



Brüssel, den 15.12.2020  
SWD(2020) 364 final

## **Gesetz über digitale Märkte**

### **ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

*Begleitunterlage zum*

**Vorschlag für eine**

### **VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über bestreitbare und faire digitale Märkte (Gesetz über digitale Märkte)**

{COM(2020) 842 final} - {SEC(2020) 437 final} - {SWD(2020) 363 final}

## Zusammenfassung der

**Folgenabschätzung zum Gesetz über digitale Märkte:** Rechtsetzungsinitiative zur Gewährleistung eines wettbewerbsbestimmten Binnenmarkts für digitale Dienste und insbesondere fairer und bestreitbarer Plattformmärkte<sup>1</sup>.

### A. Handlungsbedarf

#### Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

**Auf den digitalen Märkten** haben sich einige wenige Online-Plattformen, die oftmals über eigene Ökosysteme verfügen, zu den wichtigsten Strukturelementen der heutigen digitalen Wirtschaft entwickelt, über die der Großteil der Transaktionen zwischen Verbrauchern und Unternehmen vermittelt wird. Diese **Gatekeeper-Plattformen** haben erheblichen Einfluss, weil sie den Zugang zu den digitalen Märkten kontrollieren und eine gefestigte Stellung auf diesen Märkten innehaben.

Im Zuge der Herausbildung der Gatekeeper-Plattformen sind drei Hauptprobleme entstanden: i) **geringe Bestreitbarkeit** der Plattformmärkte und geringer Wettbewerb auf den Plattformmärkten, ii) **unlautere Geschäftspraktiken** gegenüber gewerblichen Nutzern und iii) **fragmentierte Regulierung und Aufsicht** über die betreffenden Marktteilnehmer.

Da diese Probleme auf Marktversagen zurückzuführen sind, ist keine Selbstkorrektur zu erwarten. Aufgrund der Merkmale digitaler Märkte können sich die **Zutrittsschranken zu den Gatekeeper-Märkten** weiter erhöhen. Die Geschäftsbeziehungen zeichnen sich durch eine besonders starke **Abhängigkeit und eine ungleiche Verteilung der Verhandlungsmacht** aus. Darüber hinaus werden in der EU verschiedene nationale Vorschriften erlassen, um einigen der festgestellten Probleme zu begegnen, was zu einer **fragmentierten Regulierung und Aufsicht** führt.

Die Probleme untergraben den Wettbewerb und die Bestreitbarkeit des Marktes, was zu **ineffizienten Marktergebnissen** in Form höherer Preise, geringerer Qualität sowie weniger Auswahl und Innovation zum Nachteil der europäischen Verbraucher führt. In Anbetracht des Marktvolumens der digitalen Wirtschaft (schätzungsweise zwischen 4,5 % und 15,5 % des weltweiten BIP im Jahr 2019) und der wichtigen Rolle der Plattformen auf den digitalen Märkten müssen diese Probleme dringend angegangen werden.

#### Was soll erreicht werden?

Das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes durch Förderung eines wirksamen Wettbewerbs auf den digitalen Märkten und insbesondere von Rahmenbedingungen für Online-Plattformen, die faire und bestreitbare Märkte gewährleisten.

#### Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Die Mitgliedstaaten erwägen in zunehmendem Maße, nationale Maßnahmen zu erlassen, um den festgestellten Problemen zu begegnen. Dies würde zu einer Diversifizierung der Vorschriften in der EU führen. Eine solche Fragmentierung wiederum würde die Expansion von Start-ups und kleineren Unternehmen sowie ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den digitalen Märkten gefährden.

### B. Lösungen

#### Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt?

Die Wahl der Optionen wird durch **vier Schlüsselparameter** bestimmt: die Abgrenzung des Anwendungsbereichs, die Verpflichtungen in Bezug auf unlautere Geschäftspraktiken, die Schnelligkeit und Flexibilität der Architektur und den Durchsetzungsrahmen.

**Option 1** ist ein **nichtdynamisches Instrument** mit **unmittelbar anwendbaren Verpflichtungen** zur Bekämpfung **klar definierter unlauterer Praktiken** von Gatekeepern in Bezug auf **bestimmte zentrale Plattformdienste**. Für diese Option werden zwei Unteroptionen hinsichtlich des Anwendungsbereichs auf der Grundlage **ausschließlich quantitativer Schwellenwerte** vorgestellt. Unteroption 1 sieht einen hohen

<sup>1</sup> Die Initiative umfasst zwei Gesetzentwürfe und zwei öffentliche Konsultationen in Bezug auf i) das Paket zum Gesetz über digitale Dienste: Ex-ante-Regulierungsinstrument für sehr große Online-Plattformen, die als Gatekeeper fungieren; und ii) das neue Wettbewerbsinstrument.

Schwellenwert vor und Unteroption 1.B einen niedrigeren.

**Option 2** ist ein **halbflexibles Instrument**, das eine Reihe **unmittelbar anwendbarer Verpflichtungen** und **andere Verpflichtungen mit einem Regulierungsdialog**, einem Mechanismus zur **Aktualisierung der Praktiken** und einem Mechanismus zur **Ermittlung neuer Gatekeeper**-Unternehmen verbindet. Für diese Option werden zwei Unteroptionen hinsichtlich des Anwendungsbereichs auf der Grundlage **quantitativer Schwellenwerte und qualitativer Benennungskriterien** vorgestellt. Unteroption 2.A sieht einen hohen Schwellenwert vor und Unteroption 2.B einen niedrigeren, jeweils kombiniert mit qualitativen Benennungskriterien.

**Option 3** ist ein **vollkommen flexibles Instrument**, das einen **dynamischen Aktualisierungsmechanismus** umfasst, durch den **weitere zentrale Plattformdienste** und **zusätzliche Verpflichtungen einbezogen** werden können, wenn sich dies im Rahmen einer Marktuntersuchung als angemessen und gerechtfertigt erweist. Bei dieser Option wird der Anwendungsbereich **ausschließlich anhand qualitativer Schwellenwerte** abgegrenzt.

Die **bevorzugte Option** ist Option 2, da sie für die gravierendsten Praktiken ein rechtzeitiges Eingreifen und für Maßnahmen, die einer weiteren Anpassung und Spezifizierung bedürfen, einen stufenweisen Ansatz vorsieht. Außerdem sieht sie Möglichkeiten vor, neu auftretenden unlauteren Praktiken und Marktversagen im Zusammenhang mit Gatekeepern, die in naher Zukunft eine gefestigte Position erlangen könnten, zu begegnen, sodass in einem sich dynamisch wandelnden digitalen Umfeld Marktversagen behoben werden kann.

#### **Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?**

Ex-ante-Vorschriften in Bezug auf digitale Gatekeeper werden allgemein unterstützt, wobei eine Mehrheit der Interessenträger für die Bestimmung des Begriffs „Gatekeeper“ eine Kombination aus quantitativen und qualitativen Kriterien befürwortet.

#### **C. Auswirkungen der bevorzugten Option**

##### **Worin besteht der Nutzen der bevorzugten Option?**

Die bevorzugte Option wird die Bestreitbarkeit der digitalen Märkte erhöhen und es den Unternehmen erleichtern, Hindernisse zu überwinden, die aus Marktversagen oder unlauteren Geschäftspraktiken der Gatekeepern resultieren. Mit dieser Option wird eine derzeit bestehende Regulierungslücke durch eine maßgeschneiderte Lösung geschlossen. Dadurch wird die Entstehung alternativer Plattformen gefördert, die hochwertige innovative Produkte und Dienstleistungen zu erschwinglichen Preisen anbieten könnten. Die bevorzugte Option wird zu einem Anstieg der jährlichen Konsumentenrente um schätzungsweise 13 Mrd. EUR führen. Außerdem wird mit einer deutlichen Verringerung der Fragmentierung des Binnenmarkts und einer entsprechenden Freisetzung des Wachstumspotenzials des digitalen Binnenmarkts gerechnet.

##### **Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?**

Aufgrund der geplanten neuen Vorschriften fallen in erster Linie Befolgungskosten für die Gatekeeper an. Auch Unternehmen, die keine Gatekeeper-Plattformen betreiben, können durch die Beantwortung von Auskunftersuchen im Rahmen der bevorzugten Option gewisse Verwaltungskosten entstehen. Diese werden jedoch voraussichtlich nicht über die derzeitigen Befolgungskosten der Unternehmen hinausgehen.

##### **Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?**

KMU können nicht als Gatekeeper eingestuft werden; für sie gelten die entsprechenden Verpflichtungen daher nicht. Zudem sollen die neuen Regeln für faire Wettbewerbsbedingungen es den KMU (einschließlich gewerblicher Nutzer, die mit Gatekeepern im Wettbewerb stehen) ermöglichen, im gesamten Binnenmarkt zu wachsen, da wichtige Marktzutritts- und Expansionshindernisse beseitigt werden. Ferner ist zu erwarten, dass die geplanten Maßnahmen den Wettbewerb zwischen den Plattformen um gewerbliche Nutzer beleben würden. Dies dürfte zu qualitativ hochwertigeren Dienstleistungen mit stärker wettbewerbsbasierten Preisen sowie einer höheren Produktivität führen. Darüber hinaus würde das Vertrauen gewerblicher Nutzer in den Online-Verkauf gestärkt, da sie vor unlauteren Praktiken geschützt wären.

##### **Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?**

Das umfassendere Instrumentarium für die Durchsetzung wird dafür sorgen, dass die Unternehmen miteinander in

Leistungswettbewerb treten können. Dies wird zu Wirtschaftswachstum führen, sodass höhere Steuereinnahmen für die nationalen Regierungen zu erwarten sind. Der Aufwand, der für die Kommission mit der Umsetzung dieser Initiative verbunden ist, fällt im Vergleich zu den für die Wirtschaft resultierenden Vorteilen gering aus (hauptsächlich Umschichtung bestehender Stellen). Aufseiten der nationalen Behörden fallen geringfügige Verwaltungskosten an.

**Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?**

Eine Verbesserung des Wettbewerbs auf den digitalen Märkten würde zu einer höheren Produktivität führen, die für ein höheres Wirtschaftswachstum sorgen würde. Außerdem trägt die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der digitalen Märkte zur Steigerung der Handels- und Investitionsströme bei.

**Verhältnismäßigkeit**

Die bevorzugte Option wird in Anbetracht des Umfangs (schädliche Auswirkungen unlauterer Praktiken) und der Art (rascher Wandel im digitalen Sektor) des festgestellten Problems als verhältnismäßig eingestuft. Sie würde dazu beitragen, dass das übergeordnete Ziel eines besser funktionierenden Binnenmarkts sowie die spezifischen Ziele gezielt erreicht werden, wobei einer bestimmten Gruppe von Unternehmen, die auf digitalen Märkten tätig sind, eine begrenzte Belastung auferlegt würde.

**D. Folgemaßnahmen**

**Wann wird die Maßnahme überprüft?**

Die Kommission wird die Maßnahmen zur Bewältigung der Probleme im Zusammenhang mit Gatekeeper-Plattformen drei (3) Jahre nach Beginn der Anwendung der neuen Vorschriften überprüfen.