

Fair Play in der digitalen Welt

Wie Europa
für Plattformen
den richtigen
Rahmen setzt

Der Weg zu mehr Wettbewerb und Wachstum

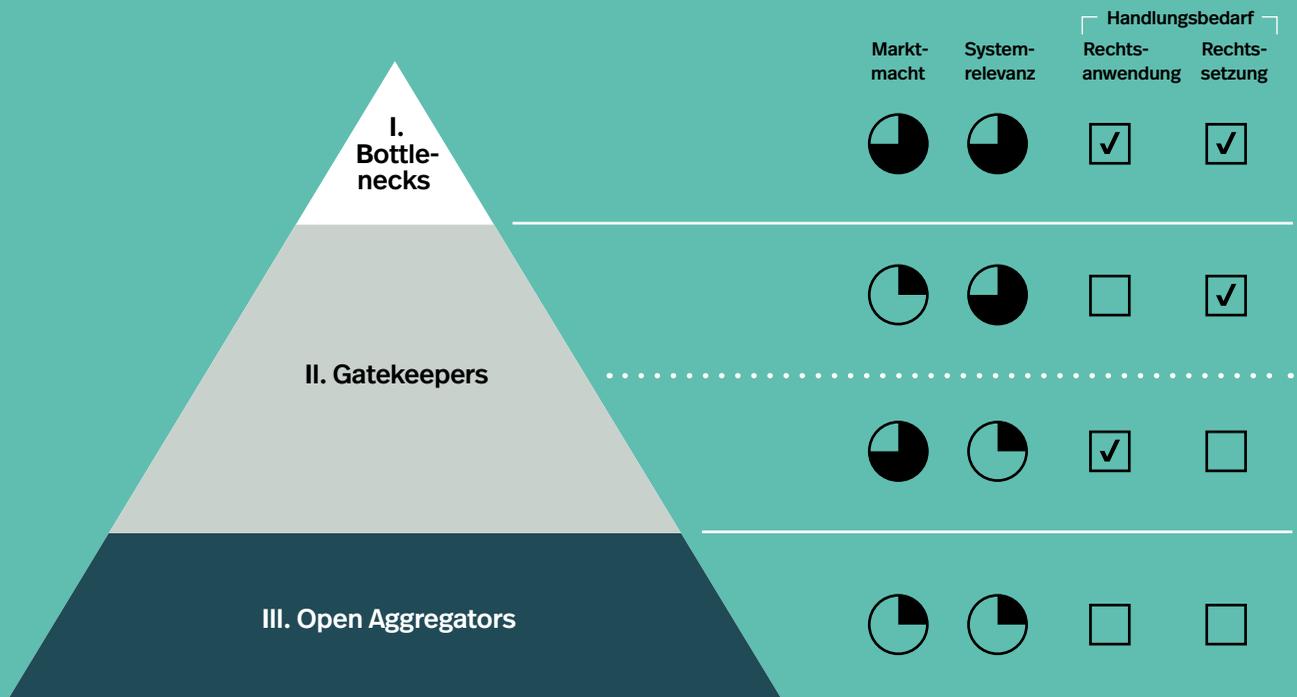
Agenda für eine eigenständige europäische Digitalwirtschaft

Zielbild

Wir brauchen eine Internetökonomie, die gekennzeichnet ist durch Innovationsstärke, hohe Wertschöpfung, fairen Wettbewerb, vertrauensvollen Umgang mit Daten und verantwortlich handelnde Unternehmen – mit eigenständigen digitalen Plattformen als wichtigen Trägern einer neuen Wirtschaftsdynamik in Europa.

Ordnungsrahmen

Wettbewerbsförderung durch neue Spielregeln: Die verschiedenen Plattfortmtypen erfordern unterschiedliche Herangehensweisen bei Rechtsanwendung und -setzung



1. Echter digitaler Binnenmarkt statt Flickenteppich in Europa
2. Gleiches Recht für alle Anbieter, die in einem Markt tätig sind
3. Schnellere Reaktion von Kartellbehörden auf Missbräuche
4. Bewertung von Fusionen auch nach Kaufpreis, nicht nur nach Umsätzen
5. Einfachere Übertragung von Daten auf andere Plattformen
6. Mehr Auswahl bei zentralen Internetanwendungen
7. Verbessertes Zugang für Unternehmen zu digitalen Infrastrukturen
8. Sinnvolle Bündelung von Zuständigkeiten für digitale Märkte
9. Schulterschluss bei Standards und Innovationen
10. Mehr Wachstumskapital für innovative Gründerunternehmen

Die neue Dynamik der Internetökonomie

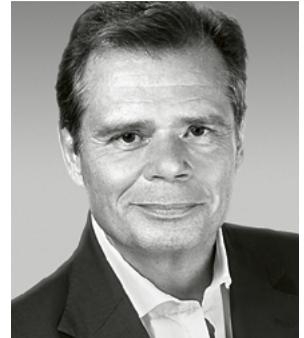
Seit Erscheinen der von *IE.F* und *Roland Berger* gemeinsam erstellten Studie „Deutschland digital. Sieben Schritte in die Zukunft“ im April 2016 hat die Internetökonomie noch einmal deutlich an Dynamik gewonnen. Digitale Plattformen gelten als ihre mächtigsten Exponenten. Obwohl unter diesem Schlagwort jeder etwas anderes zu verstehen scheint (wir nähern uns einer Definition auf den Seiten 30 ff. dieser Studie), hat die politische Debatte über die Marktstellung digitaler Plattformen und die Notwendigkeit einer Anpassung von Wettbewerbsregeln jüngst weiter an Fahrt aufgenommen. Einige Schlaglichter:

Google, Facebook und Amazon haben im Juli 2016 nacheinander Rekordergebnisse verkündet. Apple ist trotz Umsatzrückgangs unverändert der wertvollste Konzern der Welt. Unter Ökonomen ist bereits von **GAFA** (Google, Apple, Facebook, Amazon) oder von **Superstar Economics** die Rede.

In Europa laufen **Missbrauchsverfahren** der Europäischen Kommission und mehrerer nationaler Kartellbehörden gegen die Wettbewerbspraktiken von Google und Facebook. Die Maßnahmen gegen Google hat die Kommission mit „Statements of Objections“ und der Eröffnung eines weiteren Verfahrens vorangetrieben.

Auch in den USA wird Kritik am **Wettbewerbsverhalten** einiger digitaler Plattformen laut: Die nationale Verbraucherschutz- und Wettbewerbsbehörde FTC ermittelt seit Herbst 2015 gegen Google wegen der Lizenzierungspolitik bei seinem mobilen Betriebssystem Android. Und die einflussreiche demokratische Senatorin Elizabeth Warren hat die marktbeherrschende Stellung von Google, Apple und Amazon kürzlich sogar als „Gefahr für die Demokratie“ bezeichnet.

Die Europäische Kommission hat im September 2015 einen **Konsultationsprozess** zum regulatorischen Umfeld von Online-Plattformen gestartet und dazu im Mai 2016 einen vorläufigen Abschlussbericht vorgelegt. Auf dessen Basis sollen bis zum Frühjahr 2017 legislative Optionen insbesondere für das Verhalten von Plattformen im B2B-Verhältnis ausgearbeitet werden. Zeitgleich wurde der Leitfaden zur Unfair Commercial Practices Directive (UCPD) nicht zuletzt mit Blick auf neue Geschäftsmodelle in der digitalen Welt umfassend aktualisiert; eine Überarbeitung der Richtlinie



Friedbert Pflüger
Vorsitzender
Internet Economy
Foundation



Clark Parsons
Geschäftsführer
Internet Economy
Foundation

selbst ist aktuell Gegenstand des sogenannten REFIT-Programms zur Verbesserung der EU-Rechtsvorschriften.

Gleichzeitig will Europa sehr viel stärker als bisher von den Innovations- und Wachstumspotenzialen der Internetökonomie profitieren. Die Strategie der Europäischen Kommission für einen digitalen Binnenmarkt (**Digital Single Market**) soll ein zusätzliches Bruttoinlandsprodukt von jährlich 415 Mrd. EUR generieren. Zum Aufbau einer europäischen Datenwirtschaft werden Maßnahmen auf den Weg gebracht wie die Initiative „Freier Datenfluss“ oder ein aktualisierter „Europäischer Interoperabilitätsrahmen“.

In Deutschland hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Mai 2016 das **Grünbuch Digitale Plattformen** publiziert und damit einen öffentlichen Online-Beteiligungsprozess gestartet, in den sich Bürger, Unternehmen, Verbände und Experten bis zum 30. September einbringen konnten. Auf Basis dessen soll Anfang 2017 ein Weißbuch mit konkreten Regelungsvorschlägen vorliegen.

Vom Bundeskartellamt und seinem französischen Pendant, der Autorité de la concurrence, wurden im Frühsommer 2016 umfassende Papiere zur **Marktmacht** von Plattformen und Netzwerken und zur wettbewerbsrechtlichen Bewertung von Daten vorgelegt. Sie fußen u.a. auf einem Sondergutachten zur Wettbewerbspolitik in digitalen Märkten, das die deutsche Monopolkommission ein Jahr zuvor veröffentlicht hatte.

Einige der darin erarbeiteten Vorschläge finden sich im Referentenentwurf zur 9. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (**GWB**), die das deutsche Kartellrecht nicht zuletzt an die Besonderheiten digitaler Märkte anpassen soll. Wesentliche Neuerungen: Ein Markt soll künftig auch bei unentgeltlichen Leistungsbeziehungen vorliegen. Bei der Fusionskontrolle ist geplant, die Höhe des Transaktionswerts als neues Aufgreifkriterium (neben der Umsatzschwelle) einzuführen. Schließlich sieht der Entwurf vor, private Schadenersatzklagen bei Kartellverstößen zu erleichtern, u.a. durch Anspruch auf Herausgabe von Beweismitteln und Umkehr der Beweislast (Schadenvermutung bei Kartellverstößen).

Deutschland will das in unserer ersten Studie thematisierte Finanzierungsproblem von Start-ups in der Wachstumsphase angehen. Das Bundesministerium der Finanzen erarbeitet derzeit die Eckdaten für einen mit insgesamt 20 Mrd. EUR ausgestatteten, vom Bund und Wagniskapitalgebern kofinanzierten **Tech Growth Fund**. Die Förderung digitaler Start-ups erscheint umso dringlicher, als die Gründungstätigkeit in Deutschland auf ein Rekordtief gesunken ist.

Dagegen bleibt ein weiteres strukturelles Problem auf absehbare Zeit ungelöst: Zum Auf- und Ausbau einer wettbewerbsstarken europäischen Internetökonomie bedarf es eines flächendeckenden **Glasfaser**-Breitbandnetzes. Nur auf seiner Basis werden neue Dienste wie autonomes Fahren überhaupt möglich und nur unter dieser Voraussetzung finden sich Investoren, die Geld in derart kapitalintensive und risikobehaftete Zukunftsprojekte stecken. Obwohl die Bedeutung der Glasfaser nicht zuletzt für leistungsfähige Mobilfunknetze längst erkannt ist, bewegen sich Deutschland und viele andere europäische Staaten immer noch zu langsam. Die Bundesregierung schreibt mit starrem Blick auf 2018 ihr wenig ambitioniertes Ziel eines flächendeckenden 50 Mbit/s-Netzes fort. Dabei ist klar: Wegen des anhaltenden Investitionsstaus beim schnellen Internet und der künstlichen Lebenszeitverlängerung von Übergangstechnologien wie Vectoring fehlt es speziell Deutschland an elementaren Voraussetzungen für eine wettbewerbsfähige und leistungsstarke Plattformökonomie. Einige Länder Asiens (Korea, Japan, Singapur), aber auch europäische Volkswirtschaften (Schweden, Norwegen, Niederlande) sind beim Ausbau der Netzinfrastruktur etliche Jahre voraus. Um den Rückstand beim schnellen Internet aufzuholen, bedarf es nicht zuletzt eines wettbewerbsfördernden rechtlichen Rahmens, wie die IE.F-Studie „Europe's Next Generation Networks: The Essential Role of Pro-Competitive Access Regulation“ jüngst gezeigt hat.

Die aktuelle Entwicklung wirft wirtschafts- und ordnungspolitische Fragen auf, die vor dem Hintergrund des rasanten Wachstums führender Plattformen speziell in den USA und Asien rasch zu beantworten sind: Welcher Stellenwert kommt digitalen Plattformen für die Dynamisierung einer Volkswirtschaft zu? Sind sie Heilsbringer, die das Problem einer anhaltenden Wachstumsschwäche lösen können? Oder sind sie potenzielle Gefährder unserer wettbewerblichen Ordnung?

Diese Fragen rühren an Grundüberzeugungen, denn Plattformen sind – auch von kritischen Stimmen unbestritten – starke und nachhaltig wirkende Impulsgeber nicht nur für die Internetökonomie, sondern für die Gesellschaft insgesamt: Sie verändern viele Bereiche des täglichen Lebens, von der Anbahnung und Abwicklung von Geschäften über Nutzungspräferenzen und Konsumverhalten von Verbrauchern bis hin zu der Art, wie wir als Personen miteinander in Beziehung treten und kommunizieren. Es geht um nicht weniger als die Aus- und Umgestaltung unserer sozioökonomischen Ordnung im digitalen Zeitalter.

Deshalb muss und soll diese Debatte auch politisch geführt werden. Mit der Wahl zum Deutschen Bundestag und der Präsidentschaftswahl in Frankreich stehen in 2017 wichtige **Richtungsentscheidungen** an. Plattformen sind ein essenzieller Bestandteil unserer Lebens- und Arbeitswelt – und doch herrscht in weiten Teilen der Bevölkerung immer noch Unwissenheit darüber, wie sie funktionieren und was sie leisten. Dabei geht das Thema jeden Bürger an!

Als überparteiliche Denkfabrik und unabhängiger Ratgeber hat die IE.F gemeinsam mit Roland Berger die wichtigsten Argumente und Positionen zum Umgang mit digitalen Plattformen gesammelt, konsolidiert und weiterentwickelt. Die vorliegende Studie liefert eine fundierte Faktenbasis für einen aufgeklärten Diskurs und plädiert im Ergebnis für eine differenzierte Betrachtung: Ja, digitale Plattformen sind Wachstumsmotoren; sie können entscheidend zur Innovationsfähigkeit unserer europäischen Volkswirtschaften beitragen und hohe Wohlfahrtseffekte generieren, die jedem Verbraucher zugutekommen. Sie bedürfen aber, um dieses Potenzial vollumfänglich nutzen zu können, eines ordnungspolitischen Rahmens, der für fairen Wettbewerb und echte Wahlfreiheit in digitalen Märkten sorgt und neuen, innovativen Anbietern einen ungehinderten Markteintritt ermöglicht. Dieses Ziel einer innovativen, wettbewerbsfreundlichen und wachstumsstarken Internetökonomie, das wir in zehn konkrete Handlungsempfehlungen übersetzt haben, sollte zum Leitgedanken unserer deutschen und europäischen Wettbewerbspolitik werden.

Wir freuen uns auf die konstruktive Zusammenarbeit und auch kritische Auseinandersetzung mit allen, die an diesem Ziel mitwirken wollen.

„Den Rahmen für Innovation,
Wachstum, Wettbewerb, Sicherheit,
Verbraucher- und Datenschutz
in der digitalen Wirtschaft
können wir in maßgeblichen
Teilen nur gemeinsam auf der
europäischen Ebene setzen.“



Die Bundesminister **Sigmar Gabriel** (Wirtschaft und Energie), **Thomas de Maizière** (Inneres), **Heiko Maas** (Justiz und Verbraucherschutz) sowie **Alexander Dobrindt** (Verkehr und digitale Infrastruktur) in einem gemeinsamen Brief an die EU-Kommission

Inhalt

SIEGESZUG: DIE MARKTSTELLUNG DIGITALER PLATTFORMEN	11
Schlüsselspieler der Internetökonomie	15
Innovations- und Wertschöpfungspotenzial	19
Die europäische Agenda	23
.....	
GENCODE: WIE DIGITALE PLATTFORMEN FUNKTIONIEREN	29
Charakteristika	31
Wettbewerbsmuster	38
Marktmacht und Systemrelevanz	49
.....	
SPIELREGELN: WIE MEHR WETTBEWERB GESCHAFFEN WERDEN KANN	61
Aktueller Rechtsrahmen	62
Handlungsbedarfe	66
Handlungskonzept	74
.....	
WACHSTUMSAGENDA: POLITISCHE HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	83
.....	
ZIELBILD: SUPERSTARS MADE IN EUROPE	90

Ziel

1101110001110111000101101
1101110001110111000101101
110111000111011100010

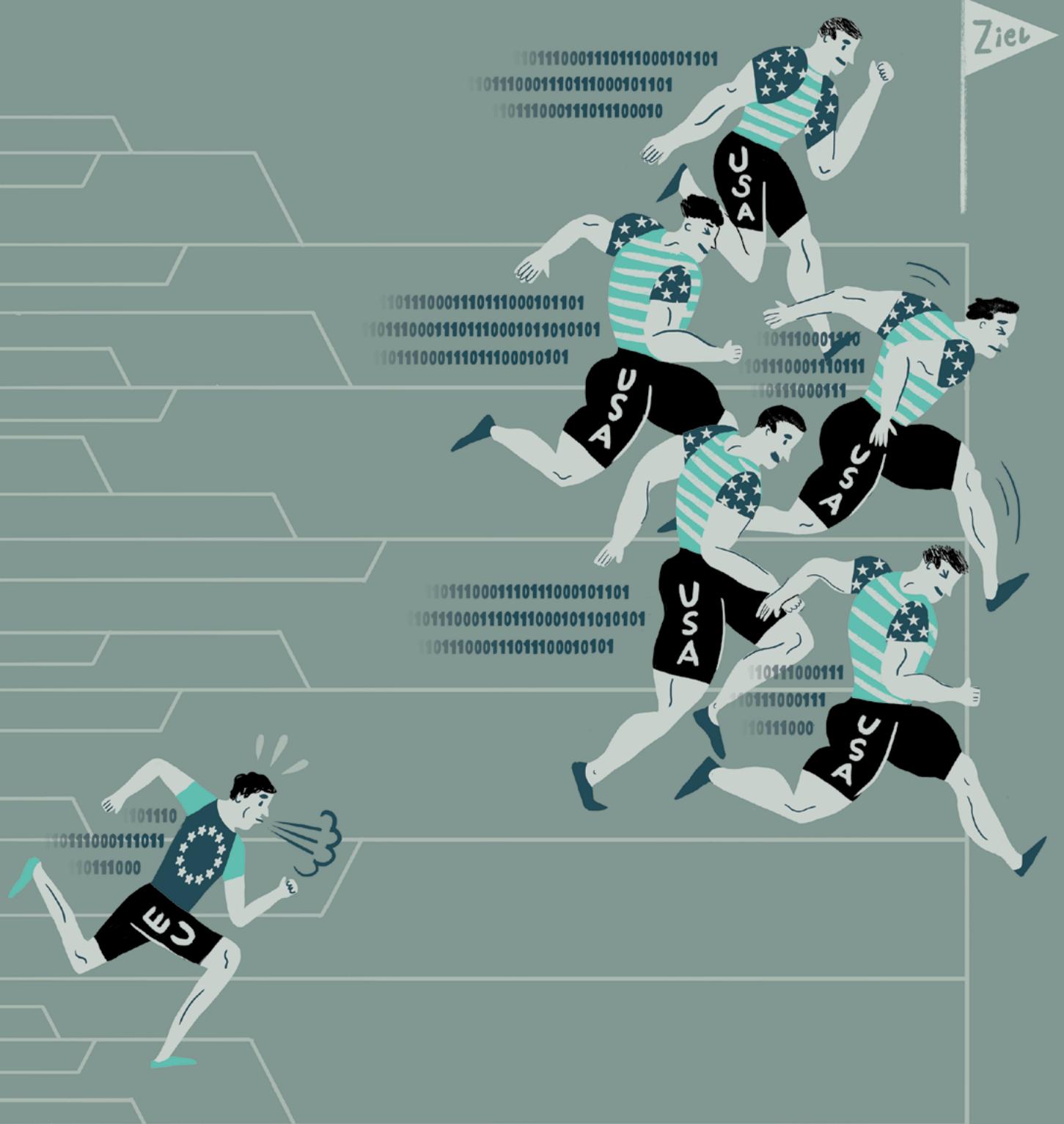
1101110001110111000101101
11011100011101110001011010101
110111000111011100010101

1101110001110
1101110001110111
110111000111

1101110001110111000101101
11011100011101110001011010101
110111000111011100010101

110111000111
110111000111
110111000

1101110
110111000111011
110111000



SIEGESZUG: DIE MARKT- STELLUNG DIGITALER PLATTFORMEN

Als Wertschöpfer und Innovatoren sind digitale Plattformen heute zentrale Akteure der Weltwirtschaft. Doch Europa profitiert zu wenig von ihrem Wachstumspotenzial.

Digitale Plattformen sind die ökonomischen Superstars unserer Zeit, die weltweit nahezu unbegrenzte Wachstumsfantasien auslösen. Mit ihrem Wertschöpfungs- und Innovationspotenzial dominieren sie nicht nur das Internet und seine Ökosysteme, sondern zunehmend die globale Wirtschaft insgesamt. Zur Illustration:

- Die vier größten Unternehmen der Welt (gemessen am Börsenwert) sind derzeit digitale Plattformen (Apple, Alphabet/Google¹, Microsoft, Amazon). Unter den

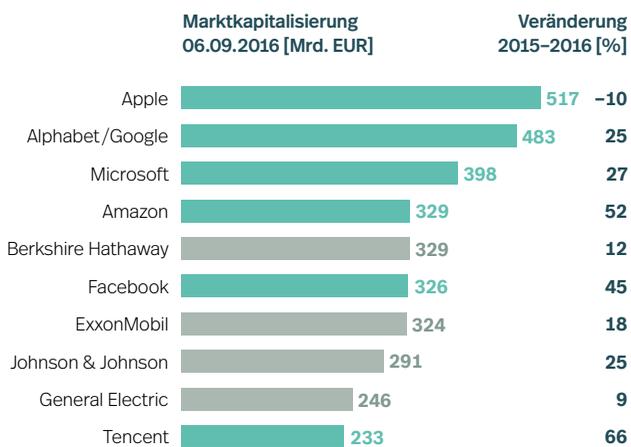
Top 10 befinden sich mit Facebook und Tencent noch zwei weitere Unternehmen, die vollständig auf netzwerk-basierte Geschäftsmodelle setzen. →A

- Vier der fünf aktuell wertvollsten Marken der Welt sind digitale Plattformen. Schon seit längerem zählen Apple, Google und Microsoft zur Spitzengruppe im alljährlichen Forbes-Ranking. Dieses Jahr schaffte mit Facebook eine weitere Plattform den Sprung in die Top 5 – Coca-Cola ist nun letzter Vertreter der „Old Economy“ darin. →B

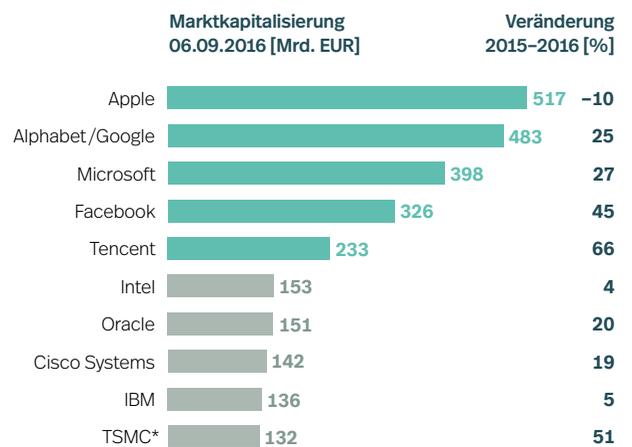
¹ Alphabet Inc. wurde am 2. Oktober 2015 als Dachgesellschaft von Google Inc. gegründet. Das Kerngeschäft firmiert weiter unter dem ehemaligen Namen.

A Hoch im Kurs: 6 der 10 wertvollsten Unternehmen der Welt sind digitale Plattformen – im Technologiesektor sogar alle Top 5

Top 10 globale Unternehmen



Top 10 globale Technologieunternehmen



■ digitale Plattformen ■ andere Quelle: Bloomberg; Roland Berger

* Taiwan Semiconductor Manufacturing Co

- Manche digitale Plattformen sind so groß wie ganze Volkswirtschaften. Facebook zählte nach eigenen Angaben im zweiten Quartal 2016 über 1,7 Mrd. „monthly active users“ – das sind rund 300 Mio. Menschen mehr als China Einwohner hat. Apple erwirtschaftete in 2015 mit 233 Mrd. USD ein Umsatzvolumen, das dem Bruttoinlandsprodukt einer mittelgroßen Nation wie Finnland entspricht.

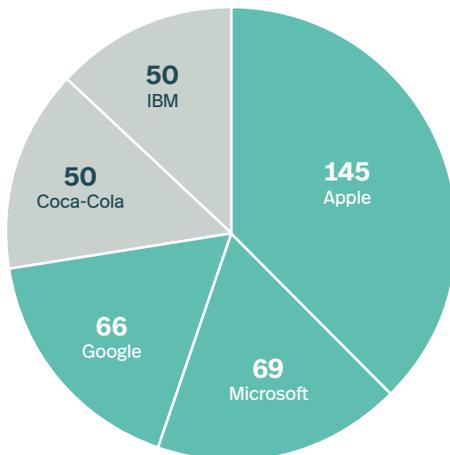
Digitale Plattformen entwickeln neue, hochskalierbare Geschäftsmodelle und erobern damit Branche um Branche, Region um Region, Markt um Markt. Grund genug

für Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft, sich mit dem Phänomen der „Ökonomie der Superstars“ intensiv auseinanderzusetzen: Worauf gründet der Siegeszug digitaler Plattformen? Wie können Volkswirtschaften von ihrer ökonomischen Dynamik profitieren? Wie lässt sich der ordnungspolitische Rahmen so gestalten, dass Wohlfahrtseffekte maximiert und mögliche negative Begleiterscheinungen begrenzt werden? Diese Fragen beantwortet die vorliegende Studie und entwickelt damit einen Leitfaden zur Forcierung eines innovationsfördernden Wettbewerbs mit fairen Chancen für alle Marktteilnehmer.

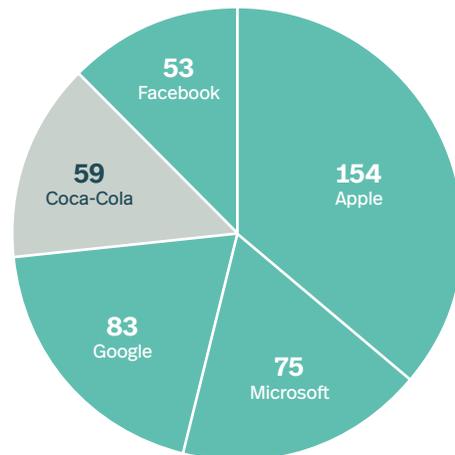
B Starke Marken: Die mächtigsten Brands kommen heute aus der Internetökonomie

Markenwert nach Forbes, 2015 und 2016 [Mrd. USD]

2015: Plattformen = 280 Mrd. USD (73%)



2016: Plattformen = 364 Mrd. USD (86%)



Quelle: Forbes.com; Roland Berger

„Es erscheint ziemlich
wahrscheinlich, dass
Google, Facebook und Co.
irgendwann die grund-
legenden Infrastrukturen
kontrollieren werden,
auf denen unsere Welt
basiert.“



Evgeny Morozov

Publizist und Internetforscher, Harvard University

1. Schlüsselspieler der Internetökonomie

Ein Blick auf die Marktstellung digitaler Plattformen innerhalb der Internetökonomie zeigt, dass sie sich zu Anlauf- und Kristallisationspunkten im Netz entwickelt haben. Sämtliche der zehn meistbesuchten Websites der Welt sind heute Plattformen – mit YouTube, Google und Facebook als den unangefochtenen Spitzenreitern. Acht der Top-Ten-Platzierten stammen aus den USA, die anderen beiden aus China. →C

Das Datenvolumen, das über diese Plattformen abgewickelt wird, und die dafür benötigte Bandbreite wachsen exponentiell. Allein YouTube und Facebook verursachen weltweit rund ein Drittel des mobilen Datenverkehrs. Plattformen entwickeln sich zu Drehscheiben des Internets, die alle zentralen Knotenpunkte koordinieren und kontrollieren. Alphabet/Google, Microsoft und Amazon betreiben Schätzungen zufolge jeweils mehr als 1 Mio. Server.

Auch für Unternehmen der „Old Economy“ gewinnen Plattformen an Bedeutung – als Vertriebskanal, als Werbeträger, als Geschäftspartner. Mit einer Reichweite von knapp einem Drittel der Weltbevölkerung (29%) sind Social Media ein unverzichtbares Marketingtool – vier von fünf „Fortune Global 100 Companies“ nutzen heute mindestens einen SoMe-Kanal für ihre Kundenkommunikation. Die chinesische Handelsplattform Alibaba vermittelt Transaktionen zwischen 30 Mio. Händlern und 350 Mio. Konsumenten und kontrolliert damit 80% des E-Commerce im Land.

Kurzum: Ohne Plattformen läuft im Internet nichts mehr und auch andere Märkte und Industrien stehen zu ihnen in engen Austauschbeziehungen. Privatnutzer brauchen sie, um Informationen abzurufen, Inhalte zu beziehen oder miteinander zu kommunizieren. Kommerzielle Nutzer benötigen sie als Intermediär zu ihren Kunden. Die gesamte Konnektivität und Intelligenz des Internets, ja der vernetzten Gesellschaft schlechthin, ist heute in Plattformen gebündelt.

Diese Zusammenhänge sind umso beachtenswerter, da einige digitale Plattformen in ihrem Segment eine beherrschende Wettbewerbsposition einnehmen mit Marktanteilen häufig weit jenseits der kartellrechtlich kritischen Schwellenwerte von 40% (Marktbeherrschungsvermutung gemäß GWB) bzw. 50% (Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs). Nur ein Beispiel: Mit seiner Suchmaschine Google und seinem mobilen Betriebssystem Android hält Alphabet gleich in zwei sensiblen Marktsegmenten eine monopolähnliche Wettbewerbsposition. →D

Vor dem Hintergrund ihrer strategischen Schlüsselstellung an der Schnittstelle zum Kunden erleben digitale Plattformen derzeit einen Gründungsboom: Je nach definitorischer Abgrenzung betreiben heute zwischen 50 und 70% aller Unicorns (also Start-ups mit einer Bewertung von mehr als 1 Mrd. USD) ein Plattformmodell. Zugute kommt ihnen auch, dass VC-Gesellschaften mit ihrem Fokus auf Wachstum und Kapitalrendite heute bevorzugt in digitale Start-ups investieren. So erhielten Uber oder Airbnb bislang das 15- bis 20-Fache ihres Umsatzes an Venture Capital, Dropbox sogar das 40-Fache.

Die realwirtschaftliche Entwicklung bestätigt die Attraktivität digitaler Geschäftsmodelle. Plattformen sind die dynamischsten Akteure der Internetökonomie. Sie haben andere Unternehmen bei den wichtigsten Kennzahlen überflügelt. Auch hierfür einige exemplarische Belege:

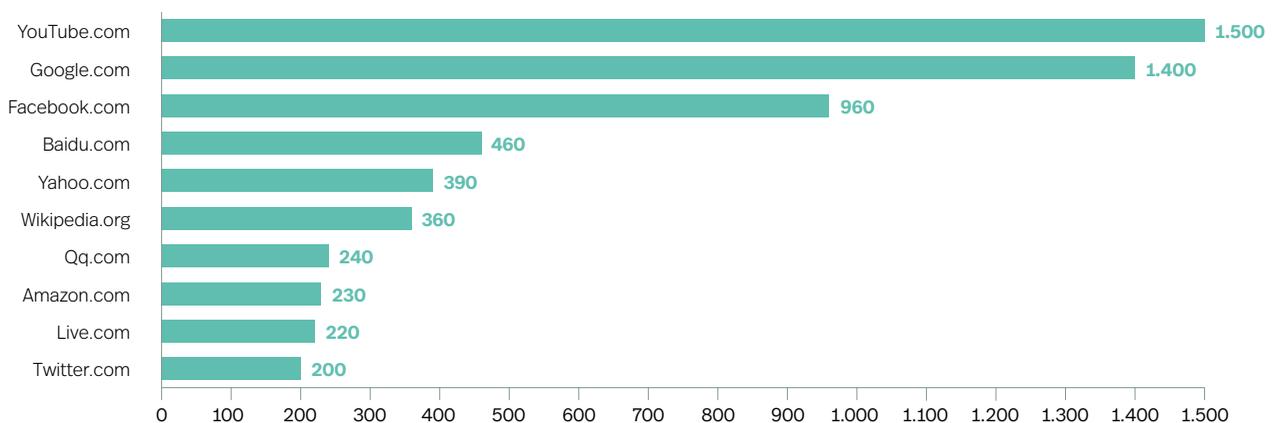
- Digitale Plattformen werden aktuell an der Börse deutlich höher bewertet als vergleichbare Industrieunternehmen aus der „Old Economy“, auch wenn sich eine leichte Kurskorrektur abzeichnet. →E
- Die Rentabilität (gemessen an der EBIT-Marge) von Facebook, Apple oder Alphabet/Google übertraf in 2015 jeweils die 25%-Marke. Spitzenreiter Facebook schaffte 35%. Zum Vergleich: BMW kam auf 10%.

- Sowohl Marktkapitalisierung als auch Enterprise Value der führenden Plattformen Alphabet/Google, Apple, Facebook und Amazon haben sich über die vergangenen zehn Jahre hinweg verfünffacht.

Wie kommt es zu diesen Wertsteigerungen? Handelt es sich um eine Blase vergleichbar der Finanzökonomie vor 2008 – oder sind die Bewertungen der Marktteilnehmer fundamental gerechtfertigt? Eine Analyse der Treiber der Internetökonomie macht deutlich, worin die Wettbewerbsvorteile digitaler Plattformen bestehen und was ihre Sonderstellung ausmacht.

C Publikumsmagneten: Die weltweit am häufigsten besuchten Websites sind ausnahmslos Plattformen

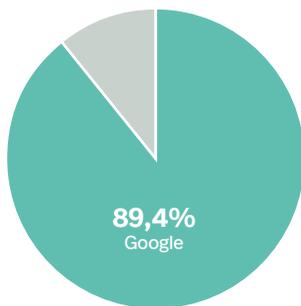
Seitenbesucher pro Tag [Mio.]*



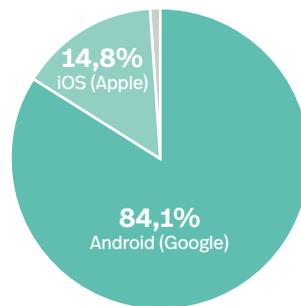
Quelle: Alexa *Stand 11.09.2016

D Herrschaft der Wenigen: Die führenden digitalen Plattformen haben in ihrem jeweiligen Segment eine dominante Marktposition aufgebaut

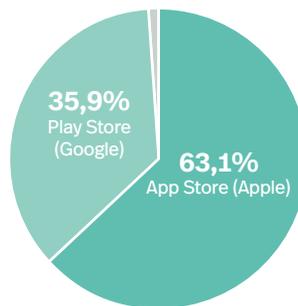
Suchmaschinen ¹⁾



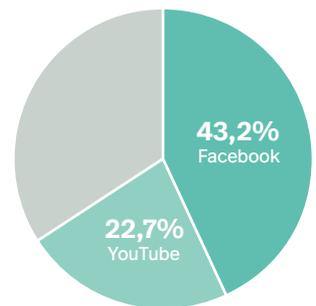
Smartphone OS ²⁾



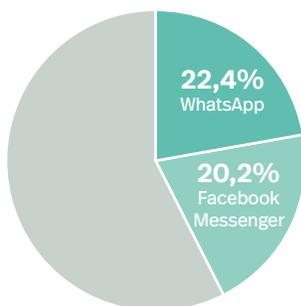
Apps ³⁾



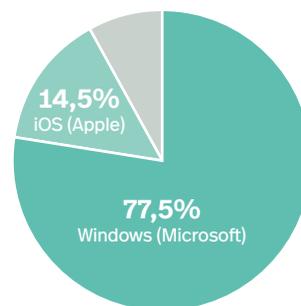
Social Media (USA) ⁴⁾



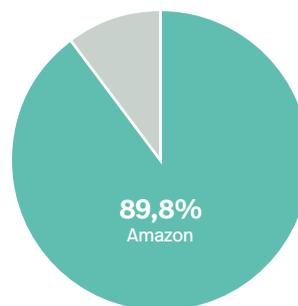
Messenger ⁵⁾



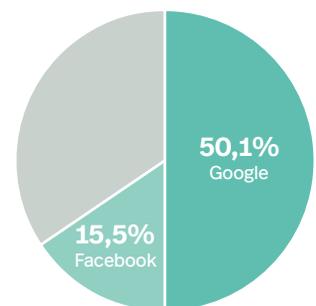
Desktop OS ⁶⁾



E-Commerce ⁷⁾



Online-Werbung (USA) ⁸⁾

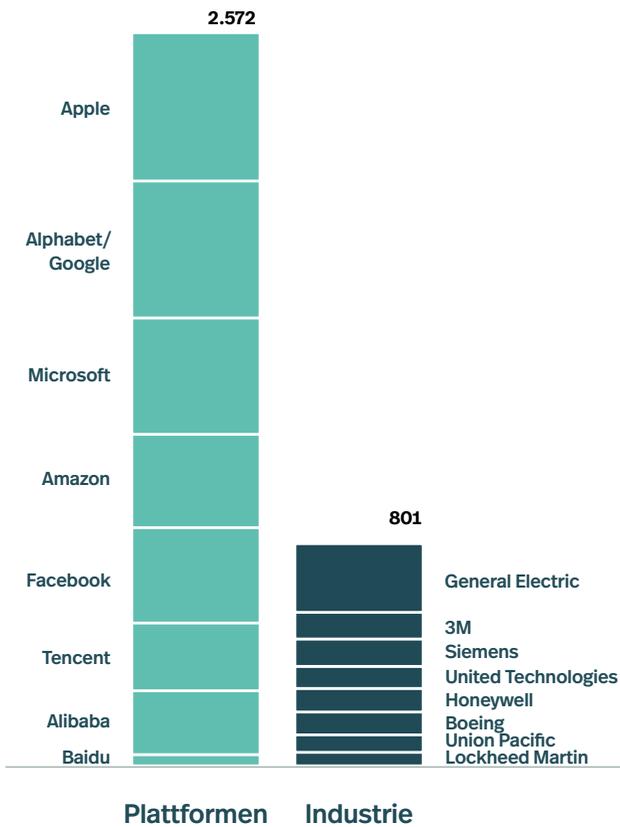


1) Globaler Marktanteil bei Suchmaschinen, April 2016, Statista
 2) Marktanteil Betriebssysteme auf verkauften Smartphones weltweit, Q1 2016, Statista
 3) Globaler Umsatzanteil bei App-Verkäufen, 2015, Statista, App Annie
 4) Social-Media-Seiten in den USA nach Anteil an Besuchen, Mai 2016, Statista
 5) Globaler Anteil aktiver Nutzer der 10 beliebtesten Messenger, April 2016, Statista
 6) Globaler Marktanteil stationärer Betriebssysteme, Dezember 2015, Statista
 7) Umsatzanteil unter den 3 weltgrößten E-Commerce-Unternehmen, 2014, Statista
 8) Online-Werbeumsätze in den USA, 2015, KPCB

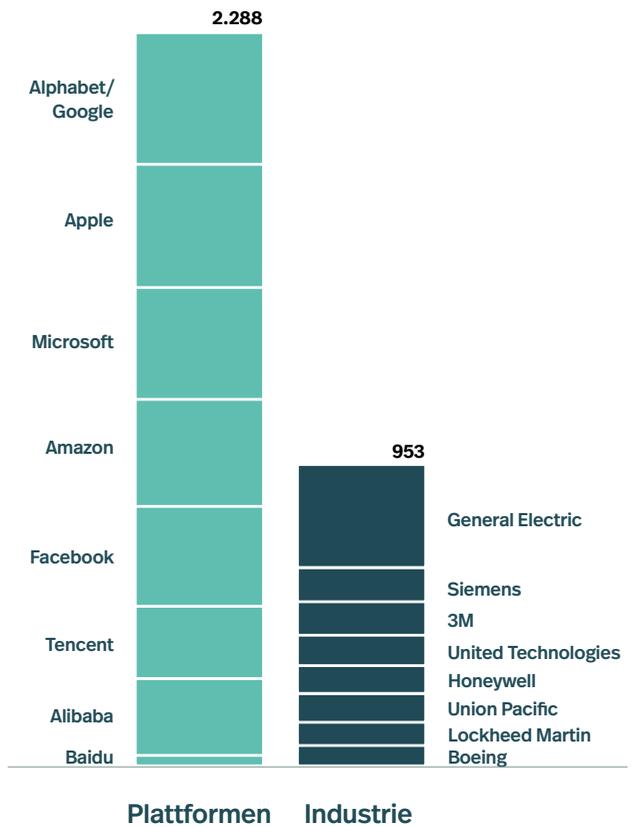
E Börsenstars: Die führenden digitalen Plattformen werden deutlich höher bewertet als die weltweit größten Industrieunternehmen

Bewertungen Plattformen vs. Industrie, globale Top 8 [Mrd. EUR]*

Marktkapitalisierung



Enterprise Value



Quelle: Bloomberg; Roland Berger * Stand 06.09.2016

2. Innovations- und Wertschöpfungspotenzial

Digitale Plattformen sind wichtige Innovations-, Produktivitäts- und Wachstumstreiber, von deren Wertschöpfung zahlreiche Marktteilnehmer und Volkswirtschaften insgesamt profitieren. Einige ihrer ökonomischen Leistungen und Wirkungen sind bekannt, andere müssen erst ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gerufen werden. →F

Am offensichtlichsten ist, dass Plattformen radikal innovieren. Sie fördern den ökonomischen Strukturwandel, indem sie neue, häufig maßgeschneiderte Produkte und Services in einer nie dagewesenen Vielfalt und Schlagzahl anbieten – regelmäßig auch in neuartiger Kombination bzw. Bündelung. So lassen sich auf Touristikportalen wie TripAdvisor nicht nur Erfahrungsberichte abgeben und einsehen, sondern Nutzer bekommen auch komplette Reisen samt Flug, Unterkunft, Restaurantbesuch, Mietwagen oder sogar Charterboot vermittelt – alles über eine Kundenschnittstelle. Andere Leistungen wie Online-Auktionen für Gebrauchsgüter und Werbeplätze, Audio-/Videostreaming oder auch das globale, jederzeitige Teilen von selbst erstellten Inhalten wurden durch Plattformen überhaupt erst erfunden.

Etwas weniger offensichtlich als radikale Produkt- und Service-Innovationen sind die mit Plattformen verbundenen Geschäftsmodell-Innovationen. So haben Uber oder Airbnb mit ihrem Sharing-Ansatz eine bessere Ressourcennutzung bei günstigeren Preisen ermöglicht – die einen im Taxi-, die anderen im Gastgewerbe.

Damit gelingt es beiden, neue Märkte zu erschließen bzw. bestehende zu vergrößern. Individuelle Fahrdienstleistungen oder eine komfortable Großstadtunterkunft werden auch für weniger betuchte Kunden erschwinglich.

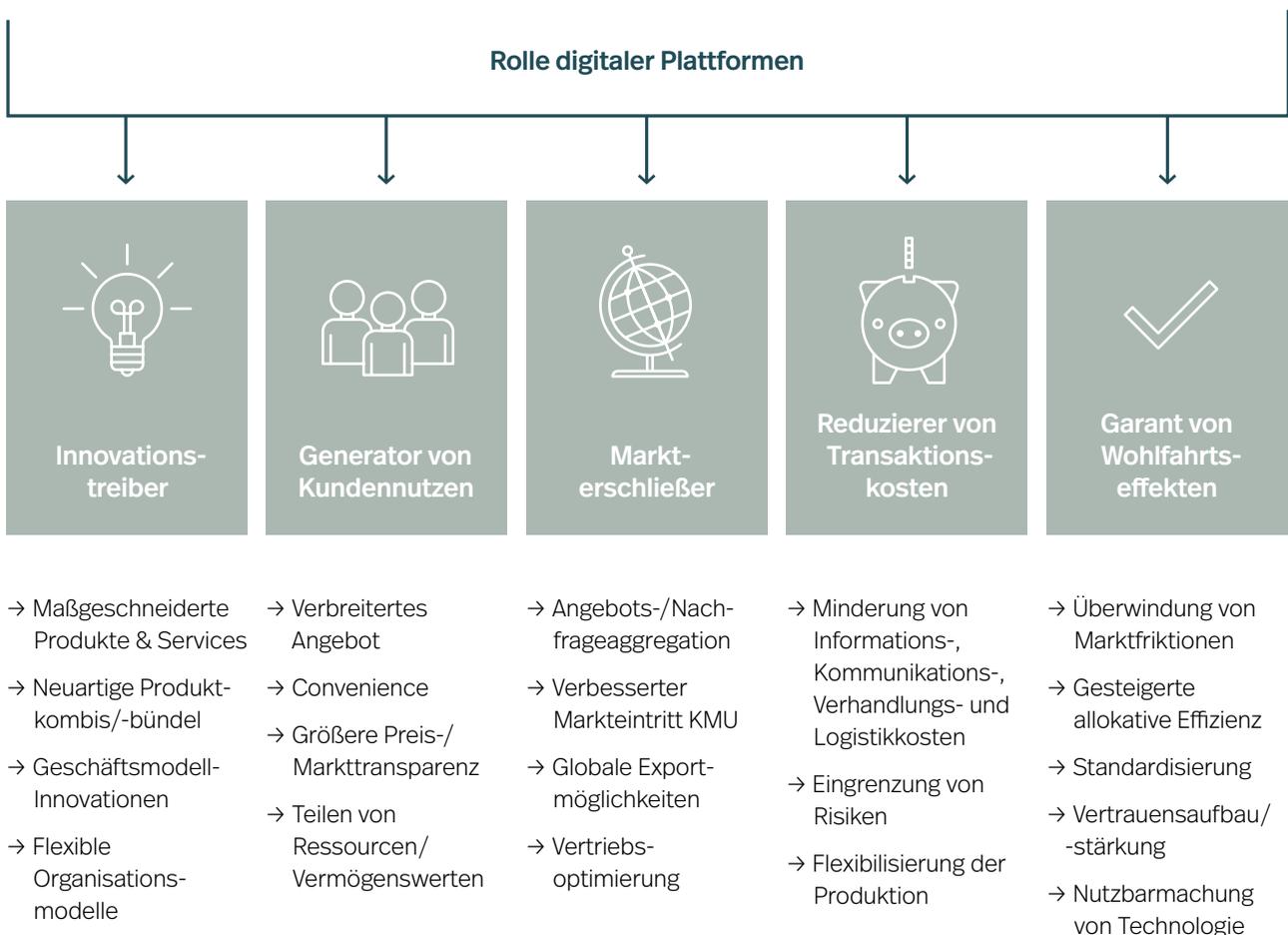
Verbraucher profitieren von diesen Angeboten auf vielfache Weise. Allein die Preisreduktionen, die mit Online-Plattformen infolge höherer Markttransparenz und intensiveren Wettbewerbs einhergehen, beziffert eine eher konservative Studie von Copenhagen Economics auf europaweit jährlich mindestens 1 Mrd. EUR bzw. 50 EUR pro Konsument. Hinzu kommen ein breiteres Angebot, Annehmlichkeiten wie Heimlieferung oder auch Zeitersparnis und -unabhängigkeit im Kaufprozess. Zudem ergeben sich durch Verkauf, Vermietung oder nebenberuflich erbrachte Dienstleistungen nicht unerhebliche Zuverdienstmöglichkeiten.

Im selben Maße wie die Nachfrageseite gewinnt auch die Angebotsseite: Gerade kleinen oder mittleren Unternehmen (KMU) mit oft überschaubarem Marketingbudget erleichtern Plattformen den Markteintritt. Sie werden in die Lage versetzt, ihre Produkte und Dienstleistungen breiter, großräumiger und mit weniger Streuverlusten zu vermarkten, sie verbessern ihre Exportmöglichkeiten und können z.B. durch Direktvertrieb erhebliche Kosten sparen.

Innovation, Kundennutzen und Markterschließung sind wichtige Hebel, mit denen Plattformen die Effizienz einer Volkswirtschaft steigern. Doch es gibt noch mehr: Plattformen reduzieren massiv die Transaktionskosten. Dies gilt sowohl *ex ante*, also vor Geschäftsabschluss, in-

F Wachstumsturbo: Digitale Plattformen haben ein breit wirkendes Innovations-, Wertschöpfungs- und Produktivitätspotenzial

Volkswirtschaftlicher Nutzen



Quelle: Roland Berger

dem sie Informations-, Kommunikations- und Verhandlungskosten verringern – das „Matching“ zwischen Käufer und Verkäufer wird durch klar definierte und standardisierte Geschäftsprozeduren wesentlich vereinfacht. Dies gilt aber ebenso und in noch höherem Maße *ex post*: Plattformen minimieren die Logistikkosten bei der Geschäftsabwicklung und nicht zuletzt die oft prohibitiv wirkenden Risikokosten beim Erwerb besonders wertvoller Güter. Durch Ratings zum Geschäftsverhalten des Vertragspartners sinkt die Gefahr eines Teil- oder Totalverlusts, z.B. in Form von Minderleistung oder gar Betrug.

Die Reduzierung von Transaktionskosten ermöglicht Plattformen zugleich eine maximale Skalierung: Bereits mit minimalem Kapital- und Ressourceneinsatz lassen sich zusätzliche Werteinheiten generieren – die Grenzkosten tendieren gegen null, weshalb auch von einer „zero marginal cost society“ (Jeremy Rifkin) bzw. „superior marginal economics of production and distribution“ (Parker/Van Alstyne/Choudary) gesprochen wird. Produktion und Distribution nahezu zum Nulltarif markieren einen Kernpunkt der Überlegenheit des netzwerk-basierten Plattformmodells gegenüber der kostenintensiv zu befüllenden „Pipeline“ eines klassischen Industrieunternehmens.

Diese „schlanke“ Aufstellung bietet weitere entscheidende Vorteile: Weniger Vermögenswerte bedeuten eine geringere Pfadabhängigkeit – Plattformen können flexibler am Markt agieren und schneller auf Veränderungen im Umfeld reagieren, weil nicht bei jeder Umstellung oder Anpassung des Geschäftsmodells „sunk costs“ z.B. in Form abzuschreibender Anlageninvestitionen zu

befürchten sind. Zugleich vereinfacht ihr netzwerkbaiertes Organisationsdesign die Kollaboration mit Externen. Plattformen können sehr viel mehr Ressourcen koordinieren als Pipelines mit ihrer linear strukturierten Wertschöpfungskette. Sie werden dadurch nicht nur effizienter, sondern erschließen sich auch neue Quellen der Innovation.

Mit ihren Geschäftsmodellen avancieren Plattformen ebenso zur globalen Erfolgsstory von Unternehmen wie zum Garanten von Wohlfahrtseffekten für Bürger und Konsumenten. Sie erhöhen die Markt- und Preistransparenz, vergrößern die Auswahl und vereinfachen das Matching, sie steigern die Kundenorientierung, schaffen effizientere Strukturen und standardisieren Abläufe. Darüber hinaus öffnen sie verschlossene oder erfinden ganz neue Märkte, indem sie Friktionen wie mangelndes Vertrauen und/oder prohibitive Kosten (eBay-Auktionen, Airbnb-Vermietungen, Uber-Fahrdienstleistungen) beseitigen und so Transaktionen zustande bringen, die ohne ihr Zutun niemals stattgefunden hätten.

Nicht zuletzt beruht das Plattformmodell auf dem überlegenen Einsatz von Technologie – nicht als Selbstzweck, sondern zur Erreichung maximaler Effizienz und Kundenzentrierung. Möglich wird der strategische Einsatz von Technologie durch die Vernetzung von immer mehr Menschen und Maschinen, durch die exponentielle Steigerung von Rechenleistung und Übertragungskapazität, durch Verbesserungen in der Fertigungstechnik (Miniaturisierung) und aktuell durch die Verlagerung von Infrastrukturen in die Cloud, die den Traum von einer „assetless company“, einem Unternehmen

ohne größere eigene materielle Vermögenswerte, in greifbare Nähe rücken lässt.

Mit all diesen Hebeln steigern Plattformen die allokativ Effizienz einer Volkswirtschaft, d.h., sie sorgen für eine vorteilhafte Zuordnung von Ressourcen und Produktionsfaktoren. Mit ihrer Innovationsstärke geben sie wirtschaftliche Impulse und eröffnen neue Geschäftsfelder. Ihre Wertschöpfungsdynamik verschafft ihnen

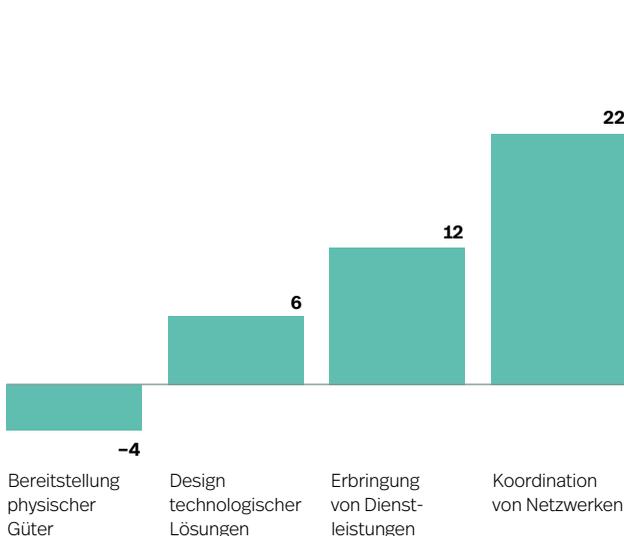
eine einzigartige Marktposition mit nachhaltigen Wettbewerbsvorteilen, die ihnen Spitzenwerte bei Marktanteilen, Wachstum, Gewinnen und anderen Kennzahlen sichern und auf Partnerunternehmen in ihrem Netzwerk abstrahlen.

Wie hoch Effizienzsteigerungen durch die genannten Faktoren sein können, demonstriert der voranschreitende Strukturwandel vieler Branchen: In den USA sank

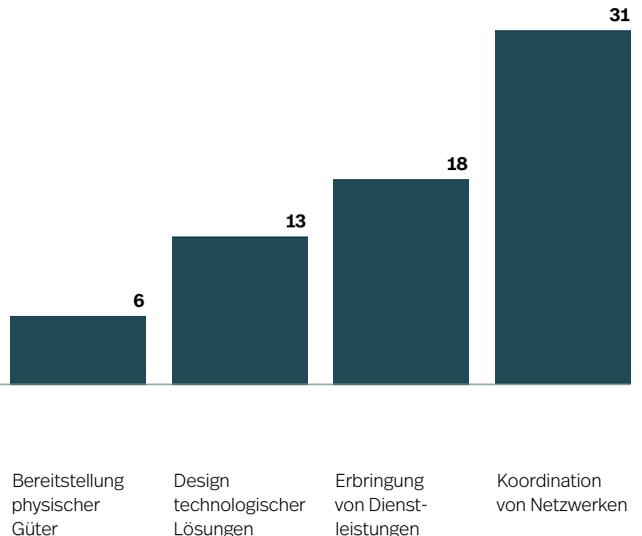
G Netzrevolution: Das Plattform-Business erzeugt eine wirtschaftliche Dynamik, die traditionellen Geschäftsmodellen weit überlegen ist

Wachstumsdynamik 2013-2015 [CAGR]

Umsatzwachstum



Börsenwertzuwachs



Quelle: Bloomberg; Roland Berger

z.B. die Zahl der (stationären) Reisebüros zwischen 2000 und 2014 um gut die Hälfte und in Deutschland um fast ein Drittel. Nach dem linearen Wertschöpfungsmodell produzierte und mit hohem Werbeaufwand in den Markt gedrückte Standard-Vermittlungsdienstleistungen sind heute kaum mehr konkurrenzfähig.

Auch wenn die Etablierung digitaler Plattformen in einigen Branchen mit Jobverlusten verbunden sein kann (aber nicht muss), so ist unstrittig, dass ihre Geschäftsmodelle die wirtschaftliche Dynamik und die Innovationskraft einer Volkswirtschaft nachhaltig stärken und so unterm Strich zu Wohlfahrtsgewinnen und einer besseren Wettbewerbsfähigkeit führen.

Wie groß diese Dynamik zuletzt gewesen ist, zeigt ein Vergleich des Wachstums von Umsatz und Börsenwert verschiedener Geschäftsmodelle über die vergangenen drei Jahre: Demnach hat die Koordination von Netzwerken im Vergleich zur Bereitstellung physischer Güter, zum Design technologischer Lösungen oder zur Erbringung von Dienstleistungen in beiden Dimensionen die mit Abstand höchsten Zuwächse verzeichnet. →G

Aufgrund ihrer überlegenen Allokationseffizienz und ihres schlanken Organisationsdesigns sind digitale Plattformen keine vorübergehende Erscheinung – sondern gekommen, um zu bleiben.

3. Die europäische Agenda

Digitale Plattformen bergen ökonomische Potenziale, an denen Europa derzeit zu wenig partizipiert. Die Gründe dafür sind vielfältig.

Zunächst eine kurze Bestandsaufnahme. Nur 27 von 176 digitalen Plattformen, die das Centre for Global Enterprise (CGE) in einer globalen Studie Ende 2015 untersucht hat, haben ihre Heimat in Europa; immerhin 82 sind der Region Asien zuzuordnen und jede vierte digitale Plattform (44 an der Zahl) ist in der Bay Area an der US-Westküste beheimatet. Schwerer noch als die geografische Ballung wiegt die Konzentration der Finanzkraft: Die Betreiber aus dem Silicon Valley und seiner Umgebung vereinen über 50% des kumulierten Börsenwerts aller Plattformen auf sich. →H

Europa spielt in der Plattformökonomie derzeit fast nur als Absatzmarkt und Entwicklungsstandort für die US-dominierten App Stores und Softwareschmieden eine Rolle. Bei den Downloads von Consumer Apps liegt Europa nach Angaben der EU hinter China, aber vor den USA. Immerhin 42% des weltweiten Umsatzes mit Consumer Apps in 2013 wurden durch europäische Entwickler generiert, mit weiterhin viel Wachstums- und Beschäftigungspotenzial. Doch von dieser Wertschöpfung kommt zu wenig in Europa an, denn die meisten Consumer Apps werden in Auftragsarbeit entwickelt.

Die Wertschöpfungslücke hat – neben der weltweit einzigartigen Ballung von Technologie und Wissen im Silicon Valley – auch mit den ungleichen Voraussetzungen

„Die Langsamkeit der
Regierung ist ein Grund,
warum Silicon Valley
so gut funktioniert.“



Sebastian Thrun

Gründer und Pionier der künstlichen Intelligenz

zu tun, unter denen digitale Start-ups global operieren. Dazu zählen schlechtere Finanzierungsbedingungen und insbesondere das Fehlen von Wachstumskapital in Europa. Als Standortfaktor relevant ist ferner ein deutliches Regulierungsgefälle, z.B. gibt es erhebliche Unterschiede in den Datenschutzniveaus. Dagegen sind Probleme der behördlichen Reaktionszeit und der stringenten Rechtsdurchsetzung auch in den USA gegenwärtig – was im Ergebnis den führenden Plattformbetreibern nutzt, die ihre Marktstellung festigen können. Der deutsch-amerikanische Gründer und ehemalige Stanford-Professor Sebastian Thrun stellt fest: „Die Langsamkeit der Regierung ist ein Grund, warum Silicon Valley so gut funktioniert.“

Es bleiben viele offene Fragen, die geklärt werden müssen, damit sich junge Wettbewerber aus Europa positiv entwickeln und ihr kreatives Potenzial entfalten können:

- Wie lässt sich die Fragmentierung der europäischen Internetökonomie überwinden? Was braucht es, um den digitalen Binnenmarkt zu realisieren? Unter welchen Bedingungen können global wettbewerbsfähige Plattformen auch in Deutschland und Europa entstehen und ihre wirtschaftliche Dynamik entfalten?
- Wie lässt sich die Einheitlichkeit des ordnungspolitischen Rahmens sowohl über Landes- als auch über Branchengrenzen hinweg sicherstellen? Sind z.B. Substitutdienste wie Skype oder WhatsApp genauso zu behandeln wie ihre Pendanten aus der Welt der Telekommunikation (Telefon, SMS)?
- Was ist das richtige Regulierungsniveau? Soll man primär auf Selbstkontrolle, Freiwilligkeit und Einzelfall-

entscheidungen setzen oder auf prinzipienbasierte Richtlinien, harte Sanktionsmechanismen und schnelle Rechtsdurchsetzung? Reichen bestehende Bestimmungen aus oder braucht man ganz neue?

- Schließlich, als größte Herausforderung: Wie lassen sich Markteintrittsbarrieren senken? Soll man den Konzentrationstendenzen netzwerkbasierter Märkte entgegenwirken („winner takes all“)? Oder bietet am Ende sogar die Dominanz einer Plattform ein Maximum an ökonomischer Effizienz?

Gerade zur letzten Frage, ob Monopole markteffizient sein können, scheint sich zunehmend ein transatlantischer Konsens abzuzeichnen. Noch vor zwei Jahren schrieb der deutsch-amerikanische Venture Capitalist Peter Thiel unter dem provokanten Titel „Competition is for losers“, dass Monopolgewinne innovationsfördernd seien, weil nur Unternehmen ohne direkten Wettbewerb die notwendige Kapitalakkumulation für Moonshot-Projekte aufbringen könnten („Monopolists can afford to think about things other than making money; non-monopolists can't“).

Entgegen diesem libertären Grundverständnis setzt sich heute auch in den USA die Erkenntnis durch, dass es ohne einen klaren Ordnungsrahmen nicht geht. So meinte die einflussreiche demokratische US-Senatorin Elizabeth Warren Ende Juni 2016: „Google, Apple und Amazon verdienen es, hochprofitabel und erfolgreich zu sein. Aber die Möglichkeit, sich mit den Besten zu messen, muss offen bleiben für neue Marktteilnehmer und kleinere Wettbewerber, die auf ihre Chance pochen, die Welt erneut zu verändern.“

Vor allem in Deutschland und Frankreich hält man die Ballung von Marktmacht stärker noch als in den USA oder in Asien für einen ordnungspolitischen Sündenfall, weil Monopole imstande seien, Innovationen zu blockieren und die allokativen Effizienz zu reduzieren – also einer dynamischen, wachstumsorientierten Internetökonomie entgegenstünden.

Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission u.a. im Rahmen eines öffentlichen Konsultations-

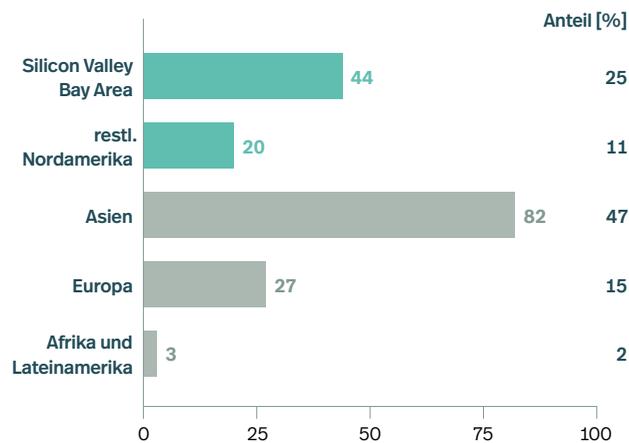
prozesses erste Leitideen zur Wettbewerbsförderung bei digitalen Plattformen entwickelt. Dazu zählen:

- Rechtskonsistenz (einheitliche Vorschriften für vergleichbare Dienste bei tendenziell weniger Regularien)
- Verpflichtung zu verantwortlichem Handeln und zum Schutz von Kernwerten (z.B. Verhaltenskodex zum Umgang mit Hassreden)
- Stärkung der Vertrauensbasis (z.B. Bekämpfung irreführender Ratings, Erhöhung von Transparenz und

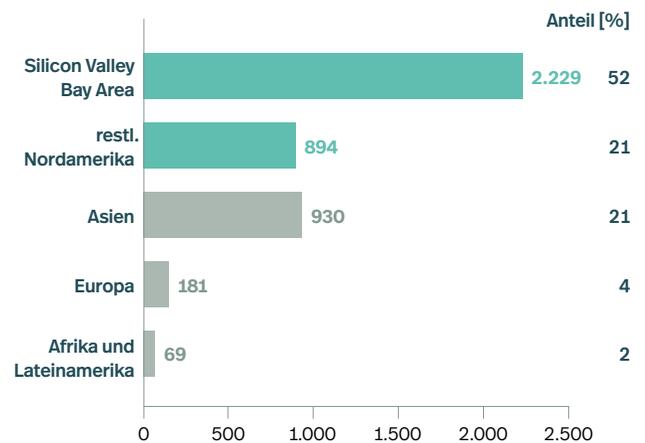
H Globale Schieflage: Nordamerikanische Unternehmen stellen fast drei Viertel des Börsenwerts digitaler Plattformen

Zahl und Wert von Plattformen im geografischen Vergleich [2015]

Anzahl an Plattformen



Marktkapitalisierung [Mrd. USD]



Quelle: CGE Global Platform Survey

Fairness der Geschäftspraktiken)

- Offene Märkte für eine datengetriebene Wirtschaft (z.B. durch Verbesserung der Datenportabilität)
- Innovationsfreundliches Umfeld (z.B. durch Feedback der mit Plattformanbietern interagierenden Unternehmen und Dienstleister)

Der aktuelle Stand der Diskussion in Europa und den USA lässt sich zu folgendem Zielbild verdichten:

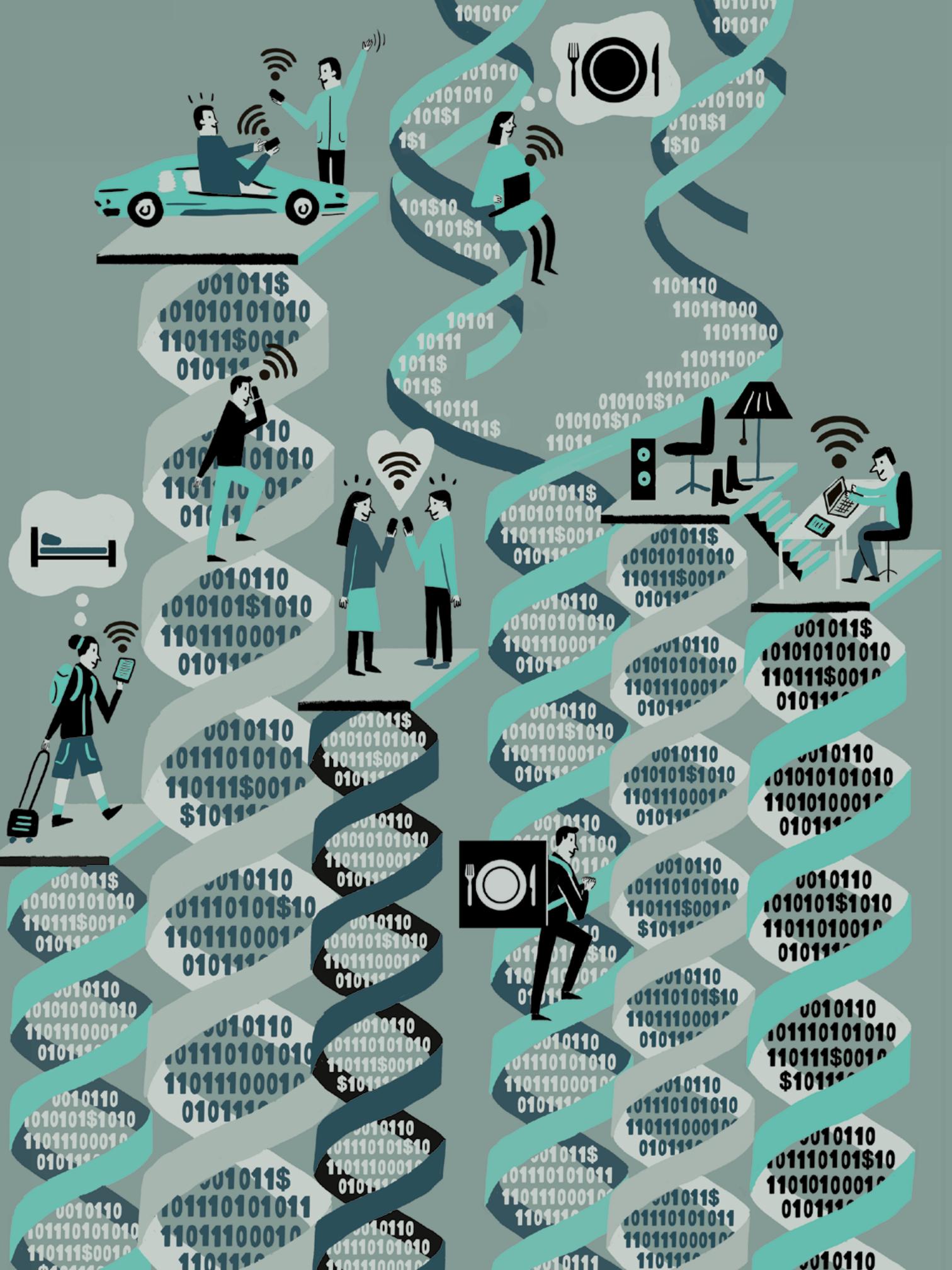
→ ***Wir brauchen eine Internetökonomie, die gekennzeichnet ist durch Innovationsstärke, hohe Wertschöpfung, fairen Wettbewerb, vertrauensvollen Umgang mit Daten und verantwortlich handelnde Unternehmen.***

Zentral ist dabei die Forderung nach einem Offenhalten der Märkte. Denn nur eine offene, wettbewerbsintensive Internetökonomie ist innovativ und erzeugt eine hohe wirtschaftliche Dynamik, von der breite Gesellschaftsschichten profitieren.

Es geht darum, für wohlfahrtssteigernde Innovation den richtigen Rahmen zu setzen. Plattformen sollen entstehen und wachsen können – möglichst frei von Markteintrittsbarrieren. Unternehmen und anderen Organisationen soll ermöglicht werden, anonymisierte Daten aus Interaktionen im Netz umfassend zu nutzen und daraus wettbewerbsfähige Geschäftsmodelle oder Ideen zur Steigerung des Gemeinwohls (z.B. im Gesundheitssektor) zu entwickeln.

Zur Hebung dieses Potenzials ist zunächst eine konsequente Anwendung und Durchsetzung bestehender

Wettbewerbsregeln notwendig. Darüber hinaus gilt es, bestehende Bestimmungen zu erweitern und z.B. im Rahmen der GWB-Novelle an die besonderen Herausforderungen durch die Plattformökonomie anzupassen. Wo spezifische Maßnahmen zur Wettbewerbsförderung sinnvoll sind und wie sich diese praktikabel umsetzen lassen, werden wir im Folgenden erörtern. Dafür ist zunächst ein tieferes Verständnis der Geschäftsmodelle digitaler Plattformen erforderlich.



GENCODE: WIE DIGITALE PLATTFORMEN FUNKTIONIEREN

Was digitale Plattformen im Kern ausmacht, welche Strategien sie verfolgen und wie sie auf andere Akteure wirken, ist noch nicht hinreichend verstanden. Analyse und Entschlüsselung eines Phänomens

Der Siegeszug digitaler Plattformen ist unbestreitbar – die zugrunde liegenden Wirkungsfaktoren aber sind Gegenstand einer lebhaften wissenschaftlichen und politischen Debatte.

Klar ist: Im Unterschied beispielsweise zu Produktfamilien oder technischen Systemen, die ebenfalls häufig als „Plattformen“ bezeichnet werden, weisen digitale Plattformen charakteristische Merkmale auf, die ihren spezifischen Wert ausmachen. Doch welche genau sind dies?

Schon eine definitorische Abgrenzung ist nicht trivial. Beispielhaft seien hier fünf Definitionen genannt, die sich in Stoßrichtung und Bandbreite klar unterscheiden:

- Das Grünbuch des Bundeswirtschaftsministeriums definiert Plattformen als internetbasierte Dienste, die durch Aggregation, Selektion und Präsentation Aufmerksamkeit für Inhalte erzeugen.
- Die deutsche Monopolkommission spricht von Intermediären, die verschiedene Nutzergruppen zusammenbringen, sodass diese wirtschaftlich oder sozial interagieren können.
- Das Bundeskartellamt sieht Plattformen als Unternehmen an, die als Intermediäre die direkte Interaktion von zwei oder mehr Nutzerseiten ermöglichen, zwischen denen indirekte Netzwerkeffekte bestehen.
- Die Europäische Kommission bezeichnet (Online-)Plattformen als Unternehmungen, die in zwei- oder mehrseitigen Märkten operieren und das Internet nutzen, um Interaktionen zwischen unterscheidbaren, miteinander verbundenen Nutzergruppen zu ermöglichen, und so Wert für mindestens eine dieser Gruppen generieren.

- Eine wissenschaftliche Definition von Parker/Van Alstyne/Choudary lautet: „A platform is fundamentally an infrastructure designed to facilitate interactions among producers and consumers of value.“

In der Praxis zeichnen sich digitale Plattformen durch eine extreme Vielgestaltigkeit aus. Zu ihnen zählen u.a. Umgebungen für Softwareentwicklung und -distribution (insbesondere App Stores), Suchmaschinen, Kartendienste, Markt- und Handelsplätze (insbesondere Aggregatoren und Makler), Kataloge und Verzeichnisse, Auktions- und Bezahlssysteme, Vergleichs- und Bewertungsportale, Medien- und Inhaltssdienste, Online-Spiele, soziale Netzwerke, Kontaktbörsen, Kommunikationsdienste, Tools für Kollaboration (insbesondere Wikis) und Teilen („sharing economy“) oder zur Bündelung von Nachfrage („collective buying“) sowie im weiteren Sinne auch Betriebssysteme und Browser.

Digitale Plattformen sind ein flexibles Konzept, das sich nicht zuletzt wegen der Dynamik von Märkten und Technologien ständig weiterentwickelt. Das macht eine definitorische und rechtliche Annäherung so schwierig. Letztlich sind für die Betrachtung ihrer ökonomischen Wirkung jedoch weniger ihr abstrakter Status als ihre konkreten Aktivitäten relevant. Deshalb seien im Folgenden sieben Gemeinsamkeiten aufgezeigt, die den Kern des Plattformphänomens beschreiben.

1. Charakteristika

Aus unserer Sicht sind es sieben charakteristische Merkmale, die das Wesen digitaler Plattformen ausmachen: Sie fungieren als Netzknoten, Interessensabgleicher, Marktmacher, Wertschöpfer, Regelsetzer, Risikomanager und Datenverarbeiter. Im Einzelnen:

Netzknoten

Das erste Wesensmerkmal ist weniger trivial, als es erscheinen mag: Digitale Plattformen sind Internetakteure und fungieren als zentrale Knotenpunkte im offenen Netz („internet hubs“). Das unterscheidet sie z.B. von Warenbörsen und Umschlagplätzen, wie es sie seit der Antike gibt, oder auch von geschlossenen Systemen wie Kredit-/Tankkarten oder Online-Trading. Plattformen sind in hohem Maße technologieaffin und betreiben häufig auch Cloud Services.

Interessensabgleicher

Zweites Charakteristikum und die zentrale Funktion digitaler Plattformen schlechthin ist der Abgleich von Passgenauigkeit und Interessensidentität („matchmaking“), denn im Unterschied zu klassischen Netzwerken, die nur eine Nutzergruppe bedienen, sind sie in zwei- oder mehrseitigen Märkten aktiv: Digitale Plattformen vernetzen Nutzergruppen mit dem Ziel, ihnen eine direkte, wertschöpfende und reibungslose Interaktion zu ermöglichen. Diese Interaktion kann, muss aber nicht in eine Transaktion münden. Wenn sie es tut, dann hat die Plattform i.d.R. keine Kontrolle über zentrale Transaktionsvariablen, namentlich die Preishoheit über ein Produkt oder die Ausgestaltung der Vertragskonditio-

nen. In der Praxis gibt es allerdings zahlreiche Hybridmodelle. So betreibt Amazon parallel einen Eigenhandel, bei dem es selbst als Vertragspartner auftritt, sowie einen „Marketplace“, bei dem es eine Transaktion im Auftrag Dritter vermittelt.

Für das Verständnis ihrer Geschäftsmodelle entscheidend ist die Existenz indirekter Netzwerkeffekte, die mit dem Matching einhergehen. Derartige indirekte Netzwerkeffekte liegen vor, wenn der Wert einer Leistung oder eines Produkts für eine Nutzergruppe durch ein Wachstum der anderen Nutzergruppe steigt (positive Netzwerkeffekte) bzw. sinkt (negative Netzwerkeffekte). Indirekte Netzwerke lösen damit einen Ping-Pong-Effekt aus. Zieht z.B. ein Marktplatz viele potenzielle Käufer an, so wird er auch für die Verkäufer attraktiver (und umgekehrt). Im Extremfall führen diese indirekten Netzwerkeffekte an einen „tipping point“, also zum Kippen und schlussendlich zur Monopolisierung eines Marktes – kein anderer Mitbewerber erreicht dann mehr die nötige kritische Größe, um als Matchmaker agieren zu können.

Indirekte Netzwerkeffekte können auch asymmetrisch wirken. Zu viel Werbung auf einer Content-Plattform beispielsweise schreckt Leser ab. Diese Interdependenz führt dazu, dass Plattformen insbesondere bei der Preisbildung immer beide Seiten im Auge behalten müssen. Es kann durchaus marktrational sein, die eine Seite zu subventionieren (z.B. durch Gratisprodukte), um damit indirekt auch die Attraktivität für die andere Marktseite zu erhöhen. In jedem Fall gilt es, die Interessen aller relevanten Nutzergruppen optimal auszubalancieren.

Um ihre Funktion als Intermediär zwischen unterscheidbaren, miteinander verbundenen Nutzergruppen ausfüllen zu können, müssen Plattformen auf beiden Marktseiten sowohl Aufmerksamkeit als auch einen konkreten Nutzen generieren. Andernfalls wären weder Anbieter noch Nachfrager bereit, die nötigen Startinvestitionen zur Teilnahme an der Plattform zu tätigen. Dies führt zu hohem Marketingaufwand gerade in der Hochlaufphase („audience building“). Zugleich muss der Nutzen groß genug sein, um die Wertgenerierungserwartungen aller Teilnehmer und auch die der Plattform selbst befriedigen zu können. Werden diese Erwartungen nicht (mehr) erfüllt, wirken Netzwerkeffekte auch in umgekehrter Richtung – es setzt eine Negativspirale der Nutzerabwanderung ein, die kaum zu stoppen ist.

Marktbegründer

Digitale Plattformen sind drittens Marktbegründer („market makers“). Sie aggregieren Informationen in großem Maßstab (Big Data) und schaffen für ihren Geschäftszweck einen zentralen Markt, oft jenseits tradierter Branchengrenzen. Manchmal ermöglichen sie sogar „side switching“, d.h. Anbieter und Nachfrager können die Seiten tauschen, wie dies z.B. bei Etsy oder eBay der Fall ist. Von der Marktbildung durch Informationsaggregation profitieren insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) sowie weniger gut informierte Marktteilnehmer, deren überdurchschnittlich hohe Transaktionskosten (*ex ante* wie *ex post*) durch die Teilnahme an einem zentralen Handelsplatz dramatisch sinken.

Einige Beispiele für die hohe Effizienz durch Plattformen geschaffener (mehrseitiger) Märkte:

- Facebook hat einen globalen Marktplatz für soziale Interaktion geschaffen. Darüber können Nutzer schnell, unkompliziert und authentisch interagieren, die sonst nie miteinander in Berührung gekommen wären.
- Gleichzeitig ist es Facebook gelungen, seinem Geschäftsmodell neue Marktseiten hinzuzufügen (u.a. Werbung, Entwicklung) und so immer mehr Nutzergruppen erfolgreich zu verknüpfen.
- Uber verringert durch seinen dynamischen Vermittlungsalgorithmus nicht nur die Wartezeit für Fahrgäste, sondern auch den Leerlauf für Fahrer – eine Win-win-Situation.
- eBay scheint für jedes noch so ungewöhnliche Produkt einen Käufer zu finden – darunter manches Gut aus zweiter Hand, das sonst trotz voller Funktionsfähigkeit oder Gebrauchsfähigkeit im Müll gelandet wäre.
- Händler mit Online-Schwerpunkt wie Amazon haben sehr niedrige Transaktionskosten bzw. müssen Produkte als Intermediäre gar nicht selbst vorhalten. Das verschafft ihnen die Möglichkeit, ein sehr viel breiteres Sortiment anzubieten als Wettbewerber mit (überwiegend) stationärem Vertrieb.
- Dieser Vorteil niedriger Transaktionskosten und großer Angebotsbreite gilt erst recht für rein digitale Produkte, z.B. aus den App Stores von Apple oder Google. Hier können auch Nischensortimente über sogenannte „long tails“ (Verteilung der Umsätze auf mehr Produkte) wesentlich zum Geschäftserfolg beitragen.

Häufig schaffen digitale Plattformen dort Märkte, wo vorher keine waren. Ja, sie sind ein notwendiges Korrektiv für Marktversagen oder zumindest für Markthemmnisse, indem sie Friktionen überwinden wie die

mangelnde Fluidität eines Nischenmarktes, die Zusammenführung weit verstreuter Marktteilnehmer oder das sogenannte Problem kollektiven Handelns, das immer dann auftritt, wenn sich beide Seiten auf keinen verbindlichen Transaktionsstandard einigen können.

Um einen fluiden Markt zu schaffen, müssen Plattformen allerdings das Henne-Ei-Problem lösen: Ohne Anbieter auf einer Seite, keine Nachfrager auf der anderen – und umgekehrt. Zur Lösung dieses Problems empfehlen sich bis zu acht verschiedene Markteintrittsstrategien, die von „seeding“ bis „big bang“ reichen. → Ein unkomplizierter, reibungsloser und barrierefreier Zugang für Interessenten schafft die Grundvoraussetzung dafür, dass diese Strategien erfolgreich sein können. Dabei wird der Zulauf neuer Marktteilnehmer eher über Pull-Effekte erzielt statt über Push-Strategien wie im klassischen Marketing. Die Nutzer kommen wegen des attraktiven Wertversprechens und dessen viraler Verbreitung von selbst, sobald eine Plattform hinreichend bekannt ist.

Eine weitere Hürde neben der Fluidität ist die Monetarisierung des geschaffenen Marktes. Um einen initialen Impuls zu setzen und die nötige kritische Masse zu erreichen, verkaufen Plattformen ihre Produkte und Leistungen häufig unterhalb der Grenzkosten; bisweilen verschenken sie sie sogar – manchmal vorübergehend, oft auch dauerhaft, um die preissensiblere oder kritischere Marktseite zu subventionieren. Das Produkt, das Plattformen anzubieten haben, ist im Kern der Zugang zu einer Zielgruppe – die Monetarisierungsmöglichkeiten jenseits einer reinen Werbefinanzierung sind insbesondere dann begrenzt, wenn sich eine Seite bereits

an die Gratskultur gewöhnt hat. Sogenannte Freemium-Modelle, die ein kostenpflichtiges Upgrade einer in der Basisversion kostenlosen Dienstleistung anbieten, funktionieren nicht in jedem Markt.

Ist die kritische Masse erreicht und wirken die indirekten Netzwerkeffekte in Form sich selbst verstärkender Rückkopplungen weiter, dann besteht die Gefahr einer Monopolisierung: Die größte Plattform vereint schlussendlich (fast) alle Marktteilnehmer auf sich. Dieses Kippen kann wohlfahrtssteigernd wirken, weil es effizienter ist, eine Plattform zu nutzen als fünf verschiedene. Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht ist eine derartige Entwicklung allerdings bedenklich: Es entstehen „competitive bottlenecks“ mit der Gefahr des Missbrauchs von Marktmacht. Im schlimmsten Fall wird ein Markt verschlossen, weil die Eintrittsbarrieren zu hoch sind. Damit können nachfolgende Plattformen kaum noch die Funktion eines Marktmachers ausüben – selbst wenn sie über ein hohes Innovationspotenzial verfügen.

Zwar erleben digitale Plattformen viel „churn“: Temporäre Monopole werden durch neue abgelöst. Mit zunehmender Datenkonzentration infolge von Vertikalisierung und Plattformintegration (siehe nachfolgende Abschnitte) ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich dauerhafte Monopole bilden. Im Hinblick auf die stark wohlfahrtssteigernde Wirkung des Markt begründens ist dieser Verschließung von Märkten unbedingt Einhalt zu gebieten.

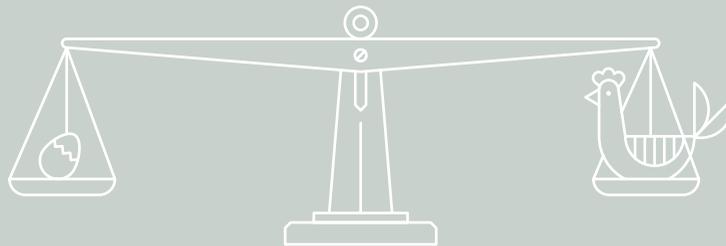
Wertschöpfer

Digitale Plattformen befähigen ihre Nutzer zu wertschöpfenden Handlungen, die ohne sie nicht oder nicht

Die acht Markteintrittsstrategien digitaler Plattformen

1

Um sich erfolgreich am Markt zu etablieren, müssen digitale Plattformen das Henne-Ei-Problem lösen: ohne Anbieter keine Nachfrager – und umgekehrt. Acht Strategien haben sich dabei bewährt.



1. Follow the rabbit

Nachweis der Funktionsfähigkeit des Geschäftsmodells zunächst auf einem einseitigen Markt erbringen (Amazon Marketplace).

2. Piggybacking

Nutzerbasis einer anderen Plattform übernehmen (PayPal-Bezahlösung für eBay).

3. Seeding

Vorab relevante Werteinheiten schaffen, die Nutzer überzeugen und den Markt anheizen (Pionieranwendungen im Google Play Store).

4. Marquee

Partizipation von besonders wichtigen Nutzern incentivieren (Influencers auf LinkedIn).

5. Single-side

Akquise zunächst auf eine Marktseite/Nutzergruppe konzentrieren (Reservierungssystem bei OpenTable).

6. Producer evangelism

Der Angebotsseite das Einbringen der eigenen Kundenbasis ermöglichen (Auktionsprozess bei Mercateo).

7. Big bang

Durch Push-Marketing maximale Aufmerksamkeit für den Starttag bzw. Hochlauf generieren (Twitter-Party auf SXSW-Festival).

8. Micromarket

Sich zunächst in einer bestehenden Community etablieren (Facebook in Harvard).

in dieser Effizienz und Qualität stattfinden würden. Sie betreiben zunächst eine straff organisierte Kerninteraktion – perfektioniert z.B. bei Tinder, wo das Matching auf eine einfache Wischbewegung reduziert wird. Diesem Prozess stellen sie alle zentralen Ressourcen vorrangig zur Verfügung. Teilweise wird dieser Kern um neue Formen der Wertschöpfung ergänzt und generiert so zusätzliche Werteinheiten. So bietet Uber inzwischen neben der reinen Fahrtenvermittlung auch ein „ride sharing“ zur weiteren Kostensenkung an. Und Handelsplattformen wie Amazon oder Zalando stellen ihren Geschäftspartnern zahlreiche zusätzliche Dienstleistungen zur Verfügung, vom Targeting bis zum Lieferservice.

Zu dieser Rolle als Wertschöpfer und Prozesskatalysator im B2C- ebenso wie im B2B-Segment gehört, dass Plattformen oft ihr Angebot um weitergehende Services, Tools und Infrastrukturleistungen ergänzen. Diese sollen ihren Nutzern und Partnern eine möglichst reichhaltige und komfortable Interaktion ermöglichen (und natürlich auch zusätzliche Daten generieren). Zu diesen „Nebenprodukten“ zählen Bezahlsysteme und Clearing-Prozesse oder Collaboration Tools für „user-generated content“ (also Werkzeuge zum gemeinsamen Erstellen von Inhalten durch Nutzer), teilweise sogar ganze Entwicklungsumgebungen für „crowd-based innovation“ (d.h. Produktentwicklungen oder -verbesserungen durch Konsumenten). Ziel ist es, Nutzer und Partner nicht nur zu gewinnen, sondern auch zu aktivieren und zu einer wertschöpfenden Interaktion zu befähigen bzw. anzuregen. Und somit einen maximal effizienten und zugleich reichhaltigen Prozess in Gang zu setzen, der für alle Seiten vorteilhaft und bereichernd ist.

Regelsetzer

Digitale Plattformen sind fünftens Regelsetzer. Netzwerke müssen permanent gepflegt werden, denn die Plattformattraktivität resultiert vor allem aus der Struktur ihrer Nutzergruppen und der Relevanz ihrer Inhalte. Es gilt das Gesetz der abnehmenden Qualität: Bei ungesteuertem Wachstum setzt ein degenerativer Effekt ein, d.h., das Niveau sinkt und die Werthaltigkeit der Interaktionen nimmt ab. Auch hier wirkt eine (diesmal negative) Rückkoppelung, denn bei schlechten Erfahrungen verabschieden sich die qualitätssensiblen Nutzer als Erste. Es braucht also einen Governance-Mechanismus, um die Werthaltigkeit der Interaktionen zu sichern und die Qualität des Netzwerks zu schützen.

In manchen Fällen muss eine Plattform sogar den Zugang beschränken, um ihren Wert für alle Nutzergruppen hochzuhalten. So wird ein deutlicher Männerüberhang bei einer Kontaktbörse dazu führen, dass gerade attraktive Frauen wegen nicht lohnenden Matchings die Plattform verlassen – und damit eine Negativspirale in Gang setzen. Eine Plattform, die dies verhindern will, muss also Zugangsrechte definieren und Verhaltensregeln, Konfliktlösungsmechanismen sowie Sanktionsmaßnahmen bei Verstößen gegen die Spielregeln festlegen.

Die wichtigste Gegenmaßnahme, um negative Externalitäten durch unangemessenes Verhalten zu verhindern, ist die aktive Filterung oder Kuratierung. Dabei findet eine regelbasierte Steuerung des Informationsflusses statt, die algorithmisch (durch Software), editorisch (von Hand), durch die Nutzer selbst oder durch mehrere Systeme gleichzeitig vorgenommen wird. Zur

Verstärkung der Normenkontrolle setzen viele Plattformen bei ihren Interaktionen nichtmonetäre Währungen ein: Aufmerksamkeit, Popularität, Einfluss und Reputation sind für Teilnehmer oft stärkere Triebkräfte als finanzielle Motive und bilden einen mächtigen Anreiz für sozial erwünschtes Verhalten.

Zwar steht diese Form der Kontrolle in einem Spannungsverhältnis zur Offenheit als einem konstituierenden Element digitaler Plattformen. Allerdings ist nicht jede Verbindung in einem Netzwerk relevant. Ein effektiver Governance-Mechanismus, der als eine Art Gemeindevorsteher die Soziabilität der Teilnehmer fördert, steht der Offenheit einer Plattform prinzipiell nicht entgegen. Als wichtigste Spielregeln digitaler Plattformen haben sich erwiesen: Transparenz, Partizipation, Fairness. Werden sie eingehalten, ist auch keine schleichende Degeneration der Netzwerk- und Interaktionsqualität zu befürchten.

Je nach Bedeutung der jeweiligen Nutzer für die Plattform können unterschiedlich starke Normierungen zielführend sein. Als besonders effektiv hat sich die „crowd curation“ erwiesen, weil sie zum einen die Nutzer selbst in die Governance einbindet und weil sie zum anderen maximal skalierbar ist. Eine „crowd curation“ findet häufig in Form von Review-, Rating- oder Reputationssystemen statt, mit denen sich eine Mindestqualität von Interaktionen mit hoher Zuverlässigkeit sicherstellen lässt. Sie erzeugen allerdings – das ist der negative Effekt aus wettbewerblicher Sicht – einen erheblichen Lock-in-Effekt, weil Nutzer ihre Bewertungen nicht auf eine andere Plattform mitnehmen können.

Risikomanager

Sechstes Charakteristikum: Digitale Plattformen agieren als Risikomanager. Die genannten Reviews und Ratings bilden auf der einen Seite einen wichtigen Anreiz, sich sozialkonform zu verhalten. Auf der anderen Seite sind sie ein mächtiger Mechanismus der Risikoreduktion. Viele Geschäfte – z.B. das Mitfahren bei einem Fremden oder der Kauf eines Gutes bei einem unbekanntem Händler – würden ohne solche Systeme nicht zustande kommen. Eine wirksame Risikoreduktion – ggf. sogar durch teure Absicherungen wie Verlustdeckelung bei Betrug – kann einen Markt so dynamisieren, dass sie die damit verbundenen Kosten weit überkompensiert.

Für Plattformen wie Amazon, eBay, Airbnb oder Uber ist die Lösung des Vertrauensproblems essenziell. Beginnen die Nutzergruppen – z.B. aufgrund manipulierter Bewertungen – einander zu misstrauen, geht der Marktplatz zugrunde. Jeder Teilnehmer will wissen: Wer ist mein Gegenüber (Identität)? Und was ist von ihm zu halten (Reputation)? Nur wenn beide Fragen schlüssig beantwortet werden, sind die Transaktionsrisiken hinreichend überschaubar. Dabei ist eine Bewertung durch die Marktteilnehmer selbst nicht nur extrem kostengünstig, sondern häufig auch zuverlässiger als die durch professionelle Dienstleister wie z.B. Auskunftsteien.

Ein weiterer Mechanismus zur Risikoreduktion auf digitalen Plattformen sind Kaufempfehlungen aufgrund der Kundenhistorie („collaborative filtering“), die häufig in Form von „Andere Kunden kauften auch ...“ oder „Das

könnte Ihnen ebenfalls gefallen“ stattfinden. Auch diese Kreuzreferenzen tragen dazu bei, dass das Risiko einer falschen Entscheidung (zumindest subjektiv) sinkt. Zugleich bieten sie einen zusätzlichen Hebel, um Kundenverhalten zu lenken.

Datenverarbeiter

Schließlich sind digitale Plattformen Datenverarbeiter. Sie werten Informationen aus zahlreichen Quellen aus und setzen diese zueinander in Beziehung, um daraus per Datenanalyse neue Erkenntnisse z.B. über Nutzerverhalten und Kundenpräferenzen abzuleiten. Daraus resultieren ein besserer Service, eine stärkere Personalisierung und ein relevanteres Angebot. Zu den häufig gesammelten Daten zählen soziodemografische Merkmale, IP-Adresse, Clickstream (also die Abfolge der Seitenaufrufe), Reaktions- und Verhaltensmuster sowie Aufenthaltsorte und Bewegungsprofile (Geotracking). Diese Daten werden zumindest als „Nebenprodukt“ verarbeitet und sind bei primär werbefinanzierten Plattformen der eigentliche Geschäftszweck.

Für das Erfassen, Strukturieren und Auswerten benötigen digitale Plattformen enorme Datenaggregations- und Informationsverarbeitungskapazitäten. Je ausgeprägter die Fähigkeiten zur Datenanalyse, desto relevanter der Informationsaustausch auf der Plattform und desto lohnender das Matching für die Nutzer. Ein großer Datenpool, kombiniert mit ausgeprägten Analysefähigkeiten, schafft eine doppelte Informationsasymmetrie: Plattformen wissen mehr als ihre Kunden (sogar über deren persönliche Präferenzen). Und Plattformen mit reichhaltigeren Daten können besser filtern. Sie sind

somit Wettbewerbern mit weniger reichhaltigen Daten weit überlegen. Und weil die Lernkurve bei der Datenanalyse steil nach oben zeigt, wird der Abstand zwischen Marktführer und Verfolgern tendenziell immer größer. Auch dies hat wettbewerbliche Implikationen.

→ **Digitale Plattformen sind also zusammengefasst ein transformatives Konzept, das die Geschäftswelt und unsere Gesellschaft verändert. Ihre Geschäftsmodelle beruhen auf den Fähigkeiten, Technologie kundenzentriert und wertstiftend einzusetzen, Nutzergruppen mit gegenseitigem Interesse zu matchen, neue Märkte mit hinreichender Fluidität zu schaffen, ihre Nutzer zu aktiver Teilnahme zu befähigen und zu motivieren, wirksame Regeln für positive Interaktionen zu etablieren, Risiken ihrer Nutzer zu managen und zu begrenzen sowie Daten so zu analysieren, dass sich Matching und Transaktionen laufend verbessern. Auch wenn i.d.R. nicht alle Charakteristika in gleich starker Ausprägung vorhanden sind, so machen sie in ihrer Gesamtheit den Wesenskern digitaler Plattformen aus.**

Ihre Geschäftsmodelle weisen damit einige Besonderheiten auf, die es im Hinblick auf mögliche neue Wettbewerbsregeln zu berücksichtigen gilt.

- Digitale Plattformen brauchen eine kritische Größe, um am Markt agieren zu können („minimum scale of entry“).
- Um wettbewerbsfähig zu sein und zu bleiben, benötigen sie als Werkstoff einen hinreichend großen Datenpool.
- Plattformen sind auf die Nutzung von Netztechnologien angewiesen.

- Alle Marktseiten sind interdependent und gemeinsam zu betrachten, insbesondere im Hinblick auf die Preisbildung.
- Digitale Plattformen müssen ihren Kernprozess anreichern, um wertschöpfend tätig sein zu können.
- Sie brauchen Regeln, die mit dem Prinzip maximaler Offenheit in Konflikt geraten können.
- Für eine erfolgreiche Risikoreduktion müssen sie ihre Nutzer gut kennen.

Wichtigster Vermögenswert digitaler Plattformen ist ihr Netzwerk. All ihr ökonomisches Handeln ist darauf gerichtet, ihr Netzwerk zu schützen – vor Degeneration, vor Relevanzverlust, aber auch vor feindlicher Übernahme durch die Konkurrenz. Vor diesem Hintergrund wenden wir uns nun der Frage zu, welche konkreten Geschäftspraktiken digitaler Plattformen wettbewerblich relevant sind.

2. Wettbewerbsmuster

Digitale Plattformen zeigen wiederkehrende Wettbewerbsmuster mit teilweise umstrittenen Geschäftspraktiken. Zu diesen zählen: Crowdsourcing, Dekonstruktion, Preisasymmetrie, Marktverengung, Vertikalisierung, Bildung eines Ökosystems. → J

Crowdsourcing als Innovationsmethode

Der Kern der Managementrevolution, die digitale Plattformen ausgelöst haben, liegt in der Umorientierung von der Steuerung interner Ressourcen auf die Koordination externer Netzwerke. Man hat diese Wendung nach außen mit dem Schlagwort „inverting the firm“ (Parker/Van Alstynne/Choudary) umschrieben.

Die Folgen dieser Fokusverschiebung organisationalen Handelns sind kaum zu überschätzen, denn sie begründet einen zentralen Wettbewerbsvorteil: Digitale Plattformen können sich einen nahezu beliebig skalierbaren Pool an Beitragenden und Ideengebern aufbauen und verfügen damit über praktisch unbegrenzte Ressourcen. Jeder Nutzer – Stichwort „side switching“ – ein potenzieller Produzent, Reviewer und Innovator! Diese Rekonfiguration der Wertschöpfung durch Crowdsourcing verleiht Plattformen eine ungeheure Dynamik – kein Lexikonverlag konnte mit der Produktivität von Wikipedia mithalten und kein Reiseführer ist so aktuell wie TripAdvisor.

Das Modell externer Produktion und Innovation ist auch mit Nachteilen verbunden. Qualitätsprobleme lassen sich durch Filterung oder Kuratierung eingrenzen, die

Herausforderung einer Anbindung Externer über offene Schnittstellen ist eher technischer Natur. Jedoch sind Einbußen bei der Steuerbarkeit unvermeidbar in Kauf zu nehmen, weil zentrale Ressourcen digitaler Plattformen außerhalb der Unternehmensgrenzen liegen. Stra-

tegie- und Entwicklungsprozesse sind nur noch bedingt planbar, es entsteht „emergente“ Innovation. Zugleich droht die Wertschöpfung zu fragmentieren und es kommen Fragen nach dem „fair share“ auf, also der Vergütung für den Wertbeitrag der Externen.

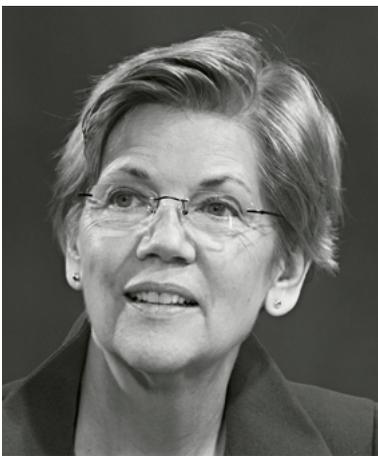
J Gewinnerstrategien: Plattformen nutzen typischerweise 6 Hebel, um sich eine vorteilhafte Marktposition zu erarbeiten

Wettbewerbsmuster digitaler Spieler



Quelle: Roland Berger

„Google, Apple und Amazon verdienen es, hochprofitabel und erfolgreich zu sein. Aber die Möglichkeit, sich mit den Besten zu messen, muss offen bleiben für neue Marktteilnehmer und kleinere Wettbewerber, die auf ihre Chance pochen, die Welt erneut zu verändern.“



Elizabeth Warren
US-Senatorin

Dem Kontrollverlust versuchen digitale Plattformen entgegenzuwirken, indem sie sich den Zugriff auf essenzielle Werte wie Gebühren, Lizenzen, Patente oder auch Daten sichern. Der Wunsch nach Hoheit über Kernprozesse erklärt u.a. den erbitterten Streit, den Apple mit Spotify um die Rechtmäßigkeit von Provisionen auf „in-app purchases“ führt. →K

Dekonstruktion und Re-Intermediation als Strategiekonzept

Vertikal integrierte Unternehmen zeichnen sich durch eine lineare Wertschöpfungskette aus. Durch Internalisierung vor- und nachgelagerter Fertigungsstufen versuchen sie, den Zugang zu Ressourcen zu sichern, Transaktionskosten zu minimieren und Skaleneffekte zu erzielen. Allerdings verschwinden mit der Digitalisierung von immer mehr Prozessen einige der Berechtigungsgründe für eine lineare vertikale Integration: z.B., weil die Abhängigkeit von Ressourcen abnimmt oder weil durch sinkende Grenzkosten die Bedeutung von Skaleneffekten auf Angebotsseite rückläufig ist (während sie auf Nachfrageseite hoch bleibt).

Digitale Plattformen machen sich diesen Umstand zunutze, indem sie lineare Wertschöpfungsketten fragmentieren und disruptieren. Sie lösen das effizienzgetriebene Pipeline-Modell durch flexible und adaptive Netzwerke ab. Dieser Dekonstruktionsprozess stellt Branchengrenzen, Preisgefüge oder bisherige Kunden- und Lieferantenbeziehungen infrage. Er mindert zugleich die Transaktionskosten und wirkt so wohlfahrtssteigernd. Ineffiziente „gatekeepers“ ökonomischer Prozesse verschwinden vom Markt. Maximal skalier-

bare, hochgradig technisierte und weniger kapitalintensive Plattformen ersetzen sie.

Diese übernehmen die Rolle eines neuen Intermediärs und binden insbesondere kleine, wendige Produzenten und Dienstleister in ihre Wertschöpfung ein. Aus der linearen, vergleichsweise starren und nur graduell optimierbaren Wertschöpfungskette wird ein flexibles Wertschöpfungsnetzwerk. Digitale Plattformen ermöglichen damit schon heute innovative Geschäftsmodelle in Branchen wie Medien, Handel oder Reise und künftig auch bei Autos, Energie, Finanzen, Bildung oder Gesundheit. →L

Zugleich erschüttert die Dekonstruktion der linearen Wertschöpfungskette das Paradigma der zentral-hierarchischen Organisation und ihrer funktionalen Struktur. Netzwerkdenken und Kundenzentrierung lassen Abteilungssilos verschwinden, Unternehmensgrenzen werden durchlässig, physische Assets verlieren an Bedeutung – und gleichzeitig auch klassische strategische Konzepte, die vor allem darauf setzen, unverzichtbare Ressourcen und unnachahmliche Kompetenzen zu sichern („resource-based view“) oder eine nachhaltige Wettbewerbsposition zu erobern und zu verteidigen („market-based view“).

Das Wettbewerbsmuster der Dekonstruktion wirft ebenfalls wettbewerbliche Fragen auf, u.a. die nach der Abgrenzung des relevanten Marktes oder die nach einem fairen Zugang zu Infrastrukturen, Informationen oder Ressourcen, die für einen Geschäftsprozess unverzichtbar sind.

Was ist der „fair share“ im Handel auf digitalen Plattformen?

K

Verteilungskämpfe: der anhaltende Streit um Wertschöpfungs- und Gewinnanteile am Beispiel Apple vs. Spotify und Amazon



Das Geschäftsmodell

Apple kassiert bei allen Verkäufen in seinem hauseigenen App Store eine Provision von i.d.R. 30%. Gleichzeitig verbietet das Unternehmen allen App-Entwicklern, ihre Kunden auf alternative Vertriebswege für weitergehende Angebote zu verweisen, die direkt aus dem Programm heraus gekauft werden können. Apple verdient u.U. mehrfach: zum einen durch den Verkauf der App selbst (sofern diese kostenpflichtig ist); zum anderen durch die Umsatzbeteiligung in Höhe von ebenfalls 30% an allen darüber veranlassten Bestellungen („in-app purchases“).

Der Fall Spotify

Bislang kostete ein Abo des schwedischen Musikstreaming-Dienstes über die entsprechende iOS-App exakt um jene 30% mehr als auf der Spotify-Website, die Apple als Provision nimmt. Nutzer der jüngsten Version seiner iOS-App ruft Spotify dazu auf, direkt auf der eigenen Website zu kaufen, um den Preisaufschlag zu umgehen. Zuletzt haben die Schweden sogar die Bezahlfunktion ihrer iOS-App abgeschaltet. Apple blockiert die Spotify-App seither mit dem Argument, sie würde gegen die Store-Richtlinien verstoßen. Spotify wirft Apple im Gegenzug vor, seinen App Store als „Waffe“ zu gebrauchen, um konkurrierende Angebote zu behindern (Apple betreibt mit Apple Music einen eigenen Musikstreaming-Dienst).

Der Fall Amazon

Bei Buchbestellungen über iPhones oder iPads versucht Amazon, ebenfalls das Geschäftsmodell von Apple mit seiner 30%igen Umsatzbeteiligung zu umgehen. iOS-Nutzer können über die Kindle-App zwar Bücher lesen und Leseproben erhalten, aber nicht aus der App heraus Bücher kaufen (sondern nur über die App des Apple-Konkurrenzangebots iBooks).

Die grundsätzliche Bedeutung

Sowohl Spotify als auch Amazon werfen Apple Wettbewerbsverzerrung vor. Apple als Betreiber eigener Dienste (Apple Music bzw. iBooks) kassiere bei der Konkurrenz mit – und behindere damit einen freien, fairen Wettbewerb. Befürworter der Apple-Position verweisen darauf, dass es im Offline-Handel gang und gäbe sei, Eigenmarken zu vertreiben, die mit anderen Marken und Produkten im direkten Wettbewerb stehen. Die Gegner dieser Politik argumentieren, dass Apple digitale Produkte zu Grenzkosten nahe null vertreibt und dafür eine unverhältnismäßig hohe Provision einstreiche, die es nur aufgrund eines globalen Duopols verlangen könne.

Asymmetrische Bepreisung als Wachstumsstimulus

Für digitale Plattformen ist schnelles Wachstum Pflicht. Wer keine kritische Größe erreicht, verschwindet wieder vom Markt – auch wenn sein Geschäftsmodell hohes Innovationspotenzial hat. Um dieses schnelle Wachstum erzielen zu können, konzentrieren sich manche Plattformen zunächst auf eine Marktseite. Bei Transaktionsplattformen ist dies häufig die Nachfrageseite, weil auf Angebotsseite zumindest in Teilen ein kommerzielles Interesse an einer Teilnahme vorausgesetzt werden darf.

Um für möglichst viele Nutzer auf der Nachfrageseite attraktiv zu sein, bepreisen digitale Plattformen ihre Produkte und Leistungen oft unterhalb der Grenzkosten. In zweiseitigen Märkten kann dieses Verhalten durchaus marktrational sein, sofern die Monetarisierung auf der anderen Seite stattfindet, z.B. durch den Verkauf von Werbeflächen. Die eine Seite des Marktes wird quasi zu Lasten der anderen subventioniert.

Allerdings sind diesem kontraintuitiven und dennoch marktrationalen Verhalten natürliche Grenzen gesetzt: Die Interessen beider Nutzergruppen sind so auszubalancieren, dass keine negativen Externalitäten auftreten. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn sich eine Nutzergruppe übervorteilt fühlt.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Preisbildung in mehrseitigen Märkten sehr viel komplexer ist als in einseitigen Märkten und dass es insbesondere in der Startphase sinnvoll sein kann, Nutzergruppen zu subventionieren. Dies gilt es, bei der wettbewerblichen

Beurteilung der Preisgestaltung zu berücksichtigen. Gleichzeitig bleibt aber die Frage nach der Zulässigkeit von Lockvogelangeboten oder auch von umstrittenen Methoden der Kundengewinnung (wie Facebooks automatisch versendeter Einladung an Freunde).

Marktverengung zur Absicherung der Wettbewerbsposition

Nach Strategie-Doyen Michael Porter ist es das Bestreben jedes Unternehmens, sich durch Einnahme einer schwer angreifbaren Wettbewerbsposition dem Auf und Ab wirtschaftlicher Dynamik weitgehend zu entziehen (sogenannte generische Wettbewerbsstrategien). Dieses Vorgehen ist legitim, solange es nicht zur Marktverschließung führt, also ein Monopolist durch Schaffung extrem hoher Eintrittsbarrieren den Innovationswettbewerb in einem Markt unterbindet.

Digitale Plattformen profitieren bei ihren generischen Wettbewerbsstrategien davon, dass indirekte Netzwerkeffekte in hohem Maße selbstverstärkend wirken: Mehr Nutzer auf der einen ziehen mehr Nutzer auf der anderen Seite an. Gleichzeitig lässt ein stetig wachsender Datenpool die Lernkurve stark ansteigen (Skaleneffekt) und erhöht damit die Chancen zur Verbesserung des Produkt- und Leistungsangebots. Im Extremfall droht die rasch fortschreitende Monopolisierung eines Marktes mit am Ende nur noch einem Wettbewerber von kritischer Größe.

Diese wettbewerblich kritische Marktverengung wird durch (in manchen EU-Ländern teilweise bereits verbotene) Geschäftspraktiken einiger digitaler Plattformen gefördert. Dazu zählen:

- „Shoot-out acquisitions“, also Unternehmenskäufe mit dem Ziel, potenzielle Wettbewerber frühzeitig aus dem Markt zu nehmen.
- Preisparitäten und Meistbegünstigungsklauseln, die einer Plattform den besten Preis oder die günstigsten Konditionen sichern (und damit den Wettbewerb schlechter stellen).
- Exklusivitätsvereinbarungen, die Partnerunternehmen davon abhalten, mit Wettbewerbern ins Geschäft zu kommen.
- Strategien bewusster Inkompatibilität, die dazu führen, dass Nutzer nicht auf Alternativprodukte ausweichen können und technologieinduziert in einem geschlossenen System gefangen sind.

Neben Netzwerk- und Skaleneffekten sowie den genannten Geschäftspraktiken gibt es aber auch gegenläufige Wirkungsfaktoren. Zu nennen sind insbesondere eine vom Plattformbetreiber selbst auferlegte Beschränkung der Nutzerzahl (um negative Externalitäten zu vermeiden), die Möglichkeit des Multi-Homing (also der parallelen Nutzung alternativer Plattformen zu geringen Kosten) sowie eine Ausdifferenzierung von Plattformen (z.B. durch Bildung von Angebotsnischen) aufgrund der großen Heterogenität zumindest einer Nutzergruppe.

Neben diesen Faktoren gilt es, bei der Beurteilung des Wettbewerbsverhaltens digitaler Plattformen auch die hohe Dynamik ihrer Geschäftsmodelle zu berücksichtigen. Wegen der Flüchtigkeit von Preis- und Markeneffekten im Netz haben sie kaum eine andere Möglichkeit der Kundenbindung, als über Netzwerkeffekte einen Lock-in zu schaffen. Die Absicherung einer nachhaltigen

Wettbewerbsposition wäre im Grunde nur durch eine Marktverschließung z.B. aufgrund extrem hoher Wechselkosten zu erreichen.

Auch hier sind die Zusammenhänge komplex: Digitale Plattformen folgen zur Festigung ihres Geschäftsmodells einer Wachstumslogik, die sie jedoch durch missbräuchliche Geschäftspraktiken wettbewerbschädlich verstärken können.

Vertikalisierung zur Vergrößerung der Profitpools

Haben sich digitale Plattformen als neuer Intermediär in einem Wertschöpfungsprozess etabliert und eine kritische Größe erreicht, so versuchen sie regelmäßig, in vor- und nachgelagerte Wertschöpfungsstufen vorzudringen, sprich: vertikal zu diversifizieren (und häufig auch horizontal, also auf derselben Wertschöpfungsstufe). Als Musterbeispiel dieser Vertikalisierungsstrategie gilt Alphabet/Google, das nach seinem Start als Suchmaschinenanbieter ein ganzes Universum an Plattformanwendungen entwickelte (Betriebssystem, Browser, Mapping, Messaging, Videostreaming, App Store etc.) und mehr als 200 Firmen zukaufte.

Alphabet/Google steht damit aber keineswegs alleine da, sondern folgt einem Muster: Da das Geschäftsmodell digitaler Plattformen permanent selbst von Disruption bedroht ist, erweist sich vertikale Diversifikation als probates Mittel, nicht nur die aktuelle Wettbewerbsposition zumindest zeitweise zu schützen, sondern sich auch neue Profitpools anzueignen. Von der westlichen Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt, hat der chinesische Plattformbetreiber Tencent ein Maß an Integration

Who's next? Die sukzessive Disruption der „Old Economy“

L

Welche Sektoren die Plattformrevolution als Nächstes erfassen könnte



Status

Voll erfasst hat die „Plattformisierung“ bereits die Sektoren Medien und Werbung, Handel sowie Reise und Gastgewerbe. Die Automobilindustrie steht gerade vor einem großen Umbruch. Dagegen sind die Auswirkungen der Plattformrevolution auf die Sektoren Bildung, Gesundheit, Finanzen, Energie, produzierendes Gewerbe, Transport und Landwirtschaft (bislang) begrenzt.

Pro Disruption

Zu den Faktoren, die eine Plattformisierung begünstigen, zählen die Bedeutung von Information und Wissen, die Existenz nicht oder kaum skalierbarer „gatekeepers“ und ein hoher Fragmentierungsgrad.

Contra Disruption

Als resilienzsteigernd erweisen sich die Faktoren Regulierungsstärke, Misserfolgskosten oder Ressourcenintensität. Einige Beispiele: Bildungs- und Gesundheitssektor sind stark reguliert. Im Gesundheitssektor kommen immense Risiken im Falle unzureichenden Matchings (z.B. bei der Arztsuche) hinzu. Der Energiesektor und das produzierende Gewerbe sind sehr ressourcenintensiv.

Nächste Kandidaten

Als heißester Kandidat für eine globale Plattform gilt der Transport- und Logistiksektor, bei dem Uber (bislang nur Fahrtenvermittler) in der Pole Position steht. Auch das Internet of Things wird netzbasierte Global Players hervorbringen – sofern sich die Industrie auf Standards einigt oder es einem marktmächtigen Spieler gelingt, diese durchzusetzen. Der höchste Druck auf Nachfrageseite dürfte im Gesundheitssektor bestehen – hier ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass sich zeitnah eine Plattform zum Thema Fitness/Vitalfunktionen etablieren wird (ggf. mit Anbindung an die Leistungserbringer). Die Ausbildung digitaler Plattformen im Energiesektor wird durch die Dezentralisierung der Versorgung und intelligente Netze („smart grids“) vorangetrieben. Die bisherigen Erfahrungen im Bildungsbereich dagegen sind (noch) ernüchternd: Bildungsplattformen werden eher opportunistisch genutzt. Perspektivisch können digitale Plattformen hier aber zu einer weiteren Angebotsdifferenzierung führen. Die Etablierung von Plattformen in der Finanzwelt wird seit Langem prognostiziert, jedoch ist es noch keinem Anbieter gelungen, die potenziell disruptive Blockchain-Technologie in großem Stil nutzbar zu machen. Auch der Open-Data-Trend im öffentlichen Sektor könnte die Ausbildung neuer Plattformen begünstigen.

geschaffen, das selbst Alphabet/Google in den Schatten stellt. Mit der Weiterentwicklung seines Angebots von Kommunikation und Unterhaltung bis hin zu Gesundheit und eGovernment und der geplanten Anbindung des Offline-Handels und möglicherweise sogar der Einführung eines eigenen Betriebssystems ist Tencent auf dem besten Wege, eine Komplettinfrastruktur für die digitale Welt zu bauen. →M

Die Übertragung von Marktmacht in einen vertikal oder horizontal benachbarten Bereich geschieht i.d.R. über die Einführung einer neuen Werteinheit, die zusätzlich zur bisherigen auf der Plattform gehandelt wird. Eine große Nutzerbasis kann dafür hilfreich sein – ist aber kein Erfolgsgarant. Digitale Plattformen können auch an „dilution“ leiden, also an einer Verwässerung und Aufweichung ihrer Kerninteraktion, die ihre Nutzerakzeptanz insgesamt infrage stellt.

Oft steht hinter der Vertikalisierung auch die Idee, den eigenen Datenpool zu erweitern und durch Informationen aus verschiedenen Wertschöpfungsstufen anzureichern. Dabei sind – sofern dies die Datenschutzgesetze überhaupt zulassen – allerdings große Hindernisse zu überwinden, weil die erhöhte Komplexität besondere Analysefähigkeiten erfordert, um die zusätzlichen Daten tatsächlich nutzen zu können.

Die wettbewerblichen Wirkungen sind wiederum ambivalent: Einerseits sind Diversifikationen geeignet, die Effizienz von Marktteilnehmern zu erhöhen und so dem Innovationswettbewerb neue Impulse zu verleihen. Andererseits können insbesondere vertikale Diversifikati-

onen dazu führen, dass Unternehmen auf anderen Wertschöpfungsstufen in Abhängigkeit von einer vor- oder nachgelagerten Plattform geraten.

Schaffung eines Ökosystems als Durchgriffshebel

Ziel der vertikalen Diversifikation digitaler Plattformen ist es, eine infrastrukturähnliche Wettbewerbsposition zu erreichen, bei der populäre und/oder zentrale Anwendungen unter einem Dach integriert sind. Um den Verbund herum gruppieren sich dann häufig ergänzende Dienstleistungen Dritter, die auf dieser integrierten Plattform aufsetzen.

In einer vernetzten Welt ist die Etablierung eines Ökosystems, das große Nutzergruppen vereint, der einzige kurzfristig unangreifbare Wettbewerbsvorteil. Ein solches Ökosystem vereint Hardware, Software, Services und Content. Zu ihm gehören aber ebenso Nutzergruppen und ihre Interaktionen, insbesondere die „third-party developers“. Erst die Summe mehrerer Faktoren macht ein Ökosystem einzigartig und unnachahmlich.

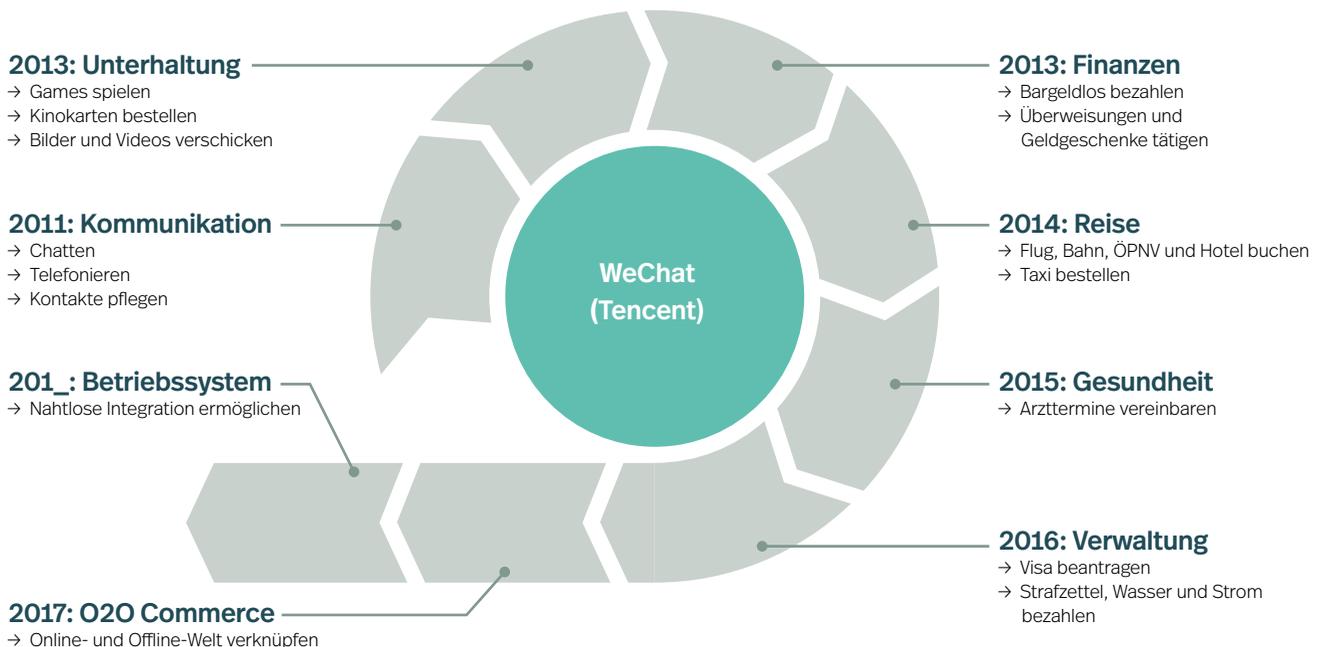
Der entscheidende Unterschied zu den vorgenannten Strategien der Marktverengung und Vertikalisierung, die eher auf Abschottung zielen, liegt in der (Teil-)Öffnung von Ökosystemen für Drittparteien. Über APIs – Schnittstellen, die einen standardisierten Zugang zu Kernressourcen ermöglichen, aber unter der Kontrolle der Plattformbetreiber bleiben – werden Externe in den Produktions- und Innovationsprozess eingebunden. Ökosysteme ohne eine derartige Schnittstelle entwickeln nicht die nötige Dynamik.

Ja, es lässt sich mit Recht behaupten, dass sich digitale Plattformen überhaupt nur als Ökosystem richtig entfalten können, weil dann der Wettbewerbsvorteil externer Innovation voll zum Tragen kommt. Ein Beispiel: Apple betrieb seine Macintosh-Plattform, den Vorläufer von iOS, zunächst als geschlossenes System. Erst nach

Öffnung für „third-party developers“ und Schaffung einer interoperablen Entwicklungsumgebung hob die Plattform richtig ab. Heute lassen sich über den App Store von Apple über 1,5 Mio. verschiedene Anwendungen herunterladen (der Play Store von Google führt sogar 1,8 Mio. Apps).

M Alles unter einem Dach: Die Ökosysteme digitaler Plattformen greifen immer weiter in benachbarte Segmente aus

Horizontale und vertikale Diversifikation am Beispiel Tencent



Quelle: Roland Berger

Plattformbetreiber, die diesen Entwicklungssprung nicht schaffen und auch nicht von den damit einhergehenden Verbundvorteilen profitieren können, gehen dagegen regelmäßig zugrunde. So wurde der einstige Marktführer MySpace im Jahr 2008 sang- und klanglos von Facebook überholt und fristet heute ein Nischendasein als Musikportal.

Bei vielen digitalen Plattformen ist eine (Teil-)Öffnung über Zeit zu beobachten – dann nämlich, wenn sie über kontrollierte Schnittstellen ihr Ökosystem ausweiten wollen. Allerdings birgt diese Offenheit prinzipiell die Gefahr, dass sich neue Intermediäre zwischenschalten und Teile der Wertschöpfung aneignen. Dies erklärt auch die Härte, mit der Betreiber z.B. von App Stores auf einer Kontrolle der Kernprozesse bestehen. Die Kunst besteht darin, die Balance zwischen der Ermöglichung von Innovation und der Verhinderung von Fragmentierung zu wahren. Aus wettbewerblicher Sicht besteht die Gefahr, dass sich die Waage in Richtung Kontrolle neigt und die Offenheit des Zugangs nicht gewährleistet ist. Plattformen behalten sich regelmäßig ein Durchgriffsrecht vor wie im aktuellen Fall Apple vs. Spotify.

Unsere Übersicht über die Wettbewerbsmuster digitaler Plattformen macht deutlich: Viele Verhaltensweisen werden aus ihren Geschäftsmodellen heraus verständlich. Allerdings können auch legitime Anliegen auf unfaire Weise verfolgt werden. Wie sich normale Wettbewerbsstrategien sowie system- und umfeldbedingte Handlungsweisen von unlauteren Geschäftspraktiken und Missbräuchen einer marktbeherrschenden Stellung unterscheiden lassen, dieser Frage wenden wir uns nun zu.

Wettbewerbsverhalten dominanter Plattformen: Auch legitime Anliegen können auf unfaire Weise verfolgt werden.

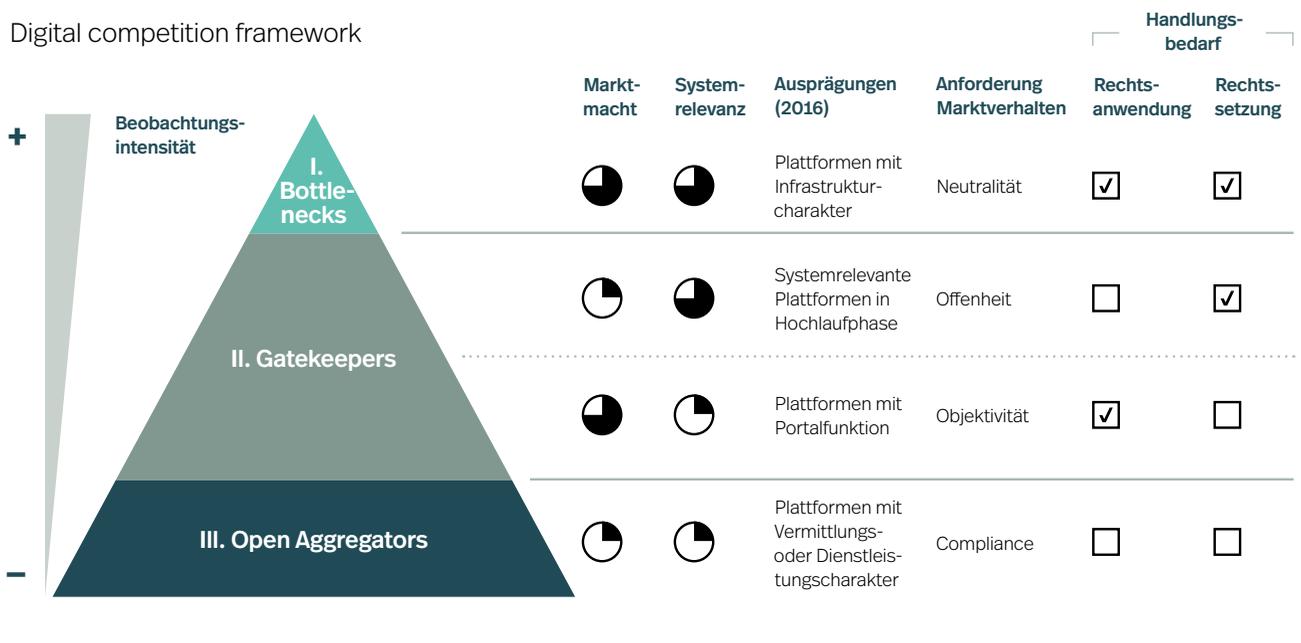
3. Marktmacht und Systemrelevanz

Die Analyse von Marktstellung und Funktionsweise digitaler Plattformen hat deutlich gemacht, dass konventionelle Betrachtungen bei der Beurteilung ihres wettbewerblichen Verhaltens nur bedingt hilfreich sind. Die Geschäftsmodelle von Plattformen unterscheiden sich in wesentlichen Punkten von denen traditioneller Unternehmen und das Vorliegen missbräuchlicher Prakti-

ken muss deshalb – zumindest in Teilen – an eigenen Maßstäben gemessen werden.

Bei der Entwicklung dieser Maßstäbe kommen wir auf unsere Analyse des Kundeninformations- und Entscheidungsprozesses in Band 1 „Deutschland digital“ zurück. Ihr zufolge lassen sich in digitalen Industrien drei wesentliche Prozessstufen unterscheiden: die Wahl eines Zugangswegs und damit einer Infrastruktur, die Erledigung essenzieller Dinge und die Lösung spezifischer

N Ordnungsrahmen: Mit Marktmacht und Systemrelevanz von Plattformen steigt der Handlungsbedarf bei den Wettbewerbsregeln



Quelle: Roland Berger

Aufgaben. Die Möglichkeit einer B2B- oder auch B2C-Interaktion über das „Internet of Things“ kommt perspektivisch als vierte Stufe dazu.

Wendet man dieselbe Logik auf digitale Plattformen an, ergibt sich daraus eine hierarchische Typologie mit einer Indikation von Marktmacht und Systemrelevanz: →N An der Spitze stehen Plattformen mit Infrastruktureigenschaften wie z.B. App Stores, welche die Grundlage für viele aktuelle Ausprägungen des Internets bilden. Danach folgen Plattformen mit Portalfunktion, die eine breite Vielfalt von Informationen und Diensten nebeneinander anbieten – zum Teil in Eigenleistung, zum Teil von Partnerunternehmen erbracht (beispielsweise durch eine Bündelungsfunktion wie in sozialen Netzwerken). Am Ende der Skala sind Plattformen zu verorten, die als offene Aggregatoren, d.h. angebots- und oft auch branchenübergreifend, am Markt agieren. Sie erbringen u.a. Vermittlungsdienstleistungen vergleichbar einem Makler bzw. Broker oder werben um Aufmerksamkeit, z.B. durch Nachrichten, Blogs oder Videos.

Das IoT hat im Moment noch keine größere wettbewerbsrechtliche Bedeutung – perspektivisch aber das Potenzial (z.B. im Falle einer hochgradigen Standardisierung), zur Kategorie „Infrastruktur“ gezählt zu werden.

In der Literatur finden sich eine Reihe andersartiger Typologisierungen als die hier vorgenommene. Genannt seien an dieser Stelle:

- Die funktionale Unterscheidung von Marktbegegnern („market makers“), Zielgruppenträgern („audience

builders“), Nachfragekoordinatoren („demand coordinators“). Sie zielt darauf, ökonomische Bedeutung und Art der Wertkreation hervorzuheben.

- Die Differenzierung nach Form des Austauschs: Matchingplattformen bringen Nutzergruppen für eine direkte Interaktion zusammen. Transaktionsplattformen sind Matchingplattformen, die einer spezifischen Transaktion dienen. Aufmerksamkeitsplattformen wiederum verfolgen als primäres Ziel die Generierung von Reichweite.
- Die zweckorientierte Klassifizierung in Austauschplattformen, die auf ein 1:1-Matching zielen (z.B. Produkt- und Serviceplattformen, soziale Netzwerke), und in Macherplattformen, die auf einer Marktseite eine sehr große Zielgruppe ansprechen (z.B. Content- und Streaming-Plattformen). Hier steht der Nutzungsaspekt im Vordergrund.
- Die Unterscheidung nach Geschäftsmodell: „subscription models“ finanzieren sich über Teilnahme- oder Mitgliedsgebühren; „access models“ monetarisieren den Zugang zu Zielgruppen; „advertisement models“ schließlich sind werbefinanziert.

Diese Unterscheidungen helfen allerdings wenig bei der Beantwortung der zentralen Frage, wann digitale Plattformen eine Gatekeeping-Funktion besitzen, die mit großer Marktmacht und ihrem potenziellen Missbrauch korreliert, und ob sie aufgrund ihrer Systemrelevanz zum Flaschenhals („competitive bottleneck“) einer Branche oder eines Wirtschaftssystems werden können. Dabei birgt eine hohe Systemrelevanz die Gefahr, dass aufstrebenden Wettbewerbern der Markteintritt erschwert oder gar vollständig verweigert wird.

Als Bereiche, in denen diese Sonderstellung von besonderer Bedeutung sein kann, gelten vor allem: integrierte Plattformen, Universalplattformen, App Stores und Social Logins (Ebene 1) sowie Suchmaschinen, Werbeallokatoren und hybride Marktplätze (Ebene 2). Bei ihnen ist die Gefahr von wirtschaftlichen Abhängigkeiten sehr groß – Unternehmen vor- und nachgelagerter Wertschöpfungsprozesse brauchen Zugang zu diesen Plattformen und sind beispielsweise auf sie angewiesen, um Kunden zu erreichen.

Bottlenecks

Als „gefahr geneigte“, sprich machtmisbrauchs anfällige Akteure der Internetökonomie sind an erster Stelle digitale Plattformen mit Infrastrukturcharakter zu nennen. Dies gilt erst recht dann, wenn sie weitere vertikale Dienste aus demselben Hause integrieren und über ihre Marktmacht und Systemrelevanz das Verhalten von Dritten steuern und kontrollieren.

Integrierte Plattformen | Die höchste Systemrelevanz haben Plattformen, die mit einem Betriebssystem, Browser oder anderen für den täglichen Gebrauch relevanten Diensten verbunden sind (i.d.R. auf dem jeweiligen Endgerät vorinstalliert). Sie haben sich an die Spitze der Wertschöpfung gesetzt – mit jedem Einschaltvorgang des Nutzers generieren sie Daten und insbesondere wenn sie ein Dienstportfolio auch auf anderen Ebenen anbieten, sind diese Daten zudem besonders reichhaltig. Dank großer und vielfältiger Datenpools in Verbindung mit weitreichenden Analysemöglichkeiten (Kreuzreferenzierung) und ausgeprägten Lerneffekten verfügen sie über einen stetig wachsenden Informations- und Inno-

Digitale Plattformen mit Infrastrukturcharakter sind besonders anfällig für den Missbrauch von Marktmacht.

vationsvorsprung gegenüber Wettbewerbern ohne diese Bestände. Integrierte Plattformen haben zudem die Möglichkeit, die Zustimmung zur Auswertung personenbezogener Daten durch Globaleinwilligungen zu erwirken, die für alle angeschlossenen Dienste gelten.

Universalplattformen | Eine Sonderform von Integration stellen Universalplattformen wie WeChat von Tencent oder Alibaba mit ihrem umfassenden Dienstportfolio dar. Sie sind zwar (noch) auf fremde Betriebssysteme und Browser angewiesen, haben aber gleichwohl einen Angebotskosmos erschaffen, der sie zur De-facto-Infrastruktur macht. So sind in China insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) auf Tencent als Vertriebsplattform angewiesen – es werden dort täglich mehr WeChat-Profilen angelegt als Websites registriert. Es ist durchaus wahrscheinlich, dass ähnliche Plattformen, die Kommunikationsströme zwischen Unternehmen und ihren Kunden bündeln und sich auf diese Weise ein eigenes Datenuniversum schaffen, auch in Europa oder den USA Fuß fassen.

App Stores | Die Funktion eines kommerziellen Intermediärs für digitalisierbare Produkte übernehmen in der westlichen Hemisphäre die App Stores von Apple und Google. Ihre Plattformen, gekoppelt an das jeweilige Betriebssystem (iOS bzw. Android), bilden ein De-facto-Duopol. Alle weiteren Wettbewerber (BlackBerry, Microsoft, Amazon) spielen auf dem Markt für mobile Anwendungssoftware keine relevante Rolle. Infolge dieser unumschränkten Wettbewerbsposition können es sich Apple und Google leisten, für den Vertrieb digitaler Produkte auf ihrer Plattform jeweils rund 30% Provision und sons-

Vor- und nachgelagerte Unternehmen müssen mit den eigenen Angeboten und Diensten gleichbehandelt werden, damit für den Nutzer eine echte Wahlfreiheit besteht.

tige Gebühren zu berechnen. Denn wer als Entwickler nicht auf einer der beiden führenden Plattformen gelistet ist, bleibt für den Verbraucher praktisch unauffindbar.

Social Logins | Eine andere Art von Infrastruktur haben soziale Netzwerke wie Facebook, Twitter, Google+ oder QQ kreiert. Über ein Social Login können sich deren Nutzer nach einmaliger Anmeldung („single sign-on“) auch außerhalb der eigenen Website oder App frei bewegen. Die Anmeldeinformationen („credentials“) des Logins dienen der automatischen Authentifizierung und Autorisierung auf anderen Netzwerken und Plattformen. Für Nutzer ist diese Art des Navigierens ohne weitere Zwischenschritte höchst bequem – sie können dann z.B. sehr einfach Transaktionen tätigen. Andererseits führt diese Praxis dazu, dass alle Bewegungen des Nutzers in diesem „Netz im Netz“ nachvollzogen werden können. Facebook als typische Heimatadresse beispielsweise hat über dieses Tracking die Möglichkeit, umfassende Nutzerprofile zu erstellen und die Nutzung von Fremdangeboten zu beobachten oder sogar zu kontrollieren.

Wettbewerbsschädliches Verhalten wird auf Stufe infrastrukturähnlicher Plattformen vor allem über Zugangsverweigerung, unverhältnismäßige Datenerhebung und -nutzung sowie kontinuierliche Adjustierung der Spielregeln z.B. für App Stores oder Lizenzierungen betrieben. Ein Beispiel: Die unter dem Deckmantel der Antifragmentierung praktizierte obligatorische Vorinstallation von unverzichtbaren Programmen insbesondere auf mobilen Endgeräten ist innovationsfeindlich und sollte unterbunden werden, damit der Nutzer eine echte Wahlfreiheit hat.

→ **Die Anforderung an faire Wettbewerbsbedingungen auf Stufe der „competitive bottlenecks“ lautet, die uningeschränkte Plattformneutralität sicherzustellen, d.h., vor- und nachgelagerte Unternehmen müssen mit den eigenen Angeboten und Diensten gleichbehandelt werden, damit für den Nutzer eine echte Wahlfreiheit besteht. Aus dieser Anforderung ergibt sich wettbewerblicher Handlungsbedarf sowohl auf Ebene der Rechtssetzung als auch auf dem Gebiet der Rechtsanwendung.**

Gatekeepers

Ebene zwei umfasst zum einen systemrelevante Plattformen in ihrer Start- und Hochlaufphase. Hierzu gehören z.B. Betreiber von IoT-Plattformen, die heute zwar noch wenig Marktmacht haben, aber möglicherweise die Standards von morgen setzen, oder auch Spieler wie Uber, die aufgrund ihrer strategischen Positionierung – hier im Bereich Transport und Logistik – eine potenziell systemrelevante Rolle einnehmen.

→ **Wegen ihrer Schlüsselstellung gilt für Plattformbetreiber von künftiger oder möglicher Systemrelevanz auch bei geringer Marktmacht die Anforderung größtmöglicher Offenheit – d.h., Schnittstellen zu anderen Systemen sind so zu definieren, dass sie einen sich ausbildenden Markt nicht willkürlich verengen oder gar für potenzielle Teilnehmer verschließen.**

Sehr viel größer ist jedoch die zweite Subgruppe von „gatekeepers“: digitale Plattformen mit Portalfunktion. Dazu gehören insbesondere solche Dienste, die täglich oder zumindest in hoher Frequenz genutzt werden und die aufgrund ihrer nahezu vollständigen Erfassung einer

„Die Kommission sollte
(...) nicht nur immer neue
Verfahren eröffnen,
sondern offene Verfahren
auch irgendwann einmal
zu Ende führen.“



Markus Ferber

Vorsitzender der Arbeitsgruppe Wettbewerbspolitik im
Europäischen Parlament

Nutzergruppe oder eines Sortiments ihre Marktmacht sehr gut hebeln und damit ausweiten können.

Suchmaschinen | Eine Referenz dafür, wie komplex die wettbewerblichen Wirkungen auf dieser Stufe sind, liefert Google mit seiner in Europa marktbeherrschenden Suchmaschine. So wird dem Stammunternehmen von Alphabet immer wieder vorgeworfen, Suchergebnisse zu manipulieren – entweder durch den Algorithmus selbst oder durch willkürliche Besser- oder Schlechterplatzierung von eigenen bzw. Konkurrenzprodukten. Konkret hat die Europäische Kommission dies Google beispielsweise bei Anzeigen von Suchergebnissen im Bereich Shopping angekreidet. →○ Und die europäische Verbraucherschutzorganisation BEUC hält Google vor, seine Suchergebnisse nicht nach Meriten oder Relevanz, sondern nach kommerziellen Interessen zu sortieren und damit die Verbraucher zu schädigen.

Trotz dieser Evidenz gibt es gute Argumente gegen grundlegend neue Wettbewerbsregeln für Suchmaschinen. Zum einen muss Google die Trefferliste gar nicht manipulieren – schon die Kenntnis des Algorithmus reicht, um die natürlichen Treffer zu verändern und ggf. die eigenen Dienste und Produkte zu bevorzugen. Zum anderen würde die allzu offensichtliche Manipulation von Trefferlisten einen erheblichen Reputationsverlust verbunden mit rascher Nutzerabwanderung bedeuten. Dies dämpft die Missbrauchsneigung.

Dennoch stellen gerade Suchmaschinen als „Eingangspforte“ zum Internet unter Wettbewerbsaspekten ein ebenso zentrales wie sensibles Plattformsegment dar,

das sorgfältiger Beobachtung und zumindest einer schnellen und konsequenten Rechtsanwendung bedarf.

Werbeallokatoren | Werbeplattformen sind heute die marktbeherrschenden Allokatoren von Marketingbudgets. Als Spielarten haben sich suchbasierte Werbung und Display-Werbung etabliert – mit zunehmender Konvergenz. Beide Geschäftsmodelle versteigern Werbeplätze häufig im Rahmen von Auktionen („real-time advertising“) – die einen aufgrund von Schlüsselbegriffen in den Suchergebnissen auf der eigenen Website/App (z.B. Google AdWords), die anderen entweder kontextabhängig oder zugeschnitten auf das jeweilige Nutzerprofil auf fremden Websites/Apps (z.B. Google AdSense).

Dabei nimmt die Personalisierung von Werbung in beiden Modellen stetig zu – teilweise werden Nutzerdaten über verschiedene Endgeräte, Browser und Apps hinweg zusammengeführt. Der Nutzer profitiert davon (sofern gewünscht) in Form relevanterer Werbung. Allerdings kann eine sehr hohe Reichweite einer Werbeplattform bedeuten, dass sie für die annoncierenden Unternehmen unverzichtbar wird (Verengung des Werbemarkts).

Hybride Marktplätze | Ebenfalls besondere Aufmerksamkeit verdient der Bereich E-Commerce. Vergleichsportale und Handelsplattformen sind wichtige Navigatoren durch die Warenwelt und haben einen sehr großen volkswirtschaftlichen Nutzen, u.a. durch Steigerung von Markttransparenz und Produktauswahl sowie Verringerung des Transaktionsrisikos (Vertrauensproblem) für Kunden. Zwar erscheinen Markteintritte durch Angebotsdifferenzierung weiterhin problemlos möglich und

Clever oder unfair? Google unter verschärfter Beobachtung



Fünf Jahre und kein Ende: Chronologie der Ermittlungen der Europäischen Kommission und anderer Wettbewerbshüter gegen den Marktführer

30. November 2010

Die Europäische Kommission beschließt, ein kartellrechtliches Verfahren gegen Google einzuleiten wegen des Verdachts, dass dessen Suchmaschine eigene Dienste bevorzugt.

15. April 2015

Die Kommission gelangt zu der vorläufigen Auffassung, dass Google den eigenen Preisvergleichsdienst auf seinen allgemeinen Suchergebnisseiten systematisch bevorzugt. Sie äußert zudem die Befürchtung, dass die Nutzer bei ihrer Suche nicht notwendigerweise die für sie relevantesten Ergebnisse zu sehen bekommen. Ferner ermittelt die Kommission in Bezug auf drei weitere Bedenken: Kopieren von Webinhalten konkurrierender Unternehmen (auch als „Scraping“ bezeichnet); Exklusivwerbung; übermäßige Beschränkungen für werbende Unternehmen. Zudem leitet sie ein Verfahren wegen der im Betriebssystem Android vorgenommenen Vorinstallationen ein.

20. April 2016

Die Kommission gelangt zu der vorläufigen Auffassung, dass Google seine marktbeherrschende Stellung missbräuchlich ausnutzt, indem es Herstellern von Android-Geräten und Mobilfunknetzbetreibern Beschränkungen auferlegt. Im Einzelnen wirft die Europäische Kommission dem Unternehmen folgende

Regelbrüche vor: die Vorinstallation von Search und Chrome auf Endgeräten als Vorbedingung für die Zulassung zum App Store; die Behinderung von konkurrierenden Betriebssystemen (insbesondere Android Forks); die Incentivierung der exklusiven Vorinstallation von Google Search auf Endgeräten durch Hersteller und Netzbetreiber.

14. Juli 2016

Die Kommission kommt zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass Google seine marktbeherrschende Stellung missbraucht, indem es den eigenen Preisvergleichsdienst auf seinen allgemeinen Suchergebnisseiten systematisch bevorzugt. Zudem gelangt sie zu der vorläufigen Auffassung, dass das Unternehmen seine marktbeherrschende Stellung auch dadurch missbraucht, dass es die Möglichkeiten Dritter, Suchmaschinenwerbung von Wettbewerbern Googles anzuzeigen, künstlich beschränkt.

Weltweite Verfahren

Weitere Untersuchungen gegen Google waren oder sind u.a. in Südkorea, Indien, Russland, Kanada, den USA und Brasilien anhängig – mit wechselhaftem Ausgang. Von den bisher sechs abgeschlossenen wettbewerbsrechtlichen Verfahren wurden vier (teils gegen Auflagen) eingestellt; in zwei Verfahren erfolgte eine Intervention oder ein Schuldspruch.

auch Multi-Homing als wettbewerbsstärkender Faktor ist jederzeit gegeben. Dennoch können sich durch ihre häufig anzutreffende Doppelrolle als Aggregator/Makler bzw. Händler/Intermediär wettbewerbliche Herausforderungen ergeben.

Dies gilt zum einen für Portale, die Produkte und Dienstleistungen aller Art vergleichen oder bewerten. Auch sie fungieren im Netz als zentrale Anlaufstelle; auch sie neigen zu hoher Marktkonzentration; auch sie haben die Möglichkeit, personenbezogene Daten umfassend einzufordern und zu nutzen. Dabei spielen sie i.d.R. eine Doppelrolle als Aggregator und Makler. Sie bündeln also nicht nur Angebot und Nachfrage, sondern treten auch als Transaktionsvermittler in Erscheinung – nach Auffassung mancher Verbraucherschützer jedoch, ohne über ihre Tätigkeit als Makler und die damit verbundenen Provisionen hinreichend zu informieren.

Zum anderen kommt ein vergleichbares Hybridmodell bei Handelsplattformen zum Tragen, die selbst als Händler auftreten, aber auch als Intermediär tätig werden. Aufgrund dieser Doppelrolle besteht die Möglichkeit, dass sie eigene Angebote gegenüber dem Wettbewerb besser stellen. Indem sie Produkte und Dienstleistungen für Dritte vermitteln, besitzen sie gleichzeitig die Gelegenheit zur Marktbeobachtung bei Partnern (Umsätze, Nutzerpräferenzen). Dies verschafft Hybridmodellen einen Wettbewerbsvorteil, der bei der Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens zu berücksichtigen ist.

Unabhängig davon kann eine sehr hohe Marktkonzentration und damit Nachfrageaggregation – wie in Off-

line-Märkten auch – zu einem Machtgefälle zwischen Vermittler/Lieferant und Händler/Partner führen. Dies gilt in besonderem Maße für Amazon Prime, ein Angebot, mit dem Amazon sich zunehmend in die Wertschöpfungskette seiner Partner einklinkt und die Vertikalisierung durch Verknüpfung beispielsweise von Premium-Lieferservice und Audio-/Videostreaming auf die Spitze treibt.

→ **Ein echtes Fair Play erfordert auf Stufe der marktstarken Plattformen mit Portalfunktion die Einhaltung des Grundsatzes der Objektivität: Wettbewerber dürfen nicht willkürlich schlechter gestellt und damit diskriminiert werden. Diese Anforderung geht einher mit hohen Maßstäben an Verhaltenstransparenz und -konsistenz. Konkret heißt dies, ihre Kriterien z.B. bei Informationsfilterung oder Kuratierung offenzulegen und einheitlich zu handhaben. Diskriminierungsfreiheit bedeutet auch, den Zugang zur Plattform nicht ohne sachlichen Grund (z.B. illegale Inhalte) zu blockieren. Im Wesentlichen lassen sich diese Herausforderungen aber auf Basis einer konsequenten Anwendung geltender Wettbewerbsregeln meistern, ohne neues Recht setzen zu müssen.**

Open Aggregators

Wettbewerblich vergleichsweise unbedenklich erscheinen demgegenüber Plattformen mit reinem Vermittlungs- oder Dienstleistungscharakter. Unter ihnen befinden sich Intermediäre, die Angebot und Nachfrage auf einem Marktplatz bündeln, ohne dabei ein hybrides Geschäftsmodell zu verfolgen, und somit weniger anfällig für Interessenskonflikte sind, sowie Aufmerksamkeitsplattformen bzw. Zielgruppenträger, die vorrangig

auf Reichweite zielen. Dazu zählen die meisten Content-, Messaging- oder Sharing-Plattformen.

→ **Die Anforderung an das Marktverhalten offener Aggregatoren lautet lediglich, sich gesetzeskonform zu verhalten.**

Zusammenfassende Bewertung

Allen drei Ebenen gemeinsam ist, dass hohe Marktkonzentrationen kurzfristig durchaus im Sinne der Nutzer sein können: Es ist sowohl komfortabler als auch effizienter, nur eine Plattform zu nutzen als fünf verschiedene.

Diese Konzentration führt dazu, dass bereits Plattformen der Stufe zwei eine hohe Marktmacht haben: Als Portale mit nahezu vollständiger Abdeckung mindestens einer Marktseite fungieren sie häufig als vertikale Suchmaschine. So werden Bücher heute i.d.R. direkt über die interne Suchfunktion bei Amazon abgerufen, weil sich der Nutzer davon die geringsten Suchkosten und die besten Suchergebnisse verspricht. Ähnliches gilt für einige Formen sozialer Interaktion: Die Reichweite mancher sozialer Netzwerke ist so hoch und ihre Strukturierung so gut, dass sie bestimmte Zielgruppen und Interessensgebiete beinahe vollständig abdecken. Folge: Wer heute nicht bei Facebook angemeldet ist, bleibt von zahlreichen Aktivitäten des sozialen Lebens ausgeschlossen.

Noch höher sind die wettbewerblichen Anforderungen naturgemäß an Plattformen mit Infrastrukturcharakter, die zusätzlich ein hohes Maß an Systemrelevanz besitzen. Sie bilden das unumgängliche Eingangstor zur

Netzwelt. Man stelle sich vor, die Systeme von Alphabet/Google oder Apple fielen tagelang aus – weltweit würden die netzbasierte Kommunikation und damit das wirtschaftliche und soziale Leben weit über die digitale Sphäre hinaus zum Erliegen kommen. Auch deshalb ist es so wichtig, für reibungslose, faire und sichere Prozesse im Netz zu sorgen.

Die höchste Gefährdung für das Fair Play in der Internetökonomie und damit für die Realisierung des mit ihr verbundenen Innovationspotenzials geht von Ökosystemen aus – also Kombinationen aus Hardware, Software, Services, Content und Interaktionen von Nutzergruppen, die wie eine Spinne im Zentrum eines Wertschöpfungsnetzes sitzen und Anwendungen und Technologien verschiedener Ebenen nahtlos integrieren. An derartigen Ökosystemen existieren im Moment weltweit sieben:

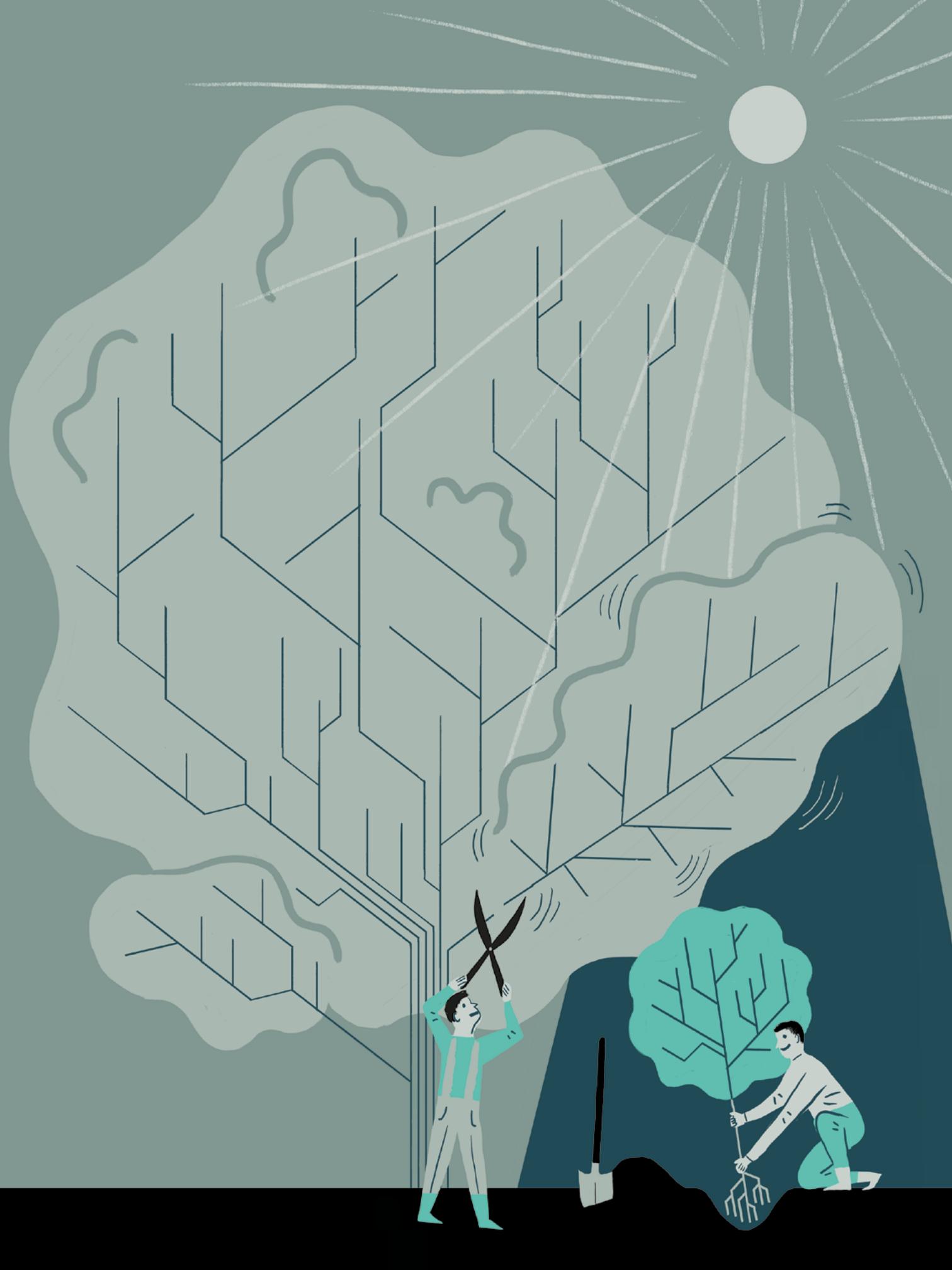
- Alphabet/Google (Android, Play Store, Chrome, Search, Ads, Maps, YouTube, Android Pay/Google Wallet, Waze, Hangouts, Gmail, Google+, Fiber, Nest etc.)
- Apple (MacOS, iOS, App Store, Safari, iCloud, iTunes, Apple Music, Apple TV, tvOS, Apple Pay, iMessage etc.)
- Facebook (Facebook/Facebook Pages, Connect, Instagram, Messenger/WhatsApp, Oculus, Moves etc.)
- Amazon (Marketplace, Fulfillment, Payments, Web Services, Fire TV, Kindle, Alexa, Prime etc.)
- Microsoft (Windows/Windows 10 Mobile, Explorer, LinkedIn, Skype, Xbox, Exchange, SQL, SharePoint, Visual Studio, .Net Framework, Office-Anwendungen etc.)
- Tencent (WeChat, QQ, QQ.com, QQmail, QQ Games, QQmusic, Qzone, Traveler, Weibo, SOSO, PaiPai etc.)
- Alibaba (Alibaba.com, AliExpress, Taobao, AliPay etc.)

Andere Unternehmen sind auf dem besten Wege, in diese Liga vorzustoßen. Als Aufstiegskandidat gilt u.a. Uber – wenn es dem Unternehmen gelingt, den Sprung vom Fahrtenvermittler zum Netzknoten des autonomen Fahrens zu schaffen.

Diese Ökosysteme sind untereinander weitgehend inkompatibel. Ihre Betreiber sichern sich damit nicht nur eine große Wertschöpfungstiefe, sondern auch eine schwer zu überwindende Schlüsselstellung als „Systemkopf“ – d.h., sie sind es, die den Zugang zum Netz kontrollieren und damit auch die Daten der Nutzer; sie sind es, die Informationen filtern und aufbereiten und damit bestimmen, was sichtbar wird und was nicht; sie sind es, die den Markt definieren und grundlegende Entscheidungen (z.B. zu Standards) treffen. Diese Position ist strategisch so vorteilhaft, dass auch immer mehr Pipeline-Unternehmen versuchen, eigene Plattformen aufzubauen (z.B. BMW ConnectedDrive). Jedoch tun sie sich damit in aller Regel schwer, weil ihre Skalen- und Ressourcenvorteile im Netz weniger ins Gewicht fallen als ihre geringere strategische und organisationale Flexibilität.

Eine systemrelevante Machtposition in der digitalen Welt ist mit hoher Verantwortung verbunden. Die Gebote des Fair Play in Gestalt von Neutralität, Offenheit, Objektivität und Compliance sind unbedingt einzuhalten, soll das Internet nicht zu einem Club mit beschränktem Zutritt werden. Besonders kritisch zu hinterfragen ist dabei ein hohes Maß an Vertikalität mit Besetzung der Spitzenposition und vielen weiteren Plattformen bzw. Diensten auf jeder der drei Ebenen.

Marktmacht verpflichtet: Die Gebote des Fair Play in Gestalt von Neutralität, Offenheit, Objektivität und Compliance sind unbedingt einzuhalten, soll das Internet nicht zu einem Club mit beschränktem Zutritt werden.



SPIELREGELN: WIE MEHR WETTBEWERB GESCHAFFEN WERDEN KANN

Einige Besonderheiten von Plattformen sprengen den aktuellen Gesetzesrahmen. Für echtes Fair Play in der digitalen Welt braucht es eine effektivere Anwendung bestehenden Rechts, aber auch neue Spielregeln und Prüfverfahren.

Digitale Plattformen brauchen beides: einerseits einen fruchtbaren Boden, auf dem sie entstehen, wachsen und gedeihen können; andererseits klare, faire und durchsetzbare Spielregeln, die dafür sorgen, dass sich die innovativsten Anbieter am Markt etablieren und ihr Wertschöpfungspotenzial entfalten können.

Im Folgenden entwickeln wir ein Handlungsprogramm, das beiden Anforderungen gerecht wird. Nicht immer lässt sich dieses Handlungsprogramm auf dem Boden geltenden Rechts umsetzen. Speziell in den Fällen von Plattformen mit Infrastrukturcharakter bedarf es neben effektiver Rechtsanwendung auch neuer Rechtssetzung, um absehbaren Schaden für das Wettbewerbsgefüge abzuwenden. Bei der Einführung neuer Wettbewerbsregeln gilt es, all jene Besonderheiten der Geschäftsmodelle digitaler Plattformen zu berücksichtigen, die klassische wettbewerbsökonomische Konzepte ins Leere laufen lassen und sie daher auf den Prüfstand für eine zeitgemäße Anpassung stellen. Auf diese Besonderheiten wie den Zwang zu großen Skalen („minimum scale of entry“) und die Notwendigkeit schnellen Wachstums („go big or go home“) werden wir vor dem Hintergrund des heute geltenden Rechtsrahmens eingehen.

1. Aktueller Rechtsrahmen

Der Rechtsrahmen, in dem sich digitale Plattformen derzeit bewegen, wird auf supranationaler Ebene im Wesentlichen definiert durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die EU-Richtlinie über den Elektronischen Geschäftsverkehr, die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO, in Kraft ab Mai 2018) der EU, die EG-Fusionskontrollverordnung (FKVO) und die Unfair Commercial Practices Directive (UCPD) der Europäischen Kommission. Auf nationaler Ebene ist in Deutschland an erster Stelle das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zu nennen, daneben u.a. das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) und das Urheberrechtsgesetz (UrhG). Hinzu kommen, abhängig vom jeweiligen Geschäftsmodell, auf beiden Ebenen einschlägige Rechtsnormen u.a. zum Verbraucherschutz oder zur sektorspezifischen Regulierung (insbesondere Telekommunikationsdienste).

Alle Wettbewerbsregeln, die für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich sind, liegen in der ausschließlichen Zuständigkeit der Europäischen Union. Im Unterschied beispielsweise zum US-Recht, das mehr auf Einzelfallentscheidungen setzt, ist das EU-Recht sehr stark von Prinzipien geprägt. Allerdings kommen zunehmend Elemente aus dem US-Recht auch in der EU zur Anwendung, aktuell etwa das Recht auf Akteneinsicht für Kartellgeschädigte. Noch einmal anders ist die rechtliche Situation in China, wo Spieler wie Alibaba oder Tencent von einer protektionistischen Regulierung profitieren, aber zugleich dem Einfluss der kommunistischen Partei ausgesetzt sind.

Das europäische und das deutsche Rechtssystem kennen drei Instrumente zum Schutze des Wettbewerbs: das Kartellverbot, das Missbrauchsverbot und die Zusammenschlusskontrolle. Das Referenzsystem des Kartellrechts ist der freie Wettbewerb – jeder Verfälschung oder Beeinträchtigung dieses Sollzustands soll Einhalt geboten werden. Insbesondere marktbeherrschende und erst recht systemrelevante Unternehmen müssen beaufsichtigt werden, da von ihnen eine Gefährdung des freien Wettbewerbs ausgehen kann.

Institutionell wird das Rechtssystem abgesichert durch europäische und nationale Aufsichtsbehörden – im Falle Deutschlands sind dies

- die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission, die gemeinsam mit den Wettbewerbsbehörden der Mitgliedsstaaten die europäischen Wettbewerbsvorschriften (Art. 101–109 AEUV) durchsetzt;
- das Bundeskartellamt als nationale Wettbewerbsbehörde mitsamt dem beaufsichtigenden Bundeswirtschaftsministerium und der Möglichkeit der Ministererlaubnis;
- die Monopolkommission, die Bundesregierung und gesetzgebende Körperschaften ohne direkte Eingriffsmöglichkeit in Wettbewerbs-/Regulierungsfragen berät.

Hinzu kommen als rechtsprechende Instanzen

- das Europäische Gericht (EuG) bzw. der Europäische Gerichtshof (EuGH), die als Justizorgane die einheitliche Auslegung und Anwendung der Wettbewerbsvorschriften in der EU sicherstellen;

- die jeweilige nationale Kartellgerichtsbarkeit (in Deutschland: OLG Düsseldorf, BGH).

Das Kartellrecht, das gemeinsam mit dem Lauterkeitsrecht das Wettbewerbsrecht bildet, ist ein atmendes Recht – d.h., es wird durch unbestimmte Rechtsbegriffe geprägt, die es ermöglichen, einen konstanten ordnungspolitischen Rahmen zu setzen und zugleich dynamischen Entwicklungen und Innovationen Rechnung zu tragen. Als solche zu konkretisierenden Begriffe sind zu nennen:

Relevanter Markt | Ist in sachlicher Abgrenzung (welches Produkt?) und in räumlicher Ausdehnung (welches Gebiet?) zu definieren. Als Kriterien gelten die funktionelle Austauschbarkeit bzw. die Existenz objektiv gleicher Wettbewerbsbedingungen. Die Fusionskontrolle nach diesen Maßstäben wendet die Europäische Kommission inzwischen auch auf Märkte an, auf denen eine unentgeltliche Leistung angeboten wird („Drittmarkt-konstruktion“). In jüngster Vergangenheit wurde auch in der nationalen kartellrechtlichen Praxis die Existenz von Märkten mit unentgeltlichen Leistungsbeziehungen berücksichtigt. Die derzeit in Abstimmung befindliche 9. GWB-Novelle umfasst ebenfalls entsprechende Ansatzpunkte.

Marktbeherrschende Stellung | Liegt laut EuGH dann vor, wenn ein Unternehmen aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke in der Lage ist, sich auf einem Markt weitgehend unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und Verbrauchern zu verhalten. Sie wird auf europäischer Ebene regelmäßig ab einem Marktanteil von 50% angenommen, auf deutscher Ebene schon ab 40%. Diese

„Wir begegnen in
der Internetwirtschaft
einer Reihe neuer
ökonomischer und
rechtlicher Fragen.“



Andreas Mundt

Präsident des Bundeskartellamts

Schwellen sind aber unerheblich, wenn ein Markt grundsätzlich angreifbar bleibt (potenzieller Wettbewerb).

Essential Facility | Dieses Konzept besagt, dass ein Unternehmen, das eine wesentliche Einrichtung kontrolliert, seine Position nicht ausnutzen darf, indem es einen möglichen Zugang verweigert und dadurch wirksamen Wettbewerb auf der nachgelagerten Ebene ausschließt. In einer datengetriebenen Internetwirtschaft spricht einiges dafür, dass infrastrukturelevante Daten und der Zugang zu diesen eine Art „essential facility“ darstellen können, denn aus exklusiven Datenpools z.B. in den Bereichen Verkehr und Gesundheit folgen potenzielle Markteintrittsbarrieren.

Behinderungsmisbrauch | Liegt vor, wenn Wettbewerbsmöglichkeiten beschränkt werden, z.B. durch Preisabsprachen, Zugangsverweigerung oder Hebelung von Marktmacht. Dies könnte insbesondere der Fall sein, wenn digitale Plattformen ihren Wettbewerbern wichtige Zugänge z.B. zu Infrastrukturen, Informationen oder Ressourcen vorenthalten oder ihre beherrschende Stellung von einem in einen anderen Markt zu übertragen versuchen.

Ausbeutungsmisbrauch | Besteht in der Unausgewogenheit von Leistung und Gegenleistung. Ausbeutungsmisbrauch ist in unserem Zusammenhang u.a. vorstellbar in Form von exzessivem Datenzugriff.

Der Missbrauchs begriff knüpft an die Marktstruktur und das „normale“ Wettbewerbsverhalten an: Unternehmen in marktbeherrschender Stellung, die von den Mitteln

eines normalen Produkt- und Dienstleistungswettbewerbs regelmäßig abweichen, machen sich demnach des Missbrauchs schuldig. In diesem Kontext ist ein Handlungsfeld aus dem Lauterkeitsrecht zu ergänzen, und zwar das der ...

Geschäftspraktiken | Sie umfassen laut UCPD alle Handlungen, Unterlassungen, Verhaltensweisen oder auch jegliche Form von Kommunikation eines Händlers mit dem Ziel, Produkte für Endverbraucher zu verkaufen, zu bewerben oder zu liefern. An derartige Geschäftspraktiken ist grundsätzlich der Maßstab kaufmännischer Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit („professional diligence“) anzulegen. Die Bestimmungen der UCPD gelten verbindlich nur für den Austausch zwischen Händlern und Endkunden (B2C). Eine Anwendung auf das B2B-Segment ist den EU-Mitgliedsstaaten aber freigestellt.

Das übliche analytische Vorgehen in kartellrechtlichen Verfahren beginnt mit der Beschreibung der Marktgrenzen zur Definition des relevanten Marktes, setzt sich fort mit der Analyse der Marktmacht zum Nachweis einer beherrschenden Position und endet mit der Beurteilung des konkreten Verhaltens, um den Tatbestand des Missbrauchs feststellen zu können. Kartellrechtsverstöße können mit Geldbußen in Höhe von bis zu einem Zehntel des weltweiten Umsatzes geahndet werden.

2. Handlungsbedarfe

Vor dem Hintergrund des aktuellen, sich speziell in der Rechtsanwendung stetig weiterentwickelnden ordnungspolitischen Rahmens ist zu fragen, ob die genannten Regelungen im Einzelnen oder sogar insgesamt angepasst werden müssen, um mit der Dynamik der Internetökonomie sowie digitaler Plattformen Schritt zu halten und den Besonderheiten ihrer Geschäftsmodelle gerecht zu werden. Denn nur in einem zeitgemäßen Rechtsrahmen kann sich die europäische Internetwirtschaft so entwickeln, dass leistungsfähige Plattformunternehmen und zugleich eine starke Wettbewerbsintensität mit hohem Innovationspotenzial entstehen.

Für die Sicherstellung von fairem Wettbewerb bleibt das Kartellrecht weiterhin das naheliegende Werkzeug. Das entsprechende Instrumentarium sollte konsequent zur Anwendung kommen, denn nur mit hoher Rechtseffektivität lässt sich auch im Kontext neuer Marktsituationen der Wettbewerb absichern. Um eine effektive Rechtsanwendung zu ermöglichen, ist jedoch eine Fortentwicklung und gesetzliche Konkretisierung des Kartellrechts erforderlich. Darüber hinaus muss auch weitergehende Rechtssetzung geprüft werden, denn bislang fehlt es an Rahmenbedingungen, die eine Neutralität von infrastrukturähnlichen Plattformen und Ökosystemen sicherstellen.

In der Plattformökonomie mit ihren mehrseitigen Märkten und komplexen Zusammenhängen gibt es allerdings auch Handlungsfelder, die sich einer ebenso zielgenauen wie praktikablen wettbewerbsrechtlichen Normie-

rung entziehen. Dazu zählt insbesondere das Thema Steuergerechtigkeit: Es lässt sich keinesfalls auf digitale Plattformen eingrenzen. Steueroptimierungs- bzw. -vermeidungsstrategien werden heute von vielen internationalen Konzernen verfolgt. Ihre (legale) Anwendung lässt sich nur durch Eingrenzung des internationalen Steuerwettbewerbs und eine konsequente Schließung von Steuerschlupflöchern vermeiden.

Bei der Benennung konkreter Herausforderungen beginnen wir zunächst mit den Themenkreisen, bei denen bestehendes Recht vor allem effektiviert werden muss und eher inkrementelle Anpassungen (z.B. Konkretisierungen) erforderlich sind. Im Sinne einer Klimax enden wir mit jenen Handlungsfeldern, bei denen größer und oft auch sehr grundsätzlicher Anpassungsbedarf herrscht.

Fortführung bestehender Regelungen

Folgende Handlungsfelder bedürfen keiner grundlegenden Neugestaltung, weil sich bestehende Regelungen im Wesentlichen sinnvoll fortführen und ggf. weiterentwickeln lassen.

Datenschutz | Der Zugang zu Nutzergruppen und deren Datensets ist der wichtigste Vermögenswert digitaler Plattformen (und letztlich der nichtmonetäre Gegenwert für oft kostenlose Services). Dies sollte jede rechtliche Würdigung der Nutzungspraxis berücksichtigen. Schon die gegenwärtige Rechtslage stellt sicher, dass Daten nur zu einem hinreichend bestimmten Zweck („specific, explicit and legitimate purposes“) gesammelt werden dürfen und dass dabei die berechtigten Interessen der

Betroffenen zu wahren sind. Eventuell kann bei exzessivem Sammeln von Daten sogar Konditionenmissbrauch vorliegen. All dies ist aktuell bereits gesetzlich abgedeckt, bedarf aber der Präzisierung in der kartellrechtlichen Praxis. Darüber hinaus sind die Bemühungen um Verbraucheraufklärung zu intensivieren, damit mehr Menschen von ihren Rechten auch tatsächlich Gebrauch machen. Außerdem gilt es sicherzustellen, dass die bestehenden und in der Praxis zu konkretisierenden Regelungen auch europaweit einheitlich ausgelegt und durchgesetzt werden, damit kein innereuropäisches Regulierungsgefälle mit entsprechenden Wettbewerbsnachteilen entsteht.

Illegale Inhalte | Die gegenwärtige Regelung, der zufolge Plattformen gegen illegale Inhalte einschreiten müssen, sobald sie davon Kenntnis erhalten („notice & take down“), hat sich bewährt und sollte nicht weiter verschärft werden. Jedwedes permanente Monitoring oder die proaktive Filterung illegaler Inhalte würde Plattformbetreiber angesichts der unüberschaubaren Masse an eingestellten Beiträgen überfordern (täglich mehr als 1 Mrd. Nutzer bei Facebook und 21 Mio. Tweets bei Twitter!). Schon heute beschäftigen Content-Plattformen weltweit mindestens 100 Millionen „Moderatoren“ zur Beseitigung illegaler Inhalte, die als Verstoß gegen Richtlinien von anderen Nutzern gemeldet wurden.

Netzwerkeffekte | Sie sind Kern der Geschäftsmodelle digitaler Plattformen und die jüngste kartellrechtliche Praxis anerkennt ihre Bedeutung für das Wettbewerbsgefüge. In Deutschland hat das Bundeskartellamt durch das Verbot von Preisparitäten („Bestpreis-Klauseln“) bei

Nur in einem zeitgemäßen Rechtsrahmen kann sich die europäische Internetwirtschaft so entwickeln, dass leistungsfähige Plattformunternehmen und zugleich eine starke Wettbewerbsintensität mit hohem Innovationspotenzial entstehen.

Hotelportalen erstmals die wettbewerbsrechtliche Bedeutung von Netzwerkeffekten unterstrichen. Diese Sichtweise hat das OLG Düsseldorf im Januar 2015 gerichtlich bestätigt und sie fand auch Eingang in den Prüfkatalog der GWB-Novelle. Es ist festzuhalten, dass Netzwerkeffekte einer von mehreren Indikatoren für Marktbeherrschung sein können. Gesetzlicher Anpassungsbedarf besteht bei der europaweiten Klarstellung und Vereinheitlichung der Rechtslage.

Zusammenschlusskontrolle | In der EU und in Deutschland ist die Frage, ob der Vollzug eines Unternehmenszusammenschlusses formal an eine behördliche Fusionskontrolle geknüpft ist, strikt an das Erreichen bestimmter Mindestumsätze auf beiden Seiten gekoppelt. Diese Praxis generiert eine Schutzlücke im Kontext digitaler Märkte: Erfolgreich gegründete und schnell wachsende Internetdienste weisen üblicherweise nur geringe Umsätze, aber wertvolle Datenbestände auf, die durch Marktführer bislang ohne behördliche Kontrolle aufgekauft werden dürfen (selbst wenn diese Umsätze im Milliardenbereich tätigen). Es ist deshalb dringend nötig, die kartellrechtliche Praxis anzupassen an die Besonderheiten einer digitalen Wirtschaft, die durch Nutzerzahlen und -daten als wichtigste Währung sowie einen hohen Konzentrationsgrad geprägt wird. Nur so lassen sich fatale Entwicklungen für die Wettbewerbssituation europäischer Internetanbieter abwenden. Insoweit sind die mit der 9. GWB-Novelle geplanten Änderungen in Bezug auf die Einbeziehung von Transaktionswerten als Aufgreifkriterium begrüßenswert und sollten europaweit Anwendung finden.

Über gesetzliche
Klarstellungen
lässt sich die not-
wendige Verfahrens-
beschleunigung in
der kartellrecht-
lichen Prüfpraxis
erreichen.

Preise | Digitale Plattformen haben systembedingt einen asymmetrischen Preisbildungsmechanismus. Diese Praxis ist, sofern zur Nutzergewinnung oder zur Adressierung individueller Marktgegebenheiten nötig, in der Kartellrechtspraxis zu berücksichtigen. Dennoch muss gelten: Marktbeherrschende Unternehmen dürfen ihre Stellung gegenüber Privat- wie Geschäftskunden nicht missbrauchen, indem sie überhöhte Preise aufrufen. Im B2B-Segment lautet die Anforderung, Preise so zu gestalten, dass der Zugang zu einer Plattform zu angemessenen Konditionen möglich ist und bleibt. Im B2C-Segment besteht zudem die Gefahr von Preisdiskriminierungen aufgrund soziodemografischer Merkmale oder persönlicher Präferenzen. Sie sind technisch heute bereits möglich. Handlungsbedarf gäbe es darüber hinaus, sobald z.B. Versicherungen am Markt angeboten würden, bei denen Tarife aufgrund hoher individueller Gesundheitsrisiken für einige Menschen nicht mehr bezahlbar wären. Grundsätzlich sind beide Formen der missbräuchlichen Preisgestaltung – gegenüber Geschäfts- ebenso wie gegenüber Privatkunden – auf Basis geltenden Rechts sanktionierbar, wenngleich es in der Praxis oft an der nötigen Umsetzungssequenz mangelt.

Anpassungen und Neugestaltungen

In vielen Bereichen sind die Veränderungen, die mit der Marktaktivität digitaler Plattformen einhergehen, so groß, dass eine grundlegende Überarbeitung bis hin zur Neugestaltung von Rechtsnormen und Wettbewerbsregeln angebracht erscheint. Derartige Novellierungen sind insbesondere im Kartellrecht notwendig, um die Marktrealitäten mehrseitiger Plattformmärkte wettbe-

werbsrechtlich sicher fassen zu können. Anpassungen in der Rechtsanwendung wurden beispielsweise im Rahmen der kartellrechtlichen Prüfpraxis teilweise mühsam hergeleitet und bedürfen gesetzlicher Klarstellung, um in Zukunft die notwendige Verfahrensbeschleunigung zu erreichen.

Geschäftspraktiken | Als Hauptkritikpunkt am Geschäftsgebaren digitaler Plattformen werden Kunden- und Lieferantenbeziehungen sowie das darin zum Ausdruck kommende Machtgefälle genannt. Es gibt zwar Rechtsnormen zur Transparenz über Preise, Konditionen und Vertragspartner für Endkunden; diese müssen jedoch ggf. verfahrensrechtlich effektiviert und vereinheitlicht werden, um kein Hindernis im transnationalen Handel darzustellen. Eine Regelung dieser Problemfelder könnte erfolgen, indem die UCPD, deren Bestimmungen bisher nur im B2C-Segment gelten, im Rahmen einer Novellierung stringent auch auf B2B-Beziehungen angewendet und konsequent in nationales Recht umgesetzt wird.

Mit Blick auf Geschäftspraktiken bedürfen drei Punkte einer grundlegenden Weiterentwicklung aktuellen Rechts: Bei Suchdiensten ist sicherzustellen, dass diese den Verbraucher nicht bewusst täuschen oder ihm aus kommerziellem Interesse irrelevante „Treffer“ präsentieren – bezahlte Suchergebnisse sind deshalb eindeutig zu kennzeichnen. Treten Vergleichsplattformen auch als Händler auf, sollten sie Auskunft geben über Marktabgrenzung, Auswahlkriterien und Aktualität der gelieferten Information. Und im Falle von Lizenzierungen ist stärker darauf zu achten, dass Rechteinhaber nicht zu „competitive bottlenecks“ werden. Hier sind ggf. als UI-

„Angesichts der
Entwicklungen auf
digitalen Märkten sind
Anpassungen des
Rechtsrahmens und der
Behördenpraxis nötig.“



Professor Daniel Zimmer

Ehemaliger Vorsitzender der Monopolkommission

tima Ratio strategisch bedeutsame und für einen Geschäftsprozess unverzichtbare Patente im Sinne einer „essential facility“ zu bewerten.

Umgang mit Daten | Hohe Datenfülle und -dichte kann nicht nur die marktbeherrschende Stellung eines Plattformbetreibers begründen, sondern sogar Märkte ganz verschließen. Ziel eines jeden Unternehmens ist es, möglichst viele Informationen über seine Kunden zu erlangen, um das eigene Angebot zu verbessern, Kunden zielgenauer anzusprechen oder neue Geschäftsfelder zu erschließen. Daten sind deshalb ein wichtiger Inputfaktor, ihre Verfügbarkeit kann für ein Geschäftsmodell essenziell sein. Dies gilt insbesondere für infrastrukturrelevante Informationen von hohem öffentlichen Interesse (z.B. Geodaten zur Abbildung von Verkehrsflüssen oder Krankheitswellen).

Da heute angesichts der Datenfülle und -dichte z.B. bei Alphabet/Google die Suche nach alternativen, gleichwertigen Datenpools immer schwieriger wird (Kriterium der Substituierbarkeit), ist zu überlegen, derartige infrastrukturrelevante Daten über offene Schnittstellen allen interessierten Parteien zu angemessenen Konditionen zur Verfügung zu stellen. Für die Verweigerung sollte ein klarer, einheitlicher Prüfprozess geschaffen werden. Ohne einen solchen Zugang entstehen hohe Markteintrittsbarrieren – zumal, wenn die Nutzung infrastrukturrelevanter Daten durch Lizenzierungen oder andere Kontrollmittel eingeschränkt oder verhindert wird. Entsprechende Bewertungsansätze finden sich in der aktuellen Novellierung des deutschen Wettbewerbsrechts sowie in verschiedenen Arbeitspapieren der Kartellbe-

hörden Deutschlands und Frankreichs. Eine aktuelle Entscheidung des Bundeskartellamts zur obligatorischen Bereitstellung von Anmeldeinformationen (PIN und TAN) für alternative, bankenunabhängige Bezahlverfahren zeigt zudem, dass eine gemeinsame Nutzung von infrastrukturelevanten Daten durch Wettbewerber möglich ist und sein muss.

Interoperabilität | Eng mit der Nutzung von Daten durch Dritte in Zusammenhang steht die Interoperabilität. Gemeint ist die Fähigkeit, Nutzerinformationen auszutauschen und weiterzuverarbeiten. Dies wird häufig durch bewusste Inkompatibilität verhindert – einige digitale Plattformen stellen keine offenen Schnittstellen zur Verfügung, über die externe Entwickler sich mit ihren Ideen und Produkten einbringen können. Als wettbewerblich bedenklich einzustufen ist fehlende Interoperabilität insbesondere, wenn dadurch der Zugang z.B. zu nicht substituierbaren Datenpools eingeschränkt wird. Weiterhin kann Interoperabilität dabei helfen, das Entstehen von Lock-in-Effekten zu verhindern, und damit echten Wettbewerb zwischen Plattformen ermöglichen.

Vertikalisierung | Die wohl größte Herausforderung für das Wettbewerbsrecht stellt die vertikale Diversifikation digitaler Plattformen dar. Zwar bietet die Integration von Diensten unter einem Dach dem Nutzer auch Vorteile – einfachere Bedienbarkeit, mehr Komfort, nahtlose Einbindung von Anwendungen. Gleichzeitig sind aber die wettbewerblichen Wirkungen insbesondere von Vorinstallationen oder Bündelangeboten bedenklich. Nutzer entscheiden sich dann nicht für Produkte, weil sie besonders gut sind, sondern schlicht aus Bequemlichkeit

bzw. Notwendigkeit. Zudem leistet die Vertikalisierung der Verengung oder sogar dem Kippen von Märkten weiter Vorschub. Deshalb ist über entsprechende Entflechtungsmaßnahmen nachzudenken, z.B. ein konsequentes Vorinstallationsverbot für vertikale Dienste, welche die Ausbildung geschlossener Systeme begünstigen.

Plattformneutralität | Um fairen Wettbewerb zwischen Plattformen und um ihre Ökosysteme herum zu ermöglichen, ist es zwingend erforderlich, dass Plattformen sich gegenüber vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen neutral verhalten. Besondere Sorge ist dafür zu tragen, dass eine marktbeherrschende Stellung nicht ausgenutzt und missbraucht wird bzw. werden kann. Eine gesetzliche Klarstellung, dass sich gerade marktbeherrschende Plattformen mit Systemrelevanz (insbesondere infrastrukturähnliche Plattformen) neutral gegenüber vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen verhalten müssen und z.B. eigene vertikale Dienste nicht besser platzieren dürfen, ist dringend erforderlich.

Wahlfreiheit | Die Entscheidung für eine Plattform sollte aufgrund deren Angebotsqualität, Nutzerorientierung und Kostenstruktur fallen und nicht mangels Alternativen oder wegen zu hoher Wechselkosten. De facto haben alle Maßnahmen, die Datenportabilität zu verbessern, bislang wenig Fortschritt gebracht: Noch immer machen kaum Nutzer davon Gebrauch, ihre personenbezogenen Daten auf eine neue Plattform umzuziehen. Jedoch kann sich dies ggf. mit Inkrafttreten der DSGVO im Mai 2018 ändern. Denn dann ist die Datenportabilität gesetzlich festgeschrieben und Unternehmen werden diese in größerem Umfang als bisher leisten (müssen).

Die kommenden Regelungen beschränken sich ausschließlich auf den Bereich personenbezogener Daten. Nicht erfasst sind andere Arten von Daten, deren fehlende Portabilität in vielen Fällen ebenfalls wettbewerbshinderlich ist (Reviews, Kaufhistorie, in der Cloud gespeicherte Fotos o.Ä.). In der Tat lohnt ein Wechsel zu einem neuen Anbieter nur, wenn der Nutzen einer neuen Plattform die Wechselkosten übersteigt. Sie fallen umso höher aus, je umfangreicher ein Dienst bislang genutzt wurde und je restriktiver die Möglichkeiten sind, gespeicherte Daten zu konkurrierenden Plattformen zu transferieren. Hier ist ein rechtliches Gegengewicht zu den bestehenden Lock-in-Effekten erforderlich, um den Wettbewerb zu dynamisieren. Im Rahmen der Initiative „Freier Datenfluss“ der Europäischen Kommission gilt es, entsprechende Rahmenbedingungen zu verankern.

Alle genannten Maßnahmen und Neuregelungen sollten folgenden Grundsätzen folgen:

- Subsidiarität. Neue Regeln braucht es überall dort, wo bisheriges Wettbewerbsrecht versagt und die Gefahr nachhaltiger Wettbewerbsschädigung durch marktmächtige Akteure zu befürchten ist.
- Dynamisierung. Maßnahmen sollen nicht Unternehmen mit unterlegenem Geschäftsmodell schützen, sondern Innovationspotenzial freisetzen.
- Verhältnismäßigkeit. Die Kur darf nicht schlimmer sein als die Krankheit. Vor jeder Maßnahme ist eine sorgfältige Kosten-Nutzen-Abwägung zu treffen.
- 360-Grad-Perspektive. Neuregelungen müssen immer alle Marktseiten und Nutzergruppen im Blick behalten.

Die Interdependenz mehrseitiger Märkte gilt es zu berücksichtigen.

- Leistungsprinzip. Markterfolg muss belohnt werden, Innovation muss sich auszahlen. Dies darf jedoch kein Argument für das Ausnutzen von Marktmacht zulasten des Wettbewerbs sein.

Grundsätzlich sollte gelten: So viel Markt wie möglich, so viel Regeln wie nötig. Nur dieser Leitgedanke ermöglicht maximale Wohlfahrtsgewinne für alle europäischen Bürger. Gerade die Internetökonomie mit ihren besonders kundenzentrierten Geschäftsmodellen verfügt über starke Selbstheilungskräfte, die es zu stimulieren gilt. Dies alles kann im Großen und Ganzen innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens erfolgen – ein Systemwechsel und eine horizontale Plattformregulierung oder Per-se-Verbote sind nicht erforderlich. Vielmehr muss mittels einer angepassten Rechtssetzung sichergestellt werden, dass Neutralitätsverpflichtungen für systemrelevante Plattformen einen fairen Wettbewerb ermöglichen.

Zugleich muss das Wettbewerbsrecht dringend grundlegend weiterentwickelt werden, um missbräuchlichem Verhalten marktmächtiger Plattformen begegnen zu können. Mit der zurzeit in Diskussion befindlichen Novelisierung des deutschen Wettbewerbsrechts wurden erste legislative Schritte eingeleitet. Nicht zuletzt ist seine Effektivierung z.B. durch Verfahrensbeschleunigung erforderlich. Mittelfristiges Ziel sollte eine abgestimmte europäische Herangehensweise sein. Geschieht dies alles nicht, werden die führenden Plattformnationen der Welt – die USA und China – weiterhin Fakten schaffen.

Grundsätzlich sollte gelten: So viel Markt wie möglich, so viel Regeln wie nötig.

3. Handlungskonzept

Nach Herausarbeitung der wesentlichen Handlungsbedarfe wenden wir uns nun der Frage zu, wie sich diese Erkenntnisse konzeptionell umsetzen lassen. Wir entwickeln im Folgenden Vorschläge für einen neuen kartellrechtlichen Prüfprozess, anhand dessen sich Marktmacht und Systemrelevanz in mehrseitigen Märkten identifizieren lassen. Die einzelnen Prüfpunkte schlie-

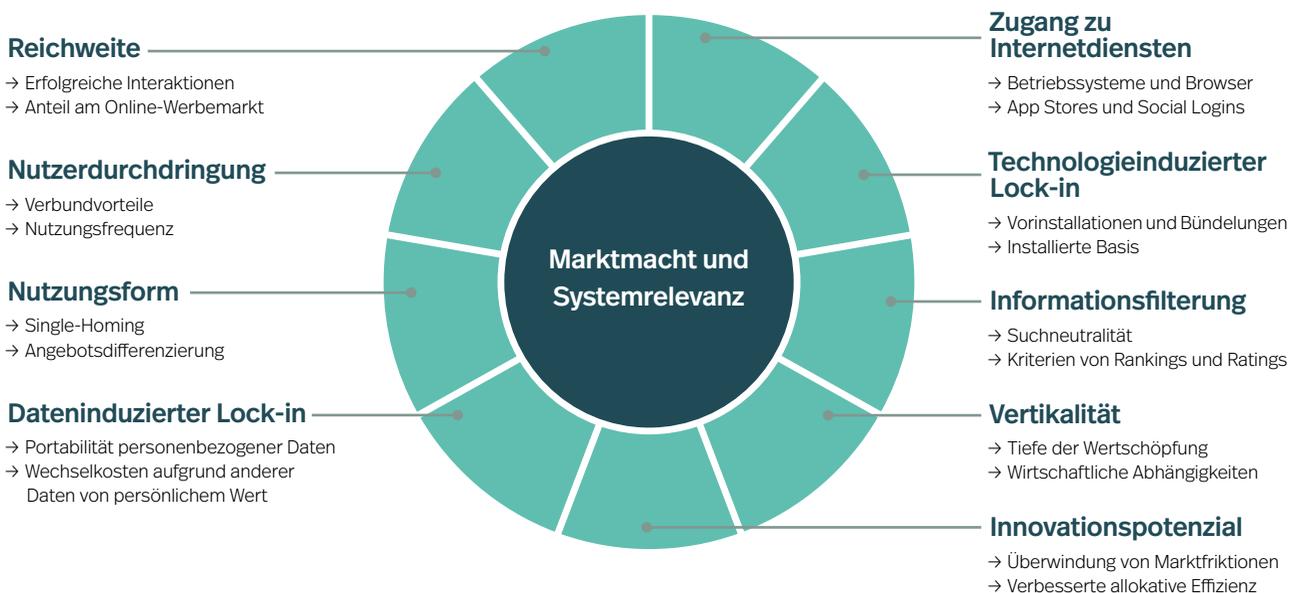
ßen unmittelbar an die auf den Seiten 49 ff. entwickelte Pyramidenstruktur an, wonach Plattformen höherer Ordnung wettbewerblich differenziert zu behandeln sind und für infrastrukturähnliche Systeme besonders hohe Anforderungen zu gelten haben.

Prüfprozess

Voraussetzung für die Einleitung eines kartellrechtlichen Verfahrens ist die Existenz eines nicht hinreichend

P Kraftprobe: Eine ausgewogene Analyse von Marktmacht und Systemrelevanz digitaler Plattformen sollte 9 Schritte umfassen

Wettbewerblicher Prüfprozess



Quelle: Roland Berger

kontrollierten Verhaltensspielraums. Wann ist dieser gegeben? Bei der Einschätzung der Marktmacht digitaler Plattformen und ihres etwaigen Missbrauchs tun sich WettbewerbsökonomInnen schwer, weil die gängigen Benchmark-Tests wie SSNIP (Small but Significant Non-transitory Increase in Price) bei mehrseitigen Märkten versagen. Das Merkmal der Systemrelevanz ist vom bisherigen Verfahren gar nicht abgedeckt. Deshalb skizzieren wir im Anschluss einen neuen wettbewerblichen Prüfprozess. Als seine Kernparameter sehen wir: Reichweite, Nutzerdurchdringung, Nutzungsform und dateninduzierter Lock-in als Primärindikatoren zur Bestimmung von Marktmacht; Netzzugang, technologieinduzierter Lock-in, Informationsfilterung und Vertikalität zur Beurteilung vor allem der Systemrelevanz; schließlich Innovationspotenzial als übergreifenden und entlastenden Faktor. →P

Dieser Prüfprozess macht die „contestability“ zum zentralen Maßstab, also die Bestreitbarkeit eines Marktes. Damit stehen Fragen nach Marktdominanz und funktionellen Alternativen im Mittelpunkt der Analyse.

Schritt 1 — Reichweite | Als erster Filter für die Evaluierung von Marktmacht wird im traditionellen Prüfprozess der Anteil eines Unternehmens am relevanten Markt verwendet. Bei digitalen Plattformen springt diese Betrachtung zu kurz: So sagt die Zahl der Nutzer (von denen möglicherweise nur wenige regelmäßig aktiv sind) als Maß für den Marktanteil bei unentgeltlichen Leistungsbeziehungen wenig über die Qualität und den Wert eines Netzwerks aus.

Für die Reichweite einer digitalen Plattform und damit ihren Markterfolg primär relevant sind erfolgreiche Interaktionen. Als zentraler Indikator hierfür eignen sich die „unique visitors“. Diese i.d.R. routinemäßig erhobene Kennziffer misst die Zugriffshäufigkeit eines Dienstes. Sie bringt am deutlichsten den Wettbewerbsvorsprung gegenüber der nächstplatzierten Plattform aus demselben Segment zum Ausdruck. Nur ein Beispiel: Bei den Accounts bzw. Gelegenheitsnutzern liegt Facebook hinter Google+, dessen hohe Nutzerzahl vor allem der Verknüpfung des Netzwerks mit anderen Diensten aus demselben Haus geschuldet ist. Bei den regelmäßigen Nutzern hat Facebook jedoch einen gewaltigen Vorsprung – klares Indiz, dass es mehr und werthaltigere Interaktionen generiert und damit über eine höhere Reichweite verfügt. →Q

Als weiteres Kriterium für die Reichweite digitaler Plattformen dienen kann beispielsweise ihr Anteil am Online-Werbemarkt.

Schritt 2 — Nutzerdurchdringung | Neben der Größe der Nutzergruppen spielt auch ihre Durchdringung mit Angeboten zu Interaktionen und Transaktionen unterschiedlichster Art eine wichtige Rolle, um Qualität und Marktmacht eines Netzwerks beurteilen zu können. Ein zentraler Indikator hierfür sind Verbundvorteile, denn sie ermöglichen eine Hebelung von Marktmacht. Insbesondere Betreiber eigener Ökosysteme kommen in den Vorteil von „windfall profits“, weil sie z.B. durch Vorinstallationen, Produktkoppelungen und Bündelangebote einfach die Nutzerbasis eines Marktes auf einen anderen (zumindest teilweise) übertragen können.

Als Näherungswert für diese Verbundvorteile kann die Reichweite von Diensten verschiedener Ebenen dienen (also z.B. die akkumulierte Zahl von regelmäßigen Nutzern eines Betriebssystems, einer Suchmaschine, eines Content-Portals oder eines Messengers auf einer integrierten Plattform). Diese Quersynergien zu berücksichtigen ist auch deshalb so wichtig, weil daraus die reichhaltigsten Datenpools resultieren und weil sie den „Superstar-Effekt“ weiter befeuern (Popularität generiert mehr Popularität).

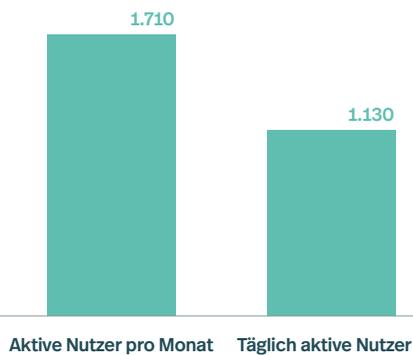
Daneben kann die Nutzungshäufigkeit als weiteres Kriterium hinzugezogen werden. Von einer starken Durchdringung ist insbesondere dann auszugehen, wenn sich Nutzer mit hoher Frequenz in einen Dienst einloggen, dieser also zum (vielleicht nicht unverzichtbaren, aber doch wesentlichen) Bestandteil ihres täglichen Lebens geworden ist.

Schritt 3 — Nutzungsform | Als dritter Prüfpunkt eignet sich die vorherrschende Nutzungsform, denn diese

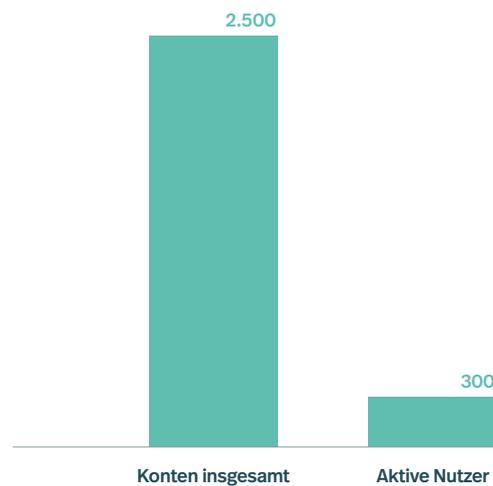
Q Digitaltreffs: Facebook zeichnet sich durch hohe Nutzeraktivität aus, während Google+ einer Geisterstadt gleicht

Anzahl an Konten/Nutzern [Mio.]

Facebook



Google+



Quelle: Facebook; Google; TechTimes.com; Roland Berger

entscheidet wesentlich über die Wechselkosten und damit darüber, ob funktionelle Alternativen überhaupt in Erwägung gezogen werden. An Nutzungsformen unterscheiden lassen sich Single-Homing (es wird in einem Segment nur eine einzige Plattform genutzt) und Multi-Homing (parallele Nutzung mehrerer Dienste). Wo Single-Homing vorherrscht, wächst auch die Gefahr eines Kippens von Märkten. Bereits die Marktbeherrschung auf nur einer Seite kann diesen Prozess einleiten, weil die betreffende Plattform für eine Nutzerseite nahezu unverzichtbar wird. Dieser Effekt verstärkt sich, wenn wenige Möglichkeiten der Angebotsdifferenzierung existieren, z.B. in Form von Nischenprodukten.

Es gibt Plattformen und Dienste, bei denen Single-Homing quasi die natürliche Nutzungsform darstellt. So hat sich eBay u.a. deshalb als führende Auktionsplattform etablieren können, weil Single-Homing hier zu maximaler Marktintegration führt – mit Vorteilen für beide Nutzerseiten. Geradezu unausweichlich ist diese Nutzungsform bei Betriebssystemen. Dagegen gibt es zunächst keinen offensichtlichen Grund für Single-Homing z.B. bei Suchmaschinen. In diesem Fall ist die Festlegung auf eine Alternative vor allem der vorgefundenen Installationsbasis und der Bequemlichkeit und ggf. Risikoscheu der Nutzer geschuldet, daran Änderungen vorzunehmen.

Schritt 4 — Dateninduzierter Lock-in | Ein weiteres Indiz für hohe Wechselkosten sind ausgeprägte Lock-in-Effekte. Jede Plattform generiert eine gewisse Kundenbindung durch ihre Netzwerke (die man verliert, wenn man die Plattform verlässt), durch die Kaufhisto-

rie (besseres Matching) und durch Nutzerbewertungen (bei denen man im Wechselloch wieder bei null anfängt). Hinzu kommt eine natürliche Trägheit der Anwender, die eine erneute Anmeldeprozedur vermeiden möchten.

Wettbewerblich besonders kritisch ist aber der dateninduzierte Lock-in: Fehlt es an Datenportabilität, d.h., können Nutzer nicht ihre personenbezogenen (und ggf. weitere) Daten umziehen, sinkt die Wechselbereitschaft dramatisch – mit der Folge, dass sich auch innovative Angebote kaum etablieren können. Ein Markt verschließt sich und seine Nutzer werden in ihrer Wahlfreiheit beschränkt.

Hohe Wechselkosten in Form von dateninduzierten Lock-ins (und Single-Homing) sind Innovationsblockaden. Das Interesse von Plattformbetreibern, in Eigeninitiative technische Standards zu entwickeln, um ihren Nutzern jederzeit Einsicht in ihre personenbezogenen (und ggf. weitere) Daten zu gewähren und diese auch downloadfähig und übertragbar zu machen, ist verständlicherweise gering und muss durch nachfrageseitige Impulse gestärkt werden. Deshalb ist auch vonseiten des Verbraucherschutzes noch viel Aufklärungsarbeit zu leisten, um den Wert von Daten verständlich und greifbar zu machen.

Darüber hinaus ist das Prinzip der Datenportabilität auf weitere Datenpools auszuweiten. Denn es sind nicht die personenbezogenen Daten allein, die Nutzer von einem Umzug abhalten. Hohe Wechselkosten verursachen insbesondere die bereits genannten Datenarten wie Kaufhistorien, Chroniken, Alben oder Listen, die einen ho-

hen persönlichen Wert darstellen und ohne Portabilität schlagartig verloren gingen. Für sie sollten die Bestimmungen der DSGVO entsprechend gelten und sie sollten im Prüfprozess ebenfalls berücksichtigt werden.

→ **Bezogen sich Schritt 1 bis 4 vor allem auf die Ermittlung der Marktmacht, so dienen Schritt 5 bis 8 primär der Beurteilung der Systemrelevanz.**

Schritt 5 — Zugang zu Internetdiensten | An erster Stelle steht hierbei die Frage des Zugangs zu Internetdiensten. Plattformen mit Infrastrukturcharakter schaffen überhaupt erst die technische Möglichkeit, diese zu erreichen. Sie können damit die Rolle einer essenziellen Schnittstelle einnehmen, die den Zugang zu einer wesentlichen Einrichtung kontrolliert. Eine solche Qualität ist vor allem Betriebssystemen und Browsern (erst recht in Kombination) zuzuschreiben, aber auch App Stores, die als „competitive bottleneck“ für mobile Anwendungssoftware fungieren, sowie Social Logins, die in Verbindung mit Single-Homing ein geschlossenes System bilden können: Im Extremfall bewegt sich der Nutzer dann nur noch in diesem „Netz im Netz“ und hinterlässt seine Datenspur bei einem einzigen Betreiber.

Schritt 6 — Technologieinduzierter Lock-in | Systemrelevanz kann zweitens auch dadurch entstehen, dass bestimmte technische Einrichtungen einen De-facto-Standard bilden, den Nutzer nur zu hohen Kosten umgehen können.

Dies ist insbesondere dann gegeben, wenn Dienste vorinstalliert sind und im Bündel angeboten werden. So ist

es für Benutzer eines Android-Smartphones heute praktisch unmöglich, die proprietären Dienste von Google zu umgehen. Diese sind erstens wegen Googles Lizenzierungspolitik ab Werk auf dem Gerät vorhanden und lassen sich auch nicht ohne Weiteres löschen; dazu zählen zwingend Search und Chrome sowie i.d.R. auch Play Store, Gmail, Google+, Google Maps oder YouTube. Darüber hinaus werden sie im Bündel angeboten, sodass sich einzelne Applikationen nur schwer austauschen lassen bzw. Wettbewerber selbst mit gleich- oder höherwertigen Diensten nicht zum Zug kommen. Mehr noch: Wegen der Größe der installierten Basis ist ein Wechsel unattraktiv, da potenziell z.B. mit Kompatibilitätsproblemen verbunden (ein Punkt, der Desktop-Produkten von Microsoft über Jahre hinweg hohe Marktanteile gesichert hat).

Vorinstallationen, Produktbündelungen und die Größe der installierten Basis schaffen einen technologieinduzierten Lock-in, der im Ergebnis wettbewerbsschwächend und innovationsfeindlich wirkt, wegen der Systemrelevanz der einzelnen Komponenten und der Höhe der Wechselkosten aber kaum umgangen werden kann.

Schritt 7 — Informationsfilterung | Als weiterer Prüfpunkt für Systemrelevanz (und auch Marktmacht) ist die Art der Informationsfilterung zu analysieren. Von der riesigen Informationsfülle, die im Internet selbst bei Nischenthemen zur Verfügung steht, bekommen Nutzer immer nur winzige Ausschnitte zu sehen. Es sind Algorithmen, also Rechenroutinen, die darüber bestimmen, was eine Plattform für ihre Nutzer als relevant erachtet (Phänomen der „filter bubble“). Die zugrunde liegenden

Kriterien, nach denen diese Auswahl vorgenommen wird, sind jedoch als Betriebsgeheimnisse i.d.R. öffentlich nicht zugänglich. Insbesondere bei den bereits genannten Interessenskonflikten – eine Plattform agiert z.B. zugleich als Händler wie auch als Intermediär – ist die Suchneutralität gefährdet. Diese setzt voraus, dass alle Ergebnisse einem Mindestanspruch an Gleichheit, Objektivität, Relevanz und Transparenz genügen.

Dieser Punkt ist deshalb so wichtig, weil Untersuchungen zufolge bereits der zweite Eintrag einer (natürlichen) Trefferliste nur halb so oft angeklickt wird wie der Spitzenreiter, der rund ein Drittel aller Klicks auf sich vereint („click-through rate“). Je nachdem, wie stark die jeweilige Marke ist, kann die Differenz zwischen Erst- und Zweitplatziertem sogar noch wesentlich höher ausfallen.

Auch wenn es eine absolute Such- und Informationsneutralität nicht gibt und Plattformbetreibern bei der Frage, was sie jeweils für nutzerrelevant halten, ein Ermessensspielraum zuzubilligen ist: Willkürliche oder ganz überwiegend von kommerziellen Interessen gesteuerte Trefferpositionierungen oder auch Rankings und Ratings sind schon bei mäßiger Marktmacht als systemrelevant einzustufen, weil sie dem Leistungsversprechen einer Plattform und den Erwartungen ihrer Nutzer widersprechen. Dies gilt insbesondere für Dienste mit Portalfunktion (z.B. Suchmaschinen, Werbeallokatoren, hybride Marktplätze), die sich einer Prüfung ihrer Auswahl- und Vergleichskriterien unterziehen müssen, weil mit verzerrter Informationsfilterung eine nachhaltige Diskriminierung des Wettbewerbs verbunden sein kann.

Schritt 8 — Vertikalität | Als vorletzter Prüfpunkt ist zu berücksichtigen, wie groß die Wertschöpfungstiefe einer Plattform ist und inwieweit vor- oder nachgelagerte Wertschöpfungsprozesse in Abhängigkeit von einer Plattform gelangen können.

Ein Beispiel für diese Abhängigkeit bieten die Websites/Apps von Medien. Sie stellen Inhalte zur Verfügung, die Aufmerksamkeit generieren; die Intermediation – in diesem Fall die nutzergerechte Bereitstellung von Werbung – übernehmen jedoch Plattformen wie Google, konkret AdSense für die kontextabhängige Display-Werbung und DoubleClick als Analyse-, Management- und RTB-Auktionstool („real-time bidding“). Von der Wertschöpfung bleibt den Inhaltenanbietern nur ein Bruchteil.

Ein weiteres Beispiel liefern Handelsplattformen wie Amazon. Sie verkaufen nicht nur die Produkte von Partnern, sondern übernehmen für diese auch Payment- und Fulfillment-Funktionen und sogar Web Services. Diese Dienste könnten von Partnerunternehmen alleine in vielen Fällen nicht geleistet werden und ihnen bliebe der Zugang zu einer großen Kundenbasis größtenteils verwehrt. Diese wichtige Schnittstellenfunktion dürfen Handelsplattformen allerdings nicht missbrauchen, weil sie mit einer Gatekeeping-Funktion verbunden ist. Im Extremfall – wie bei Googles mobilem Betriebssystem Android – benötigen die Partner sogar eine Lizenz, um auf einem Markt überhaupt geschäftlich tätig werden zu können.

Über diese besonderen wirtschaftlichen Beziehungen sind marktbeherrschende Plattformen in der Lage, ge-

„Absolute Verbote
sollten ein
letztes Mittel bleiben.“



Elżbieta Bieńkowska

EU-Kommissarin für den Binnenmarkt, Industrie und
Unternehmertum sowie kleine und mittlere Unternehmen

genüber ihren Partnern u.U. Preisparitäten, Meistbegünstigungen oder Exklusivitätsvereinbarungen durchzusetzen. Somit bildet Vertikalität einen wichtigen Indikator für Systemrelevanz und zugleich für Marktbeherrschung: Ohne Anschluss an eine Plattform keine Geschäftstätigkeit (oder zumindest keine mit Aussicht auf Erfolg)!

Schritt 9 — Innovationspotenzial | Als entlastender Faktor ist abschließend das Innovationspotenzial zu evaluieren: Gesetzt den Fall, dass die vorhergehenden Prüfpunkte ganz oder überwiegend erfüllt sind, kann ein wettbewerblicher Prüfprozess u.U. dennoch zugunsten eines marktbeherrschenden Unternehmens ausfallen. Dann nämlich, wenn das Unternehmen durch Produktneuerungen, Geschäftsmodell-Innovationen, Überwindung von Marktfriktionen oder eine verbesserte alloka-tive Effizienz den Markt dynamisiert und wesentlich zur ökonomischen Wohlfahrtssteigerung beiträgt. Dieses relativierende Element darf aber keinesfalls als Freibrief für wettbewerbsschädigendes Verhalten dienen.

Rechtliche Würdigung

Bei der abschließenden rechtlichen Beurteilung aller Prüfpunkte sind diese in ihrer Gesamtheit zu würdigen: Ist die aktuelle Konstellation geeignet, einen Markt zu verschließen? Wird selbst potenzieller Wettbewerb weitgehend verunmöglicht? Und sind ganz konkrete Missbrauchstatbestände erfüllt, mit denen ein Unternehmen diesen Zustand bewusst herbeigeführt hat?

Nur wenn all diese Fragen uneingeschränkt oder überwiegend mit Ja zu beantworten sind, darf eine Geldbuße oder eine andere Sanktion verhängt werden. Im Extrem-

fall können auch unternehmensstrukturelle Maßnahmen wie eine Entflechtung von Diensten angezeigt sein, falls die Bündelung von Angeboten ohne echte Wahlfreiheit den Wettbewerb gefährdet.



WACHSTUMS- AGENDA: POLITISCHE HANDLUNGS- EMPFEHLUNGEN

Veränderte Marktrealitäten erfordern einen neuen Ordnungsrahmen. Das Zehn-Punkte-Programm für eine vitale europäische Digitalwirtschaft

Das Erstarken digitaler Plattformen verändert nicht nur nachhaltig die Marktrealitäten, sondern schafft auch große Potenziale für die europäische Internetwirtschaft.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen war das Ziel, weitere erfolgreiche Plattformen in Europa entstehen zu lassen. Grundlage für die Nutzung dieser Potenziale ist ein fairer Wettbewerb, der auch neuen Wettbewerbern den Markteintritt ermöglicht.

Veränderte Marktrealitäten erfordern Anpassungen an die bislang bewährten Rahmenbedingungen. Im Folgenden machen wir daher zehn konkrete Vorschläge, wie sich der Rechts- und Ordnungsrahmen für digitale Plattformen so gestalten lässt, dass für ganz Europa ein freier, ungehinderter und innovationsfördernder Wettbewerb in der Internetökonomie und speziell zwischen digitalen Plattformen sichergestellt werden kann. →R

1 Förderung des Digital Single Market (DSM)

Europa braucht einen einheitlichen Rechtsrahmen für den digitalen Binnenmarkt. Nur wenn der aktuelle Flickenteppich an rechtlichen Bestimmungen zu einem stringenten Regelwerk verwoben wird, kann sich die Dynamik der Internetökonomie entfalten. Nach Einschätzung der Europäischen Kommission verliert Europa jedes Jahr ein ökonomisches Potenzial von 415 Mrd. EUR an Wachstum seines Bruttoinlandsprodukts (BIP), weil wegen Marktbarrieren die Wohlfahrtseffekte eines digitalen Binnenmarkts nicht ausgeschöpft werden können. Die in der DSM-Strategie der Kommission vorgesehenen Maßnahmen wie besserer Online-Zugang für Verbraucher und Unternehmen, günstige Bedingungen für florierende digitale Netze und Dienste sowie bestmögliche Ausschöpfung des Wachstumspotenzials der europäischen digitalen Wirtschaft müssen deshalb rasch umgesetzt werden. Zusätzlich gilt es, weitere Harmonisierungen z.B. von Urheber- und Steuerrecht sowie Verbraucher- und Datenschutzgesetzen vorzunehmen. Einheitliche Standards für alle in Europa tätigen Internetunternehmen erhöhen die Rechtssicherheit und verhindern das derzeitige Rosinenpicken. Es gilt, einen Wettlauf um das niedrigste Regulierungsniveau zu verhindern, denn es würde volkswirtschaftlich ähnlich negative Folgen zeitigen wie aktuell beim innereuropäischen Steuerwettbewerb zu beobachten.

2 Aufhebung der Regulierungsasymmetrie

Die Wettbewerbsregeln der Internetökonomie müssen marktübergreifend und branchenneutral gelten. Das

bedeutet eine konsequente Anwendung und Umsetzung des Marktortprinzips, sodass in allen wettbewerblich relevanten Bereichen für sämtliche Anbieter, die in einem Markt tätig sind, die gleichen Regeln gelten – unabhängig von ihrer Herkunft – und diese Regeln auch zeitnah umgesetzt werden. Nur so lässt sich verhindern, dass Plattformen mit Infrastrukturcharakter („bottlenecks“) Wettbewerbsvorteile aus einem Regulierungsgefälle ziehen können. Vor dem Hintergrund zunehmender Konvergenz verschiedener Märkte sollten darüber hinaus überholte Regelungen evaluiert und, wo eine rechtliche Vorschrift noch ihre Berechtigung hat, konsequent alle Marktteilnehmer einbezogen werden.

3 Anpassung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht

Dieses bewährte Instrument der Wettbewerbskontrolle muss an digitale Märkte adaptiert und effektiv angewendet werden. Insbesondere gilt es, die Marktanalyse (sachlich relevanter Markt) und die Bestimmung einer marktbeherrschenden Stellung an die Charakteristika digitaler Plattformmärkte anzupassen (z.B. Einbeziehung unentgeltlicher Märkte). Die gewonnene Rechtsklarheit würde die Aufsichtsbehörden befähigen, künftig schneller auf missbräuchliches Verhalten zu reagieren. Denn nur rasches und konsequentes Handeln der Wettbewerbshüter kann die „bottlenecks“ und „gatekeepers“ der Internet-ökonomie wirksam daran hindern, ihre Marktmacht zu missbrauchen. Um die Reaktionszeit zu verringern, ist zudem eine bessere Ressourcenausstattung der Behörden angezeigt. Denn um die erforderliche Verfahrensbeschleunigung und -effektivierung in den oft sehr komplexen Wettbewerbsverfahren im Bereich der Internet-

**Einheitliche
Standards für alle in
Europa tätigen Inter-
netunternehmen
erhöhen die Rechts-
sicherheit. Es gilt,
einen Wettlauf um
das niedrigste
Regulierungsniveau
zu verhindern.**

1. **Förderung des Digital Single Market**

Europa muss den Flickenteppich an rechtlichen Bestimmungen überwinden, um das ökonomische Potenzial des digitalen Binnenmarkts von 415 Mrd. EUR an zusätzlichem Wachstum pro Jahr zu heben.

2. **Aufhebung der Regulierungsasymmetrie**

Die Wettbewerbsregeln der Internetökonomie müssen marktübergreifend und branchenneutral gelten. Gleiches Recht für alle Anbieter, die in einem Markt tätig sind!

3. **Anpassung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht**

Die Kartellbehörden sind mit klaren Richtlinien und mehr Ressourcen auszustatten, um schneller auf Missbräuche in digitalen Märkten reagieren zu können.

4. **Neufassung der Kriterien für Unternehmenszusammenschlüsse**

Neben dem Umsatz sollte auch der Transaktionswert (Kaufpreis) als Aufgreifkriterium der Fusionskontrolle in digitalen Märkten zur Anwendung kommen.

5. **Verbesserung der Datenportabilität**

Verbraucher sollten alle Daten von persönlichem Wert auf andere Plattformen mitnehmen können; Unternehmen sollten infrastrukturelevante Daten zu angemessenen Konditionen nutzen dürfen.

6. **Umsetzung einer konsequenten Entbündelung vertikaler Dienste**

Die Bildung geschlossener Systeme durch Vorinstallation ist zu erschweren, indem für zentrale Anwendungen eine Auswahlmöglichkeit verpflichtend wird.

7. **Sicherstellung einer Plattformneutralität**

Inhaber von wichtigen Zugängen z.B. zu Infrastrukturen sollten diese diskriminierungsfrei gewähren. Dies ist ggf. europaweit durch Kontrahierungszwang sicherzustellen.

8. **Gründung einer Europäischen Digitalagentur**

Die Zuständigkeiten für digitale Märkte sollten bestenfalls auf EU-Ebene unter einem Dach gebündelt werden, um mit der Dynamik der Internetökonomie Schritt halten zu können.

9. **Bildung von Allianzen**

Das wertschöpfende Plattformgeschäft muss groß und grenzübergreifend gedacht werden. Zur Entwicklung von Standards oder Förderung von Investitionen sind breite transnationale Allianzen zu bilden.

10. **Finanzierung und Förderung innovativer Start-ups**

Wenn Europa stärker von Wertschöpfung und Innovationskraft der digitalen (Plattform-)Wirtschaft profitieren will, brauchen Gründerunternehmen mehr Wachstumskapital.

ökonomie zu erreichen, sind entsprechend qualifizierte Mitarbeiter in ausreichender Zahl sowie adäquate technische Einrichtungen und Instrumente erforderlich.

4 Neufassung der Kriterien für Unternehmenszusammenschlüsse

Wie in der GWB-Novelle vorgesehen, sollte bei der Fusionskontrolle nicht nur der Umsatz, sondern auch der Transaktionswert (Kaufpreis) Berücksichtigung finden. Dieses Aufgreifkriterium muss, um seine Wirkung entfalten zu können, europaweit und für alle Plattformen gelten. Denn nur durch eine Ausweitung der Fusionskontrolle kann dieses aktuell in digitalen Märkten weitgehend wirkungslose Instrument wieder die ihm zugedachte Aufgabe erfüllen: einen wohlfahrtssteigernden und innovationsfördernden Wettbewerb mit echter Wahlfreiheit zu gewährleisten.

5 Verbesserung der Datenportabilität

Ergänzend zur in der DSGVO verbürgten Datenportabilität für personenbezogene Daten müssen Verbraucher in die Lage versetzt werden, auch andere Daten bei einem Wechsel des Anbieters mitzunehmen. Grundlage dafür sind offene Schnittstellen und interoperable Formate, um dem Entstehen von Lock-in-Effekten aktiv entgegenzuwirken. Dies gilt sowohl für Plattformen mit Infrastrukturcharakter als auch für solche mit Portalfunktion („bottlenecks“ und „gatekeepers“). Entsprechende Anreize sollten im Rahmen der Initiative „Freier Datenfluss“ der Europäischen Kommission gesetzt werden. Darüber hinaus ist zu überlegen, inwieweit interessierten Parteien seitens marktbeherrschender

Unternehmen der Zugang zu infrastrukturelevanten Daten z.B. in den Bereichen Verkehr oder Gesundheit zu gewähren ist.

6 Umsetzung einer konsequenten Entbündelung vertikaler Dienste

Damit Plattformen mit Infrastrukturcharakter ihre systemrelevante Rolle nicht unbillig auf vor- und nachgelagerte Märkte ausdehnen und wettbewerbsschädlich sowie wohlfahrtsmindernd agieren, müssen bislang geschlossene Systeme besser zugänglich gemacht werden. Die Notwendigkeit einer vertikalen Entbündelung gilt insbesondere für integrierte Dienste, die z.B. auf dem Wege der Vorinstallation mit dem Betriebssystem zu einer „Plattform-Plattform“ verknüpft sind, sowie für den Fall, dass eigene Produkte gegenüber dem Wettbewerb ohne sachlichen Grund bevorzugt werden. Wie bereits 2004 in der kartellrechtlichen Auflage für Microsoft Windows realisiert, könnte diese Entbündelung auf dem Wege eines Verbots der Verknüpfung vertikaler Dienste mit dem Betriebssystem erfolgen. Umgekehrt heißt dies, dass für alle Anwendungen, die für die regelmäßige und zweckmäßige Nutzung einer Plattform wesentlich sind, eine Auswahlmöglichkeit verpflichtend sein sollte.

7 Sicherstellung einer Plattformneutralität

Der aktuelle Fall Apple vs. Spotify zeigt: Der Inhaber von wichtigen Zugängen z.B. zu Infrastrukturen muss diese diskriminierungsfrei gewähren und darf sie nicht mit der Pflicht verknüpfen, weitere Leistungen in Anspruch zu nehmen – insbesondere im Falle von Eigeninteressen als Anbieter eines Konkurrenzprodukts. App Stores in

„Europa kann nur als politische Einheit funktionieren, wenn jedes europäische Land nicht irgendwelche Maßnahmen ergreift, die anderen Ländern schaden.“



Professor Joseph Stiglitz

Ex-Chefökonom der Weltbank und Nobelpreisträger

der zurzeit duopolistischen Welt der mobilen Betriebssysteme, aber auch andere marktbeherrschende und systemrelevante Plattformen („bottlenecks“) müssen sich gegenüber Partnern und insbesondere Wettbewerbern neutral verhalten – von der Aufnahme neuer Produkte bis zu den angebotenen Nutzungsbedingungen und Zahlungssystemen. Dies ist europaweit über entsprechende gesetzliche Regelungen sicherzustellen, u.a. durch Verankerung eines Kontrahierungszwangs zu angemessenen Bedingungen.

8 Gründung einer Europäischen Digitalagentur

Ergänzend zu den bestehenden Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden sollte bestenfalls auf europäischer Ebene eine ressortübergreifende Agentur geschaffen werden, die verschiedene Zuständigkeiten für digitale Märkte unter einem Dach bündelt. Eine derartige supranationale Behörde würde es auch vereinfachen, die nötige IT-, Markt- und Wettbewerbsexpertise aufzubauen, um mit der Dynamik der Internetökonomie und speziell digitaler Plattformen Schritt halten zu können.

9 Bündelung der Kräfte und Bildung von Allianzen

Die Plattformökonomie ist, auch für Europa, wertschöpfend und zukunftssträchtig. Doch dieses Geschäft muss „groß“ gedacht werden – mindestens im europäischen, besser im globalen Maßstab. Deshalb ist es notwendig, die Kleinstaaterei zu überwinden und den Netzwerkgedanken zu leben, d.h. nicht gegen, sondern gemeinsam mit Wettbewerbern zu agieren (am besten transnational), beispielsweise bei der Entwicklung von Standards.

Außerdem ist es oft sinnvoll, über die bestehenden Unternehmens- und Branchengrenzen hinaus zu denken, um z.B. von externer Innovation zu profitieren. Erst recht gilt der Aufruf zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit den EU-Staaten. Die europäische Internetökonomie wird nur an Schlagkraft gewinnen können, wenn z.B. der Ausbau der Breitband-Infrastruktur oder die Förderung von Investitionen koordiniert angegangen werden.

10 Finanzierung und Förderung innovativer Start-ups

Mehr Wachstumskapital und attraktive Finanzierungsmodelle für innovative Gründerunternehmen sind der wirkungsvollste Beitrag, damit Europa stärker von der Wertschöpfung der digitalen (Plattform-)Wirtschaft profitiert. Die nationalen Förderinstrumente sind neu auszurichten (siehe Band 1 „Deutschland digital“) und über eine gemeinsame europäische Innovationsförderung ist nachzudenken.

**Es ist notwendig,
die Kleinstaaterei
zu überwinden und
den Netzwerk-
gedanken zu leben.**

ZIELBILD: SUPERSTARS MADE IN EUROPE

Für neues Wachstum braucht Europa eine
eigenständige Plattformökonomie.
Die Voraussetzungen dafür sind jetzt zu schaffen.

Die am weitesten entwickelten Volkswirtschaften der Welt sind seit vielen Jahren auf einem Wachstumsplateau angekommen und erreichen nur noch jährliche BIP-Zuwachsraten im Bereich von maximal 1,5% (inflationsbereinigtes CAGR für Deutschland, 1995–2015: 1,3%). Die beiden einzigen Ausnahmen von der „säkularen Stagnation“ (Larry Summers et al.) sind die USA (2,4%) und China (9,4%) – zwei Volkswirtschaften mit großem Binnenmarkt und einer sich dynamisch entwickelnden Internetökonomie als zwei wichtigen Standortvorteilen.

Was kann Europa daraus lernen? Dass es zur Überwindung seiner Wachstumsschwäche einer Dynamisierung seiner Volkswirtschaften bedarf, die vor allem von einer wettbewerbsstarken, innovativen Internetökonomie in einem digitalen Binnenmarkt ausgehen kann und muss. Ihre Schlüsselakteure – die Unternehmen mit den besten Kennzahlen, den höchsten Bewertungen und der günstigsten strategischen Positionierung – sind digitale Plattformen. Wenn Europa an ihrem Wertschöpfungspotenzial partizipieren will, braucht es eine eigenständige Plattformökonomie.

Es gibt Vorbehalte gegenüber digitalen Plattformen – insbesondere hervorgerufen durch die Diskussion um die unterschiedliche Bedeutung des Datenschutzes in verschiedenen Ländern und verstärkt durch NSA-Spionage. Doch diese Vorbehalte sind größtenteils unbegründet – so sorgt die ab 2018 geltende Datenschutz-Grundverordnung für eine Harmonisierung und Stärkung des Datenschutzes innerhalb der EU. Letztlich ist klar: Nutzer haben im Netz eine hohe Wahlfreiheit und entscheiden sich auf Dauer für verbraucherfreundliche Anbieter.

Allerdings bedürfen die Superstars der Internetökonomie der Einrahmung – insbesondere dann, wenn es um die Nutzung von Infrastrukturen und verbesserte Zugänge zu unverzichtbaren Einrichtungen und Datenpools geht. Denn hier versagen die Selbstregulierungsmechanismen teilweise und deshalb müssen klare, einheitliche und konsequent umgesetzte Wettbewerbsregeln für gleiche und faire Bedingungen sorgen. Ehe der Gesetzgeber diesen Rechtsrahmen setzt, ist eine aufgeklärte Debatte nötig über die konkreten ordnungspolitischen Ziele, die es zu erreichen gilt. Als wichtigstes Ziel erscheint uns, dass Europa die Innovationspotenziale und Wohlfahrtseffekte digitaler Plattformen vollumfänglich nutzen kann. Dafür ist das Offenhalten von Märkten essenziell!

Ein angemessener Rechtsrahmen und dessen konsequente Durchsetzung sind wichtige erste Schritte – dazu kommen noch drei weitere Voraussetzungen: günstige Finanzierungen für Start-ups speziell in der Wachstumsphase, eine bessere Innovations- bzw. Gründungskultur sowie eine leistungsfähige Glasfaser-Infrastruktur. Auf dieser Grundlage kann und wird es auch Europa gelingen, eine vitale Plattformökonomie aufzubauen.

„Ich bin der Überzeugung,
dass wir die heraus-
ragenden Möglichkeiten
der digitalen und keine
Grenzen kennenden
Technologie viel besser
nutzen müssen.“



Jean-Claude Juncker
Präsident der Europäischen Kommission

Impressum

Herausgeber

Internet Economy Foundation (IE.F)

Uhlandstraße 175
10719 Berlin
www.ie.foundation

Prof. Dr. Friedbert Pflüger

Vorsitzender

Roland Berger GmbH

Sederanger 1
80538 München
www.rolandberger.com

Stefan Schaible

CEO Germany & Central Europe

Studienautoren

Clark Parsons

c.parsons@ie.foundation

Philipp Leutiger

philipp.leutiger@rolandberger.com

Andreas Lang

andreas.lang@rolandberger.com

Dr. David Born

david.born@rolandberger.com

Kontakt

Clark Parsons

Geschäftsführer
Internet Economy Foundation (IE.F)
c.parsons@ie.foundation
+49 30 8877 429-400

Claudia Russo

Pressereferentin
Roland Berger GmbH
claudia.russo@rolandberger.com
+49 89 9230-8190

Illustrationen

Carolin Löbbert
www.carolinloebbert.de

Bildnachweise

Seite 4: Internet Economy Foundation (IE.F), **Seite 8:** dpa / picture alliance / Sophia Kembowski, Getty Images / Sean Gallup, dpa / picture alliance / Michael Kappeler, dpa / picture alliance / Kay Nietfeld, **Seite 14:** picture alliance / Anke Waelischmiller / Sven Simon, **Seite 24:** Bloomberg / Getty Images / David Paul Morris, **Seite 40:** AFP / Getty Images / Saul Loeb, **Seite 54:** dpa / picture alliance / Daniel Karmann, **Seite 64:** dpa / picture alliance / Rolf Vennenbemd, **Seite 70:** laif / Matthias Jung, **Seite 80:** dpa / picture alliance / Patrick van Katwijk, **Seite 88:** picture alliance / Photoshot, **Seite 92:** AFP / Getty Images / John Thys

Haftungsausschluss

Diese Studie dient ausschließlich der generellen Orientierung. Der Leser sollte Aktivitäten nicht ausschließlich auf Basis der Inhalte dieser Studie anstoßen, insbesondere nicht ohne vorherige professionelle und individuelle Beratung. Die IE.F und Roland Berger sind nicht haftbar für Schäden, die aus Handlungen auf Basis dieser Studie entstehen.

