

Christian Rusche

Wachsen regulierte digitale Märkte?

Die Staaten der Europäischen Union (EU), das Vereinigte Königreich (UK) und China zeichnen sich durch ein hohes Ausmaß der Regulierung digitaler Märkte aus. Dabei haben die EU und das UK ihre Regulierung in den vergangenen Jahren deutlich verschärft. Der wenig dynamische Datenmarkt in der EU und dem UK im Vergleich zu wesentlichen Akteuren der Weltwirtschaft deutet darauf hin, dass eine stärkere Regulierung digitale Innovationen ausbremst. Die USA, China und Japan haben bei geringerer Verschärfung der Regulierung digitaler Märkte ein höheres Wachstum des Datenmarktes erlebt. Die Behauptung, „The US Innovates, the EU Regulates“ kann somit anhand der vorliegenden Daten nicht abgelehnt werden.

Ausgangslage

Digitale Technologien sind kaum noch aus dem Alltag wegzudenken, ob es sich nun um Smartphones, Smartwatches, Videokonferenzen, Onlinehandel, Sprachassistenten-Systeme oder Messenger-Dienste handelt. Die beliebtesten digitalen Produkte und Dienstleistungen werden dabei vor allem von großen Digitalkonzernen entwickelt und angeboten. Die Angebote, die in Deutschland sowie in der gesamten EU dominieren, kommen dabei vor allem aus Nordamerika (Büchel & Rusche, 2020). Eine Hypothese für diese Entwicklung stellt ein Artikel in der englischsprachigen Zeitschrift Forbes (Forbes.com, 2024) auf, dessen Titel lautet „The US Innovates, The EU Regulates: How Can The EU Change This Narrative?“. Dieser Artikel ist einer von diversen Artikeln, die insbesondere der EU eine gewisse Regulierungsfreude und Innovationsfeindlichkeit nahelegen.

Ein Datensatz der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zum Ausmaß der Regulierung digitaler Märkte erlaubt nun eine Überprüfung der Hypothese, ob in der EU und in Deutschland tatsächlich mehr reguliert wird als in anderen Staaten. Zudem können Rückschlüsse gezogen werden, ob die digitale Entwicklung tatsächlich woanders stattfindet. Dazu wird zunächst anhand dieser Daten das Ausmaß der Regulierung nach Ländern aufgezeigt und Ableitungen zur Entwicklung der Regulierung digitaler Märkte getä-

tigt. Danach wird die Entwicklung der Regulierung dem Wachstum des Datenmarktes gegenübergestellt.

Ausmaß und Entwicklung der Regulierung

Abbildung 1 gibt auf Basis einer Auswertung der OECD (2024a) den Umfang der Regulierung digitaler Märkte zum 1. Januar 2018 (vertikale Achse) und zum 1. Januar 2024 (horizontale Achse) wieder. Die Auswertung der OECD vergleicht die 38 OECD-Mitgliedstaaten, aber auch weitere wichtige Akteure der Weltwirtschaft wie China oder Brasilien miteinander. Somit kann der Stand der Regulierung für 47 Staaten zu zwei Zeitpunkten miteinander verglichen werden. Für ihre Analyse nutzt die OECD (2024a) fünf Kriterien, um das Ausmaß der Regulierung im jeweiligen Staat zu bewerten:

- Analyse des Wettbewerbs und seiner Besonderheiten in digitalen Märkten (Assessing Competition),
- Zusammenschlusskontrolle speziell für digitale Märkte (Merger Control Regime),
- Sicherstellung eines fairen Handels in digitalen Märkten (Fair Trade),
- Untersuchung der Bestreitbarkeit digitaler Märkte und entsprechende Eingriffe (Contestability) und
- Untersuchung und Regulierung der Nutzung und des Zugangs zu Daten (Use and Access to Data).

Für jedes Kriterium wird untersucht, ob es in den betrachteten Staaten in digitalen Märkten zur Anwendung kommt oder die Einführung geplant ist. Wird ein Kriterium in mindestens drei digitalen Märkten eines Staates erfüllt und ist somit entsprechend implementiert oder zumindest geplant, erhält ein Staat eine 0 für das jeweilige Kriterium. Eine 2 wird erreicht bei zwei digitalen Märkten mit dem entsprechenden Kriterium, eine 4 bei einem Markt und eine 6 bei keinem Markt. Es wurden sieben Auswahlmöglichkeiten für möglicherweise betroffene digitale Märkte angegeben. Direkt abgefragt wurden beispielsweise App-Stores, Onlinewerbung, Online-Marktplätze oder vernetzte Fahrzeuge. Die siebte Auswahlmöglichkeit bezog sich

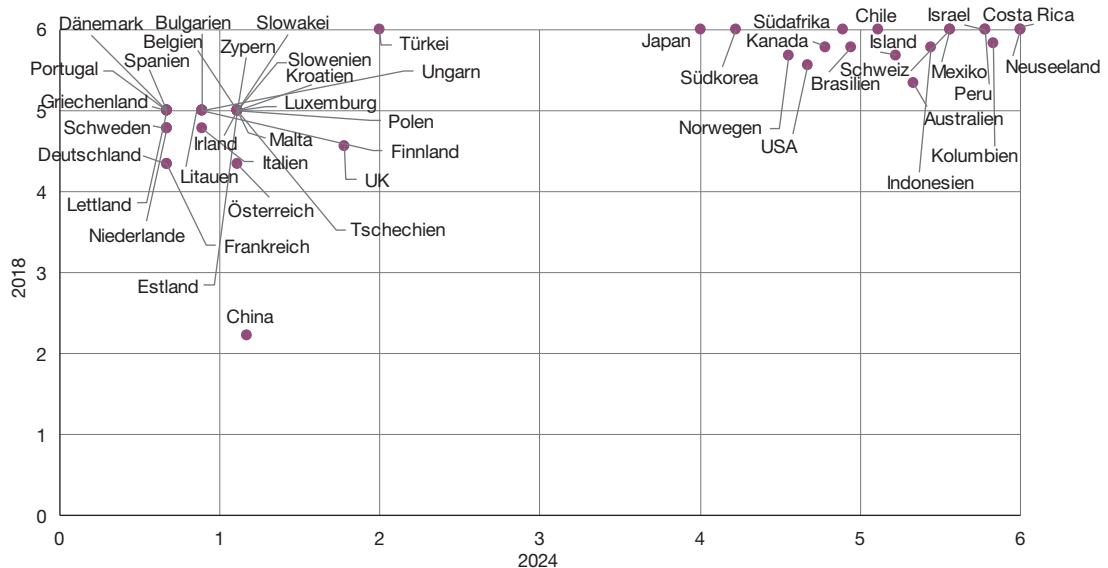
© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Christian Rusche ist Senior Economist für Wettbewerb und Strukturwandel am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.

Abbildung 1

Internationaler Vergleich des Ausmaßes der Regulierung digitaler Märkte 2018 und 2024 in 47 Staaten



Stand: jeweils 1. Januar; Wert 0 = alle definierten Kriterien adressiert (hohes Regulierungsniveau) bis 6 = Kriterien gar nicht adressiert (niedriges Regulierungsniveau). Die Kriterien lauten Assessing Competition, Merger Control Regime, Fair Trade, Contestability und Use and Access to Data.

Quelle: OECD (2024a); eigene Darstellung.

auf „sonstige digitale Märkte“. Der Durchschnitt über die fünf Kriterien für das jeweilige Jahr ergibt die dargestellten Werte in Abbildung 1. Folglich zeigt ein niedriger (hoher) Wert ein hohes (niedriges) Regulierungsniveau digitaler Märkte. Stand Januar 2018 (vertikale Achse) war lediglich in China mit einem Wert von 2,2 ein hohes Regulierungsniveau zu verzeichnen. Alle anderen Staaten hatten Werte größer als 4. In Staaten wie Chile, Japan, Südkorea, der Schweiz und der Türkei war laut OECD keine entsprechende Regulierung vorhanden. Stand Januar 2024 (horizontale Achse) hat sich eine Zweiteilung in Staaten mit hoher Regulierung ergeben, welche links oben in der Abbildung 1 zu finden sind, und rechts oben Staaten mit geringem Regulierungsniveau. Folglich haben zwischen 2018 und 2024 insbesondere die EU-Staaten inklusive Deutschland, die Türkei und das UK ihr Regulierungsniveau erhöht, da die Werte mittlerweile kleiner oder gleich 2 sind. In China sind von einem hohem Regulierungsniveau kommend leichte Verschärfungen zu verzeichnen. Es muss jedoch erwähnt werden, dass 2024 lediglich in Costa Rica und Neuseeland keine Regulierung digitaler Märkte mehr vorhanden war. Zudem haben Australien und Kolumbien ihre Regulierung seit 2018 nicht verändert und somit auf niedrigem Niveau belassen. Die USA haben ihre Regulierung leicht um 0,9 Punkte auf 4,7 verschärft.

Gemäß Abbildung 1 und der dahinterliegenden OECD-Auswertung (2024a) haben wichtige Akteure der Weltwirtschaft ihr Regulierungsniveau erhöht. Am Beispiel der EU

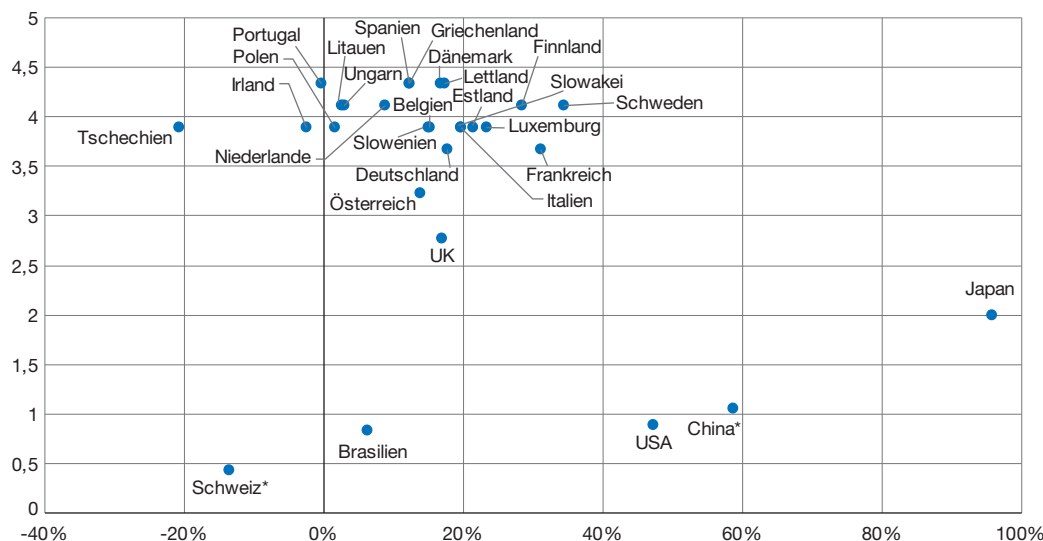
kann diese Entwicklung zu mehr Regulierung in digitalen Märkten beispielhaft beschrieben werden. Die EU hat sich in Bezug auf ihre Regulierungsvorhaben zunächst auf Daten konzentriert, indem bereits 2016 personenbezogene Daten über die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) besonders geschützt wurden. Gleichzeitig soll ein digitaler Binnenmarkt und der Zugang zu Daten gewährleistet werden. Dazu wurden 2020 das Daten-Governance-Gesetz und 2024 das Daten-Gesetz eingeführt (Europäische Kommission, 2022). Digitale Daten eröffnen jedoch lediglich Möglichkeiten, die dann genutzt werden müssen. So haben sie den Aufstieg digitaler Plattformen begünstigt, die einen zunehmenden Stellenwert in den Volkswirtschaften einnehmen und Herausforderungen für den Wettbewerb darstellen (Büchel & Rusche, 2020). Die EU hat darauf unter anderem 2022 mit dem Digital Markets Act und dem Digital Services Act (Europäische Kommission, 2024a) reagiert.

Auswirkungen der Regulierung

Welche Auswirkungen hat die Verschärfung der Regulierung auf digitale Märkte und den Datenmarkt? Um diese Frage zu beantworten, wird der Wert des Datenmarktes als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) den Regulierungsverschärfungen gegenübergestellt. Als Maß zur Untersuchung des Zusammenhangs wird der Korrelationskoeffizient betrachtet. Dieser variiert per Definition zwischen -1 und +1, wobei +1 (-1) eine perfekte positive (negative) Korrelation anzeigt. Eine hohe Korrelation deutet

Abbildung 2

Regulierungsverschärfung von 2018 zu 2024 und Veränderung des Datenmarkts als BIP-Anteil von 2018 zu 2023



Verschärfung der Digitalregulierung gemessen durch Veränderung der Indexpunkte zwischen 2018 und 2024 (vertikale Achse); die horizontale Achse zeigt die Wertentwicklung des Datenmarkts als Anteil am BIP für verfügbare Staaten. BIP und Datenmarkt berechnet in jeweiligen Preisen.

* Daten zum Datenmarkt liegen erst ab 2019 vor und nicht ab 2018 wie bei den anderen Ländern.

Quelle: OECD (2024a; 2024b); IDC (2020; 2021; 2023); Deutsche Bundesbank (2024); eigene Berechnung.

jedoch nicht zwangsläufig auf einen Kausalzusammenhang hin. Stattdessen können beide Variablen auch durch eine oder mehrere weitere Variablen beeinflusst werden.

Der Grund für die Betrachtung des Datenmarktes ist, dass die wesentliche Voraussetzung und der technische Kern der Digitalisierung maschinenlesbare Daten sind (Demary et al., 2016, 5). Nur wenn Informationen der realen Welt in eine digitale Form gebracht werden, können sie mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien verarbeitet, geteilt, genutzt und für Entscheidungen herangezogen werden. Die auf diese Weise gewonnenen Informationen können für die Entwicklung neuer digitaler Angebote genutzt werden. Mit deren Hilfe können sodann weitere Daten gesammelt werden, die erneut genutzt werden können. Es besteht folglich ein sich selbst verstärkender Effekt (OECD, 2015). Der Datenmarkt und dessen Wachstum geben somit Hinweise auf die Bedeutung der Digitalwirtschaft und den Fortschritt der digitalen Transformation in den betrachteten Ländern.

Bereits ab dem Jahr 2013 ermittelt die International Data Corporation (IDC) für die Europäische Kommission den Wert des Datenmarktes in Euro in der EU, dem UK und von weiteren wesentlichen Akteuren der Weltwirtschaft (insgesamt 28 Staaten; Europäische Kommission, 2017). Im Folgenden wird der Wert des Datenmarktes als Indi-

kator herangezogen, um die Umsätze mit datenbasierten Produkten und Dienstleistungen zu approximieren (Europäische Kommission, 2024b, 94). Zusätzlich wird der Wert des Datenmarktes durch das BIP gemäß OECD (2024b) des jeweiligen Landes im betreffenden Jahr geteilt. Dadurch können konjunkturelle Effekte oder Auswirkungen der Inflation ausgeglichen werden: Wenn beispielsweise die Wirtschaft stark wächst, dürfte auch der Datenmarkt mehr Umsatz verzeichnen. Des Weiteren kann mit Hilfe der Einbeziehung des BIP evaluiert werden, ob die Bedeutung der Datenwirtschaft und damit indirekt der Digitalwirtschaft für die jeweilige Volkswirtschaft zunimmt. Da die Verschärfungen bei der Digitalregulierung erst nach 2018 im Umsatz des Datenmarktes wirksam werden dürften, wird im Folgenden der Wert des Datenmarktes als Anteil am BIP von 2018 bis zum aktuell verfügbaren Jahr 2023 betrachtet und der Verschärfung der Digitalregulierung zwischen 2018 und 2024 gegenübergestellt (Abbildung 2). Dazu werden die Angaben zum BIP laut OECD (2024b) mit Hilfe des durchschnittlichen Wechselkurses des jeweiligen Jahres (Deutsche Bundesbank, 2024) in Euro umgerechnet.

Aus Abbildung 2 wird ersichtlich, dass sich die EU-Staaten und das UK in einem Bereich mit hoher Verschärfung der Digitalregulierung und einem geringen Wachstum der Bedeutung des Datenmarktes befinden. Brasilien erreicht

ein vergleichbares Wachstum mit geringerer Verschärfung der Regulierung, während Japan, China und die USA mit geringerer Regulierungsverschärfung ein höheres Wachstum erreicht haben. Auf die Schweiz trifft dieser Zusammenhang nicht zu, da die Bedeutung des Datenmarktes gesunken ist und die Regulierung kaum verschärft wurde. Ohne die Schweiz beträgt der Korrelationskoeffizient zwischen der Bedeutung des Datenmarkts von 2018 bis 2023 und der Regulierungsverschärfung zwischen Januar 2018 und Januar 2024 rund -0,53, mit der Schweiz sind es noch -0,31. Somit besteht ein starker negativer Zusammenhang zwischen Regulierungsverschärfung und der Bedeutung des Datenmarkts: Diejenigen Staaten mit einer hohen Verschärfung der Digitalregulierung beobachten ein geringes Wachstum des Datenmarktes im Vergleich zur Gesamtwirtschaft. Zudem dürfte die Digitalwirtschaft gerade in den Staaten mit einer hohen Bedeutung des Datenmarktes stark gewachsen sein. Durch ein höheres Maß an Regulierung kommt es möglicherweise zu einem niedrigeren Wachstum des Volumens im Datenmarkt, da bestimmte Geschäftsmodelle nicht (mehr) angeboten werden und deren Daten nicht (mehr) zur Verfügung stehen. Zudem kann generell die Weitergabe von Daten reguliert sein, was ebenfalls das Wachstum des Datenmarktes begrenzt.

Jedoch kann das geringere Wachstum des Datenmarktes in der EU auch auf der Zersplitterung zwischen den Mitgliedsstaaten beruhen (Büchel & Rusche, 2022). Da die EU kein homogener Markt ist wie die USA, China oder Japan, ist das Wachstumspotenzial der EU-Staaten möglicherweise auf ihr Heimatland begrenzt. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Regulierung nicht einheitlich ist oder Sprachbarrieren bestehen. Die Regulierung der EU könnte ein Mittel sein, um diese Hemmnisse zu beseitigen. Das in der EU zu implementierende Daten-Gesetz (Europäische Kommission, 2022) kann zeigen, ob mittels Regulierung mehr Datenaustausch erreicht werden kann.

Fazit

Die Entwicklungen bei der Regulierung digitaler Märkte in der EU und dem UK – das bis 2020 EU-Mitglied war – zeigt, dass diese stark reguliert sind. Mittlerweile hat die EU gemäß der Methodik der OECD das Regulierungsniveau von China erreicht. Diese Verschärfung der Regulierung geht jedoch nicht mit den positiven Entwicklungen bei der Bedeutung des Datenmarktes einher. Dabei ist gerade die

Nutzung von Daten essenziell für eine digitale Wirtschaft. Eine verstärkte Nutzung von Daten für digitale Angebote in der Gegenwart eröffnet die Möglichkeit, in Zukunft weitere Daten zu generieren, die erneut genutzt werden können.

Mögliche Erklärungen für den in diesem Artikel beschriebenen negativen Zusammenhang zwischen Regulierungsverschärfung und Wachstum des Datenmarktes sind einerseits, dass durch mehr Regulierung tatsächlich Entwicklungsmöglichkeiten beschnitten werden, die sich in der dynamisch wachsenden Digitalwirtschaft besonders negativ auswirken. Andererseits kann die Regulierung daraus resultieren, dass der digitale Binnenmarkt im europäischen Wirtschaftsraum vereinheitlicht werden soll. Mit Hilfe der Vorgaben aus Brüssel sollen die Regeln der Mitgliedstaaten einander angeglichen werden. Das Wachstum in China und den USA kann folglich daraus resultieren, dass ein einheitlicher, großer digitaler Binnenmarkt vorliegt. Gegenbeispiele sind jedoch Brasilien und Japan, die im Vergleich zur EU eher klein sind und dennoch genauso schnell oder sogar schneller wachsende Datenmärkte aufweisen. Somit sollte die Regulierung auf ihre Tauglichkeit, die angestrebten Ziele zu erreichen, überprüft und auf ein notwendiges Minimum reduziert werden.

Literatur

- Büchel, J. & Rusche, C. (2020). Competition in the digital Economy, An analysis of Gatekeepers and Regulations. *IW-Policy Paper*, Nr. 26.
- Demary, V., Engels, B., Röhl, K.-H. & Rusche, C. (2016). Digitalisierung und Mittelstand, eine Metastudie. *IW-Analysen*, Nr. 109.
- Deutsche Bundesbank. (2024, Oktober). *Wechselkursstatistik*.
- Europäische Kommission. (2017). *Final results of the 2014-2016 European Data Market study measuring the size and trends of the EU data economy*.
- Europäische Kommission. (2022). *Data Act – Factsheet*.
- Europäische Kommission. (2024a). *The Digital Services Act package*.
- Europäische Kommission. (2024b). *The European Data Market Monitoring Tool (D2.9 Final Study Report)*.
- Forbes.com. (2024). *The US Innovates, The EU Regulates: How Can The EU Change This Narrative?*
- IDC – International Data Corporation. (2020). *D2.9 – Final Study Report [Datensatz]*.
- IDC – International Data Corporation. (2021). *D2.1 – First Report on Facts and Figures [Datensatz]*.
- IDC – International Data Corporation. (2023). *D2.7 – Final Report on Facts and Figures [Datensatz]*.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. (2015). *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. (2024a). *PMR sector indicators, Digital Markets Indicator*.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. (2024b). *Annual GDP and components – expenditure approach, converted to US dollars using exchange rates*.

Title: Are Regulated Digital Markets Growing?

Abstract: The EU countries, the United Kingdom (UK), and China are characterised by a high level of regulation of digital markets. In recent years, the EU and the UK have significantly tightened their regulations. The less dynamic data market in the EU and the UK compared to major players in the global economy suggests that more regulation hampers digital innovation.