

Schwerpunktthema Kartellrecht

Adrian Schenk, Kathrin Gruber & Luisa Schmidt

Mit Prof. Dr. Knut Werner Lange und Dr. Dominik Welter haben sich zwei Experten dazu bereit erklärt, uns kartellrechtliche Fragestellungen aus juristischer und ökonomischer Perspektive zu beantworten. Besonders spannend waren für uns ihre Einschätzungen zu den aktuellen Entwicklungen der letzten Wochen und Monate in bestimmten Teilbereichen des Kartellrechts. So ist am 19.01.2021 die 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)¹ – dem wichtigsten Gesetz des deutschen Kartell- und Wettbewerbsrechts – in Kraft getreten. Ein maßgebliches Ziel der Novellierung ist die Begrenzung der Macht von großen Tech-Giganten, also vor allem der sogenannten GAFKA-Unternehmen Google, Amazon, Facebook und Apple. Dass diese Herausforderung nicht allein auf nationaler Ebene gelöst werden kann, zeigen zwei Entwürfe zu neuen Verordnungen der EU-Kommission vom 15.12.2020: Vorgestellt wurden der Digital Services Act (DSA)² und der Digital Markets Act (DMA)³. Während der DSA Regelungen zu verbesserter Transparenz und Verbraucherschutz umfasst, finden sich im DMA wettbewerbliche Verpflichtungen für Gatekeeper⁴, mit denen insbesondere große systemische Online-Plattformen gemeint sind. Deshalb war für uns der Digital Markets Act von größerem Interesse. Beide Entwürfe durchlaufen nun das ordentliche Gesetzgebungsverfahren der EU, wobei mit zahlreichen Änderungen zu rechnen ist. Neben Fragen zur GWB-Novelle und dem Digital Markets Act beinhalten die Interviews beispielsweise auch die Themen E-Mobility und die allgemeine Rolle des Staates im Kartellrecht. Parallel zu den Interviews finden Sie zu bestimmten Begriffen separate Erklärungen und zusätzliche Informationen.



Interview⁵ mit Prof. Dr. Knut Werner Lange⁶

BayZR: Guten Tag Herr Prof. Dr. Lange. Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit für dieses Interview nehmen. Uns interessieren verschiedene aktuelle Fragestellungen des Kartellrechts. Sie sind seit 2007 Inhaber des Lehrstuhls für Zivilrecht V an der Universität Bayreuth. Einer Ihrer Forschungsschwerpunkte ist das Kartellrecht. Daher unsere erste Frage: Was macht das Kartellrecht so spannend für Sie?

Prof. Dr. Lange: Das Kartellrecht macht mir deswegen so viel Spaß, weil es das wirtschaftsrechtliche Fach schlechthin ist. Hier geht es um das reale Handeln von Unternehmen, Kunden und Verbrauchern auf tatsächlich real existierenden Märkten. Es handelt sich zudem um ein extrem dynamisches Gebiet und die Bedeutung des Kartellrechts ist über die letzten Jahre kontinuierlich gewachsen. Kartelljuristen handeln gewissermaßen am Puls des Wirtschaftsgeschehens. Außerdem ist die Rechtsmaterie sehr fallgetrieben; das ist case-law. Zudem darf man nicht verschweigen: Beim Kartellrecht geht es immer um sehr viel.

¹ https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/19_01_2021_GWB-Novelle.html [28.03.2021].

² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-single-market-digital-services-digital> [28.03.2021].

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?qid=1608116887159&uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN> [28.03.2021].

⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_de#wie-geht-es-weiter [28.03.2021].

⁵ Das Interview wurde am 18.02.2021 geführt.

⁶ Lehrstuhl Zivilrecht V Universität Bayreuth.

BayZR: Sie erwähnten bereits die Dynamik des Rechtsgebiets. Am 19.01.2021 ist in Deutschland die 10. GWB-Novelle in Kraft getreten. Das maßgebliche Ziel ist die bessere Beherrschung von großen Plattformunternehmen. Wieso genau haben wir diese Reform überhaupt benötigt?

Prof. Dr. Lange: Der offizielle Anlass war der europäische Normgeber, denn man musste die ECN+-Richtlinie bis zum 04.02.2021 umsetzen. Die größere Aufmerksamkeit hat die 10. GWB-Novelle bekommen wegen der Änderung der digital economy. Der deutsche Gesetzgeber möchte, politisch ausgedrückt, den kartellrechtlichen Ordnungsrahmen neu zeichnen und vor allem hat er auch das Bundeskartellamt aufgerüstet. Damit hat er ein weiteres Instrument erschaffen, mit dessen Hilfe man den dynamischen Entwicklungen des Gebiets besser entsprechen kann. Ich meine die neue und möglicherweise zentrale Vorschrift: den § 19a GWB.⁷ Mit ihm soll es möglich sein, gegen Unternehmen mit „überragender marktübergreifender Bedeutung“ im Wettbewerb vorzugehen und diesen Verhaltens- und Unterlassungspflichten auferlegen zu können.

BayZR: Die angesprochenen Digital-Unternehmen gibt es nicht erst seit gestern. Deswegen fragen wir uns, ob die Novelle nicht zu spät kommt. Wäre ein früheres Eingreifen schon möglich und notwendig gewesen?

Prof. Dr. Lange: Ob man zu früh oder zu spät gehandelt hat, kann man nicht allgemeinverbindlich sagen. Der Gesetzgeber war bisher ja nicht ganz untätig: Im Juni 2017 erst durften wir die 9. GWB-Novellierung erleben, bei der zum ersten Mal der Ordnungsrahmen für die digitalisierte Wirtschaft verkündet wurde. Das, was wir jetzt bekommen, hatte man uns also schon vor drei Jahren versprochen. Da kann man jetzt sagen, entweder man hat damals den Mund ein wenig zu voll genommen und man hat die Entwicklung falsch eingeschätzt oder das Geschehen ist so dynamisch, dass der Gesetzgeber immer hinterher hängt. Das ist natürlich eine Frage der Perspektive. Aber Sie haben mit Ihrer Frage natürlich Recht: Die Tech-Unternehmen, um die es hier geht, sind inzwischen sehr marktmächtig geworden.

BayZR: Bei der „Bekämpfung“ der Marktmacht solcher Unternehmen stellt sich irgendwann die Frage, ob Deutschland so einen Alleingang überhaupt bewältigen kann und dafür generell der richtige Akteur

Plattform: Unter Plattformen sind aus ökonomischer Sicht Unternehmen zu verstehen, die bei einer wirtschaftlich relevanten Transaktion zwischen die Transaktionspartner geschaltet sind. Die Plattform steht also als Mittler zwischen zwei Nutzergruppen und erleichtert oder ermöglicht die Interaktion zwischen diesen.

(Weck, Fusionskontrolle in der digitalen Welt, NZKart 2015, S. 290 (291); Holzweber, Der Marktmachttransfer bei digitalen Plattformen, 2017, S. 21)

ECN+-Richtlinie: Dabei handelt es sich um die „Richtlinie zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes“ vom 11.12.2018.

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0001&from=de> [31.03.2021])

„Überragende marktübergreifende Bedeutung“ gem. § 19a GWB: Auf welche Unternehmen diese Beschreibung zutrifft, wird im Rahmen eines Feststellungsverfahrens vom Bundeskartellamt entschieden. Neben dem Kriterium der marktbeherrschenden Stellung auf einem oder mehreren Märkten sind weitere Indizien relevant – zum Beispiel die Finanzkraft des Unternehmens, sein Zugang zu sonstigen Ressourcen, die vertikale Integration und Tätigkeit auf miteinander verbundenen Märkten, sowie der Zugang zu wettbewerbsrelevanten Daten und Intermediationsmacht, vgl. § 19a I 2 GWB. Hier wird deutlich, dass diese Punkte nur auf einige wenige Unternehmen zutreffen – vor allem auf die GAFa-Unternehmen.

(Mäger, Die 10. GWB-Novelle: Eine Plattform gegen Big Tech?, NZKart 2020, 101 (101))

⁷ Link zum gesamten Gesetzesentwurf: http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/gesetzentwurf-gwb-digitalisierungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=6%20 [28.03.2021].

ist. Ein Blick ins EU-Recht zeigt, dass der europäische Normgeber ebenfalls tätig wurde: Am 15.12.2020 wurde die Verordnung zum Digital Markets Act aufgestellt. Gehen wir davon aus, dieser wird wie geplant in Kraft treten: Ist die EU damit der Regulierung großer Plattformunternehmen gewachsen?

Prof. Dr. Lange: Natürlich ist Deutschland nur ein Land unter vielen, insoweit ist der Blick nach Europa schon richtig. Der angesprochene DMA ist ein sehr umfangreiches Projekt. Mal angenommen das kommt so, gestatten Sie mir dazu eine kritische Bemerkung: Wir haben gerade erst gesehen, dass die Europäische Kommission bei der Impfstoffbeschaffung überfordert war. Nun kann man natürlich sagen, dass das nicht ihre Hauptaufgabe ist. Aber die Europäische Kommission hat auch in der Vergangenheit im Umgang mit den Digital-Unternehmen nicht immer ein glückliches Händchen gehabt. Ich erinnere nur an die Fusion Facebook-WhatsApp im Jahr 2014. Die hat die Kommission auch nicht verhindert. Und jetzt stellt sie sich hin und sagt, dass diese Tech-Giganten sogenannte Gatekeeper sind, die gebremst werden müssen. Dabei hatte sie eigentlich in der Vergangenheit schon Gelegenheit gehabt, um diese Entwicklung zu bremsen. Insofern weiß ich nicht, ob ein „Mehr“ an Rechten auch immer zu einem besseren Marktgeschehen führt. Meines Erachtens sollten sich die Mitgliedsstaaten Gedanken machen, wie viele Rechte sie an Brüssel abgeben und was sie lieber selber machen wollen.

BayZR: Nun zu einer etwas anderen Perspektive: Der Staat ist auf der einen Seite dafür zuständig Regeln aufzustellen. Auf der anderen Seite wurde kürzlich erst wieder deutlich, dass er selber Interesse daran hat, mit großen Plattformunternehmen zu interagieren: Das LG München hat es dem Bundesgesundheitsministerium untersagt, eine Kooperation mit Google einzugehen, um bei der Suche nach Krankheiten Infotexte des Ministeriums vor vielen anderen Internetseiten zu lesen.⁸ Wie beurteilen Sie generell die Rolle des Staates im Kartellrecht?

Prof. Dr. Lange: Das ist ein sehr sensibler Punkt, den Sie da ansprechen, der mich auch umtreibt. Wenn man sich anschaut, wie sich Deutschlands Wirtschaftspolitik in den letzten 20 Jahren entwickelt hat, kann man schon sagen, dass der marktwirtschaftliche Kompass etwas abhandengekommen ist. Die Regierungen unter Merkel sind eher durch eine stetige Zunahme der sogenannten Industriepolitik und einer

Gatekeeper: Nach der EU-Kommission sind die Gatekeeper-Kriterien erfüllt, wenn ein Unternehmen:

- eine starke wirtschaftliche Position mit erheblichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt innehat und in mehreren EU-Ländern aktiv ist,
- über eine starke Vermittlungsposition verfügt, d.h. eine große Nutzerbasis mit einer großen Anzahl von Unternehmen verbindet,
- eine gefestigte und dauerhafte Marktstellung hat (oder bald haben wird), d.h. langfristig stabil ist.

(https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_de#was-ist-ein-gatekeeper [31.03.2021])

Missbrauchskontrolle und Fusionskontrolle:

Die Missbrauchskontrolle des Bundeskartellamts soll verhindern, dass Unternehmen oder Gruppen von Unternehmen, die eine marktbeherrschende Stellung einnehmen, diese Marktmacht missbrauchen, etwa durch überhöhte Preise, Behinderung von Wettbewerbern oder Ausbeutung von Lieferanten. Die Fusionskontrolle des Bundeskartellamts soll hingegen verhindern, dass bei Unternehmenszusammenschlüssen marktbeherrschende Stellungen entstehen. Werden festgelegte Größen überschritten, etwa in Bezug auf Beschäftigungszahlen oder Marktanteile, so muss die Fusion beim Bundeskartellamt angemeldet werden.

(www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/20124/missbrauchsaufsicht [31.03.2021]; www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19365/fusionskontrolle [31.03.2021])

⁸ <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/lg-muenchen-i-37o1572120-37o1752020-netdoktor-bundesgesundheitsministerium-google-suche-kartellverstoess-keine-zusammenarbeit/> [28.03.2021].

immer ausgreifenderen Regulierung gekennzeichnet. Es ist schon merkwürdig, wenn man auf der einen Seite Google als Gatekeeper ansieht, den man unbedingt einhegen und eingrenzen muss, und auf der anderen Seite mit diesem Unternehmen kooperiert. Das passt nicht so ganz zusammen finde ich. Es gibt mehrere Beispiele an denen deutlich wird, dass der Staat immer mehr die Tendenz hat, Wettbewerb dort nicht mehr zuzulassen, wo ihm das opportun erscheint und er eigene Interessen verfolgt. Das hat man etwa bei der Wasserwirtschaft, der Holzvermarktung und jetzt ganz aktuell bei der Einschränkung von Zusammenschlüssen von Krankenhäusern gesehen. Es verfestigt sich der Eindruck, der Staat misstraut dem Wettbewerb und setzt mehr auf geplante, gelenkte Industriepolitik. Pikant ist auch, dass sich die öffentliche Hand der Missbrauchskontrolle entzogen hat. Hier wird dem Bürger der Schutz vorenthalten, den man bei privaten Unternehmen immer rigider einfordert.

Monopolartige Struktur: Ein Monopol stellt eine Marktform dar, bei der auf der Angebotsseite nur ein Anbieter (Monopolist) vielen kleinen Nachfragern gegenübersteht (Angebotsmonopol). Eine monopolartige Struktur ist also eine „Vorstufe“ zum vollwertigen Monopol.

(www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/20137/monopol [01.04.2021])

BayZR: Zum Abschluss würden wir gerne auf Ihre derzeitige Forschung zu sprechen kommen. Sie und Ihre Mitarbeiter am Lehrstuhl beschäftigen sich aktuell mit kartellrechtlichen Fragestellungen im Bereich der E-Mobility. Können Sie näher erklären, mit welchen Problemen sich die Rechtswissenschaft hier befassen muss?

Prof. Dr. Lange: Das Thema Elektromobilität ist nicht nur mit Blick auf den Klimawandel von Bedeutung, sondern berührt auch den Kartellrechtler. Das Thema zeigt auch ganz gut, warum das Kartellrecht ein stets aktuelles und auch spannendes Gebiet ist. Wir befinden uns momentan in einer recht frühen Marktphase und wissen, dass die Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge gewissermaßen ein Nadelöhr ist mit Blick auf eine flächendeckende Durchsetzung der E-Mobility. Mit anderen Worten: Der Aufbau einer flächendeckenden E-Ladeinfrastruktur ist die Schlüsselvoraussetzung für den Erfolg der Elektromobilität in Deutschland, aber auch in Europa. Das Bundeskartellamt hat also gut daran getan, schon frühzeitig mit der Sektoruntersuchung eine Art fact-finding zu betreiben, um gewissermaßen das Entstehen monopolartiger Strukturen von Anfang an zu unterbinden. Wir untersuchen am Lehrstuhl diese Fragen ebenso, wie das damit verbundene Konsumentenverhalten im Rahmen einer Doktorarbeit.



Interview⁹ mit Dr. Dominik Welter¹⁰

BayZR: Guten Tag Herr Dr. Welter. Wir bedanken uns ganz herzlich, dass Sie sich bereit erklärt haben, mit uns ein Interview zu ökonomischen Fragestellungen des Kartellrechts zu führen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Fragen zu digitalen Plattformen. Zunächst interessiert uns allerdings, wo Ihre Forschungs- und Lehrschwerpunkte liegen.

Dr. Welter: Vielen Dank für die Einladung. In meiner Forschung beschäftige ich mich hauptsächlich mit der ökonomischen Analyse von privater Kartellrechtsdurchsetzung. Im letzten Jahr habe ich meine Dissertation mit dem Titel „Essays on Private Antitrust Enforcement“ abgeschlossen. An der Universität Bayreuth bin ich unter anderem an den Veranstaltungen Wettbewerbstheorie und -politik sowie Industrieökonomik beteiligt.

⁹ Das Interview wurde am 24.02.2021 geführt.

¹⁰ Lehrstuhl VWL IV Universität Bayreuth.

Das Themenfeld „Plattformökonomie“ wird bei uns vor allem in dem „Hauptseminar zur angewandten Wettbewerbspolitik“ behandelt. Einige Themenfelder eignen sich auch gut als Abschlussarbeit für engagierte Studentinnen und Studenten der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften.

BayZR: Mit dem Digital Markets Act plant die europäische Kommission bestimmte große Online-Plattformen, die sogenannten Gatekeeper, an besondere Verhaltensregeln zu binden. Warum sind diese Unternehmen wettbewerbsökonomisch überhaupt so „gefährlich“?

Dr. Welter: Zuerst muss man sich überlegen, was digitale Plattformmärkte auszeichnet. Ein wesentlicher Aspekt dabei sind hohe Skaleneffekte – das bedeutet, für einen zusätzlichen Nutzer fallen nur sehr geringe zusätzliche Kosten an. Das führt dazu, dass große Unternehmen sehr effizient arbeiten. Ein weiterer Aspekt sind Netzwerkeffekte. Diese sind zu unterscheiden in direkte und indirekte Netzwerkeffekte. Ein direkter Netzwerkeffekt liegt vor, wenn der Nutzen der Konsumenten unmittelbar in Abhängigkeit von der Anzahl der weiteren Nutzer steht. Ein Beispiel: Je mehr Ihrer Freunde auf Facebook sind, desto besser ist das für Sie. Als indirekter Netzwerkeffekt bezeichnet man den Einfluss von unterschiedlichen Marktseiten. Wenn ein Anbieter auf Facebook wirbt, dann steigt sein Nutzen, je mehr User Facebook hat. Hinzu kommt noch, dass große Plattformen sehr viel schneller wachsen können als kleine Plattformen, zum Beispiel auf Grund von Lock-in-Effekten. Diese Aspekte führen dazu, dass es vorteilhaft sein kann, wenn nur eine Plattform am Markt existiert.

Das sich etablierte Unternehmen verfügt oftmals über ein gewisses Level an Marktmacht. Besonders problematisch kann dies auf vertikal integrierten Märkten werden oder wenn es dem dominanten Unternehmen gelingt, seine Marktmacht auf weitere Märkte auszuweiten. Nehmen wir zum Beispiel einen vertikal integrierten Markt an: Ein vorgelagertes Unternehmen A betreibt einen App Store. In diesem sind Apps des Unternehmens A, wie auch Apps des Unternehmens B verfügbar. Nehmen wir nun zusätzlich an, dass Unternehmen A im Besitz eines Datensatzes ist, der das Kaufverhalten seiner Nutzer abbildet. Wenn Unternehmen B nicht Zugang zu diesem Datensatz erhält, wird dessen App kaum konkurrenzfähig mit der von Unternehmen A sein. Unternehmen A hält somit eine „essential facility“. Unabhängig davon wie innovativ oder effizient Unternehmen B ist, wird es nicht gegen Unternehmen A konkurrenzfähig sein. Dies kann zu einer schlechteren Produktqualität oder zu höheren Preisen für die Konsumenten führen. Dementsprechend muss ein Marktumfeld geschaffen werden, das einem effizienten Unternehmen den Marktzugang ermöglicht.

Lock-in-Effekt: Ein Lock-in-Effekt liegt vor, wenn Nutzer aufgrund von Entscheidungen, die sie in der Vergangenheit getroffen haben, nicht zu einem neuen Netzwerk wechseln, wobei insbesondere Wechselkosten eine Rolle spielen.

(Auer-Reinsdorff/Conrad/Conrad/Licht, Handbuch IT- und Datenschutzrecht, 2019, § 39 Rn. 475)

Vertikale und horizontale Märkte: Horizontale Märkte sind solche, auf denen Unternehmen der gleichen Wirtschaftsstufe als tatsächliche oder potenzielle Konkurrenten auf demselben relevanten Markt tätig sind.

Beispiel: Verarbeiter A und Verarbeiter B werden beide von dem gleichen Bergwerk beliefert und bilden zu zweit einen horizontalen Markt.

Auf vertikalen Märkten sind die beteiligten Unternehmen auf verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette und stehen in einer aktuellen oder potenziellen Lieferanten-Kunden-Beziehung.

Beispiel: Das Bergwerk beliefert Verarbeiter A, der den Rohstoff an das Unternehmen A liefert. Damit stehen das Bergwerk, der Verarbeiter sowie das Unternehmen in einer vertikalen Beziehung.

(Immenga/Mestmäcker/Zimmer, Wettbewerbsrecht Bd. 1 – Kommentar zum Europäischen Kartellrecht, 6. Aufl. 2019, AEUV Art. 101 I Rn. 208; Wiedemann/Steinvorth, Handbuch des Kartellrechts, 4. Aufl. 2020, § 20 Rn. 141)

BayZR: Am DMA und dem neuen § 19a GWB ist besonders auffällig, dass anders als sonst im Kartellrecht nicht die Verfolgung vergangener Vergehen bezweckt wird, sondern eine Ex-ante-Regulierung erfolgen soll. Könnte man im Hinblick auf die Plattformökonomie also bereits davon sprechen, dass ein fairer Wettbewerb nicht mehr möglich ist und deshalb der freie Markt versagt hat? Oder was macht eine solche Marktregulierung notwendig?

Dr. Welter: Was bedeutet Marktversagen? Hier unterscheiden sich die Meinungen, aber in meinen Augen sollte sich Marktversagen am Marktergebnis orientieren. Aus den Gründen, die ich gerade genannt habe, ist es gar nicht so einfach dagegen zu argumentieren, dass es nur eine Plattform am Markt geben sollte: Es gibt Skaleneffekte, es gibt Netzwerkeffekte, es gibt Größenvorteile. Ein Marktumfeld, bei dem Produzenten nur sehr geringe zusätzliche Kosten für einen weiteren Nutzer entstehen, wird in der Ökonomie als natürliches Monopol bezeichnet. In diesem Marktumfeld ist es produktiv effizient, wenn nur ein Unternehmen am Markt agiert. Pauschal würde ich bei Plattformmärkten somit nicht von Marktversagen sprechen, da es nicht zwangsläufig besser sein muss, wenn mehr als ein Unternehmen am Markt agiert.

Somit stellt sich die Frage, ob in diesen Märkten Wettbewerbspolitik oder Regulierung das richtige Mittel ist. Wettbewerbspolitik findet auf Märkten Anwendung, auf denen Wettbewerb grundsätzlich möglich ist. Regulierung dort, wo Wettbewerb nicht möglich ist. In einigen Bereichen der Plattformökonomie befinden wir uns in Märkten, in denen Wettbewerb nicht mehr möglich ist, da sie die Faktoren eines natürlichen Monopols aufweisen. Somit ist es konsequent, dass durch Marktregulierung in die Märkte eingegriffen wird. Es stellt sich etwa die Frage, wie der Netzzugang für effiziente Drittanbieter ermöglicht werden kann. Dies sind allerdings Problemfelder, die aus analogen Märkten bekannt sind.

BayZR: Könnte Ihrer Einschätzung nach eine solche Regulierung im Vorfeld Auswirkungen auf die Innovationstätigkeit der Unternehmen in der EU haben? Würde sich die EU durch eine „Überregulierung“ aus Unternehmenssicht möglicherweise als Standort uninteressant machen?

Dr. Welter: Betrachten wir zunächst den DMA. Dort sehe ich es eher als unwahrscheinlich, dass dieser negative Auswirkungen auf die Innovationstätigkeit der Unternehmen haben wird. Zentrales Ziel des DMAs ist die Schaffung eines innovationsfreundlichen Umfelds, indem Markteintrittsbarrieren abgebaut werden. Durch den steigenden Wettbewerb kann es zu einem höheren Innovationsanreiz kommen. Zusätzlich ist festzuhalten, dass der DMA für jeden Plattformbetreiber in der EU bindend ist, unabhängig davon, ob er seinen Firmensitz in der EU hat, oder nicht. Innovationshemmend könnte sich allerdings auswirken, dass der DMA nicht regelt, wie sich die innovierende Firma die potenziellen Gewinne aneignen kann. Zusätzlich könnte es sich innovationshemmend auswirken, wenn lange Unsicherheit darüber besteht, wie einzelne Regeln des DMAs ausgelegt werden.

Abgesehen vom DMA könnte es natürlich sein, dass manche Innovationen an der EU vorbeigehen. Überlegen wir uns, was bereits technisch alles möglich ist – etwa eine Gesichtserkennung an öffentlichen Plätzen, die zum Beispiel in China schon durchgeführt wird. Die Frage ist, möchten wir eine solche Gesichtserkennung in Deutschland? Hier steht dann nicht der DMA im Vordergrund, sondern die DSGVO, also unsere Datenschutzprinzipien. Das könnte Innovation entgegenstehen, allerdings politisch gewollt. Die Mehrheit der Deutschen würde wahrscheinlich sagen, sie möchte nicht am Bahnhof von der Gesichtserkennungssoftware erkannt werden – auch wenn dies technisch funktioniert und viele weitere Innovationen damit einhergehen würden.

BayZR: Zuletzt interessiert uns ein Blick auf die Zukunft: Wie wird Ihrer Ansicht nach der Digitalmarkt in Europa reagieren, wenn der DMA tatsächlich durchgesetzt wird?

Dr. Welter: Es gibt kaum einen Markt, der so dynamisch und innovativ ist wie die digitale Plattformökonomie. Wovon ich also fest ausgehe, ist, dass der DMA mehrfach angepasst werden muss. Es wird in den nächsten Jahren zahlreiche Marktuntersuchungen geben, bei denen neue Erkenntnisse zutage kommen. Die ökonomische Literatur wächst in diesem Bereich ebenfalls schnell. Wie ich bereits gesagt habe, kann es aus ökonomischer Sicht durchaus sinnvoll sein, dass es nur eine Plattform am Markt gibt. Problematisch wird dies vor allem, wenn es um vertikal integrierte Märkte geht, oder wenn es zu einer horizontalen Ausweitung der Marktmacht kommt. Ich finde, hier geht der DMA in die richtige Richtung und versucht, eben diese Märkte bestreitbar zu machen.

Viele andere Länder, wie die USA, Kanada und auch Australien diskutieren aktuell ähnliche Regulierungsvorschläge. Wie diese Vorschläge letztendlich umgesetzt werden, hängt natürlich auch von dem Verhalten der Plattformbetreiber ab. Dass sich Facebook nicht einfach ein Zahlensystem für Beiträge, die auf Facebook veröffentlicht werden, diktieren lässt, hat sich erst kürzlich in Australien gezeigt.¹¹ Zudem kann ich mir gut vorstellen, dass es weitere bedeutende Innovationen auf diesen Märkten geben wird, die es den Plattformbetreibern ermöglichen werden, ihr Businessmodell weiter auszubauen. Somit wird es in meinen Augen in Zukunft häufiger zu Auseinandersetzungen zwischen den Plattformbetreibern und den Behörden kommen, die diese regulieren wollen. Um sinnvolle Regulierungsvorschläge einzubringen, ist noch viel Forschungsarbeit auf ökonomischer, wie auch auf juristischer Seite notwendig. Die Universität Bayreuth trägt hier ihren Anteil bei.

¹¹ <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/digitec/facebook-gegen-australien-waffenstillstand-zwischen-zuckerberg-und-murdoch-17247276.html> [28.03.2021].