

Jens Prüfer

Die Datenteilungspflicht

Innovation und fairer Wettbewerb
auf datengetriebenen Märkten

FÜR EIN BESSERES MORGEN

FÜR EIN BESSERES MORGEN

Ein Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung 2018–2020

Wachsende soziale Ungleichheit, gesellschaftliche Polarisierung, Migration und Integration, die Klimakrise, Digitalisierung und Globalisierung, die ungewisse Zukunft der Europäischen Union – Deutschland steht vor tief greifenden Herausforderungen.

Auf diese muss die Soziale Demokratie überzeugende, fortschrittliche und zukunftsweisende Antworten geben. Mit dem Projekt „Für ein besseres Morgen“ entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung Vorschläge und Positionen für sechs zentrale Politikfelder:

- Demokratie
- Europa
- Digitalisierung
- Nachhaltigkeit
- Gleichstellung
- Integration

Gesamtkoordination

Dr. Andrä Gärber leitet die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Projektleitung

Severin Schmidt ist Referent für Sozialpolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Kommunikation

Johannes Damian ist Referent für strategische Kommunikation dieses Projektes im Referat Kommunikation und Grundsatzfragen.

Der Autor

Jens Prüfer ist Associate Professor am Department of Economics und Mitglied des Tilburg Law and Economics Center, beides Tilburg University.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Stefanie Moser, Referentin für Gewerkschaften, Mitbestimmung und Digitalisierung in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dr. Robert Philipps, Referent für Unternehmen, Mittelstand und Verbraucher in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.



Weitere Informationen zum Projekt finden Sie hier:
www.fes.de/fuer-ein-besseres-morgen

Die Datenteilungspflicht

Innovation und fairer Wettbewerb
auf datengetriebenen Märkten

	Vorwort	3
1.	EINFÜHRUNG	5
1.1	Daten teilen – aber richtig!	5
1.2	Das Problem: Datengetriebene Märkte tendieren immer zu monopolen	6
2.	ALTERNATIVE VORSCHLÄGE IM KAMPF GEGEN DIE MONOPOLISIERUNGSTENDENZEN AUF DATEN- GETRIEBENEN MÄRKTEN	8
2.1	Zerschlagung marktbeherrschender Unternehmen	8
2.2	Pflicht zum Teilen von bzw. offener Zugang zu Algorithmen	8
2.3	Portabilität von Daten (Recht auf Datenübertragung)	8
2.4	Besteuerung von Daten(verwendung)	9
2.5	Bestehendes Wettbewerbsrecht	9
3.	FÜR EINE DATENTEILUNGSPFLICHT AUF DATENGETRIEBENEN MÄRKTEN: DETAILS DES VORSCHLAGS	11
3.1	Wie kann empirisch festgestellt werden, ob ein Markt datengetrieben ist?	11
3.2	Welche Art von Informationen sollte auf welchen Märkten geteilt werden?	12
3.3	Wie können Daten konform mit Datenschutzrecht geteilt werden?	13
3.4	Wer genau sollte Daten teilen?	14
3.5	Wer sollte berechtigt sein, Zugang zu den geteilten Daten zu erhalten? Zu welchem Preis?	15
3.6	Wie organisiert man das Teilen von Daten? Wie sieht eine optimale Governance-Struktur hierfür aus?	16
4.	ZUSAMMENFASSUNG	18
	Literaturverzeichnis	21

Vorwort

Über 90 Prozent aller Suchanfragen im Internet laufen via Google, im Bereich Social Media liegt der Marktanteil von Facebook bei über 70 Prozent in Europa, und annähernd die Hälfte des deutschen Onlinehandels erfolgt inzwischen über Amazon.¹ Wenige Unternehmen dominieren große Teile des kommerziellen Internets. Dieser Trend zur Monopolisierung gefährdet nicht nur den Wettbewerb, sondern schwächt mittelfristig auch die wirtschaftliche Innovationskraft. Studien zeigen zudem, dass mit der Marktkonzentration auch die Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen wächst (Ferschli et al. 2019, Autor et al. 2019).

Dass hier regulatorischer Handlungsbedarf besteht, darüber ist sich die Politik in Europa weitgehend einig. Wie das Problem am besten anzugehen ist, darüber herrscht jedoch weiter Dissens. Die meisten Vorschläge setzen auf herkömmliche wettbewerbsrechtliche Instrumente bis hin zur Zerschlagung der Tech-Giganten. Aber lassen sich die ordnungspolitischen Herausforderungen des digitalen Zeitalters allein mit dem bestehenden Kartellrecht lösen oder braucht es dafür neue, innovative Politikansätze?

Ein noch junger Vorschlag, der in Europa wachsende Aufmerksamkeit erhält, ist die Datenteilungspflicht. In Deutschland lancierte die SPD diesen Vorschlag im Februar 2019 im Rahmen der Initiative für ein „Daten-für-alle-Gesetz“ (SPD 2019a) und konkretisierte ihn im Rahmen ihres Parteitagsbeschlusses für eine Datenteilungspflicht (SPD 2019b). Auch auf EU-Ebene gibt es ähnliche Überlegungen (Government of the Netherlands 2019). Die Datenteilungspflicht beruht auf der Annahme, dass Daten bzw. der Zugang zu Daten ein Schlüssel zur Lösung des Problems sind. Unternehmen, die einen datengetriebenen Markt beherrschen, sollen verpflichtet werden, ihre Daten zu teilen – mit anderen Firmen, die auf diesem Markt aktiv sind, aber auch mit öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Dadurch ließe sich laut Befürworter_innen ein fairer Wettbewerb auf digitalen Märkten herstellen, der wiederum Innovationen befeuert. Die Datenteilungspflicht könnte zudem die Idee von Daten als „Gemeingut“, das gemeinschaftlich produziert und genutzt wird, mit Leben füllen.

Mit der Datenteilungspflicht betritt die Politik in vielerlei Hinsicht gesetzgeberisches Neuland. Entsprechend viele Fragen stellen sich: Unter welchen Bedingungen muss ein Unternehmen seine Daten teilen? Wer erhält Zugang zu diesen Daten? Welche Daten sollen geteilt werden bzw. wie können Daten geteilt werden, ohne andere gesetzliche Bestimmungen, insbesondere den Datenschutz, zu verletzen? Und nicht zuletzt, welche technische und institutionelle Infrastruktur ist für das Datenteilen erforderlich?

Um diese Fragen zu klären, haben wir Jens Prüfer, Associate Professor for Economics an der Universität Tillburg und einer der Vordenker der Datenteilungspflicht, gebeten, Vorschläge zu entwickeln, wie das Konzept in der gesetzgeberischen Praxis implementiert werden kann. In diesen Prozess sind auch die Ergebnisse eines Fachgesprächs eingeflossen, das im Sommer 2019 stattfand und in dessen Rahmen wir mit Vertreter_innen aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft Umsetzungsoptionen einer Datenteilungspflicht diskutiert haben. Wir danken allen Beteiligten für ihre Beiträge.

Wir hoffen, dass die vorliegende Studie dazu beiträgt, zentrale Fragen zur Datenteilungspflicht zu klären und das Konzept für Politik und Wirtschaft greifbar zu machen.

¹ Statistiken für Google und Facebook für Dezember 2019 siehe Statcounter (o. J.a) und Statcounter (o. J.b); Marktanteil Amazon für 2017 siehe University of St. Gallen (o. J.).

1

EINFÜHRUNG²

Wir ertrinken in Daten. 90 Prozent der aktuell weltweit verfügbaren elektronischen Daten sind in den vergangenen zwei Jahren entstanden (Loechner 2016). Sensoren generieren Daten zum Beispiel in (selbstfahrenden) Autos oder intelligenten Haus- und Bürogeräten. Daten werden aber vor allem auch durch Menschen produziert, wenn wir über Social Media kommunizieren, uns mit dem Handy durch die Stadt bewegen, im Internet browsen oder Fotos aufnehmen, um nur einige Beispiele zu nennen. Es handelt sich bei diesen Daten größtenteils um unstrukturierte Texte, Bilder und Videos, die in ihrer Rohform für den Menschen kaum einzuordnen, geschweige denn zu verstehen sind (Schultz 2019). Mit der Explosion der Datenmenge gehen jedoch auch enorme Fortschritte in der Informatik einher. Sie versetzen uns in die Lage, die in den Daten enthaltenen Informationen sinnvoll aufzubereiten und zu nutzen. Angetrieben wird diese Entwicklung von Fortschritten im Bereich der künstlichen Intelligenz (KI). Kürzlich prognostizierte das McKinsey Global Institute, dass die Einführung von KI in der Wirtschaft einer Kurve in S-Form folgen wird: Auf einen schleppenden Start aufgrund der hohen Investitionen, die mit dem Erlernen und Einsetzen der Technologie in Unternehmen verbunden sind, wird eine durch Wettbewerb und verbesserte Rahmenbedingungen getriebene Phase folgen, in der KI die wirtschaftliche Produktion immer stärker durchdringt und prägt (Bughin et al. 2018). Das Institut geht davon aus, dass KI-Technologien die Weltwirtschaftsleistung bis 2030 um rund 13 Billionen US-Dollar und damit das globale BIP um etwa 1,2 Prozent pro Jahr steigern können.

Ob und wie wir dieses wirtschaftliche Potenzial realisieren, hängt jedoch nicht zuletzt auch von politischen Entscheidungen ab. Denn die von großen Datenmengen (Big Data) und KI angetriebene Transformation der Wirtschaft ist kein exogener Prozess: Sie ist die Folge unternehmerischer Entscheidungen, die wiederum eingebettet sind in ein Wirtschafts- und Rechtssystem, das den institutionellen Rahmen für Innovation und die gesellschaftliche Verteilung der daraus resultierenden Gewinne setzt. Wenn wir wollen, dass möglichst viele Menschen vom skizzierten technologischen Fortschritt profitieren, müssen wir uns deshalb Folgendes fragen:

Wie schaffen wir einen institutionellen Rahmen für die datengetriebene Wirtschaft, der einerseits hohe Anreize bietet, in Innovation zu investieren, und andererseits sicherstellt, dass Gewinne, die als reine Nebenprodukte von Innovation entstehen, möglichst breit verteilt werden und möglichst vielen Menschen zugutekommen?

Ein institutioneller Rahmen, der diesem Anspruch gerecht wird, verteilt die Chancen und Gewinne der Transformation gerecht und leistet somit einen wichtigen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt und Wohlstand in Zeiten, in denen digitale Technologien unsere Art zu wirtschaften und zu leben revolutionieren.

1.1 DATEN TEILEN – ABER RICHTIG!

Daten sind eine zentrale Ressource des digitalen Fortschritts. Die Frage, wer Zugang zu Daten hat und unter welchen Bedingungen, ist eine Schlüsselfrage für die Gestaltung der Datenökonomie. Dabei taucht in jüngster Zeit immer häufiger auch die Idee einer Datenteilungspflicht auf, die aber häufig nicht weiter spezifiziert wird und leicht zu Missverständnissen führen kann. Durch sie, so die Befürworter_innen des Konzepts, würden sich viele Probleme der „datendurchdrungenen“ Gesellschaft lösen lassen. Allerdings hat die Forderung auch starken Widerstand und zahlreiche Befürchtungen geweckt. Viele Unternehmen schrecken die Idee des verpflichtenden Teilens von Daten. Sie fürchten, dass Konkurrenten mit besser entwickelten Analysefähigkeiten durch das Datenteilen Zugang zu den eigenen Betriebsgeheimnissen erhalten (oder dass aus geteilten Datensätzen zu Technologien und Prozessen des Unternehmens Rückschlüsse auf diese Geheimnisse gezogen werden können). Aber nicht nur Unternehmen, auch viele Verbraucher_innen und Datenschutzbeauftragte empfinden die Idee des Datenteilens als bedrohlich. Sie fürchten, dass die personenbezogenen Daten der Bürger_innen auf diesem Weg exponiert und individuell zugeordnet werden können und das Datenteilen somit einen massiven Eingriff in die Privatsphäre erlaubt.

Eine generelle, unbeschränkte rechtliche Verpflichtung zum Teilen von Daten könnte in der Tat enorme negative Folgen haben. Während eine solche allgemeine Datenteilungspflicht nicht Gegenstand dieser Analyse ist, möchte ich im Folgen-

² Jens Prüfer: Ich danke meinen Kolleg_innen vom Tilburg Law and Economics Center (TILEC) für ihre wertvollen Kommentare, insbesondere Francisco Costa-Cabral, Inge Graef, Tobias Klein, Madina Kurmangaliyeva, Giorgio Monti und Patricia Prüfer. Auch die konstruktiven Kommentare von Stefanie Moser, Robert Philipps und Bastian Jantz habe ich sehr geschätzt. Das Original dieses Aufsatzes ist „Competition Policy and Data Sharing on Data-driven Markets: Steps Towards Legal Implementation“ betitelt. Die vorliegende Fassung wurde aus dem Englischen übersetzt. Sämtliche Fehler sind meine eigenen.

den darlegen, wann und warum eine bestimmte Art der Datenteilung positive Folgen für bestimmte Wirtschaftssektoren haben kann. Insgesamt erscheint die hier beschriebene spezifische Art des Datenteilens nach dem derzeitigen Erkenntnisstand die beste Lösung, um ein zentrales Problem auf datengetriebenen Märkten zu lösen: das Problem der Monopolisierung dieser Märkte, die letztlich auch zu verringerten Innovationsanreizen führt, sowohl für das marktbeherrschende Unternehmen als auch (potenzielle) Wettbewerber. Ohne Einführung einer solch spezifischen Datenteilungspflicht (je früher, desto besser) kann das oben beschriebene positive Potenzial einer Daten- und KI-gestützten Wirtschaft nicht realisiert werden und ihre Gewinne werden immer ungleicher verteilt – mit all den negativen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen starker Ungleichheit.³

1.2 DAS PROBLEM: DATENGETRIEBENE MÄRKTE TENDIEREN IMMER ZU MONOPOLEN

Wir haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten den beispiellosen, fast kometenhaften Aufstieg einer Handvoll von Technologieunternehmen erlebt, deren digitale Produkte und Dienstleistungen von Milliarden von Menschen genutzt werden und die unser Leben in vielerlei Hinsicht verändert haben. Ihr Erfolg wurde von den Märkten mit ebenso beispiellosen Gewinnen und Börsenbewertungen belohnt. So liegen die Bewertungen für die digitalen Top-Unternehmen bei über 1 Billion US-Dollar, was letztlich vor allem die Erwartungen der Aktionär_innen in Bezug auf die zukünftige Rentabilität der Unternehmen widerspiegelt. Und derartige Erwartungen sind nicht unbegründet.

Zweifelsohne waren und sind diese „Superstar-Firmen“ (Autor et al. 2017) bemerkenswert erfolgreich darin, die Bedürfnisse der Nutzer_innen zu identifizieren und Geräte wie Dienstleistungen zu entwickeln, die die Nachfrage befriedigen. Vor allem aber unterscheidet die Superstar-Firmen von anderen die frühzeitige⁴ Erkenntnis, dass Daten das Schlüsselement sind, das den Wert ihrer Dienstleistungen für die Nutzer_innen nach oben treibt, und dass sie damit einhergehend die besonderen Mechanismen und die Ökonomik datengetriebener Märkte verstehen und auch zu nutzen wissen.

Die Interaktion zwischen einem Dienstleister und einem/einer Nutzer_in wird in einem datengetriebenen Markt elektronisch verwaltet. Auf diese Weise ist es mit geringem Aufwand möglich, Entscheidungen (z. B. Klickverhalten) und Merkmale (z. B. IP-Adresse, Spracheinstellung oder Standort) der Nutzer_innen zu speichern. Zu den datengetriebenen Märkten gehören insbesondere Suchmaschinen, digitale Kar-

ten und Plattformmärkte (z. B. für Hotels, Transport, Dating, Musik/Video on demand). Mit weiterem Voranschreiten der Digitalisierung werden wahrscheinlich immer mehr Märkte hinzukommen. Dank der Fortschritte in der Informatik und den Methoden der Datenanalyse ist die Analyse von Big Data und das darauf basierende Prognostizieren des Verhaltens von Personen oder Gruppen in den vergangenen Jahren viel effektiver geworden.⁵

Prüfer und Schottmüller (2017) bezeichnen Informationen über Nutzerpräferenzen und/oder -charakteristika als Nutzerinformation. Andere sprechen in diesem Kontext auch von verhaltensgenerierten Daten (z. B. Fezer 2018), da diese Daten durch das Protokollieren der digitalen Interaktion und Kommunikation der Nutzer_innen entstehen.⁶ Prüfer und Schottmüller zeigen mithilfe eines dynamischen spieltheoretischen Modells, dass in datengetriebenen Märkten verhaltensgenerierte Daten ein zentraler Input für den Innovationsprozess sind: Aufgrund von Rückkopplungseffekten (datengetriebenen indirekten Netzwerkeffekten) führt ein ungleicher Zugang zu Nutzerinformationen zur Monopolisierung des Marktes (auch als „Marked Tipping“ bezeichnet; siehe die nachfolgende Info-Box). Das Problem ist, dass ein solcher Markt mit einem marktbeherrschenden Unternehmen und möglicherweise einigen sehr kleinen Nischenanbietern durch geringe Innovationsanreize sowohl für das marktbeherrschende Unternehmen als auch für (potenzielle) Wettbewerber gekennzeichnet ist.

Die Monopolisierungstendenz datengetriebener Märkte beruht darauf, dass kleinere Unternehmen, selbst wenn sie mit einer überlegenen Idee/Produktionstechnologie ausgestattet sind, höhere Grenzkosten für Innovationen aufwenden müssen, weil sie keinen Zugang zu dem großen Bestand an verhaltensgenerierten Daten haben, auf den aber das marktbeherrschende Unternehmen aufgrund seiner wesentlich größeren Nutzerzahl Zugriff hat. Wenn folglich ein kleineres Unternehmen stark in Innovation investiert und ein neues höherwertiges Produkt einführen würde, könnte das marktbeherrschende Unternehmen es – bei geringeren Innovationskosten – schnell nachahmen und so den alten Qualitätsvorsprung wiederherstellen. Das kleinere Unternehmen würde wieder den Platz des Verfolgers einnehmen, der mit geringeren Nutzerzahlen und niedrigeren Einnahmen verbunden ist, müsste zusätzlich jedoch auch noch die erheblichen Kosten für den versuchten Innova-

³ Mayer-Schönberger und Ramge (2018) liefern Daten und Analysen in Bezug auf diese Ungleichheit.

⁴ Google hat die Daten, die durch die Protokollierung des Klickverhaltens der Nutzer_innen entstanden sind, tatsächlich (erst) seit 2001 in sogenannten Search Logs verwendet (Zuboff 2016). Vor diesem Zeitpunkt lässt der ursprüngliche Page-Rank-Algorithmus von Google, wie in Page et al. (1999) beschrieben, den Rang einer Website nur durch die Struktur von Hyperlinks im World Wide Web und nicht durch Nutzerinformationen bestimmen.

⁵ Siehe z. B. LeCun et al. (2015). Eine sehr verständliche Einführung in die wirtschaftlichen Auswirkungen einer besseren Vorhersage ist Agrawal et al. (2018).

⁶ Zur Erläuterung ein paar Abgrenzungen: Daten über die Qualität von Maschinen (z. B. das Funktionieren bestimmter Technologien in einem Fahrzeug) sind keine Nutzerinformationen. Sehr wohl aber Daten über Personen im Fahrzeug (z. B. über die Reaktionsgeschwindigkeit des Fahrers/der Fahrerin oder die Präferenzen der Personen auf dem Rücksitz in Bezug auf Videos, die vom internen Unterhaltungssystem im Wagen gezeigt werden). Von Überwachungskameras erzeugte Daten über die Anzahl und die Laufgeschwindigkeit von Fußgänger_innen oder die Identität dieser Fußgänger_innen, die von einem zugehörigen Gesichtserkennungssystem erzeugt werden, sind ebenfalls verhaltensgenerierte Informationen – Informationen darüber, wie lange die Überwachungskamera nach einem Energieeinbruch laufen kann, jedoch nicht. Dementsprechend ist das Konzept von Nutzerinformationen im Sinne verhaltensgenerierter Daten viel umfassender als die Daten, die manchmal von Websites zur Registrierung angefordert werden, z. B. Name, (E-Mail-)Adresse oder Telefonnummer.

tionssprung tragen. Vor diesem Hintergrund wird kein rational handelnder Unternehmer bzw. Unternehmerin in die Innovation eines nichtmarktbeherrschenden Anbieters investieren. Das marktbeherrschende Unternehmen wiederum weiß, dass sich Innovationen für seine potenziellen Wettbewerber nicht lohnen. Es ist durch den großen (und sich ständig erneuernden) Zustrom von verhaltensgenerierten Nutzerdaten geschützt und kann sich deshalb auch ohne größere Innovationsanstrengungen auf seiner dominanten Marktposition ausruhen.

Box 1

MARKET TIPPING

Im Prinzip kann jeder Markt von einem einzigen Unternehmen dominiert werden. Wir sprechen in der Wirtschaftstheorie in der Regel von einem Monopol, auch wenn der „Monopolist“ keinen 100-prozentigen Marktanteil hat, sondern nur sehr dominant ist und andere Unternehmen auf dem Markt den Preis, der von den Konsument_innen für eine bestimmte Dienstleistung oder ein Produkt akzeptiert wird, nicht wirklich beeinflussen können. Bewegt sich ein Markt in Richtung Monopol, sprechen wir von Market Tipping: Der Marktanteil des dominanten Unternehmens steigt stetig, während die Marktanteile anderer Unternehmen abnehmen. Der Trend zur Monopolisierung kann unterschiedliche Gründe haben, darunter statische oder dynamische Größenvorteile oder verschiedene Netzwerkeffekte. In der Wissenschaft bekannt sind vor allem direkte Netzwerkeffekte (der Nutzen eines Produkts oder einer Dienstleistung für den Konsumenten oder die Konsumentin nimmt mit der Anzahl anderer Nutzer_innen zu, z. B. Telekommunikation) und indirekte Netzwerkeffekte (der Nutzen der Anwendung für den Konsumenten oder die Konsumentin steigt mit der Anzahl der Nutzer_innen auf der anderen Seite eines Marktes, z. B. Dating-Plattformen). Datengetriebene indirekte Netzwerkeffekte sind allerdings ein neuartiges Phänomen, das auf Big Data basiert: Der Nutzen einer Dienstleistung oder eines Produkts (z. B. eine Suchmaschine) wird hier nicht direkt von anderen Nutzer_innen beeinflusst, sondern die Menge der anderen Nutzer_innen erhöht den Bestand an verhaltensgenerierten Nutzerinformationen. Der Zugang zu diesen Informationen senkt die Innovationskosten und führt, wenn alle anderen Rahmenbedingungen gleich sind, kurzfristig zu mehr Innovation und daher zu einem dauerhaften Wettbewerbsvorteil für die dominante Firma. Langfristig allerdings (wenn der Markt „getippt“ ist) reduzieren sich die Innovationsanreize für alle Firmen deutlich.

Nutzerinformationen, die sie in einem bestimmten Markt sammeln, auch für einen anderen Markt wertvoll sind. So beziehen beispielsweise einige Suchmaschinenabfragen geografische Informationen mit ein. Diese Daten sind auch für die Bereitstellung eines individuellen Kartendienstes sehr wertvoll. Die Autoren zeigen, dass, wenn die Markteintrittskosten in einem „traditionellen“ Markt nicht zu hoch sind, ein Unternehmen, das ein „datengetriebenes“ Geschäftsmodell hierfür entwickelt, langfristig jeden Markt beherrschen kann. Einschlägige Nutzerinformationen, die das Unternehmen auf seinem Heimatmarkt generiert, sind ein wichtiger Faktor hierbei, der wiederholt eingesetzt werden kann und so einen Dominoeffekt erzeugen kann.

Schließlich untersuchen Prüfer und Schottmüller in ihrem Beitrag (auf Grundlage der Vorarbeiten von Argenton und Prüfer 2012), welche Auswirkungen es auf marktbeherrschende Unternehmen in datengetriebenen Märkten hat, wenn sie per Gesetz verpflichtet werden, ihre (anonymisierten) Daten zu Nutzerpräferenzen und -charakteristika miteinander zu teilen. Die Autoren zeigen, dass selbst in einem dynamischen Modell, in dem die Wettbewerber wissen, dass ihre Innovationskosten in der Zukunft beeinflussen, diese Form der politischen Marktintervention den Monopolisierungstrend abschwächt und positive Nettoeffekte für Innovation und Wohlstand bringt, solange die datengetriebenen indirekten Netzwerkeffekte in dem betroffenen Markt stark genug sind. Bevor ich in Kapitel 3 auf die kritischen Punkte eingehe, die sich aus der praktischen Umsetzung einer Datenteilungspflicht ergeben, möchte ich im Folgenden zunächst kurz darlegen, warum viele der in den gegenwärtigen Diskussionen erwähnten alternativen Handlungsoptionen meiner Meinung nach nicht geeignet sind, das Problem der Monopolisierung auf datengetriebenen Märkten zu lösen.

Aufgrund der im Vergleich niedrigen Innovationsanreize sowohl für das marktbeherrschende Unternehmen als auch seine (potenziellen) Wettbewerber sprechen Prüfer und Schottmüller von einem Wettbewerbsproblem auf datengetriebenen Märkten (2017). Sie weisen zudem auf das Phänomen von verbundenen Märkten („connected markets“) hin: Anbieter können Märkte verbinden, wenn die verhaltensgenerierten

2

ALTERNATIVE VORSCHLÄGE IM KAMPF GEGEN DIE MONOPOLISIERUNGSTENDENZEN AUF DATENGETRIEBENEN MÄRKTEN

Da die Marktmacht der dominanten Unternehmen auf verschiedenen datenintensiven Märkten in den vergangenen Jahren stark gewachsen ist, hinterfragen mittlerweile Regulierungsbehörden, Wettbewerbshüter und Politiker_innen in zahlreichen Ländern die Ursachen und Auswirkungen dieser Entwicklung (siehe Kapitel 4). Es wurden verschiedene Vorschläge unterbreitet, wie der starken und anhaltenden Dominanz von Big-Tech-Firmen auf solchen Märkten begegnet werden kann. Ich möchte hier kurz auf einige dieser Vorschläge eingehen.

2.1 ZERSCHLAGUNG MARKTBEHERRSCHENDER UNTERNEHMEN⁷

Das Problem der Monopolisierung auf datengetriebenen Märkten ergibt sich aus der oft untrennbaren Verbindung zwischen dem Anbieten einer Dienstleistung bzw. dem Verkauf eines Produkts und der Erfassung der Nutzerinformationen während des Konsums der Dienstleistung bzw. beim Kauf des Gutes. Wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen auf einem datengetriebenen Markt gezwungen würde, Teile seines Geschäfts zu veräußern (im Sinne der Zerschlagung oder Aufspaltung des Konzerns), bliebe immer noch ein Teilbereich übrig, der das Kerngeschäft des Konzerns weiterführt, also mit den Nutzer_innen interagiert, dadurch exklusive Nutzerinformationen sammelt – und damit langfristig den Markt dominieren könnte. Dasselbe würde sogar dann passieren, wenn das Unternehmen verpflichtet würde, sein Kerngeschäft, zum Beispiel den Betrieb einer Suchmaschine, in zwei identische und konkurrierende Teile aufzusplitten: Auch wenn der Algorithmus, die vorhandenen Nutzerinformationen und alle anderen Ressourcen zu Beginn gleich verteilt werden, kann nur eine der beiden Dienste die gleiche Internetadresse (URL) wie der vorherige Monopolist belegen, was ihm einen geringfügigen Vorsprung verschaffen würde. In Folge würde der Teil des Unternehmens mit dem anfänglichen Vorsprung aufgrund von maschinell lernenden (d. h. sich selbst anpassenden) Algorithmen und dem Umstand, dass Nutzer_innen für einen bestimmten Dienst/Kauf nur mit einem Anbieter interagieren können (z. B. um eine Suchanfrage beantwortet zu bekommen), mehr verhaltensgenerierte Nutzerinformationen erhalten als der andere. Die Dynamik des

Market Tipping würde unmittelbar wieder einsetzen. Das Problem der Monopolisierung wäre nicht gelöst.

2.2 PFLICHT ZUM TEILEN VON BZW. OFFENER ZUGANG ZU ALGORITHMEN

Da die vollständige Zerschlagung marktbeherrschender Unternehmen eher unwahrscheinlich erscheint, lautet ein alternativer Vorschlag, dass dominante Unternehmen ihre Matching- und/oder Prognosealgorithmen offenlegen müssen, sodass Wettbewerber einen Blick darauf werfen und vom dominanten Unternehmen lernen können. In einer dynamischen Hightechindustrie, die über Innovation konkurriert, ist der Vorschlag allerdings zum Scheitern verurteilt. Der Grund dafür sind die Grenzkosten, die durch Innovation in Form der Verbesserung der Algorithmen entstehen. Jede zusätzliche „Innovationseinheit“, z. B. die Einstellung eines weiteren Forschers oder einer weiteren Forscherin, muss bezahlt werden. Wenn aber ein Unternehmen (das dominante oder ein anderes Unternehmen) weiß, dass die Früchte seiner heutigen Investition in Innovation bereits morgen verloren sein könnten, weil es gezwungen werden kann, seine Erkenntnisse über die Verbesserung der Algorithmen mit seinen Mitbewerbern zu teilen, sinkt die Bereitschaft, in Innovation zu investieren, sofort.⁸ Die Verpflichtung zum Teilen bzw. Öffnen der Algorithmen würde also dem Ziel entgegenwirken, Innovationen auf datengetriebenen Märkten zu fördern, und ist deshalb keine angemessene Maßnahme.

2.3 PORTABILITÄT VON DATEN (RECHT AUF DATENÜBERTRAGUNG)

Artikel 20 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) räumt den Nutzer_innen eines Dienstes die Möglichkeit ein, einen Anbieter nach den von diesem über den/die Nutzer_in gespeicherten personenbezogenen Daten zu fragen und diese Daten dann an einen anderen (konkurrierenden) Anbieter zu übermitteln (Recht auf Datenübertragbarkeit). An dieser Stelle möchte ich nicht auf die Vor- und Nachteile dieser Rechts-

⁷ Siehe z. B. Lee et al. (2019).

⁸ Hierin liegt das Kernproblem jeder (erwarteten) Enteignung. Sind die Eigentumsrechte unsicher, sind die Anreize für Investitionen in die Verbesserung oder Erhaltung der Ressourcen gering.

vorschrift eingehen (siehe Graef et al. 2018) für eine kompetente Behandlung), sondern nur darauf hinweisen, dass das Recht auf Datenübertragbarkeit das Problem der Monopolisierung (Market Tipping) auf datengetriebenen Märkten nicht lösen kann. Hierfür gibt es drei Gründe:

Erstens ist der Anbieter nicht verpflichtet, die Daten zu löschen, wenn ein_e Nutzer_in sein/ihr Recht auf Datenübertragbarkeit einfordert. Das marktbeherrschende Unternehmen verliert also keine Daten, selbst wenn alle seine Nutzer_innen von diesem Recht Gebrauch machen würden. Zweitens erstreckt sich die DSGVO nicht auf die Erkenntnisse, die sich häufig unter Einsatz von KI, erst aus der Kombination der personenbezogenen Datensätze von Millionen von Nutzer_innen ergeben. Wenn ein in Konkurrenz stehendes Unternehmen aufgrund des Rechts auf Datenübertragbarkeit Zugriff auf zusätzliche Nutzerinformationen erhält, im Vergleich zum dominanten Anbieter aber immer noch über weniger Nutzerinformationen verfügt, kann das marktbeherrschende Unternehmen weiterhin mehr relevante Erkenntnisse generieren, beispielsweise darüber, welche Produkteigenschaften bei welchem Nutzertyp besonders begehrt sind. Der Wert eines zusätzlichen Datensatzes für das Konkurrenzunternehmen ist deshalb kleiner als für das marktbeherrschende Unternehmen. Drittens, und das ist der zentrale Punkt, muss der Anspruch auf Übertragung der eigenen Daten von jedem/jeder Nutzer_in individuell wahrgenommen werden. Durch die Inanspruchnahme dieses Rechts entstehen also Grenzkosten, da jede_r einzelne Nutzer_in den Anbieter kontaktieren, die Daten anfordern, ihre Identität überprüfen und dann an einen Wettbewerber weiterleiten muss. Wenn man bedenkt, dass der Wert der personenbezogenen Daten eines einzelnen Nutzers/einer einzelnen Nutzerin extrem gering ist (insbesondere wenn man bereits über Millionen von Nutzer_innen verfügt), kann ein_e Nutzer_in nicht damit rechnen, dass die Übertragung der eigenen Daten die Qualität der Produkte des neuen Anbieters in erkennbarer Weise erhöht. Folglich gibt es für viele Nutzer_innen keinerlei Anreiz, den Aufwand für die Anforderung der eigenen Daten zu betreiben. Aus diesem Grund ist damit zu rechnen, dass das Recht auf Datenübertragbarkeit mit Blick auf das Problem der Monopolisierung datengetriebener Märkte ein eher zahnloses Instrument bleiben wird.

2.4 BESTEUERUNG VON DATEN(VERWENDUNG)

Da die marktbeherrschenden Unternehmen auf vielen, meist datengetriebenen Plattformmärkten, mit den Daten ihrer Nutzer_innen enorme Gewinne generieren, während die Nutzer_innen, die die Daten generieren, daran nicht oder kaum partizipieren, gibt es auch Vorschläge, die Nutzung von Daten zu besteuern. Auch wenn es aus Sicht der Verteilungsgerechtigkeit triftige Gründe für eine derartige Politik geben kann, würde ein solcher Ansatz das zentrale Problem auf datengetriebenen Märkten, nämlich die Monopolisierung (Market Tipping), nicht lösen. Dies liegt zum einen daran, dass die Generierung und Verwendung von Daten auch aus Sicht der Nutzer_innen effizient sein kann, da sie es Dienstleistern ermöglicht, die Nutzer_innen passgenauer mit den von ihnen

gewünschten Informationen oder Diensten zu verbinden. Eine Datensteuer würde den Preis für die Generierung bzw. Übermittlung von Daten erhöhen, den Anreiz für das Unternehmen, Nutzerdaten zu erheben und zu verwenden, reduzieren und somit die Servicequalität aus Sicht der Konsument_innen verringern. Da die Monopolisierung auf datengetriebenen Märkten jedoch eine Konsequenz des asymmetrischen Zugangs von Wettbewerbern zu wichtigen Ressourcen, insbesondere zu Nutzerinformationen, ist und da die Besteuerung den relativen Vorsprung der marktbeherrschenden Firma beim Zugang zu Nutzerinformationen nicht beeinträchtigen würde, wäre diese Politik nicht in der Lage, der Monopolisierung entgegenzuwirken.

2.5 BESTEHENDES WETTBEWERBSRECHT

In zahlreichen Diskussionen über die rechtlichen und ökonomischen Herausforderungen datengetriebener Märkte wird argumentiert, dass das aktuelle Wettbewerbsrecht, insbesondere Artikel 102 AEUV, der den Missbrauch einer beherrschenden Stellung auf einem Markt untersagt, ausreicht, um dem Problem der Monopolisierung Herr zu werden. Nach meinem Dafürhalten wird das bestehende EU-Wettbewerbsrecht jedoch seinem Anspruch, Wettbewerb und Innovation zu fördern, in diesem Kontext nicht gerecht.

Artikel 102 AEUV stellt ein wirksames Instrument dar, wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen tatsächlich eine Verhaltensweise an den Tag legt, die einen Missbrauch von Marktmacht darstellt, um z. B. einem Produkt zum Durchbruch zu verhelfen oder andere vom Markt auszuschließen. Es kann theoretisch auch dazu beitragen, wettbewerbswidriges Verhalten auf datengetriebenen Märkten zu ahnden (European Commission 2019). Dafür steht namentlich die Doktrin der wesentlichen Voraussetzung („essential facility doctrine“) zur Verfügung: Wenn Zugang zu einer Ressource unerlässlich ist, um auf einem Markt konkurrieren zu können (z. B. Zugang zu Schienen im Markt für Eisenbahntransportdienstleistungen), kann unter gewissen Umständen mithilfe des Wettbewerbsrechts der Zugang zu dieser Ressource durch einen Wettbewerber des Ressourceninhabers erzwungen werden. Allerdings funktioniert das Wettbewerbsrecht ex post und fallbezogen: Jedes Mal, wenn ein Wettbewerber auf der Grundlage des Arguments, dass Nutzerinformationen eine wesentliche Voraussetzung („essential facility“) für den Wettbewerb auf einem spezifischen Markt darstellen, das marktbeherrschende Unternehmen auffordert, seine Nutzerinformationen zu teilen, würde dies einen neuen Fall eröffnen, der von der zuständigen Wettbewerbsbehörde geprüft und möglicherweise von Berufungsgerichten entschieden werden müsste. Wie Prüfer und Schottmüller (2017) zeigen, besteht auf datengetriebenen Märkten jedoch immer ein Trend zur Monopolisierung (Market Tipping), d. h. auch wenn die Verhaltensweise des marktbeherrschenden Unternehmens fehlerfrei ist. Denn der Monopolisierungstrend ist ein unumgängliches (und potenziell sehr wirksames) ökonomisches Merkmal von Märkten, die von datengetriebenen indirekten Netzwerkeffekten abhängen. Ist ein Markt datengetrieben, gibt es ohne Intervention immer einen Trend zur Monopolisierung dieses Marktes. Es ist nicht notwendig, dass das

marktbeherrschende Unternehmen hierfür zunächst eine missbräuchliche Verhaltensweise an den Tag legt, um den Markt zu beeinflussen oder Wettbewerber von umfangreichen Innovationen abzuhalten. Es bedarf daher einer Möglichkeit, ex ante, also vorab derartige Märkte zu regulieren, d. h. bevor der Markt monopolisiert ist und dem dominanten Unternehmen der Vorwurf gemacht werden kann, seine Position missbraucht zu haben (was es vielleicht nicht hat). Um zu vermeiden, dass immer wieder umständliche und langwierige Wettbewerbsverfahren geführt werden müssen, ist darüber hinaus ein schnelleres und flexibleres Instrument erforderlich, das es den Wettbewerbsbehörden erlaubt, in die Märkte einzugreifen, ohne auf die Doktrin der wesentlichen Einrichtung („essential facility“) zurückgreifen zu müssen – ein Instrument, das einer Regulierung gleichkommt und greift, sobald ein Markt als datengetrieben identifiziert worden ist.⁹

⁹ Vor Kurzem veröffentlichte das niederländische Wirtschaftsministerium einen offenen Brief mit Vorschlägen zur Anpassung des Wettbewerbsrechts. Diese beinhalten die Möglichkeit der obligatorischen Datenteilung in bestimmten Branchen, Vorab-Interventionen und viele andere interessante Ideen (Government of the Netherlands 2019).

3

FÜR EINE DATENTEILUNGSPFLICHT AUF DATENGETRIEBENEN MÄRKTEN: DETAILS DES VORSCHLAGS

Die Ergebnisse und Vorschläge von Prüfer und Schottmüller (2017) sind theoretischer Natur. Sie erklären die empirischen Muster, die wir beobachten, aber sie geben keine detaillierten Anhaltspunkte dafür, wie ihre Lösungsansätze, insbesondere der Vorschlag für eine Datenteilungspflicht, in die Praxis umgesetzt werden können. Laut Prüfer und Schottmüller sinken aufgrund indirekter Netzwerkeffekte, die durch maschinell erzeugte Daten über Nutzerpräferenzen oder -charakteristika verursacht werden, auf einem datengetriebenen Markt die Grenzkosten für Innovationen. Daraus leiten sie den folgenden Regulierungsvorschlag ab, der von Argenton und Prüfer (2012) übernommen wurde: Auf einem datengetriebenen Markt sollten alle Nutzerinformationen anonymisiert und unter allen Wettbewerbern geteilt werden.

Die folgenden Fragen müssen in der Praxis – und damit für den Zweck dieser Studie – beantwortet werden:

- Wie kann empirisch festgestellt werden, ob ein Markt datengetrieben ist?
- Welche Art von Informationen sollte auf welchen Märkten geteilt werden?
- Wie können Daten konform mit Datenschutzrecht geteilt werden?
- Wer genau sollten Daten teilen?
- Wer sollte berechtigt sein, Zugang zu den geteilten Daten zu erhalten? Zu welchem Preis?
- Wie organisiert man das Teilen von Daten? Wie sieht eine optimale Governance-Struktur hierfür aus?

Ich werde versuchen, diese Fragen in der genannten Reihenfolge zu beantworten.

3.1 WIE KANN EMPIRISCH FESTGESTELLT WERDEN, OB EIN MARKT DATENGETRIEBEN IST?

Eine der herausforderndsten Aufgaben bei der Konzipierung eines Gesetzes zur verpflichteten Datenteilung ist die Abgrenzung seines Anwendungsbereichs. Zuerst muss es eine Art Test geben, um festzustellen, ob eine Branche datengetrieben ist oder nicht. Das ist deshalb wichtig, weil die Studie von Prüfer und Schottmüller (2017) zeigt, dass die Nettowohlfahrtseffekte der Datenteilungspflicht nur dann eindeutig positiv sind, wenn ein Markt von datengetriebenen indirekten

Netzwerkeffekte geprägt ist, d. h. wenn verhaltensgenerierte Nutzerinformationen die Grenzkosten der Innovation erheblich und nicht nur in geringfügiger Weise senken. Im letztgenannten Fall kann die Datenteilung zwar auch positive Effekte haben. Aufgrund der daraus resultierenden Multiplikation von Innovationskosten, wenn mehrere Anbieter aktiv miteinander im Wettbewerb stehen, ist der Nettowohlfahrtseffekt jedoch unklar.

Idealerweise erzeugt ein solcher Test einen Index der Datengetriebenheit, der notwendigerweise auf Branchenebene ansetzt. Dies hätte zur Folge, dass beispielsweise „Branche A ein hohes Maß an Datengetriebenheit hat und daher eine Datenteilungspflicht gerechtfertigt ist“, während „Branche B nur geringfügig datengetrieben ist, sodass es keinen verpflichtenden Austausch von Daten geben sollte“.

Der Ansatz auf Branchenebene erfordert eine Marktdefinition. Aus der Fusionskontrolle wissen wir, dass jede Marktdefinition (oder Abgrenzung) aufwändig und leicht infrage zu stellen ist, was die Transaktionskosten der gesamten Übung erhöht. Ferner wird argumentiert (v. a. von führenden Technologieunternehmen), dass sich viele datengetriebene Märkte überlappen (so würden z. B. Google, Facebook, Microsoft und Apple auf dem Onlinewerbemarkt im Wettbewerb stehen). Aus diesem Grund erscheint es vernünftig, als Ausgangspunkt für die Marktdefinition eine Nutzer-/Konsumentenperspektive einzunehmen und zu fragen, welche Dienstleistung der Nutzer/die Nutzerin in Anspruch nimmt und welche Anbieter ein Angebot haben, das dem Bedürfnis des Nutzers/der Nutzerin entspricht. So haben Nutzer_innen im Regelfall keinen konkreten Werbebedarf, aber ein_e Nutzer_in kann sehr wohl spezifizieren, ob er bzw. sie die beste Übereinstimmung für eine allgemeine Suchanfrage (der relevante Markt wäre in dem Fall: allgemeine Suchmaschine) oder ein Hotel in Berlin (relevanter Markt: Übernachtungen in Hotels in Berlin) sucht oder die Anreise zu diesem Hotel plant (relevanter Markt: Routenplaner mit Informationen über den Weg nach Berlin). In keinem dieser Fälle ist der relevante Markt „Werbung“.

Um einen Test für Datengetriebenheit zu entwickeln, ist es wichtig, die neuartige Qualität datengetriebener indirekter Netzwerkeffekte im Vergleich zu anderen ökonomischen Effekten zu verstehen. Diese Netzwerkeffekte verknüpfen den Wert zusätzlicher Nutzerinformationen auf der Nachfragesei-

te eines Marktes mit niedrigeren Grenzkosten für Innovationen auf der Angebotsseite. Aus diesem Grund sollte ein Test, der die Datengetriebenheit eines Marktes untersucht, (mindestens) zwei Bestandteile umfassen. Zunächst sollte die Nachfrageseite betrachtet und untersucht werden, inwieweit die künstliche Unterbrechung des Zugriffs auf Nutzerinformationen die Servicequalität aus Sicht der Nutzer_innen verringert (z. B. mittels Durchführung randomisierter Feldexperimente innerhalb oder zwischen Unternehmen aus der jeweiligen Branche). Mithilfe von Nutzerumfragen könnte herausgefunden werden, inwieweit die künstliche Qualitätsminderung während des Experiments lediglich ein Ärgernis darstellt (während andere Produkteigenschaften wie Servicegeschwindigkeit oder Nutzerfreundlichkeit den Gesamteindruck weiter dominieren) oder ob sie die Nutzer_innen derart stört, dass sie die Wahl des Dienstleisters überdenken. Um die Angebotsseite zu verstehen, könnte man, zweitens, quantitative Maßstäbe für die Produktqualität entwickeln, wie zum Beispiel die Geschwindigkeit, mit der eine Dienstleistung erbracht wird.¹⁰

Auf datengetriebenen Märkten deckt diese Analyse ein Endogenitätsproblem auf: Zugang zu mehr Nutzerinformationen erhöht die Qualität; eine höhere Produkt-/Dienstleistungsqualität erhöht die Nachfrage nach dem Service, was wiederum die Menge der Nutzerinformationen weiter erhöht.^{11, 12} Wenn ein solcher Kreis empirisch (nicht) identifiziert werden kann, ist der Markt (nicht) datengetrieben.

Solche Testverfahren zu entwickeln und durchzuführen wird in der Praxis weder einfach noch schnell sein. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass die Institution, die für die Durchsetzung der Datenteilungspflicht zuständig ist (z. B. eine neue Agentur auf EU-Ebene oder eine neue Abteilung innerhalb der Generaldirektion der EU-Kommission für Wettbewerb – GD Comp; siehe Abschnitt 3.6), über ausreichende rechtliche, personelle und finanzielle Ressourcen verfügt, um solche Tests für viele verschiedene Branchen durchzuführen, angefangen bei den Märkten, wo der Verdacht nahe liegt, dass sie datengetrieben sind.

Als Ergänzung zu diesem Verfahren könnte die Idee einer Umkehr der Beweislast angewendet werden, wie in einem jüngst veröffentlichten Bericht für Wettbewerbskommissarin Vestager gefordert (Cremer et al. 2019). Auch wenn sich der ursprüngliche Vorschlag auf Fälle bezieht, bei denen vom Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung ausgegangen wird, kann die diesem Vorschlag zugrundeliegende Logik

¹⁰ Siehe He et al. (2015) oder Schaefer et al. (2018) für Versuche zur Qualitätsmessung allgemeiner Suchmaschinen und deren Abhängigkeit vom Zugriff auf Nutzerinformationen (in Form von Suchprotokolldateien).

¹¹ In nicht datengetriebenen „traditionellen“ Märkten bewirkt eine höhere Produktqualität auch eine höhere Nachfrage, aber eine höhere Nachfrage steigert ihrerseits nicht die Produkt-/Dienstleistungsqualität – zumindest nicht in einem solchen Maße, dass Investitionen in andere Bereiche von Forschung und Entwicklung, wie zum Beispiel die Einstellung weiterer Forscher_innen, durch die Effekte einer erhöhten Nachfrage, also den Zugriff auf mehr Nutzerinformationen, substituiert werden.

¹² Dieses Konzept hängt zusammen (ist aber nicht identisch) mit dem Testverfahren für die kleine, aber signifikante, nicht vorübergehende Qualitätsabnahme (SSNDQ), die nach dem besser bekannten SSNIP-Test aufgebaut ist. Siehe Gebicka und Heinemann (2014:158) für mehr Einzelheiten.

auch auf die hier dargestellte Problematik angewendet werden. Wenn nach einem Vorabtest (siehe Vorschlag oben) ein Unternehmen auf einem potenziell datengetriebenen Markt als marktbeherrschend angesehen wird und das Unternehmen dieser Annahme widerspricht, wäre es Aufgabe dieses Unternehmens, den Nachweis zu erbringen, dass es keine marktbeherrschende Stellung inne hat. Da das betroffene Unternehmen sowohl zu Nutzerinformationen als auch anderen im Sinne des Testverfahrens wichtigen Merkmalen seines Produkts direkten Zugang hat, ist es effizienter, wenn das Unternehmen den Nachweis erbringen muss und nicht ein Außenstehender – etwa die Wettbewerbsbehörde – ohne Zugriff auf die entsprechenden Informationen.

Box 2

POTENZIELLES VERFAHREN ZUR FESTSTELLUNG DER DATENGETRIEBENHEIT EINES MARKTES

- 1 Marktdefinition (nutzerzentriert)
- 2 Analyse der Nachfrageseite des Marktes: Was bestimmt den Nutzen eines Produkts aus Konsumentenperspektive?
- 3 Analyse der Angebotsseite des Marktes: Was bestimmt die „objektiv“ messbare Produktqualität?

3.2 WELCHE ART VON INFORMATIONEN SOLLTE AUF WELCHEN MÄRKTEN GETEILT WERDEN?

Unser Vorschlag einer Datenteilungspflicht zielt darauf, die Monopolisierung (Market Tipping) datengetriebener Märkte zu verhindern oder, falls ein Markt bereits ein Monopol aufweist, den Markt wieder dem Wettbewerb zu unterwerfen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es relevant, dass Nutzerinformationen der Datenteilungspflicht unterliegen, darüber hinaus aber keine weiteren Daten.¹³ Bei den verhaltensgenerierten Nutzerinformationen handelt es sich um Rohdaten zu Entscheidungen oder Merkmalen der Nutzer_innen, die während der Interaktion eines Nutzers/einer Nutzerin mit einem Dienstleister automatisch (sprich, mit nahezu zu null Grenzkosten) protokolliert werden können.¹⁴ Unser Vorschlag bezieht sich explizit nicht auf verarbeitete Daten, in die der ur-

¹³ Konkret besteht kein Erfordernis, technische Daten über Maschinen oder Geschäftsprozesse zu teilen, die über die unmittelbare Erfassung der Entscheidungen und Merkmale der Nutzer_innen hinausgehen, so wie es dem jeweiligen Dienstanbieter bekannt ist.

¹⁴ Wie bei allen Arten von Informationen können auch Nutzerinformationen beliebig häufig verwendet werden, ohne dass extra Kosten anfallen, man kann aber andere von der Nutzung ausschließen. Indem die Hürden für die Ausschließbarkeit durch ein verbindliches Gesetz über die Datenteilung gesenkt werden, würden ihre Attribute einem öffentlichen Gut näherkommen, dessen Teilung effizient ist. In der Suchmaschinenbranche beispielsweise wären diese Nutzerinformationen in Suchprotokolldateien enthalten. Schaefer et al. (2018) beschreiben die von Yahoo! abgerufenen Daten als „Informationen über den Suchbegriff, den Zeitpunkt der Übermittlung des Suchbegriffs, den Computer, von welchem der Suchbegriff stammt, die ausgegebene Ergebnisliste und das Klickverhalten des Nutzers“.

sprüngliche Dienstleister bzw. das marktbeherrschende Unternehmen bereits investiert hat, zum Beispiel in Form einer Analyse der Daten (sprich: zu positiven Grenzkosten). Würden solche Daten unter die Datenteilungspflicht fallen, könnte dies das Trittbrettfahren kleinerer Wettbewerber erleichtern und die Anreize des marktbeherrschenden Unternehmens, überhaupt in entsprechende Analysetechniken zu investieren, senken. Werden jedoch ausschließlich Rohdaten geteilt, so schafft dies auch Anreize für Wettbewerber zur Entwicklung eigener Analyseverfahren, wodurch eine Vielzahl von Verfahren, differenzierte Produkte und damit mehr Wahlmöglichkeiten für die Kund_innen entstehen.

Es könnte verlockend sein, auch die Teilung anderer Daten zu fordern. Bevor eine solche Forderung gestellt wird, müsste jedoch erst nachgewiesen werden, dass ohne das Teilen entsprechender Daten eine Wettbewerbseinschränkung vorliegt. Der vorliegende Vorschlag beschränkt sich bewusst auf die Bearbeitung des Problems der Monopolisierung (Market Tipping) auf datengetriebenen Märkten, da dies das größte Problem solcher Märkte zu sein scheint. Alle übrigen in Kapitel 2 behandelten Problemstellungen, wie etwa der potenzielle Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung oder die Möglichkeit, riesige Monopolgewinne zu erzielen und anderswo besteuern zu lassen, verlieren an Virulenz, wenn der Wettbewerb auf einem Markt gestärkt wird.

Schließlich müsste das Teilen der Nutzerinformationen „kontinuierlich“ erfolgen, d.h. so regelmäßig und häufig wie technisch möglich, damit die Effekte des Datenteilens möglichst schnell und umfassend greifen können.¹⁵

3.3 WIE KÖNNEN DATEN KONFORM MIT DATENSCHUTZRECHT GETEILT WERDEN?

Kritiker_innen des Datenteilens verweisen auf einen potenziellen Konflikt zwischen dem Ziel, den Wettbewerb auf digitalen Märkten zu stärken und die Privatsphäre des/der Einzelnen zu schützen. In der Tat ist die Frage, wie man bei Einführung einer Datenteilungspflicht den Schutz personenbezogener Daten sicherstellen kann, berechtigt. Alle Informationen, die einer bestimmten Person zugeordnet werden können, gelten nach der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) als personenbezogene Daten. Diese Daten dürfen laut DSGVO nur geteilt werden, wenn für die entsprechende Weitergabe und Verarbeitung eine rechtmäßige Grundlage existiert – beispielsweise die vorherige Zustimmung der betroffenen Person.

Allerdings können die gegenüber der Einführung einer Datenteilungspflicht geäußerten Datenschutzbedenken ausgeräumt werden, wenn die folgenden Überlegungen berücksichtigt werden:

¹⁵ Vor Kurzem haben Google, Facebook, Microsoft, Twitter und andere Unternehmen gezeigt, dass die Teilung von Nutzerdaten technisch und organisatorisch in großem und automatischem Umfang möglich ist. Sie kündigten eine neue Standardisierungsinitiative namens Datentransferprojekt (Data Transfer Project) an, die als neue Methode zum Datentransfer zwischen Plattformen entwickelt wurde (Brandom 2018).

Gemäß der DSGVO ist das Teilen von Daten unproblematisch, solange die geteilten Daten anonymisiert sind. Mit der Anonymisierung wird sichergestellt, dass die Person, die mit bestimmten Informationen verbunden ist, nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann. Anonymisierte Daten können also nicht wieder mit einem oder einer bestimmten Nutzer_in in Verbindung gebracht werden.

Allerdings kann im Fall, dass verhaltensgenerierte Nutzerinformationen anonymisiert werden, noch die Gefahr einer „indirekten Re-Identifizierung“ bestehen, nämlich dann wenn geteilte Daten mit anderen Datenquellen abgeglichen werden. Es gibt jedoch technische Möglichkeiten, die die Re-Identifizierung eines bestimmten Individuums auf diesem Weg sehr aufwändig, teuer und damit wenig attraktiv machen. Um das Risiko einer indirekten Re-Identifizierung weiter zu minimieren, könnte das Gesetz zur Datenteilungspflicht zudem eine Klausel enthalten, die die Re-Identifizierung von Personen im Kontext des Gesetzes geteilter Daten untersagt. Die Re-Identifizierung würde in diesem Fall einen Rechtsverstoß darstellen und könnte entsprechend bestraft werden.

Sollte ein entsprechender rechtlicher und institutioneller Rahmen sicherstellen, der die Re-Identifizierung einzelner Personen im Kontext des Datenteilens wirksam unterbindet, könnte eventuell auch das Teilen von pseudonymisierten Daten in Erwägung gezogen werden (siehe die folgende Infobox). Ob dies jedoch wirklich eine gangbare Option darstellt, müsste vorab gemeinsam mit den Datenschutzbehörden und anderen Beteiligten sorgfältig abgeklärt werden.

Box 3

ANONYMISIERUNG VS. PSEUDONYMISIERUNG

Bei der Anonymisierung werden personenbezogene Daten derart verändert, dass diese Daten nicht mehr einer Person zugeordnet werden können. Bei der Pseudonymisierung wird der Name oder ein anderes Identifikationsmerkmal durch ein Pseudonym (zumeist ein Code) ersetzt, um die Feststellung der Identität des Betroffenen auszuschließen oder wesentlich zu erschweren.

Im Gegensatz zur Anonymisierung bleiben bei der Pseudonymisierung Bezüge verschiedener Datensätze, die auf dieselbe Art pseudonymisiert wurden, erhalten. Die Pseudonymisierung ermöglicht also – unter Zuhilfenahme eines Schlüssels – die Zuordnung von Daten zu einer Person, was ohne diesen Schlüssel nicht oder nur schwer möglich ist, da Daten und Identifikationsmerkmale getrennt sind.

Siehe https://de.wikipedia.org/wiki/Anonymisierung_und_Pseudonymisierung.

Bedenken mit Blick auf Datenschutz und Datensicherheit könnten auch dadurch ausgeräumt werden, indem der Datenschutz bereits im institutionellen Rahmen einer Datenteilungspflicht verankert wird (siehe Abschnitt 3.6). Anstatt Unternehmen oder Organisationen direkten Zugang zu geteilten Daten zu gewähren, könnte eine vertrauenswürdige Institution (ein Datentreuhänder) eingesetzt werden, der sicherstellt, dass die Datenschutzvorschriften beim Teilen der Daten eingehalten werden. Der Datentreuhänder, zum Beispiel eine Datenschutzbehörde, könnte die zu teilenden Daten zunächst sicher zusammenführen und dann den Datenschutz gewährleisten, indem er die Daten vor der Weitergabe an berechnete Dritte anonymisiert.

Dieser institutionelle Ansatz kann sogar noch weiterentwickelt werden: Unter der Maßgabe, dass ein entsprechend vertrauenswürdiger Datentreuhänder existiert, wäre es möglich, alle unter eine entsprechende Datenteilungspflicht fallenden Nutzerinformationen – ganz gleich, ob es sich dabei um personenbezogene oder nichtpersonenbezogene Daten handelt – „hinter einem Vorhang“ zusammenzuführen, d. h. auf einem Server, auf dem niemand Zugang zu den Daten hat. Anstatt im weiteren Verlauf die Daten zu anonymisieren und an nach den Vorgaben der Datenteilungspflicht berechnete Entitäten zu verteilen, könnten die entsprechenden Unternehmen und Organisationen lediglich ihre (unterschiedlichen, konkurrierenden) Algorithmen auf dem Datenpool „trainieren“ lassen, ohne dass die Organisationen selbst Zugang zu den geteilten Daten erhalten. Das Resultat, d. h. entsprechend geschulte Algorithmen, würde an die Organisationen zurücktransferiert werden, die dadurch in die Lage versetzt werden, wettbewerbsfähige Dienste anzubieten. Finnland hat im Mai 2019 ein Gesetz über die Nachverwertung von Gesundheits- und Sozialdaten verabschiedet, das eine institutionelle Infrastruktur und ein Verfahren vorsieht, die der hier beschriebenen Idee bereits sehr nahe kommen.

3.4 WER GENAU SOLLTE DATEN TEILEN?

Der Theorie von Prüfer und Schottmüller (2017) zufolge sollten alle Unternehmen in einem datengetriebenen Markt ihre Nutzerinformationen miteinander teilen. In der Praxis erscheint dieser Ansatz aus mindestens zwei Gründen suboptimal: (i) Das Teilen von Daten geht einher mit Kosten und einem gewissen Verwaltungsaufwand; (ii) große, marktbeherrschende Unternehmen haben eher Zugang zu Informationsquellen, die die verhaltensgenerierten Nutzerinformationen auf einem Markt ergänzen, und können somit einen höheren Grenznutzen aus neuen Nutzerinformationen ziehen (He et al. 2017). Da es die Intention der hier vorgeschlagenen Datenteilungspflicht ist, soweit wie möglich einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, erscheint es sinnvoll, dass große Unternehmen mehr Daten teilen sollten als kleine Unternehmen.

Folgt man dieser Argumentation, ergeben sich folgende Extrempositionen: Das marktbeherrschende Unternehmen muss alle seine Nutzerinformationen teilen, während kleine Unternehmen nichts teilen müssen. Die Herausforderung besteht darin, optimale Grenzen festzulegen, jenseits derer Da-

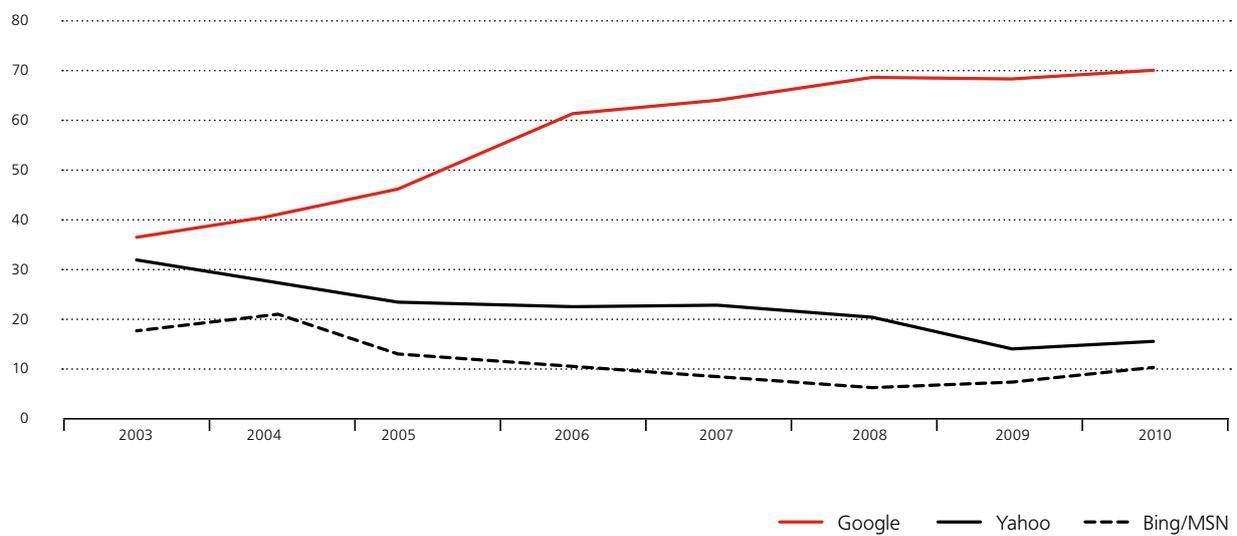
ten geteilt werden. Wenn nur das Unternehmen, das die meisten Nutzer_innen hat, zur Teilung von Daten verpflichtet wird, das zweitgrößte Unternehmen aber nicht allzu weit dahinter liegt, z. B. weil es auf dem Markt noch nicht zur Monopolisierung gekommen ist, kann es dem zweitplatzierten Unternehmen einen unlauteren Vorteil verschaffen, wenn es seine Nutzerinformationen nicht teilen muss. Dank des Zugangs zu den Daten des Marktführers könnte das bisher zweitplatzierte Unternehmen insgesamt über mehr Nutzerinformationen verfügen als der bisherige Marktführer und diesen überflügeln, wodurch sich wiederum seine Gewinne deutlich erhöhen würden – und dies alles nur aufgrund einer asymmetrischen Verpflichtung zum Datenteilen.¹⁶

Es erscheint daher sinnvoll, den Schwellenwert so zu setzen, dass die größten zwei oder drei Unternehmen Daten teilen müssen, da dies die Bewerber um den Status des Marktführers sind. Die Größe eines Unternehmens kann anhand der Menge an verhaltensgenerierten Nutzerinformationen gemessen werden, über die ein Anbieter verfügt. Diese Größe dürfte sich in den meisten Branchen wiederum von der Anzahl an Interaktionen mit Nutzer_innen ableiten lassen. Eine Aufsichtsbehörde kann diese Informationen verhältnismäßig leicht erheben, zumindest in dem Fall, dass die Unternehmen ihre Dienstleistungen im Internet anbieten und zur Zusammenarbeit mit der Behörde verpflichtet sind. Alternativ zum Ansatz, die „größten“ zwei oder drei Anbieter zum Datenteilen zu verpflichten, könnte auch ein Schwellenwert mit Blick auf den Marktanteil in einer Branche festgelegt werden, sodass z. B. nur Anbieter mit einem Marktanteil von mehr als 20 oder 30 Prozent verpflichtet werden, ihre Daten zu teilen. Diese Ansätze könnten auch kombiniert werden: Ein Unternehmen ist verpflichtet, seine Nutzerinformationen zu teilen, wenn es zu den Top-3-Unternehmen der Branche gehört und mit Blick auf die Nutzer_innen über einen Marktanteil von mindestens 20 Prozent verfügt.

Abbildung 1 zeigt exemplarisch die Entwicklung der Marktanteile im Bereich der Suchmaschinen in den USA in den Jahren 2003 bis 2010. Unter Anwendung der oben vorgeschlagenen Regel hätte MSN seine Daten nur im Jahr 2004, Yahoo von 2003 bis 2008 und Google während des gesamten Zeit-

¹⁶ Mayer-Schönberger und Ramge (2018) machen den Vorschlag, alle Unternehmen mit einem Marktanteil von mehr als zehn Prozent zum Datenteilen zu verpflichten und gleichzeitig die Menge der zu teilenden Daten im Sinne einer progressiven Datenteilungspflicht gemäß des Marktanteils des Unternehmens zu erhöhen. Der Charme dieser Idee besteht darin, dass eine asymmetrische Teilungsverpflichtung gut geeignet ist, um Monopolisierungstendenzen zu bekämpfen. Das Problem dieses Ansatzes besteht allerdings darin, dass die Umsetzung ein sehr genaues Messen von Marktanteilen erfordert, die sich wiederum im Laufe der Zeit verändern können. Außerdem können in der Umsetzung weitere Probleme entstehen. Wenn zum Beispiel ein Anbieter 40 Prozent seiner Nutzerinformationen teilen muss, wie kann dann sichergestellt werden, dass die geteilten 40 Prozent eine unvoreingenommene und repräsentative Stichprobe der gesamten Nutzerinformationen dieses Anbieters darstellen? Auch wenn sich diese Umsetzungsprobleme wahrscheinlich lösen lassen, erschweren sie die Einführung einer Datenteilungspflicht aus meiner Sicht unnötig. Deshalb stützt sich der von mir bevorzugte Ansatz zwar ebenfalls auf „Marktanteile“ (gemessen an der Menge der Nutzerinformationen), um zu bestimmen, welche Unternehmen verpflichtet sind, Daten zu teilen. Ich schlage jedoch vor, dass die von der Datenteilungspflicht betroffenen Unternehmen alle ihre Nutzerinformationen teilen, wodurch sich das Problem der Stichprobe erübrigt.

Abbildung 1
3 Hauptsuchmaschinen (Marktanteile US in %)



Quelle: Argenton/Prüfer 2012: 90.

Quelle: WebSide Story, Nielsen, Hitwise.

raums 2003 bis 2010 teilen müssen. Alle anderen Suchmaschinenanbieter hätten ihre Daten nicht teilen müssen. Wäre eine solche asymmetrische Verpflichtung zum Datenteilen angewendet worden, so hätte das Market Tipping eventuell verhindert werden können und der Suchmaschinenmarkt wäre nicht in dieser Form von Google dominiert worden.¹⁷

Für den Fall, dass staatliche Stellen mit privaten Unternehmen im Wettbewerb stehen, d. h. Dienstleistungen in Bereichen anbieten, die nicht besonders sensibel oder sicherheitsrelevant sind, würden sie den gleichen Verpflichtungen wie Unternehmen unterliegen.¹⁸ Das Argument dahinter ist, dass Nutzerinformationen ein praktisch kostenloses Nebenprodukt beim Erbringen einer digitalen Dienstleistung sind. Dritten den Zugriff auf diese Daten zu ermöglichen ist wirtschaftlich sinnvoll, da es den anderen die Möglichkeit zur Innovation

und zum Wettbewerb mit dem etablierten Anbieter eröffnet, was letztlich den Nutzer_innen zugutekommt.

3.5 WER SOLLTE BERECHTIGT SEIN, ZUGANG ZU DEN GETEILTEN DATEN ZU ERHALTEN? ZU WELCHEM PREIS?

Die Antwort auf diese Frage ist einmal mehr von der Einsicht geleitet, dass Nutzerinformationen ein quasi kostenloses Nebenprodukt des Erbringens einer (digitalen) Dienstleistung sind. Manche argumentieren, dass die Akkumulation von Nutzerinformationen an sich ein gerechtfertigtes Ziel ist, da sie zur Verbesserung der Qualität der eigenen Dienstleistung beiträgt. Allerdings werden diese Daten früher oder später immer in Einnahmen umgewandelt (z. B. mittels des Schaltens von Werbung oder einer anderen Vermarktung des Zugangs zu eigenen Nutzergruppen). Da diese indirekten Einnahmen mittelfristig zur Monopolisierungsdynamik beitragen, ist es nicht Zweck des vorliegenden Vorschlags, solche Einnahmen zu schützen. Verhaltensgenerierte Nutzerinformationen tragen vielmehr Merkmale eines Gemeinguts: Es ist wirtschaftlich sinnvoll, dieses Gut mit jeder Partei zu teilen, die es (potenziell) als Input für ihre eigenen Dienstleistungen nutzen kann und den Nutzer_innen letztlich zugutekommt.

Folglich schlage ich vor, dass Nutzerinformationen mit jeder (privaten oder öffentlichen) Organisation geteilt werden, die in der jeweiligen Branche tätig ist oder die überzeugend darlegen kann, dass die Nutzer_innen von der Verwendung der Daten durch sie profitieren. Wenn ein Start-up beispielsweise ein Dienstleistungsangebot für Restaurantbewertungen in Deutschland entwickeln will, dann müsste man nach dem in Abschnitt 3.1 vorgeschlagenen nutzerzentrierten Verfahren zuerst einmal feststellen, welche anderen Unternehmen solche Dienstleistungen anbieten. Dies können Spezialisten (z. B. Yelp), aber auch allgemeine Dienste (z. B. Google Search/Maps)

¹⁷ In diesem Beispiel wird die Mechanik des Schwellenvorschlags gezeigt: Wenn es in einem Markt bereits zu einer Monopolisierung (Market Tipping) gekommen ist, wird nur das marktbeherrschende Unternehmen einen Marktanteil von mehr als 20 Prozent haben. Daher muss nur ein Unternehmen teilen. Wenn es noch nicht zu einer Monopolisierung gekommen ist, kann man sich fragen, wie die für die Durchführung des Tests zuständige Behörde feststellen kann, ob der Markt überhaupt datengetrieben ist. Zur Beantwortung dieser Frage gilt der in Abschnitt 4.1 beschriebene Test auf Zirkularität (Nutzerinformation → Qualität → Nutzer_innen → Nutzerinformation).

¹⁸ Gemäß dem logischen Ansatz des Vorschlags schließt dies auch Anwendungen ein, bei denen eine Regierungsbehörde Nutzerinformationen durch die elektronische Erfassung von Interaktionen mit Bürger_innen erhält, aber außerstande ist, eine wertvolle Dienstleistung anzubieten. Bietet eine Stadtverwaltung beispielsweise Bürger_innen mit Sicherheitsbedenken eine App zur schnellen Kommunikation bei verdächtigen Aktivitäten in ihrer Nachbarschaft an und verbessern die erhaltenen Nutzerinformationen diese Dienstleistung (und ist die Stadtverwaltung dominant), sollte ein im Wettbewerb stehender Unternehmer das Recht haben, auch diese (anonymisierten) Nutzerinformationen zu erhalten. Ausgeschlossen von dem Vorschlag sind jedoch Bereiche, in denen die Behörde Informationen über die Bürger_innen erhalten hat, weil sie gesetzlich zur Bereitstellung von Informationen verpflichtet waren, in denen die Informationen zu positiven Grenzkosten verarbeitet wurden und in denen sie nicht als kostenfreies Nebenprodukt der maschinengestützten Interaktion zwischen einem Bürger/einer Bürgerin und der Regierungsbehörde erhalten wurden (z. B. bei einer Neuregistrierung in der Stadt).

sein. Das Start-up könnte dann von diesen Anbietern (sofern sie eine marktbeherrschende Stellung inne haben) Nutzerinformationen anfordern, die dabei relevant sind, die Nachfrage der Konsument_innen im Bewertungsgeschäft für Restaurants in Deutschland zu bedienen (aber es hätte keinen Anspruch auf Zugang zu Googles anderen Nutzerinformationen!).

Inspiration kann hier das Beispiel der Zahlungsdiensterichtlinie 2 (PSD2) in Bereich der Finanzwirtschaft liefern. Diese Richtlinie ermöglicht Dritten unter Voraussetzung des Einverständnisses des Kontoinhabers/der Kontoinhaberin auf deren Konten zuzugreifen, um internetbasierte Zahlungen zu tätigen oder Kontoinformationen von einem oder mehreren Konten in einer Online-Anwendung (App) zusammenzuführen. PSD2 ist ein hervorragendes Beispiel dafür, wie Regulierungen auf EU-Ebene dazu beigetragen haben, die Wettbewerbsbedingungen, in diesem Fall in der Finanzwirtschaft, zu verbessern. Dank der Richtlinie müssen Banken Fintech-Startups mit innovativen Dienstleistungen einen Zugang zum Markt ermöglichen. Um den Zugriff auf ein Konto zu ermöglichen, hat die Europäische Bankaufsichtsbehörde eine Reihe von Richtlinien und technischen Regulierungsstandards erlassen, die das Vorgehen der Banken hierbei definieren. Mehrere Initiativen definieren die hierfür an den Programmierschnittstellen notwendigen Standards (API-Standards).

Dem Argument folgend, dass Nutzerinformationen ein Gemeingut darstellen und quasi kostenfrei gesammelt werden können, schließt das Recht auf Zugang zu geteilten Nutzerinformationen (genauso wie die Pflicht zum Teilen) sowohl gewinnorientierte, gemeinnützige als auch öffentliche Organisationen (staatliche Behörden) mit ein – unter der oben genannten Bedingung, dass sie den Nachweis erbringen können, dass sie die Daten verwenden können und werden, um Nutzer_innen einen Service anzubieten. Dieser Ansatz liefert auch die Antwort darauf, was ein angemessener Preis für den Zugriff auf die Nutzerinformationen eines anderen Anbieters ist: Er sollte den Grenzkosten entsprechen, die dem Anbieter bei der Erhebung der Nutzerinformationen entstehen, welche wiederum gegen null tendieren.¹⁹ Daneben können Fixkosten für die Speicherung von Nutzerinformationen und die Überwachung des Datenaustauschprozesses entstehen. Im Vergleich zu den Kosten für die Erbringung einer Dienstleistung werden diese Kosten allerdings vernachlässigbar sein.²⁰ Um (kleinen) Mitbewerbern den Eintritt in den (monopolisierten)

¹⁹ Dieses Ergebnis unterscheidet sich stark von den Zugangspreisen in Infrastrukturindustrien wie der Telekommunikation, dem Internet-Backbone oder der Eisenbahn, da dort die Grenzkosten für den Zugang auf die gemeinsame Ressource (beispielsweise die Nutzung eines Telekommunikationsnetzes zur Bereitstellung eigener Dienste) positiv sind. Zusätzlich gibt es positive Fixkosten für den Betrieb, wie zum Beispiel Wartungskosten. Auf datengetriebenen Märkten hingegen fallen nahezu keine Kosten für die Erhebung von Nutzerinformationen an (nur Kosten für den Betrieb des Hauptdienstes, z. B. Internetsuche oder Restaurantbewertungen).

²⁰ Beispielsweise waren die Rechenzentren der USA 2014 für etwa zwei Prozent des gesamten Energieverbrauchs des Landes verantwortlich (Sverdlík 2016). Der Verbrauch von Google allein hat sich zwischen 2014 und 2018 fast verdoppelt (Wang 2019). Dieser gigantische Energieverbrauch ist für die Unternehmen ein wesentlicher Kostentreiber. Durch diese Zahlen wird deutlich, wie massiv sich datengetriebene Märkte bereits heute auf die Offline-Welt auswirken – jedes Unternehmen kommt mit diesen Märkten in Berührung.

Markt und die Geschäftstätigkeit so einfach wie möglich zu machen, sollten diese Kosten jedoch auf keinen Fall von diesen Mitbewerbern getragen werden.

3.6 WIE ORGANISIERT MAN DAS TEILEN VON DATEN? WIE SIEHT EINE OPTIMALE GOVERNANCE-STRUKTUR HIERFÜR AUS?

Neben der in Abschnitt 3.1 behandelten Frage nach der Abgrenzung datengetriebener Märkte dürfte die Frage nach der optimalen Governance-Struktur für das Datenteilen diejenige sein, in die in Zukunft die meisten Anstrengungen im Bereich von Wissenschaft und Forschung fließen müssen. Nachfolgend skizziere ich einige erste Gedanken, die weitere Forschungsarbeiten inspirieren könnten.

Es gibt in der Institutionenökonomie eine Methode, die optimale institutionelle und organisatorische Governance-Struktur zu endogenisieren, um Herausforderungen wie den Schutz von Eigentumsrechten, die Durchsetzung von Verträgen oder gemeinschaftliches Handeln anzugehen.²¹ Diese Methode kann auch auf die Datenteilungspflicht in datengetriebenen Märkten angewendet werden. Schlüsselfragen bei der Entwicklung der relevanten Governance-Struktur beinhalten folgende Dimensionen: zentrale vs. dezentrale Implementierung (des Datenteilens), öffentliche vs. private Trägerschaft sowie Durchsetzung durch Zwang (z. B. Polizei) oder den angedrohten Abbruch profitabler Beziehungen/Boykott.²² In Übereinstimmung mit Abschnitt 3.1 ist an dieser Stelle zu betonen, dass die optimale Governance-Struktur von Branche zu Branche unterschiedlich sein kann, je nach den Rahmenbedingungen – etwa der Anzahl der Akteure, dem Grad der (Inter-)Nationalität einer bestimmten Branche, des Tempos des technologischen Fortschritts (von dem angenommen werden kann, dass er in allen datengetriebenen Märkten hoch ist) und dem Grad der Homogenität der Interessen von Sender_innen und Empfänger_innen von Nutzerinformationen.

In Abschnitt 3.4 wird vorgeschlagen, dass nicht mehr als drei Unternehmen pro Branche der Verpflichtung zum Datenteilen unterliegen sollten. Die Ausführungen in Abschnitt 3.5 zeigen jedoch, dass es viele Organisationen geben kann, die Anspruch auf Zugang zu den geteilten Daten haben. Aus diesem Grund erscheint eine dezentrale Struktur, d. h. das Teilen der Daten über direkte Verbindungen zwischen Sender_innen und Empfänger_innen (z. B. über entsprechende Schnittstellen, APIs) nicht praktikabel. Vielmehr macht der Umstand, dass es Hunderte von Sender_innen-Empfänger_innen-Beziehungen pro Branche geben kann und dass alle Marktteilneh-

²¹ Siehe Dixit (2009) und Williamson (2005) für allgemeine Einführungen und Prüfer (2013) sowie Prüfer (2018) für die Anwendung dieser Methode auf das Problem des mangelnden Vertrauens in Cloud Computing.

²² Letztere Durchsetzungsstrategie kann ohne Hilfe des Staates und dezentral angewandt werden. Z. B. können Kund_innen eines Unternehmens dieses bedrohen, seine Produkte nicht mehr zu kaufen, wenn gewissen ökologische oder Sozialstandards nicht eingehalten werden. Wenn die Drohung glaubhaft ist und von einer ausreichend großen Menge an Kund_innen getragen wird, hat das Unternehmen dann einen Anreiz, diese Standards einzuhalten.

mer_innen in der Lage sein sollten, unter gleichen Wettbewerbsbedingungen zu agieren, eine Vermittlungsinstanz zwischen Sender_innen und Empfänger_innen erforderlich (= zentralisierte Governancestruktur). Dieser Ansatz wird auch durch die Überlegungen in Abschnitt 3.3 zum Datenschutz verstärkt. Denn bevor die geteilten Daten den oder die Empfänger_in erreichen, müssen sie anonymisiert werden oder die Nutzerinformationen müssten in einem Datenpool zusammengeführt werden, mit dem Algorithmen trainiert werden, auf den aber niemals Organisationen direkt zugreifen. Beides kann in standardisierter Form nur auf der Stufe einer zentralisierten Vermittlungsinstanz und nicht dezentral zwischen den Anbietern geschehen.

In der Regulierung vieler globaler Hightechmärkte spielen private Organisationen, wie z. B. Industrieverbände, eine wichtige Rolle, da diese Institutionen über viel Know-how verfügen, oftmals effektive Schiedsgerichte betreiben und schnell auf die sich ändernden technologischen, wirtschaftlichen, politischen und/oder rechtlichen Rahmenbedingungen reagieren können (siehe Prüfer 2013, 2018). Datengetriebene Märkte kennzeichnen sich allerdings dadurch, dass sich die Interessen des dominanten Unternehmens und aller anderen Unternehmen diametral gegenüberstehen: Während sich die Letztgenannten eine zügige, verlässliche und umfassende Datenteilung wünschen, liegt es im Interesse des dominanten Unternehmens, seinen exklusiven Vorteil mit Blick auf den Zugang zu Nutzerinformationen beizubehalten, und in diesem Sinn die Datenteilung zu blockieren. Aus diesem Grund erscheint es angebracht, eine öffentliche Organisation, die auch Zugriff auf die Durchsetzungsbefugnisse des Staates hat, mit dem Management oder zumindest der Überwachung des Datenteilens zu beauftragen.

Diese zwischengeschaltete Organisation wäre für die Struktur und den Betrieb des Datenteilungsprogramms verantwortlich. Sie müsste eng mit den Unternehmen einer Branche zusammenarbeiten, die Daten teilen (müssen), die Businesspläne potenzieller Empfänger_innen validieren und gewährleisten, dass alle geprüften Empfänger_innen auf eine standardisierte, faire und praktikable Weise Zugang zu den (entsprechend anonymisierten) Nutzerinformationen der oder des marktbeherrschenden Unternehmens erhalten. Um Verbundvorteile zu erzielen („economies of scope“), sollte diese Organisation auch beauftragt sein, Märkte zu definieren und die Tests für die Datengetriebenheit potenzieller Branchen durchzuführen (siehe Abschnitt 3.1).

Angesichts des massiven Volumens an wichtigen Aufgaben muss die Organisation gut ausgestattet sein, insbesondere mit Expert_innen unterschiedlicher Fachgebiete (mindestens aus den Bereichen Technologie, Recht und Wirtschaft), und über die entsprechenden Befugnisse verfügen, um die ihr übertragenen Aufgaben effektiv erfüllen zu können. Darüber hinaus sollte die Organisation ein Mandat besitzen, das ihr erlaubt, diese Aufgaben in der gesamten Europäischen Union wahrzunehmen. Es erscheint daher natürlich, diese Institution auf EU-Ebene anzusiedeln. Sie könnte unter dem Dach der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission (DG Comp) aufgebaut werden oder als eine unabhängige Agentur mit entsprechender Ressourcenausstattung und Kompeten-

zen.²³ Des Weiteren sollte diese Organisation – nennen wir sie vorerst Europäische Datenteilungsbehörde – eng mit den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten kooperieren, insbesondere in den Fällen, in denen die Märkte trotz ihres Bezugs zum Internet weitgehend lokal ausgerichtet sind (z. B. Plattformen für Essenslieferdienste).

²³ Eine Kollegin aus der Rechtswissenschaft äußerte sich hierzu wie folgt: „Nach meinem Dafürhalten muss dies auf jeden Fall durch einen Gesetzgebungsprozess erfolgen: entweder indem, wie im Fall der PSD2, ein Regulierungsrahmen für bestimmte Sektoren verabschiedet wird oder indem den Wettbewerbsbehörden klar umrissene neuen Kompetenzen zugesprochen werden. Aufgrund ihrer Eigenschaft als Exekutivorgane fehlt den Wettbewerbsbehörden meiner Auffassung nach die Legitimität, auf der Grundlage des derzeitigen wettbewerbsrechtlichen Rahmens solch weitreichende Entscheidungen zu treffen.“

4

ZUSAMMENFASSUNG

Angesichts des rasanten technologischen Fortschritts in den Bereichen Datenerhebung (Erstellung von Big-Data-Sätzen) und Datenanalyse (angetrieben durch maschinelles Lernen) haben die Rechts- und Wirtschaftswissenschaften in den vergangenen Jahren begonnen, die aus diesen Entwicklungen resultierenden Probleme zu erkennen und zu analysieren. Seit der ersten Studie von Argenton und Prüfer (2012) wird die Monopolisierungstendenz (Market Tipping) zunehmend als ein Kernproblem der Datafizierung der Wirtschaft wahrgenommen und gewinnt die Idee einer Datenteilungspflicht sowohl in der Wissenschaft als auch (seit 2016) in der Politik an Unterstützung. Alle großen und viele kleinere Länder haben Sachverständigenberichte zur „Plattformökonomie“, zu „digitalen Märkten“ und/oder der „Regulierung von Big-Tech“ in Auftrag gegeben. Die Mehrheit dieser Berichte kommt zur Schlussfolgerung, dass das heutige Wettbewerbsrecht weiterentwickelt werden muss, um mit den Entwicklungen in diesen Industrien Schritt zu halten.²⁴ Viele beinhalten zudem auch Empfehlungen, den Wettbewerbsbehörden zu ermöglichen, das Teilen von Daten in bestimmten Branchen zu verlangen, insbesondere in den Fällen, in denen Netzwerkeffekte die Entwicklung der Branche sehr stark prägen.²⁵

Innerhalb der mir bekannten wissenschaftlichen Literatur existiert bisher kein anderer Regulierungsansatz, der das Problem der Monopolisierung auf datengetriebenen Märkten so direkt adressiert wie der Vorschlag einer Datenteilungspflicht. Die vorliegende Studie zielt darauf, diesen Vorschlag weiterzuentwickeln und der gesetzlichen Umsetzung näherzubringen, indem sie Antworten auf die Fragen liefert, die in vielen Diskussionen mit Politiker_innen, Praktiker_innen und Akademiker_innen aufgeworfen wurden.

²⁴ Als Beispiele können der Vestager-Bericht in der EU (Crémer et al. 2019), der Furman-Bericht in Großbritannien (Furman et al. 2019), der Stigler-Ausschuss zu digitalen Plattformen in den USA (Zingales et al. 2019) oder der Bericht der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 (Schallbruch et al. 2019) in Deutschland angeführt werden. Über den entsprechenden Bericht der australischen Wettbewerbs- und Verbraucherkommission schreibt Beaton-Wells (2019: 2): „Es gab nicht weniger als 30 Anfragen zu denselben oder verwandten Themen, die in den vergangenen fünf Jahren weltweit veröffentlicht oder angekündigt wurden.“

²⁵ So bewegen sich zum Beispiel der Bericht der niederländischen Regierung „Dutch Vision on Data Sharing Between Businesses“ (2019) oder der Bericht von Soriano (2019), dem Leiter der französischen Regulierungsbehörde ARCEP, weit in diese Richtung.

Wie bereits dargestellt wurde, ist weitere Forschung notwendig. Von besonderer Dringlichkeit ist die Entwicklung eines empirischen Tests, um das Maß der Datengetriebenheit einer Branche bestimmen zu können, und die Anwendung dieses Tests im Feld (siehe Abschnitt 3.1). Ebenfalls dringend ist die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Einbettung der Datenteilung in staatliche und unternehmerische Ordnungsstrukturen (Economic Governance and Corporate Governance), sodass wir mehr darüber erfahren, wie der Vorschlag so umgesetzt werden kann, dass alle beteiligten Parteien die richtigen Anreize erhalten (siehe Abschnitt 3.6).

Ein wichtiger Vorbehalt der Datenteilungspflicht bezieht sich darauf, dass selbst wenn der Vorschlag in der EU, wie vorstehend skizziert, umgesetzt würde, dies nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung für fairen Wettbewerb und Innovation auf datengetriebenen Märkten darstellt. Um mit den finanzstärksten und technologisch fortschrittlichsten Unternehmen der Welt auf Märkten in Wettbewerb zu treten, die von diesen seit Jahren beherrscht werden, ist in der Tat mehr als nur der Zugang zu den Rohdaten, die diese Unternehmen durch die Protokollierung der Interaktion mit ihren Nutzer_innen sammeln, erforderlich. Unternehmen, die mit diesen Firmen in Wettbewerb treten wollen, benötigen auch hoch qualifizierte und spezialisierte Fachkräfte – vor allem im Bereich der Entwicklung von KI-Algorithmen – und Zugang zu erstklassiger Infrastruktur, Software und Hardware.²⁶ Sollte eine Datenteilungspflicht eingeführt werden, wird die Politik auch in diesen komplementären Dimensionen möglicherweise eine Rolle spielen, da diese Faktoren außerhalb der Kontrolle der meisten Unternehmen liegen.

Doch selbst wenn diese Aufgabe als Herkulesarbeit erscheint, wären alle Bemühungen ohne Zugang zu den verhaltensgenerierten Nutzerinformationen der marktbeherrschenden Un-

²⁶ In vielen datengetriebenen Märkten ist der Preis für die Nutzung der (Online-)Dienste eines Anbieters oft gleich null, sprich der Dienst kann „umsonst“ genutzt werden. Der ökonomische Preis wird jedoch oft in einer anderen Währung bezahlt, wie z. B. der Aufmerksamkeit der Nutzer_innen, dem Überlassen personenbezogener Daten oder der Zustimmung zu Geschäftsbedingungen, die man andernfalls abgelehnt hätte (vgl. den aktuellen Facebook-Fall beim deutschen Bundeskartellamt). Dengler und Prüfer (2018) haben gezeigt, dass die Möglichkeit, sich dem Problem personalisierter Preise durch die Verwendung eines anonymen Vertriebskanals zu entziehen, für einige Nutzer_innen Nettovorteile hat, für andere jedoch zu Nachteilen führen kann.

ternehmen vergeblich. Erst wenn Unternehmer und andere mögliche Mitbewerber freien Zugang zu Informationen über Nutzerpräferenzen und -charakteristika (die in datengetriebenen Märkten von zentraler Bedeutung sind) erhalten, wird es sich für sie lohnen, neue Produkte, Dienstleistungen und Qualitätsverbesserungen zu entwickeln, und werden Finanzinvestor_innen diese Investitionsvorhaben auch finanzieren. Die einfache Aussicht auf echten Wettbewerb wird wiederum die marktbeherrschenden Unternehmen motivieren, stärker auf Innovationen zu setzen. Im Ergebnis profitieren die Nutzer_innen durch mehr Wahlmöglichkeiten, sowohl zwischen verschiedenen Anbietern als auch innerhalb des Portfolios eines Anbieters, durch eine höhere Produkt- und Servicequalität und durch moderate Preise. Dominante Unternehmen verlieren an Marktmacht und damit auch den Spielraum, sich wettbewerbswidrig zu verhalten (unabhängig davon, ob sie diesen Spielraum nutzen). Unter den aufstrebenden Mitbewerbern mag es ein seltenes Einhorn geben, das dank Datenteilungspflicht und dem damit verbundenen Zugang zu Nutzerinformationen die Chance erhält zu wachsen, während es ohne diesen Zugang zum Scheitern verurteilt wäre.

Literaturverzeichnis

- Agrawal, Ajay, Gans, Joshua; Avi Goldfarb** 2018: Prediction Machines: The Simple Economics of Artificial Intelligence, Boston.
- Argenton, C.; Prüfer, J.** 2012: Search Engine Competition with Network Externalities, in: Journal of Competition Law and Economics, S. 73–105.
- Autor, David; Dorn, David; Katz, Lawrence F.; Patterson, Christina; John Van Reenen** 2019: The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms, NBER Working Paper No. 23396.
- Beaton-Wells, Caron** 2019: Ten Things to Know About the ACCC's Digital Platforms Inquiry, Competition Policy International, Melbourne.
- Brandom, Russel** 2018: Google, Facebook, Microsoft, and Twitter Partner for Ambitious New Data Project: An Open-Source Collaboration for the Future of Portability, <https://www.theverge.com/2018/7/20/17589246/data-transfer-project-google-facebook-microsoft-twitter> (12.1.2020).
- Bughin, J.; Seong, J.; Manyika, J.; Chui, M.; R. Joshi** 2018: Notes from the AI Frontier: Modeling the Impact of AI on the World Economy, Discussion Paper McKinsey Global Institute.
- Crémer, J.; Montjoye, Y.-A.; H. Schweitzer** 2019: Competition Policy for the Digital Era, Report for European Commission, DG Competition, <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf> (12.1.2020).
- Dengler, S.; J. Prüfer** 2018: Consumers' Privacy Choices in the Era of Big Data, TILEC Discussion Paper No. 2018-014.
- Dixit, A. K.** 2009: Governance Institutions and Economic Activity, in: American Economic Review 99 (1), S. 5–24.
- Ferschli, Benjamin; Rehm, Miriam; Schnetzer, Matthias; Zilian, Stella** 2019: Marktmacht, Finanzialisierung, Ungleichheit: Wie die Digitalisierung die deutsche Wirtschaft verändert, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15744.pdf> (31.1.2020).
- European Commission** 2019: Antitrust/Cartel Cases, http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_39740 (12.1.2020).
- Fezer, Karl-Heinz** 2018: Repräsentatives Dateneigentum: Ein zivilgesellschaftliches Bürgerrecht, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Financial Times** 2019: How Top Health Websites Are Sharing Sensitive Data with Advertisers, 13.11.2019.
- Furman, J.; Coyle, D.; Fletcher, A.; McAuley, D.; P. Marsden** 2019: Unlocking Digital Competition, Report of the (UK) Digital Competition Expert Panel, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf (12.1.2020).
- Gebicka, A.; Heinemann, A.** 2014: Social Media & Competition Law, in: World Competition 37 (2), S. 149–172.
- Government of the Netherlands** 2019: Zukunftstauglichkeit des Wettbewerbsinstrumentariums in Bezug auf Onlineplattformen, <https://www.government.nl/documents/letters/2019/05/23/zukunftstauglichkeit-des-wettbewerbsinstrumentariums-in-bezug-auf-onlineplattformen> (12.1.2020).
- Graef, I.; Husovec, M.; Purtova, N.** 2018: Data Portability and Data Control: Lessons for an Emerging Concept in EU Law, in: German Law Journal, 19 (6), S. 1.359–1.398.
- He, D.; Kannan, A.; McAfee, R. P.; Liu, T.-Y.; Qin, T.; Rao, J. M.** 2017: Scale Effects in Web Search, in: Devanur, N. R.; P. Lu (Hrsg.): WINE 2017, LNCS 10674, https://doi.org/10.1007/978-3-319-71924-5_21.
- LeCun, Y.; Bengio, Y.; G. Hinton** 2015: Deep Learning, Nature 521, <https://www.cs.toronto.edu/~hinton/absps/NatureDeepReview.pdf> (12.1.2020).
- Lee, MJ; DePillis, Lydia; Krieg, Gregory** 2019: Elizabeth Warren's New Plan: Break up Amazon, Google and Facebook, in: CNN, 8.3.2019, <https://edition.cnn.com/2019/03/08/politics/elizabeth-warren-amazon-google-facebook/index.html> (12.1.2020).
- Loechner, Jack** 2016: 90 % of Today's Data Created in Two Years, in: Media Post, 22.12.2016, <https://www.mediapost.com/publications/article/291358/90-of-to-days-data-created-in-two-years.html> (30.1.2020).
- Mayer-Schönberger, V.; T. Ramge** 2018: Reinventing Capitalism in the Age of Big Data, London.
- Ministry of Economic Affairs and Climate Policy (of the Netherlands)** 2019: Dutch Vision on Data Sharing Between Businesses, <https://www.government.nl/documents/reports/2019/02/01/dutch-vision-on-data-sharing-between-businesses> (12.1.2020).
- New York Times** 2019: Google to Store and Analyze Millions of Health Records, 11.11.2019.
- Page, L.; Brin, S.; Motwani, R.; T. Winograd** 1998: The Pagerank Citation Ranking: Bringing Order to the Web, Technical Report, Stanford.
- Prüfer, J.** 2013: How to Govern the Cloud?, IEEE CloudCom 2013, DOI 10.1109/CloudCom.2013.100, S. 33–38.
- Prüfer, J.** 2018: Trusting Privacy in the Cloud, Information Economics and Policy 45, S. 52–67.
- Prüfer, J.; Schottmüller, C.** 2017: Competing with Big Data, TILEC Discussion Paper No. 2017–006, Tilburg.
- Schaefer, M.; Sapi, G.; S. Lorincz** 2018: The Effect of Big Data on Recommendation Quality: The Example of Internet Search, DIW Discussion Paper 1730, http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Discussion_Paper/284_Schaefer_Sapi_Lorincz.pdf (12.1.2020).
- Schallbruch, M.; Schweitzer, H.; Wambach, A.** (Hrsg.): Ein neuer Wettbewerbsrahmen für die Digitalwirtschaft, Bericht der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0. BMWi, Berlin.
- Schultz, Jeff** 2019: How Much Data is Created on the Internet Each Day?, in: Micro Focus Blog, 8.6.2019, <https://blog.microfocus.com/how-much-data-is-created-on-the-internet-each-day/#> (12.1.2020).
- Soriano, S.** 2019: Big Tech Regulation: Empowering the Many by Regulating a Few, https://www.arcep.fr/fileadmin/reprise/communiqués/communiqués/2019/pdf/Big-Tech-Regulation_MediumSSo-avril2019.pdf (12.1.2020).
- SPD** (2019a): Digitaler Fortschritt durch ein Daten-für-Alle-Gesetz, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges/Daten_fuer_Alle.pdf (12.1.2020).
- SPD** (2019b): Beschlüsse & Anträge, 6.–8.12.2019, <https://indieneuzeit.spd.de/beschluesse/> (11.2.2020).
- Statcounter** o. J.a: Search Engine Market Share Worldwide, <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all> (31.1.2020).
- Statcounter** o. J.b: Social Media Stats Europe, <https://gs.statcounter.com/social-media-stats/all/europe> (31.1.2020).
- Sverdlík, Yevgeniy** 2016: Here's How Much Energy All US Data Centers Consume, <https://www.datacenterknowledge.com/archives/2016/06/27/heres-how-much-energy-all-us-data-centers-consume> (12.1.2020).
- University of St. Gallen** o. J.: How Amazon dominates the market in Germany, <https://item.unisg.ch/en/news/amazon-watch-report-1> (31.1.2020).
- Wang, T.** 2019: Energy Consumption of Google from 2011 to 2018, in: Statista, 10.10.2019, <https://www.statista.com/statistics/788540/energy-consumption-of-google/> (12.1.2020).
- Williamson, Oliver E.** 2005: The Economics of Governance, American Economic Review P&P, 95 (2), S. 1–18.
- Zingales, L.; Rolnik, G.; Lancieri, F.M.** (Hrsg.): Stigler Committee on Digital Platforms, Final Report, Chicago.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u.a. Archiv und Bibliothek

IMPRESSUM

© 2020

Friedrich-Ebert-Stiftung

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Bestellung/Kontakt: BeMo@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-526-4

Titelmotiv: © Adobe Stock/garrykillian

Gestaltungskonzept: www.bergsee-blau.de

Umsetzung/Layout: www.stetzer.net

Druck: www.bub-bonn.de

Gedruckt auf RecyStar Polar (100 Prozent Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Blauen Engel).

FÜR EIN BESSERES MORGEN

Die Datenteilungspflicht – Innovation und fairer Wettbewerb auf datengetriebenen Märkten

Die großen Tech-Unternehmen wachsen weiter und dominieren das kommerzielle Internet immer mehr. Über 90 Prozent aller Suchanfragen im Internet laufen via Google, im Bereich Social Media liegt der Marktanteil von Facebook bei über 70 Prozent in Europa und annähernd die Hälfte des deutschen Onlinehandels erfolgt inzwischen über Amazon. Der Trend zur Monopolisierung in datengetriebenen Märkten schwächt sowohl den Wettbewerb als auch die Innovationskraft der Märkte.

Die Frage, wie dem politisch entgegengewirkt werden kann, beschäftigt inzwischen die Regulatoren beiderseits des Atlantiks. Die meisten Vorschläge setzen auf herkömmliche wettbewerbsrechtliche Instrumente. Die vorliegende Studie macht dagegen einen weitergehenden Vorschlag. Die Kernannahme ist, dass in datengetriebenen Märkten die massenhafte Akkumulation von Daten und der ungeteilte Zugang zu diesen die Hauptquelle der zunehmenden Monopolbildung ist. Die entscheidende Maßnahme zur Durchbrechung der Tech-Monopole sei daher die Öffnung ihrer Datenbestände für Wettbewerber. Nur die Pflicht zur (datenschutzkonformen) Datenteilung kann Wettbewerb und Innovation in datengetriebenen Märkten sichern, so der Autor.

Der Autor

Jens Prüfer ist Associate Professor am Department of Economics und Mitglied des Tilburg Law and Economics Center, beides Tilburg University.



Weitere Informationen zum Projekt finden Sie hier:
www.fes.de/fuer-ein-besseres-morgen