



NRW.Diskussion.Online: Digital Services Act & Digital Markets Act *Bessere Regeln für digitale Plattformen? – Veranstaltung des MWIDE NRW*

Am 14.01.2021 diskutierte Prof. Dr. Andreas Pinkwart, Minister für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (MWIDE NRW), mit Christiane Canenbley von der Europäischen Kommission, MdEP Axel Vos (EVP) und Prof. Dr. Justus Haucap von der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf die Vorschläge der Kommission zu dem Digital Services Act (DSA, Gesetz über digitale Dienste) und dem Digital Markets Act (DMA, Gesetz über digitale Märkte), welche am 15.12.2020 vorgelegt wurden (vgl. EU-Wochenbericht Nr. 44-2020 vom 21.12.2020).

Keynote

In ihrer Keynote stellte Christiane Canenbley, die stellvertretende Kabinettschefin der Exekutiv-Vizepräsidentin Margrethe Vestager, die zentralen Bausteine der beiden Verordnungsvorschläge vor. Wie zuvor auch Minister Pinkwart in seinen einleitenden Ausführungen verwies Canenbley dabei auch auf die besondere Aufmerksamkeit für Digitalisierung und die Rolle von Plattformen im Hinblick auf die Coronakrise sowie im Anschluss an die Ereignisse in den USA am 06.01.2021. Zur grundsätzlichen Einordnung verglich sie – entsprechend der Erwägungen von Exekutiv-Vizepräsidentin Vestager – die vorgelegten Vorschläge mit Verkehrsregeln, welche seit ihrer Einführung nicht zu einem Ende des Verkehrsflusses geführt hätten.

Beim DSA als zentraler Regelung für alle Anbieter digitaler Dienste erwähnte sie u.a. die Absicht zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher – insb. im Hinblick auf gefälschte Produkte – und damit verbundene Regelungen wie die Nachverfolgbarkeit gewerblicher Nutzer oder Beschwerdemöglichkeiten und Verfahren bzgl. illegaler Inhalte und deren Entfernung. Hinsichtlich der entsprechenden Pflichten hob sie die Abstufung nach Art der Dienstleistung sowie der Größe des Anbieters hervor. Zudem nannte sie u.a. das Erfordernis einer Kontaktstelle innerhalb der Europäischen Union sowie Transparenzpflichten als weitere wichtige Bestandteile.

Diese Transparenzpflichten spielen laut Canenbley insb. bei sehr großen Plattformen eine Rolle, denen entsprechende Vorgaben in besonderem Maß gemacht werden. Hierbei hob sie die Transparenz bei Empfehlungssystemen oder Werbung sowie zu Forschungszwecken hervor. Außerdem erwartet sie Verbesserungen durch angepasste Durchsetzungs- und Koordinierungsmechanismen, wobei unter Beibehaltung der grundsätzlichen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten auch Eingriffsmöglichkeiten der Kommission bei größeren Plattformen gegeben seien.

Canenbley unterstrich außerdem das große Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen innerhalb der Europäischen Union. Während es großen Plattformen nicht schwerfalle, unterschiedliche Rechtssysteme und deren Anforderungen zu meistern, sei dies für kleinere Unternehmen und innovative Start-ups schwieriger. Ein harmonisiertes System solle daher zu Innovationen in dem Bereich beitragen.

Beim DMA – einer Regelung für einen Teilbereich der Plattformen – liege der Fokus auf den sog. Gatekeepern. Dabei handle es sich um Plattformen, die nicht allein aufgrund ihrer Größe in den Anwendungsbereich fallen sollen. Vielmehr gehe es um solche Plattformen, die so groß geworden seien, dass sie ihre eigenen Regeln aufstellen können und damit Wettbewerb und Innovation beeinträchtigen. Die Regeln seien nicht auf die Verhinderung von Gatekeepern, sondern die Beibehaltung und Eröffnung von Zugängen auf entsprechende Marktbereiche ausgerichtet.

Der Vorschlag zum DMA enthalte daher Rechte und Pflichten für Gatekeeper. Canenbley nannte als Beispiele die Vermeidung von Selbstbevorzugung oder von dem Zwang zur Nutzung der Dienste der Plattformen sowie den Umgang mit Daten von Drittanbietern durch die Gatekeeper. Auf der Grundlage



des DMA solle man außerdem die Marktentwicklungen in besonderer Weise verfolgen können und so Auswirkungen auf den Wettbewerb zuvorkommen können.

Diskussion

In der anschließenden Podiumsdiskussion legten neben Minister Pinkwart der rechtspolitische Sprecher der EVP-Fraktion MdEP Voss und Prof. Haucap, der Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), ihre ersten Bewertungen der vorgelegten Vorschläge dar.

Minister Pinkwart verwies auf das große Interesse an dem Thema, welches auch Digital-Gipfel der Bundesregierung in 2019 in Dortmund in großen Teilen bestimmte, und die mit der Plattformökonomie verbundenen Besonderheiten und Potentiale. Er begrüßte – unter Verweis auf die erforderliche Diskussion im Detail – die Vorlage der Vorschläge für Plattformen zur Vermeidung von negativen Auswirkungen. Allerdings mahnte er auch an, dass man eine Überregulierung mit Folgen für die Entfaltung von KMU und Start-ups vermeiden müsse. Insb. im B2B-Bereich sehe man für Europa nämlich großes Potential, welches nicht durch solche Regelungswerke gehemmt werden solle. Leitplanken für fairen Wettbewerb seien aber erforderlich.

Strenge Regelungen für marktmächtige Unternehmen kenne man laut Pinkwart aus anderen Bereichen (z.B. Energiesektor) und dort habe man zu weitreichenden Maßnahmen wie der von Netz und Vertrieb greifen müssen. Bei Plattformen seien z.B. der Zugang zu Daten für die Anbieter auf Plattformen oder die Vermeidung der Selbstbevorzugung bei Rankings wichtige Regelungsbereiche. Würden derartige Regelungen nicht eingehalten, müsse man weitergehende Schritte wie die Bereitstellung der Plattform gegen Entgelt ohne eigene Möglichkeit für ein Angebot durch den Plattformbetreiber auf der Plattform diskutieren. Außerdem seien Transparenzpflichten zu Algorithmen oder dem Umgang mit Daten wichtig – auch um Akzeptanz für die Plattformökonomie zu steigern.

Aus Sicht von Prof. Haucap handelt es sich bei dem Vorschlag zum DMA um einen Meilenstein, welche insb. den Vorwurf langwieriger Verfahren im Kartellrecht adressiere. Mit der Definition von Gatekeepern und der Vorgabe von Rechten und Pflichten spare man sich die ansonsten erforderlichen Schritte der Missbrauchskontrolle im Kartellrecht. Allerdings äußerte er gewisse Zweifel an den vorgeschlagenen Vorgaben zur Einordnung von Gatekeepern, da nach dem Vorschlag auch Plattformen wie Zalando oder SAP als solche Plattformen einzuordnen seien. Er sprach sich daher für eine differenzierte Sichtweise und die Ansätze des am Vormittag desselben Tages im Plenum des Bundestages behandelte GWB-Digitalisierungsgesetz aus.

MdEP Voss hätte sich die Vorlage der Vorschläge zu einem deutlich früheren Zeitpunkt – also bereits vor Jahren – gewünscht und mahnte einen strategischen Überbau im Umgang mit den globalen Herausforderungen der digitalen Welt an. Die nun vorgelegten Regelungen seien aber ein Ausdruck von Souveränität, welche aufgrund eines Marktversagens im Bereich der Plattformen dringend erforderlich seien. Die Vermeidung von Selbstbevorzugung, die Gewährleistung von Interoperabilität, der Zugang zu wettbewerbsrelevanten Daten und der Erwerb von Start-ups durch große Plattformen seien Regelungsbereiche, die adressiert werden müssten. Im Hinblick auf den strategischen Überbau verwies Frau Canenbley auf weitere Vorschläge zu Rechtsakten im Bereich der Künstlichen Intelligenz und zu Daten, welche für dieses Jahr noch vorgesehen seien. Ergänzt würde der regulatorische Rahmen durch andere Maßnahmen wie die europäischen Programme.

Interaktiver Teil mit Fragen der Zuschauerinnen und Zuschauer

Im interaktiven Teil der Veranstaltung stellte Canenbley klar, dass der Sitz der Plattform für die Anwendung der Regelwerke unbeachtlich sei. Jeder Anbieter von digitalen Diensten innerhalb der Europäischen Union habe die entsprechenden Regelungen zu beachten. Dazu zähle auch die Benennung eines rechtlichen Vertreters („legal representative“) innerhalb der Europäischen Union.



Ein weiteres Thema war im interaktiven Teil die Durchsetzung der Vorschriften, da für große Plattformen die Geldbußen bisher wenig abschreckende Wirkung gezeigt hätten. Prof. Haucap verwies auf die Durchsetzungsbefugnisse für die Kommission im DMA sowie die Möglichkeit der Hinzuziehung von Experten zur Bestimmung bestimmter Sachverhalte (z.B. Einschätzung der Selbstbevorzugung durch

einen Algorithmus). Canenbley ergänzte für den DSA die entsprechenden Mechanismen zur Behebung von rechtswidrigen Zuständen sowie das System der sog. trusted flagger hin.

Auf die Frage zur Einordnung der Sperrung der Accounts von Präsident Donald Trump im interaktiven Teil verwies MdEP Voss auf die damit verbundenen Herausforderungen hin. Während der DSA gewisse Regelungen für illegale Inhalte enthalte, müsse man bei derartigen Fragen für die Reaktion auf gewisse (Meinungs-)Äußerungen auf weitere – bereits angekündigte – Vorschläge warten. Die Fokussierung auf illegale Inhalte unterstrich Canenbley und verwies auf einen ausdrücklichen Verzicht zur Regelung von schädlichen Inhalten. Sie führte zudem die Vorgaben zu Risikobewertungen oder auch Widerspruchsregelungen im Falle der Löschung von Inhalten an. Sie kündigte außerdem Vorschläge zur Behandlung von politischer Werbung an.

Weitere Fragerunde

In einer weiteren Fragerunde äußerten sich Prof. Haucap und Frau Canenbley zum Zugang zu Daten und deren Bedeutung für den Wettbewerb sowie den damit verbundenen Regelungen in den Vorschlägen. Canenbley unterstrich dabei, dass die Kommission keine Absicht zum Eingriff in Geschäftsmodelle habe. Allerdings wolle man in besonderem Maß für Transparenz sorgen und den Gatekeepern eine unzulässige Nutzung von Daten der Drittanbieter untersagen. MdEP Voss äußerte im Hinblick auf den abgefragten Zeithorizont, die Hoffnung auf einen zügigen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens durch Rat der EU und Europäisches Parlament.

Abschluss

Abgerundet wurde die Veranstaltung durch eine Schlussrunde sowie abschließende Ausführungen von Dr. Tobias Traupel, Abteilungsleiter „Europa und Recht“ im MWIDE NRW.

Weiterführende Informationen:

Aufzeichnung der Veranstaltung auf dem youtube-Kanal der Landesvertretung

<https://youtu.be/cppEyC9UTag>