



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

INT/928
Gesetz über digitale Märkte

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestreithbare
und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte)**

[COM(2020) 842 final – 2020/374 (COD)]

Berichterstatte^rin: **Emilie PROUZET**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 10/02/2021 Europäisches Parlament, 08/02/2021
Rechtsgrundlage	Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	31/03/2021
Verabschiedung im Plenum	27/04/2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	179/9/16

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf hoher Ebene**

- 1.1 In den letzten zehn Jahren sind Fragen und Erfordernisse bezüglich Wettbewerb und Binnenmarktvorschriften aufgekommen, was sich infolge der COVID-19-Krise sicherlich noch verstärkt hat. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt das Gesetz über digitale Märkte. Dieses soll zum einen verhindern, dass Gatekeeper den Unternehmen und Verbrauchern unfaire Bedingungen auferlegen, zum anderen soll die Zugänglichkeit wichtiger digitaler Dienste sichergestellt werden.
- 1.2 Online-Plattformen sind ein allgegenwärtiges Phänomen und eine Herausforderung für die Akteure, da sie unsere Art des Verbrauchs und der Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen, aber auch der Arbeit und der Beschäftigung, verändern. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA den ganzheitlichen Ansatz der Europäischen Kommission, alle Aspekte dieses Ökosystems zu behandeln. Der EWSA legt dabei besonderes Augenmerk auf Fragen der Besteuerung, Datenverwaltung und Arbeitsbedingungen. Bezüglich des letztgenannten Aspekts begrüßt der EWSA die von der Europäischen Kommission durchgeführte Konsultation zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Plattformbeschäftigten und sieht der für Ende des Jahres geplanten Legislativinitiative erwartungsvoll entgegen.
- 1.3 Vorrangiges Ziel bleibt die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Akteure auf den digitalen Märkten. Europa benötigt ein faires und bestreitbares Umfeld für Online-Plattformen, um ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes zu erreichen. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Gesetz über digitale Märkte und das Gesetz über digitale Dienste¹ zusammen die Eckpfeiler eines Rahmens bilden, der im Laufe der Jahre vervollständigt und im Einklang mit anderen wichtigen Maßnahmen im digitalen Bereich wie der Datenschutzverordnung für elektronische Kommunikation, der Datenschutz-Grundverordnung, der P2B-Verordnung und der Angleichung der Wettbewerbsregeln an das digitale Zeitalter angewandt werden muss.
- 1.4 Die Gewährleistung eines fairen und innovationsfreundlichen Geschäftsumfelds bei gleichzeitigem Schutz der Endnutzer bleibt von grundlegender Bedeutung. Der Entwurf eines Gesetzes über digitale Märkte ist eine Reaktion auf das sich rasch weiterentwickelnde digitale Zeitalter. Damit sollen kurze Fristen und schnell aktualisierbare Verfahren bei gleichzeitiger Wahrung der Rechtssicherheit und der Verteidigungsrechte ermöglicht werden. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass Artikel 16 über Marktuntersuchungen bei Nichteinhaltung sowohl hinsichtlich des Zeitraums (drei Verstöße innerhalb von fünf Jahren abzuwarten, würde zu viel Schaden verursachen) als auch der Sanktionen verstärkt werden muss.
- 1.5 Die Kommission löst die Frage fairer Wettbewerbsbedingungen für europäische und globale Online-Anbieter dadurch, dass der Schwerpunkt auf bestimmte Dienstleistungen gelegt wird – unabhängig von dem Ort, an dem der Diensteanbieter niedergelassen ist oder von dem für die

¹ [Stellungnahme des EWSA zum Gesetz über digitale Dienste.](#)

Erbringung der Dienstleistung geltenden Recht. Der EWSA hält die Ausrichtung auf die Dienstleistung statt auf den Anbieter für eine gute Lösung angesichts der Schwierigkeiten, derartig vielfältige digitale Akteure zu überwachen.

- 1.6 Anders als im Gesetz über digitale Dienste wird im Gesetz über digitale Märkte nicht ausdrücklich vorgeschrieben, dass die von den Plattformen benannten Gatekeeper einen gesetzlichen Vertreter in der Europäischen Union benennen müssen. Die im Folgenden beschriebenen Bewertungs- und Untersuchungsverfahren erfordern jedoch einen Dialog und eine Koordinierung zwischen den zentralen Plattformdiensten und der Kommission. Der EWSA empfiehlt, einen Verweis auf Artikel 10 und 11 des Gesetzes über digitale Dienste aufzunehmen, um sicherzustellen, dass alle Gatekeeper einen gesetzlichen Vertreter in der Europäischen Union einsetzen.
- 1.7 Darüber hinaus hat es für den EWSA oberste Priorität, eine weitere Fragmentierung des Binnenmarktes durch eine Vielzahl nationaler Rechtsvorschriften zu verhindern. Der EWSA ist der Auffassung, dass Maßnahmen auf Unionsebene von größter Bedeutung sind und unterstützt uneingeschränkt Artikel 1 Absatz 5 und Absatz 7.
- 1.8 Gleichzeitig begrüßt der EWSA, dass laut Gesetz über digitale Märkte die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben müssen, in enger Zusammenarbeit mit der Kommission zu handeln (durch eine Entscheidung gemäß Artikel 3 Absatz 6, gemäß Artikel 33 oder parallel dazu aufgrund der Wettbewerbsregeln).
- 1.9 Um Fälle zu berücksichtigen, in denen sich die Haftung gleichzeitig aus einem Verstoß gegen das Gesetz über digitale Märkte und aus einem Verstoß gegen die Vorschriften der Artikel 101 und 102 AEUV ergibt, können diese beiden Regelwerke selbstverständlich parallel angewendet werden. Im Interesse der Rechtssicherheit und der Wirksamkeit sollten die Umsetzungs- und Koordinierungsverfahren daher in der Verordnung über digitale Märkte genauer ausgeführt werden (Artikel 1 Absatz 6).
- 1.10 Der EWSA hält eine ausführliche Erörterung der Gründe und Auswirkungen des unterschiedlichen Ansatzes bei der Festlegung neuer Verpflichtungen nach Artikel 10 und bei der Erweiterung der Plattformdienste nach Artikel 17 für notwendig. Außerdem vertritt der EWSA die Auffassung, dass die spezifischen außergewöhnlichen Umstände in Bezug auf die sechs Parameter, die zur Einstufung als Gatekeeper herangezogen werden, definiert werden sollten (Artikel 3 Absatz 6).
- 1.11 Der EWSA ist daher der Ansicht, dass die Definitionen von „zentralen Plattformdiensten“, „Endnutzern“ und „gewerblichen Nutzern“ sehr viel spezifischer sein sollten.
- 1.12 Nach Auffassung des EWSA sollte klargestellt werden, dass die in den Artikeln 5 und 6 genannten Praktiken sogenannte „schwarze Verhaltensweisen“ (black practices) darstellen. Artikel 6 muss in Bezug auf die Praktiken jedoch im Rahmen des regelmäßigen Dialogs zwischen der Kommission und den Gatekeepern umgesetzt werden.

2. **Bemerkungen zum Anwendungsbereich und zur Benennung**

- 2.1 Der EWSA ist der Ansicht, dass der Anwendungsbereich der Dienste ungeachtet ihrer zentralen Bedeutung sehr weit gefasst ist. Tatsächlich fallen nur Praktiken, die in direktem Zusammenhang mit diesen zentralen Plattformdiensten stehen, in den Anwendungsbereich und unterliegen den Verpflichtungen. Der EWSA begrüßt, dass die Überprüfung der Verordnung bei Änderungen bezüglich des Anwendungsbereichs der Dienste für Rechtssicherheit sorgt.
- 2.2 Der EWSA merkt an, dass sich die festgestellten Bedenken hinsichtlich des Funktionierens des Marktes für zentrale Plattformdienste nicht alle auf die Endnutzer beziehen (siehe Dienste (f), (g) und (h)), und fragt sich, ob die Auswirkungen des Gesetzes über digitale Märkte auf die zentralen B2B-Dienste auch ausreichend bewertet wurden, insbesondere im Rahmen des Werbeökosystems (Anzeigenmarkt).
- 2.3 Wenn ein zentraler Plattformdienst vorgeschlagen wird, kann beurteilt werden, ob jeder Anbieter dieses Dienstes Attribute aufweist, die kumulativ die Kriterien erfüllen, um als Gatekeeper für diesen spezifischen Dienst zu gelten. Der EWSA befürwortet diesen kumulativen Ansatz.

2.4 **Besondere Bemerkungen zur quantitativen Bewertung – vermutete Gatekeeper**

- 2.4.1 Der EWSA stellt bezüglich der ersten Schwelle fest, dass sich der Schwellenwert auf den Gesamtumsatz des Unternehmens bezieht, das Eigentümer der Plattform ist, einschließlich aller Geschäftsbereiche, bei denen es sich nicht um Plattform-Geschäftsmodelle oder Online-Aktivitäten handelt, und nicht auf den Umsatz des entsprechenden Dienstes.
- 2.4.2 Der EWSA befürwortet den Schwellenwert für die Finanzdaten, insbesondere wie dieser die Kapitalisierungszahlen abdeckt, um die Fähigkeit der Plattformen zur Monetarisierung ihrer Nutzer und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit (einschließlich der Fähigkeit, den Zugang zum Finanzmarkt zu nutzen) widerzuspiegeln.
- 2.4.3 Bezüglich des zweiten Schwellenwerts hält der EWSA die Anzahl der Nutzer (für den jeweils untersuchten zentralen Plattformdienst) für ein relevantes Kriterium.
- 2.4.4 Die Bestimmung des Begriffs „Endnutzer“ (Artikel 2 Absatz 16) ist eng an die Definition des Verbrauchers angelehnt und wird, wie allgemein üblich, im Gegensatz zum gewerblichen Nutzer verwendet. In Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b wird der Begriff des Endnutzers anhand der Dauer (Monate) und der Relevanz (Aktivität) definiert. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Definition des Begriffs „Endnutzer“ eindeutig sein sollte (d. h. Nutzer, die die Seite einmal im Monat passieren, besuchen, bzw. nutzen). Das Gleiche gilt für gewerbliche Nutzer. Aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt der EWSA, die Begriffe „Endnutzer“ und „gewerblicher Nutzer“ im Verordnungsentwurf zu präzisieren oder zumindest zu definieren.

2.5 **Besondere Bemerkungen zur qualitativen Bewertung – bewertete Gatekeeper**

- 2.5.1 Wenn die Schwellenwerte nicht kumulativ erreicht werden, kann die Kommission eine Marktuntersuchung durchführen. Diese kann von einem Mitgliedstaat beantragt werden (Artikel 15), wobei sechs weitere Parameter herangezogen werden können, um zu ermitteln, ob die Plattform die drei Bestimmungskriterien erfüllt (Artikel 3 Absatz 6).
- 2.5.2 Die von der Europäischen Kommission eingeführte qualitative Binnenmarkt看wertung greift viele Parameter auf, die im Wettbewerbsrecht und in der Wirtschaft von Bedeutung sind. Dennoch ist es angesichts des Mangels an Präzedenzfällen (keine Notwendigkeit, einen relevanten Markt zu definieren oder eine marktbeherrschende Stellung nachzuweisen, um eine Einstufung als Gatekeeper vorzunehmen) unklar/ungeprüft, wie viele Merkmale/Parameter es geben wird bzw. wie aussagefähig diese sind.
- 2.5.3 Wenn das Ziel darin besteht, Situationen anzugehen, die mit den in der quantitativen Bewertung ermittelten Situationen vergleichbar sind, bei denen die Schwellenwerte jedoch nicht überschritten wurden, ist der Bewertungsmechanismus nach Ansicht des EWSA nicht detailliert genug. Auf den ersten Blick spricht nichts gegen eine umfassendere Auslegung dieser Parameter zur Anwendung auf eine größere Zahl von Anbietern, da sich viele Geschäftsmodelle in der gesamten Wirtschaft bekanntlich weiterentwickeln und mit dem digitalen Wandel und neuen Geschäftsmodellen experimentieren.
- 2.5.4 Da anhand dieser sechs Parameter die Gatekeeper-Benennung ermöglicht wird, sollten nach Ansicht des EWSA ihre spezifischen außergewöhnlichen Umstände definiert werden.

3. **Bemerkungen zu den aufgelisteten Praktiken**

- 3.1 Um die im Verordnungsentwurf über digitale Märkte aufgelisteten Praktiken zu verstehen, ist es nach Ansicht des EWSA wichtig, auf die Arbeit der Kommission zurückzublicken: a) die in den letzten Jahren ermittelten Praktiken, b) die bereits von der neuen P2B-Verordnung abgedeckten Praktiken und c) die Praktiken, die durch eine Anpassung des Wettbewerbsrechts an das digitale Ökosystem abgedeckt werden könnten.
- 3.2 Nach Auffassung des EWSA sollte der Anwendungsbereich in Bezug auf die Praktiken geklärt werden, insbesondere dann, wenn die Kommission ihn erweitern kann. So scheinen viele der in Artikel 5 genannten Praktiken Teil des zentralen Dienstes der Plattform zu sein, während sich Artikel 6 auf die Inanspruchnahme solcher zentralen Plattformdienste zur Nutzung und Beeinflussung von Marktergebnissen bezieht.
- 3.3 Der EWSA plädiert für die Entwicklung eines robusten Zertifizierungssystems auf der Grundlage von Testverfahren, die es Unternehmen ermöglichen, die Zuverlässigkeit und Sicherheit ihrer KI-Systeme zu bestätigen. Die Transparenz insbesondere der Beurteilungssysteme, ferner die Rückverfolgbarkeit und die Erklärbarkeit der algorithmischen

Entscheidungsprozesse stellen eine technische Herausforderung dar, die durch EU-Instrumente wie das Programm Horizont Europa² unterstützt werden sollten.

3.4 **Besondere Bemerkungen zu unlauteren datengesteuerten Praktiken**

3.4.1 Nach Auffassung des EWSA muss die Umsetzung der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) durch die Festlegung der Vorgehensweise in Artikel 5 Buchstabe a weiter verbessert werden. Der EWSA fordert die Kommission zudem auf, die DSGVO und die damit zusammenhängenden Verordnungen regelmäßig im Lichte der technischen Entwicklung zu überprüfen³.

3.4.2 In Bezug auf die effektive Übertragbarkeit der Daten (Artikel 6 Buchstabe h) weist der EWSA darauf hin, dass die Cloud-Branche gemäß der Verordnung über einen Rahmen für den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten derzeit einen Verhaltenskodex entwickelt, um die Transparenz der vertraglichen und technischen Bedingungen für die Kündigung von Verträgen und die Übertragung von Daten zwischen Cloud-Anbietern oder zurück zu den eigenen Servern zu gewährleisten. Die Wirksamkeit des Kodex bei der Förderung der Übertragbarkeit auf dem Cloud-Markt soll in Kürze evaluiert werden.

3.5 **Besondere Bemerkungen zu unlauterer Selbstbevorzugung**

3.5.1 Mit dem Gesetz über digitale Märkte wird dem Gatekeeper die Verpflichtung auferlegt, von einer günstigeren Behandlung auch gegenüber „einem Dritten [...], der ein und demselben Unternehmen angehört“, abzusehen. Diese zusätzliche spezifische Auflage wird jedoch in anderen Bestimmungen nicht wiederholt, obwohl ein Gatekeeper die in diesen Bestimmungen festgelegte Beschränkung umgehen könnte, indem er relevante Daten an einen Dritten überträgt. Als Beispiel sei auf Artikel 5 Buchstabe a oder Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a verwiesen, wonach die Übertragung von Daten an einen Dritten (unabhängig davon, ob dieser zum selben Unternehmen gehört) nicht verboten ist. Artikel 11 bietet zwar in gewisser Weise eine Lösung, der EWSA hält diese jedoch nicht für ausreichend.

3.5.2 Die Paritätsklausel in Artikel 5 Buchstabe b, die es gewerblichen Nutzern untersagt, Endnutzern dieselben Produkte oder Dienstleistungen zu anderen Bedingungen über Online-Vermittlungsdienste oder Suchmaschinen als über ihre Plattform anzubieten, wäre für Gatekeeper nun verboten. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Formulierung „zu anderen Preisen oder Bedingungen“ weit gefasst ist und andere Kriterien als nur den Preis umfassen kann, die möglicherweise spezifiziert werden müssen.

² [ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 64.](#)

³ [ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 64.](#)

3.6 **Besondere Bemerkungen zu unfairen Zugangsbedingungen**

3.6.1 In Bezug auf die Praxis von Artikel 5 Buchstabe d stellt der EWSA fest, dass die P2B-Verordnung bereits Bestimmungen über die Gewährleistung des Zugangs für gewerbliche Nutzer zur Einreichung von Beschwerden und über die Transparenz bei der Bearbeitung von Beschwerden enthält, und stellt die Bedeutung dieser Praxis in Frage. Der EWSA fragt sich, wieso Endnutzer nicht einbezogen werden.

4. **Bemerkungen zu Untersuchungs-, Durchsetzungs- und Überwachungsbefugnissen**

4.1 Im Rahmen von Artikel 3 Absatz 6 sollte die Beteiligung der Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten an der Entscheidungsfindung stärker in Betracht gezogen werden. Die Behörden eines Mitgliedstaats sollten nach Auffassung des EWSA das Recht haben, bei der Kommission eine Entscheidung nach Absatz 6 zu beantragen. Dabei sollte die Kommission entsprechend verpflichtet sein, den Antrag zu erörtern und dem betreffenden Mitgliedstaat gegebenenfalls zu gestatten, bis zur Entscheidung der Kommission vorläufige Maßnahmen zu ergreifen. Zum Zwecke der Entscheidung sollte die Kommission ferner eine Stellungnahme von allen Mitgliedstaaten einholen, in denen der potenzielle Gatekeeper tätig ist.

4.2 In dem Verordnungsentwurf werden Selbstbewertung durch die Plattformen und Evaluierung durch die zuständige Behörde – die Europäische Kommission – miteinander kombiniert. Diese Bewertung wird jedoch in erster Instanz von der zentralen Plattform vorgenommen, die der Kommission das Erreichen dieser Schwellenwerte innerhalb von drei Monaten mitteilen muss (Artikel 3 Absatz 3). Der EWSA würdigt und unterstützt die Tatsache, dass mit dem Gesetz über digitale Märkte die Plattformen in die Verantwortung genommen werden. Ferner stellt er fest, dass den Verteidigungsrechten und Rechtsmitteln sowie d Geschwindigkeit der digitalen Wirtschaft im Verordnungsentwurf Rechnung getragen wird.

4.3 Der EWSA unterstützt die in der Verordnung über digitale Märkte vorgesehenen Maßnahmen. Diese ermöglichen es der Kommission, das Wachstum von Gatekeeper-Plattformen, wie etwa durch Fusionen außerhalb der Schwellenwerte der Verordnung (EU) 139/2004, zu bewerten und zu überwachen.

4.4 Ferner unterstützt der EWSA die von der Kommission durchgeführte Bewertung der Frage, ob die derzeitige EU-Regelung den Erwerb von bedeutsamen Übernahmekandidaten mit niedrigem Umsatz, die sich auf den Wettbewerb im EU-Binnenmarkt auswirken könnten, ausreichend erfasst werden⁴. Der Vorschlag von Kommissionsmitglied Vestager, ab sofort Befassungen durch nationale Wettbewerbsbehörden über Fusionen anzunehmen (unabhängig von der Frage, ob diese Behörden zur Prüfung des Falls befugt waren) könnte eine Option sein⁵.

4 [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2020\)24/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2020)24/en/pdf).

5 https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/future-eu-merger-control_en.

- 4.5 Der geplante Beratende Ausschuss für digitale Märkte muss in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission eingerichtet werden, um größtmögliche Wirksamkeit zu erzielen. Der EWSA hält Artikel 32 diesbezüglich für sehr vage und ist der Auffassung, dass der Beratende Ausschuss mit der ständigen Aufsicht und Überwachung beauftragt werden sollte. Der EWSA empfiehlt ferner, zu prüfen, ob der Beratende Ausschuss Beschwerden von Verbraucherverbänden und Sozialpartnern entgegennehmen könnte.
- 4.6 Nach Ansicht des EWSA sollten Organisationen, die sich mit den Interessen der Unternehmen und dem Verbraucherschutz befassen, sowie Gewerkschaften angehört und ihre Standpunkte berücksichtigt werden, wie dies auch in Wettbewerbssachen der Fall sein könnte. Gemäß Artikel 20 des Verordnungsvorschlags ist die Kommission befugt, Befragungen durchzuführen und Aussagen aufzunehmen. Der EWSA empfiehlt, die Beteiligung und das Recht auf Anhörung betroffener Akteure in diesem Artikel klar zum Ausdruck zu bringen.

Brüssel, den 27. April 2021

Christa Schweng
Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

*

* *

NB: Anhang auf der folgenden Seite.

ANHANG
zu der
STELLUNGNAHME
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgende Textstelle, auf die mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen entfiel, wurde zugunsten eines vom Plenum angenommenen Änderungsantrags abgelehnt:

„2.3 Wenn ein zentraler Plattformdienst vorgeschlagen wird, kann beurteilt werden, ob jeder Anbieter dieses Dienstes Attribute aufweist, die kumulativ die Kriterien erfüllen, um als Gatekeeper für diesen spezifischen Dienst zu gelten. Der EWSA ist nicht der Auffassung, dass dieser kumulative Ansatz die Gatekeeper wirksam erfasst. Er schlägt vielmehr vor, dass zwecks Entsprechung mit dem Gesetz über digitale Dienste nur ein Kriterium erfüllt werden muss, vorzugsweise die Zahl der Nutzer. Er ist ferner darüber besorgt, dass das Verfahren zur Ermittlung von Gatekeepern langwierig sein kann und empfiehlt daher ein schnelleres Verfahren.“

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 98

Nein-Stimmen: 83

Enthaltungen: 20
