⁵

- „Multi-Produkt-Ökosysteme“: Hier wird eine Reihe von miteinander kompatiblen, sich gegenseitig verstärkenden Produkten oder Dienstleistungen angeboten, die zusammen ein (neuartiges) Paket oder eine attraktive Lösung ergeben, z.B. Betriebssystem + App Store + Webbrowser + Sprachassistent.
- „Multi-Akteur-Ökosysteme“: Hier wird eine Plattform für eine Reihe von Partnern und Anbietern komplementärer Dienste bereitgestellt und damit Komplementaritäten⁶ generiert, um einen Mehrwert für Endnutzerinnen und Endnutzer zu erzeugen, z. B. im Zusammenspiel aus App-Store-Anbieter und Entwicklern von Apps.
- Große Internetkonzerne kombinieren oftmals beide Arten von Ökosystemen miteinander.

Der Aufbau von digitalen Ökosystemen kann insbesondere solchen Unternehmen gelingen, die breit aufgestellt sind. Dies kann auf Faktoren wie organisches Wachstum, Überkapazitäten, Modularität, Wiederverwendung digitaler Ressourcen, Multimarktkontakte, Quersubventionierung und Start-Up-Finanzierung bzw. Übernahmeaktivitäten zurückzuführen sein. Bei den betreffenden Unternehmen stehen Hardware, Software und/oder Dienste in einem kompatiblen und komplementären Verhältnis zueinander und sind (auch über Daten-

bestände) miteinander verknüpft. Das gestattet es den Unternehmen, ein produkte-, dienstleistungs-, märkte- oder sektor-übergreifendes Angebot zu entwickeln.

Zugleich leiten sie Wettbewerbsvorteile aus der Art und Weise ab, wie Akteure, Produkte oder Dienste interagieren und/oder wie Daten zusammengeführt und genutzt werden. Dies eröffnet weitere Diversifizierungs- und Expansionsmöglichkeiten und ermöglicht eine Verknüpfung der digitalen Wertschöpfungskette durch Gatekeeper-Plattformdienste, die die Kontrolle über Schlüsselkomponenten eines Ökosystems ausüben können; z. B. App Stores, Betriebssysteme, Sprachassistenten, Suchmaschinen und Webbrowser. Dadurch können die Plattformnutzerinnen und -nutzer durch „Lock-in“-Effekte gebunden werden.

Plattformdienste innerhalb eines Ökosystems (z. B. Betriebssystem, App Store, Webbrowser, App) können aus ökonomischer Sicht eine Gatekeeper-Position einnehmen. Zu dieser Gatekeeper-Position kann die Kontrolle über den Zugang zu Informationen, Inhalten, Produkten, Dienstleistungen, Inputs, Vermögenswerten sowie über Funktionalität und Positionierung in Rankings beitragen. Plattformdienste können dann zu einem Gatekeeper-Plattformdienst werden, wenn sie eine sehr hohe Anzahl an Nutzerinnen und Nutzern in allen Nutzergruppen sowie eine beständige wirtschaftliche Macht aufweisen.⁷

Eine Besonderheit von Gatekeeper-Plattformdiensten im ökonomischen Sinne gegenüber anderen digitalen Plattformdiensten mit hoher Anzahl an Nutzerinnen und Nutzern ist, dass sie Teil eines Ökosystems sind, das durch eines der beiden folgenden eingrenzenden Merkmale gekennzeichnet ist:

- „Multi-Plattform-Integration“, d. h. hier besteht ein Ökosystem aus mehreren, auch über Datenbestände, verlinkten bzw. zusammenhängenden und komplementären Plattformdiensten desselben Betreibers, z. B. Betriebssystem, App Store, Webbrowser, App; oder
- „Doppelrolle“ des Plattformdienstbetreibers, d. h. hier besteht ein Plattformökosystem, z. B. bei a) einem Betreiber eines digitalen Marktplatzes, der gleichzeitig auch Anbieter von Waren/Dienstleistungen ist (Teil einer Gruppe von Nutzerinnen und Nutzern des Plattformdienstes) und damit in Konkurrenz zu Dritten tritt; oder b) einem Betreiber

eines App Stores, der gleichzeitig auch Entwickler bzw. Anbieter von Apps ist (Teil einer Gruppe von Nutzerinnen und Nutzern des Plattformdienstes) und damit in Konkurrenz zu Dritten tritt; oder c) einem Entwickler eines Betriebssystems, der gleichzeitig auch Hersteller von Endgeräten ist und damit in Konkurrenz zu Dritten tritt.⁸

In beiden Fällen entstehen signifikante Komplementaritäten sowohl zwischen den Plattformdiensten und/oder den Akteuren des Ökosystems als auch betreiberseitig bei der Zusammenführung und Weiterverarbeitung von Daten und bei der (Weiter-) Entwicklung von (neuen) Produkten bzw. Diensten, die eine Hebelung der wirtschaftlichen Macht in andere Bereiche und damit eine Erweiterung des Ökosystems ermöglichen (Platform-Envelopment).⁹ Zugleich steigen die Eintrittsbarrieren für Dritte an.

Vor diesem Hintergrund spricht sich die Monopolkommission dafür aus, in einen neuen Art. 3 Abs. 1 lit. d DMA als vierte kumulativ notwendige Bedingung zunächst ein wie folgt ausgestaltetes Ökosystem-Kriterium aufzunehmen:

Ein Betreiber zentraler Plattformdienste wird als Gatekeeper benannt, wenn er...

d) „ein Produkt- und/oder Akteur-basiertes Ökosystem orchestriert und dabei die Fähigkeit besitzt, Eintrittsbarrieren zu erhöhen und/oder sein Ökosystem in neue Bereiche zu erweitern.“

Sodann sollten die beiden Indikatoren der Multi-Plattform-Integration und der Doppelrolle in einen neuen Art. 3 Abs. 2 lit. d DMA wie folgt eingefügt werden:

Es wird davon ausgegangen, dass ein Betreiber zentraler Plattformdienste...

d) „das Kriterium nach Absatz 1 Buchstabe d erfüllt, wenn er die unter Buchstabe a und b genannten Schwellenwerte sowie Buchstabe c erfüllt und eine Multi-Plattform-Integration mit mindestens zwei zentralen Plattformdiensten oder eine Doppelrolle durch den Anbieter gegeben ist.“¹⁰

Durch ein solches Ökosystem-Kriterium würde ein Unternehmen, das beispielsweise einen Online-Vermittlungsdienst anbietet, nicht mehr durch den DMA erfasst werden, insofern es nicht mindestens einen weiteren zentralen Plattformdienst (innerhalb eines Ökosystems) anbietet oder eine Doppelrolle

innehat. Die Aufnahme eines solchen Ökosystem-Kriteriums hätte zur Folge, dass der Kreis der Adressaten des DMA auf Unternehmen begrenzt wird, von denen besonders große Gefahren für den Wettbewerb ausgehen.¹¹ Dieses Ökosystem-Kriterium würde auch einen effektiveren Einsatz der Ressourcen zur Durchsetzung des DMA ermöglichen.

Kippen weiterer digitaler Märkte verhindern

Ökosystemspezifische Problemlagen liegen insbesondere darin, dass die Plattformen durch die Komplementaritäten bei der Verarbeitung von Daten und der (Weiter-)Entwicklung von (neuen) Produkten bzw. Diensten in der Lage sind, ihre wirtschaftliche Macht ausgehend von einem zentralen Plattformdienst in andere bzw. neue Märkte zu hebeln (Platform-Envelopment) und diese zu verschließen. Hier sollten die Verhaltenspflichten des DMA ansetzen. Einerseits sollte der DMA Verhaltensweisen unterbinden, die geeignet sind, die wirtschaftliche Macht eines zentralen Plattformdienstes entlang eines Ökosystems zu hebeln. Hierzu zählt insbesondere eine Untersagung von Strategien der Selbstbevorzugung, wie etwa der missbräuchlichen Verwendung von Daten der Wettbewerber im Wettbewerb mit diesen. Andererseits sollte der DMA Verhaltenspflichten auferlegen, die geeignet sind, den Wettbewerb in und um die digitalen Märkte offen zu halten. Hierzu zählen vor allem Verpflichtungen zur Datenportabilität und - interoperabilität.

Je mehr Nutzerinnen und Nutzer einen Plattformdienst verwenden, desto mehr Daten können erhoben werden, um Algorithmen zu trainieren und zu verbessern, z. B. um die Relevanz der Suchergebnisse einer Suchmaschine oder die Qualität der Antwort eines Sprachassistenten zu erhöhen, was wiederum mehr Nutzerinnen und Nutzer anzieht (Nutzer-Rückkopplungseffekt). Das wirkt sich auch auf den anderen Marktseiten mehrseitiger Plattformen aus. So können Werbekunden ihre Anzeigen zielgenauer platzieren, wodurch die Plattformen höhere Werbeerlöse erzielen können. Diese Mittel können wiederum zur Verbesserung des Plattformdienstes investiert werden, wodurch die datengetriebenen Netzwerkeffekte weiter verstärkt werden (Monetarisierungs-Rückkopplungseffekt).¹² Länger im Markt etablierte Plattformdienste profitieren von diesen datengetriebenen Netzwerkeffekten in besonderem Maße, da sie über eine größere Anzahl an Nutze-

rinnen und Nutzer und somit an Daten verfügen als ihre Wettbewerber. In einem Ökosystemkontext wirken Netzwerkeffekte mehrfach auf mehreren Plattformen und/oder Märkten und verfestigen somit die Position des Ökosystembetreibers als Ganzes.

Daneben profitieren die Plattformen von Verbundvorteilen, da die Kosten der Datenerhebung nur bei dem ursprünglichen Plattformdienst anfallen, sie jedoch zur Entwicklung vielfältiger Dienste verwendet werden können. Das führt dazu, dass die Entwicklung und Erstellung mehrerer Produkte oder Dienste innerhalb eines Unternehmens günstiger ist als in getrennten Unternehmen. Daten, die bei einem Dienst generiert wurden, können die Grenzkosten von Innovationen in anderen Plattformdiensten senken.¹³

Expandiert eine Plattform hin zu einem Ökosystem, kann sie weitere Nutzerinnen und Nutzer hinzugewinnen, sofern jene den bisherigen Dienst nicht genutzt haben. Dadurch nimmt die Datenbreite zu, was die datengetriebenen Netzwerkeffekte weiter verstärkt. Können die Ökosystembetreiber zudem das Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer über die Dienste und Kontexte hinweg erfassen, nimmt auch die Datentiefe zu.¹⁴ Insbesondere aus der Zusammenführung von Daten aus unterschiedlichen Plattformdiensten können Informationen gewonnen werden, die nicht nur zur Verbesserung und Personalisierung bestehender, sondern auch zur Entwicklung neuer Produkte und Dienste genutzt werden können.

Können diese Angebote aufgrund der steigenden Datentiefe immer weiter personalisiert werden und kann auf verschiedene Angebote innerhalb des Ökosystems mit einem Nutzerkonto zugegriffen werden, so steigt die Bindung der Nutzerinnen und Nutzer an die Angebote des Ökosystembetreibers. Die Kosten einer parallelen Nutzung anderer Dienste außerhalb des Ökosystems (Lock-in) steigen, und das gleichzeitige Nutzen mehrerer Plattformen unterschiedlicher Anbieter (Multihoming) wird erschwert. Somit können die Plattformdienste den Markteintritt für potenzielle Wettbewerber auch in andere Märkte des Ökosystems erschweren bzw. in diesen Märkten bereits tätige Wettbewerber verdrängen. Solche marktübergreifenden Marktverschließungsstrategien gilt es zu verhindern.

Hier setzt der DMA mit Verhaltenspflichten an, die potenziell geeignet sind, die Lock-in-Effekte aufzubrechen und Multihoming zu erleichtern. Hierzu zählen Verpflichtungen der Datenportabilität und -interoperabilität.

Datenportabilität und -interoperabilität ermöglichen

Datenportabilität und -interoperabilität sollen es Endnutzerinnen und Endnutzern sowie gewerblichen Nutzern erleichtern, zu Konkurrenten der zentralen Plattformdienste zu wechseln, und somit Markteintritte fördern. Datenportabilität bezieht sich auf das Recht, die durch die eigene Tätigkeit generierten (personenbezogenen) Daten bei einem Anbieterwechsel mitzunehmen. Dateninteroperabilität definiert darüber hinaus gemeinsame Schnittstellen, die einen permanenten Echtzeitzugang zur Datenübertragung wechselseitig zwischen Sender und Empfänger sicherstellen soll.

Der DMA sieht in Art. 6 Abs. 1 lit. h vor, dass zentrale Plattformdienste einen permanenten Echtzeitzugang zur Datenübertragung gewährleisten müssen. Dadurch lässt sich der beschriebene Lock-in-Effekt aufbrechen, wenn Nutzerinnen und Nutzer ihre Kontakte bei einem zentralen Plattformdienst bei alternativen Plattformdiensten ebenfalls erreichen können. Diese können somit unmittelbar von den Netzwerkeffekten der zentralen Plattformdienste profitieren. Art. 6 Abs. 1 lit. h DMA zielt somit sowohl darauf ab, diese Netzwerkeffekte aufseiten der zentralen Plattformdienste zu schwächen als auch für alternative Anbieter wirken zu lassen.

Dazu, wie die technische Umsetzung der Verpflichtung erfolgen soll, macht der DMA keine Aussagen.¹⁵ In der derzeitigen Formulierung des DMA gibt es keine explizite Anforderung an Gatekeeper, Daten in einem konsistenten Format oder etablierten Schnittstellen (APIs) zu übertragen. Häufig fehlt es an standardisierten Datenformaten und APIs.¹⁶ Insofern muss eine plattformspezifische Anwendung der Verpflichtungen in der Praxis vorgenommen werden.

Zudem ist zu klären, welche Daten bzw. welche APIs bei welchem zentralen Plattformdienst durch die Verpflichtungsmaßnahmen des Art. 6 Abs. 1 DMA erfasst werden sollten. Bei einer Verpflichtung über alle Daten und APIs der zentralen Platt-

formdienste hinweg können Innovationsanreize der Gatekeeper gemindert werden, wenn diese mit den Wettbewerbern geteilt werden müssen.

Die Monopolkommission empfiehlt daher, die Verpflichtung zur Datenportabilität und -interoperabilität auf etablierte Kernfunktionen zu beschränken. Welche Funktionen als Kernfunktionen anzusehen sind, dürfte für jeden zentralen Plattformdienst unterschiedlich sein. Zu empfehlen ist deshalb eine plattformdienstspezifische Anwendung der Datenportabilitäts- und Interoperabilitätsverpflichtungen.¹⁷

Selbstbevorzugung wirksam abstellen

Die designierten Gatekeeper betreiben häufig nicht nur einen oder mehrere zentrale Plattformdienste, sondern sind dort selbst als Akteur aktiv. Amazon tritt beispielsweise selbst als Händler auf seinem Marketplace auf, Google und Apple vertreiben eigene Apps neben App-Angeboten Dritter in ihren App Stores. Diese vertikalen oder hybriden Strukturen bieten Potenziale zur Selbstbevorzugung und Behinderung der Wettbewerber, die der DMA in mehreren Normen adressiert.

Erstens können Gatekeeper Selbstbevorzugung betreiben, indem sie Endnutzerinnen und Endnutzer auf ihre eigenen Angebote lenken, z. B. indem sie ihre eigenen Angebote prominenter auf den Marktplätzen und App Stores darstellen als die der Wettbewerber (Art. 6 Abs. 1 lit. d DMA).

Eine zweite Form der direkten Selbstbevorzugung ergibt sich aus Bündelungsstrategien der Gatekeeper, etwa wenn die Nutzung von einem zentralen Plattformdienst von der Nutzung eines anderen zentralen Plattformdienstes (Art. 5 lit. f DMA) oder anderer Plattformdienste des Gatekeepers (Art. 5 lit. e DMA) abhängig gemacht wird.

Drittens können Gatekeeper mit einer Doppelrolle den privilegierten Marktüberblick (z. B. über Nachfrage- und Preisdaten, über das Suchverhalten oder Retourengründe) ausnutzen, indem sie erfolgreiche Produkte und Dienste Dritter kopieren und mit diesen in Konkurrenz treten (Art. 6 Abs. 1 lit. a DMA).

Selbstbevorzugungsstrategien sind aus mehreren Gründen wettbewerbsmäßig bedeutsam. Zum einen sind sie dazu geeignet, die wirtschaftliche Macht eines zentralen Plattformdienstes in andere Märkte zu hebeln und dort den Wettbewerb, z. B. für Identifikationsdienste oder digitale Zahlungsdienste (Art. 5 lit. e DMA), zu verschließen. Innovations- und Investitionsanreize gewerblicher Nutzer werden gemindert, wenn sie etwa eine rasche Imitation der Gatekeeper befürchten. Schließlich ergeben sich Komplementaritäten in der Datensammlung, -zusammenführung und -verwertung. Daten über das Verhalten von Nutzerinnen und Nutzer können in verschiedenen Kontexten über Plattformdienste hinweg erfasst werden, welche die datengetriebenen Netzwerkeffekte der Gatekeeper weiter verstärken.

Die Monopolkommission empfiehlt, eine Selbstbevorzugung zentraler Plattformdienste im Ökosystemkontext umfassend zu untersagen.

Eine Form der Selbstbevorzugung wird durch den DMA derzeit nicht adressiert. Gatekeeper wählen häufig eigene zentrale Plattformdienste als Voreinstellung (Default) bei anderen zentralen Plattformdiensten. Das schränkt die Fähigkeit der Nutzerinnen und Nutzer oft ein, eine informierte Entscheidung zu treffen und lenkt sie im Interesse des zentralen Plattformdienstes (Nudging).¹⁸

Netzwerkeffekte und Default-Einstellungen führen zudem zu einer Form von Pfadabhängigkeit, bei der zentrale Plattformdienste mehr Daten über voreingestellte Plattformdienste generieren können, die dann genutzt werden können, um die wirtschaftliche Macht in andere Bereiche zu hebeln und damit das Ökosystem zu erweitern.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Monopolkommission, Voreinstellungen zugunsten zentraler Plattformdienste grundsätzlich zu verbieten. Artikel 5 DMA sollte daher um einen neuen Art. 5 lit. h DMA erweitert werden:

Der Gatekeeper muss in Bezug auf jeden seiner zentralen Plattformdienste im Sinne des Artikels 3 Absatz 7...

h) „davon absehen, diese voreinzustellen.“

Eingehalten wäre diese Norm etwa dann, wenn ein Betreiber zentraler Plattformdienste statt einer Voreinstellung zahlreiche Auswahlmöglichkeiten bei der Webbrowser- und Suchmaschineneinstellung für Endnutzerinnen und -nutzer vorsieht.¹⁹

Die Empfehlungen der Monopolkommission in diesem Policy Brief erstrecken sich auf ausgewählte wesentliche Regelungen des Verordnungsvorschlags, die aus Sicht der Monopolkommission eine Nachjustierung erfordern. Darüber hinaus verbleibt Diskussionsbedarf unter anderem in Bezug auf den weiteren Inhalt und die Systematik der Verhaltenspflichten sowie der Zuständigkeit und zum Verhältnis des DMA zum nationalen Recht.

1 EU-Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestreitebare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte), COM/2020/842 final, 15. Dezember 2020 (nachf. DMA), S. 1.

2 Die quantitativen Kriterien des Art. 3 Abs. 2 DMA für einen Betreiber zentraler Plattformdienste umfassen a) einen EWR-Jahresumsatz von mind. 6,5 Mrd. EUR in den letzten drei Geschäftsjahren oder eine durchschnittliche

Marktkapitalisierung oder ein entsprechender Marktwert des Unternehmens, dem er angehört, im vergangenen Geschäftsjahr von mindestens 65 Mrd. EUR und dass er in mind. drei Mitgliedsstaaten einen zentralen Plattformdienst betreibt; b) wenn er einen zentralen Plattformdienst betreibt, der im vergangenen Geschäftsjahr mehr als 45 Mio. in der Union niedergelassene oder aufhältige monatlich aktive Endnutzer und mehr als 10000 in der Union niedergelassene jährlich aktive gewerbliche Nutzer hatte; c) wenn er die unter b) genannten Schwellenwerte in jedem der vergangenen drei Geschäftsjahre erreicht hat. Die qualitativen Kriterien des Art. 3 Abs. 6 DMA

für einen Betreiber zentraler Plattformdienste sind a) die Größe des Betreibers zentraler Plattformdienste; b) die Zahl der gewerblichen Nutzer; c) die Marktzutrittsschranken; d) die Skalen- und Verbundeffekte; e) die Bindung von gewerblichen Nutzern und Endnutzern; f) sonstige strukturelle Marktmerkmale.

3 Der Unterschied könnte beispielsweise in der (Nicht-) Erfassung von einfachen digitalen Plattformdiensten wie Hotelbuchungsportaldiensten, Musikstreamingdiensten etc. liegen.

4 Nach dem Bericht des EU-Parlament-Berichterstatters Andreas Schwab zum DMA (vgl. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-692792_EN.pdf) sollen Unternehmen „mindestens zwei zentrale Plattformdienste“ mit je 45 Millionen aktiven monatlichen Nutzern betreiben müssen, um als Gatekeeper zu gelten (Ökosystem-Kriterium).

5 Jacobides, M./Cennamo, C./Gawer, A., Towards a Theory of Ecosystems, *Strategic Management Journal* 39(8), 2018, S. 2255-2276.

6 Komplementarität in diesem Zusammenhang bedeutet, dass mindestens zwei Akteure oder Produkte/Dienste gemeinsam wirken müssen, um einen Nutzen bzw. Mehrwert zu erzielen. Um sich im Nutzen zu ergänzen, müssen diese Akteure oder Produkte/Dienste also aufeinander abgestimmt sein, da sie von den Nutzerinnen und Nutzern gemeinsam nachgefragt werden.

7 Easley, R./Guo, H./Krämer, J., From Net Neutrality to Data Neutrality: A Techno-Economic Framework and Research Agenda, *Information Systems Research* 29(2), 2018, S. 253-272.

8 Vgl. Erwägungsgründe 43 und 52 DMA. Eine problematische Doppelrolle kann im Einzelfall auch eine Mehrfachrolle beinhalten.

9 Eisenmann, T./Parker, G./Van Alstyne, M., Platform Envelopment, *Strategic Management Journal* 32(12), 2011, S. 1270-1285.

10 Der Indikator der „Multi-Plattform-Integration“ sollte in den Erwägungsgründen näher bestimmt werden. Die Doppelrolle wird in Erwägungsgrund 43 dargelegt.

11 Zudem bestünde ein gewisser Spielraum bei der Anpassung der Vermutungsschwellenwerte des Art. 3 Abs. 2 DMA, die - sofern geboten - auch abgesenkt werden könnten.

12 Krämer, J./Schnurr, D./Broughton Micova, S., The Role of Data for Digital Markets Contestability: Case Studies and Data Access Remedies, CERRE Report, September 2020.

13 Prüfer, J./Schottmüller, C., Competing with Big Data, erscheint in: *Journal of Industrial Economics*.

14 Krämer, J./Schnurr, D./Broughton Micova, S., The Role of Data for Digital Markets Contestability: Case Studies and Data Access Remedies, CERRE Report, September 2020.

15 De Streel u.a., Making the Digital Markets Act more resilient and effective, CERRE, 2021.; Die Umsetzungsmodalitäten sollten in den Erwägungsgründen, z. B. in den Erwägungsgründen 54 und 55, spezifiziert werden.

16 Das zeigt sich beispielsweise bei der Datenportabilität der DSGVO, da zwar der Datenexport durch viele Plattformdienste ermöglicht wird, allerdings der Datenimport technisch bei vielen Diensten nicht vorgesehen bzw. geregelt ist.

17 Vorstellbar wäre es, solche Verpflichtungen beispielsweise für nummern-unabhängige interpersonelle Kommunikationsdienste von Ökosystembetreibern anzuwenden. So könnte beispielsweise ein Gatekeeper-Messengerdienst dazu verpflichtet werden, Textnachrichten interoperabel zu anderen Messengerdiensten auszugestalten, sodass eine diensteübergreifende textbasierte Kommunikation ermöglicht würde.

18 Wie auch eine Untersuchung der britischen Wettbewerbsbehörde CMA zeigt, haben Voreinstellungen großen Einfluss auf den Wettbewerb und schränken die Verbraucherinnen und Verbraucher in ihrer Selbstbestimmtheit ein, welche Dienste sie nutzen möchten; vgl. Competition & Markets Authority, Online Platforms and Digital Advertising, Market Study Final Report, 2020.

19 EU-Kommission, Beschluss vom 18. Juli 2018, AT.40099 – Google Android.

Die Monopolkommission ist ein ständiges, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik, des Wettbewerbsrechts und der Regulierung berät. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen werden. Vorsitzender der Monopolkommission ist Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M.

KONTAKT

Monopolkommission
Kurt-Schumacher-Str. 8, 53113 Bonn
vorsitzender@monopolkommission.de
www.monopolkommission.de

➔ Abonnieren Sie den Policy Brief bequem über unseren Mail-Newsletter:
www.monopolkommission.de/newsletter