

Wertschöpfung

Soziale Marktwirtschaft für digitale Märkte

Position
Stand: Oktober 2020

Die bayerische Wirtschaft

vbw



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Ordnungspolitik für digitale Märkte

Die Digitalisierung löst tiefgreifende Veränderungsprozesse in Wirtschaft und Gesellschaft aus, die alle Lebensbereiche, Branchen und Märkte erfassen. Von diesem Wandel und dem damit verbundenen Innovationspotenzial, werden die Menschen weltweit profitieren. Gleichzeitig ergeben sich durch immer neue Technologien und die weltweite digitale Vernetzung immense Herausforderungen, die gelöst werden müssen. Dieser Entwicklung muss auch unser Wirtschaftssystem der Sozialen Marktwirtschaft Rechnung tragen.

Eine zentrale Frage ist dabei, ob die aktuelle Wettbewerbspolitik unter den geänderten Rahmenbedingungen einen fairen Wettbewerb gewährleisten kann. Denn die Digitalisierung beeinflusst die Art und Weise der Transaktionen auf den Märkten erheblich. Anstelle eines direkten Austausches von Waren und Dienstleistungen zwischen Anbietern und Kunden etablieren sich beispielsweise verstärkt mehrseitige Märkte. Ein charakteristisches Merkmal ist, dass Kunden die Angebote kostengünstiger oder sogar kostenfrei nutzen können.

Dennoch gilt: Markt und Wettbewerb können auch dann vorliegen, wenn Transaktionen unentgeltlich ablaufen, weil hauptsächlich Daten und Informationen gehandelt werden. Für eine zeitgemäße Wettbewerbspolitik folgt aus diesem Trend, dass die traditionellen Instrumente zur Bekämpfung von Monopolen und zur Sicherstellung des fairen Wettbewerbs einer kritischen Überprüfung unterzogen werden müssen. Die Verfahren zur Markt-abgrenzung und zur Feststellung von Marktmacht müssen künftig der Bedeutung von Daten Rechnung tragen.

In unserem vorliegenden Positionspapier greifen wir diese und weitere Aspekte auf und untersuchen, welcher Anpassungsbedarf sich durch die Digitalisierung für die Ordnungspolitik der Sozialen Marktwirtschaft ergibt.

Bertram Brossardt
Oktober 2020

Inhalt

Position auf einen Blick	1	
1	Einflüsse der Digitalisierung auf die Soziale Marktwirtschaft	3
1.1	Auswirkungen der Digitalisierung auf Märkte und Transaktionen	3
1.2	Ordnungspolitische Kriterien der Sozialen Marktwirtschaft - Herausforderungen durch die Digitalisierung	4
1.2.1	Einflüsse der Digitalisierung auf das funktionsfähige Preissystem	6
1.2.2	Einflüsse der Digitalisierung auf die ordnungspolitischen Bedingungen für den Tausch von Waren und Dienstleistungen	6
1.2.3	Einflüsse der Digitalisierung auf die ordnungspolitischen Systembedingungen	8
1.2.4	Einflüsse der Digitalisierung auf die regulierenden Prinzipien	8
2	Wettbewerbspolitik für die Plattformökonomie	9
2.1	Merkmale von mehrseitigen Märkten und Internetplattformen	10
2.2	Marktabgrenzung	11
2.3	Marktmacht	13
2.4	Die Bedeutung von Daten für den Wettbewerb	14
2.5	Level-playing field für analoge und digitale Unternehmen	15
Ansprechpartner / Impressum		16

Position auf einen Blick

Ordnungspolitik der Sozialen Marktwirtschaft kann an die Digitalisierung angepasst werden

Wir verdanken unseren Wohlstand maßgeblich unserer Wirtschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft. Sie basiert auf einem Kanon an ordnungspolitischen Prinzipien, der die Spielregeln für den fairen Wettbewerb auf den Märkten festlegt. Dieser Kanon wird auch Rahmenordnung genannt.

Es stellt sich die Frage, ob angesichts der Digitalisierung, die tiefgreifenden Veränderungen nach sich zieht, diese Rahmenordnung – und damit die Soziale Marktwirtschaft – weiter geeignet ist, Wachstum und Wohlstand sicherzustellen, oder ob es Handlungsbedarf gibt.

Die Analyse im vorliegenden Papier zeigt, dass die Soziale Marktwirtschaft auch für digitalisierte Märkte das richtige Wirtschaftssystem darstellt. Die existierenden ordnungspolitischen Kriterien sind geeignet, um auch im Zeitalter der Digitalisierung Wettbewerb, Wachstum und Wohlstand sicherzustellen.

Deutlich wird aber auch, dass digitale Märkte eine spezielle Neigung hin zu Monopolbildungen und Marktkonzentrationen haben – zu Lasten des Wettbewerbs. Für Verbraucher können dadurch negative Effekte entstehen, da es zu Wohlfahrtsverlusten kommen kann.

Handlungsbedarf besteht deshalb bei den Instrumenten der Wettbewerbspolitik, die immer dann greifen, wenn der Wettbewerb gefährdet ist. Die Ursache hierfür liegt in der Plattform-Ökonomie. Immer mehr Transaktionen werden heute über Online-Plattformen abgewickelt. Die Kunden treten oftmals nicht mehr direkt mit dem Unternehmen in Kontakt, sondern nutzen eine Plattform als Mittler, um Produkte und Dienstleistungen zu beziehen. Diese Plattformen beeinträchtigen unter bestimmten Bedingungen den Wettbewerb, weil sich Netzwerkeffekte ergeben und mit steigender Nutzerzahl große Datenmengen gewonnen werden. Dadurch kann unter Umständen der Wettbewerb ausgehebelt werden, da lock-in Effekte auftreten und der Wechsel der Plattform nur unter erheblichen Aufwand für den Kunden möglich und damit unwahrscheinlich ist.

Außerdem verfügen die Plattformen durch die Kundendaten über einen zentralen Wettbewerbsvorteil, denn mit Hilfe von künstlicher Intelligenz und Algorithmen können passgenau auf die Kundenwünsche zugeschnittene Angebote erstellt werden. Dadurch wird der Markteintritt für neue Wettbewerber nahezu unmöglich und ein Markt ist nicht länger bestreitbar. Daten werden damit zum zentralen Wettbewerbsfaktor.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, müssen die Instrumente der Wettbewerbspolitik angepasst werden.

[Position auf einen Blick](#)

Die Wettbewerbspolitik muss sich gezielt auf den Umgang mit Daten fokussieren. Um Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern, kann angedacht werden, die Portabilität von Daten zu stärken und eine Interoperabilität von Plattformen sicherzustellen. Den Konsumenten würde so der Wechsel zwischen Plattformen erleichtert werden, weil Daten übertragen werden können und nicht neu angelegt werden müssen, bzw. Produkte wie z. B. E-Books auf verschiedenen Plattformen genutzt werden können.

Zudem muss auch diskutiert werden, ob Anbieter bestimmte Daten (nicht aber analytische Methoden oder Algorithmen) offenlegen müssen, um Wettbewerb, beziehungsweise den Markteintritt für neue Unternehmen, zu ermöglichen. Begründet werden kann ein solches Eingreifen dadurch, dass die Daten nicht durch die Unternehmen allein erzeugt werden, sondern (zumindest die Rohdaten) zunächst immer durch die Kunden bereitgestellt werden und damit nicht alleine dem Unternehmen „gehören“.

Eine besondere Bedeutung kommt künftig auch der Fusionskontrolle zu. Bei der Abgrenzung des relevanten Marktes muss weitsichtiger gedacht werden als bisher. Die Fusion von einem Plattformbetreiber und einem Unternehmen kann z. B. selbst dann zu einer marktbeherrschenden Stellung führen, wenn beide auf unterschiedlichen und abgegrenzten Märkten tätig sind. Ursächlich hierfür können Kundendaten sein, auf die die Plattform zurückgreifen kann und die genutzt werden können, um die Kundenbindung zu intensivieren.

Verhindert werden muss auch, dass es zu sog. „shoot-out acquisitions“ kommt. Darunter wird der gezielte Kauf von Start-ups verstanden, um potentielle künftige Konkurrenz frühzeitig auszuschalten.

Ausschlaggebend dafür, ob eine Regulierung durch die Wettbewerbspolitik nötig ist, müssen immer die Wohlfahrtseffekte sein. Nur wenn durch das Verhalten von Plattformen Wohlfahrtsverluste entstehen und die Konsumentenrente geringer ausfällt, als unter Bedingungen des perfekten Wettbewerbs, ist ein Eingreifen in den Markt durch die Wettbewerbspolitik angezeigt.

1 Einflüsse der Digitalisierung auf die Soziale Marktwirtschaft

Herausforderungen der Digitalisierung für die ordnungspolitischen Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft

Der Aufbruch ins digitale Zeitalter hat einen tiefgehenden strukturellen Wandel ausgelöst, der alle Lebensbereiche umfasst. Aus dieser Entwicklung erwachsen enormen Chancen, gleichzeitig ergeben sich natürlich auch Herausforderungen auf dem Weg von der analogen in die digitale Welt.

Für unser Wirtschaftssystem der Sozialen Marktwirtschaft stellt sich die Frage, ob zugrundeliegenden Prinzipien dieser Wirtschaftsordnung auch den Anforderungen der Digitalisierung standhalten, oder ob entsprechende Anpassungen und Weiterentwicklungen notwendig sind.

Im Folgenden wird daher zunächst skizziert, wie die Digitalisierung Transaktionen auf Märkten verändert beziehungsweise beeinflusst.

Anschließend werden die einzelnen ordnungspolitischen Prinzipien, auf denen die Soziale Marktwirtschaft basiert, dahingehend untersucht, ob sie auch im Zeitalter der Digitalisierung relevant sind und ihre Gültigkeit bewahren. Im nächsten Schritt wird untersucht, welche Herausforderungen die Digitalisierung an die ordnungspolitischen Kriterien der Sozialen Marktwirtschaft stellt.

1.1 Auswirkungen der Digitalisierung auf Märkte und Transaktionen

Ein zentraler Effekt der Digitalisierung sind sinkende Transaktionskosten. Mit Transaktionskosten werden Kosten umschrieben, die bei der Übertragung von Waren und Dienstleistungen von einem Wirtschaftssubjekt auf ein anderes entstehen. So kommt es bei der Anbahnung von Transaktionen zu Informationskosten, z. B. durch die Suche nach Transaktionspartnern oder beim Vertragsabschluss. Bei der Durchführung der Transaktion entstehen weitere Kosten, etwa in Form von Transportkosten.

Durch die Digitalisierung können diese Kosten deutlich gesenkt werden. So ist der Zugang zu Informationen durch das Internet stark vereinfacht worden. Über Plattformen im Internet werden Angebot und Nachfrage schneller zueinander gebracht, außerdem wird die Transparenz über Preise und Leistungen erhöht. Über das Internet können Produkte von verschiedenen Anbietern wesentlich leichter miteinander verglichen werden, als dies früher der Fall war. Auch die Abwicklung von Transaktionen wird erleichtert. So entstehen z. B. bei digitalen Gütern wie Software kaum Transportkosten und auch die Vervielfältigung ist nahezu kostenlos möglich, wodurch sich rasch Skaleneffekte einstellen.

Diese Kostenreduzierungen führen auch dazu, dass sich der Wettbewerb zwischen den Anbietern intensiviert und an Dynamik gewonnen hat. Die Digitalisierung als Technologie hat den Markt und die Art und Weise der Transaktionen auf den Märkten grundlegend verändert. Durch die Möglichkeit zahlreiche Produkte weltweit über das Internet anzubieten, haben sich die Markteintrittsbarrieren reduziert. So können immer mehr Wettbewerber auf den Markt drängen, wodurch sich der Innovationsdruck für jeden Einzelnen erhöht. Für viele Güter, insbesondere solche, die sich durch niedrige bzw. nicht vorhandene Transportkosten auszeichnen, ist der Wettbewerb nicht mehr auf regionale Märkte beschränkt, sondern bewegt sich im globalen Rahmen. Neben den Chancen dieser Entwicklung stellt sich für die Unternehmen aber auch die Herausforderung ein, in immer schnelleren Zyklen wettbewerbsfähig zu werden und zu bleiben.

Eine weitere Entwicklung, die durch den Wandel zur Digitalisierung zu Tage tritt, zeigt sich darin, dass für klassische Technologien neue Anbieter auf den Markt eintreten. Die Digitalisierung als Technologie ändert viele Produkte grundlegend, zu beobachten ist dies z. B. beim Autofahren und der Mobilität im Allgemeinen, wo sukzessive die Entwicklung zum automatisierten Fahren voranschreitet. Damit wird es für neue Anbieter attraktiv, sich am Markt zu platzieren, denn der grundlegende Technologiewandel nivelliert die Ausgangsbedingungen für alle Wettbewerber, da Erfahrungswissen an Bedeutung verliert.

1.2 Ordnungspolitische Kriterien der Sozialen Marktwirtschaft - Herausforderungen durch die Digitalisierung

Aufgabe des Ordnungsrahmens in der Sozialen Marktwirtschaft ist es, sicherzustellen, dass sich auf den Märkten ein fairer Wettbewerb etablieren kann. Die Rahmenordnung bildet ein Kanon an ordnungspolitischen Prinzipien, der in der folgenden Abbildung skizziert wird:

Abbildung 1
Ordnungspolitischer Kanon



Wie die Abbildung zeigt, ist das Grundprinzip ein funktionsfähiges Preissystem. Preise haben in der Marktwirtschaft eine wesentliche Signal- und Informationsfunktion (durch Preise wird Knappheit angezeigt) und sorgen so für eine effiziente Mittelverwendung.

Flankierend zu diesem Grundprinzip gibt es noch Regeln für den Tausch und Systembedingungen. Zu den Regeln für den Tausch werden die Prinzipien offene Märkte, Privateigentum, Haftung und Vertragsfreiheit gezählt. Ziel dieser Prinzipien ist es, die Voraussetzung zu schaffen, dass jeder Einzelne Transaktionen eingetht. Durch das Prinzip der offenen Märkte wird der freie Marktzutritt garantiert. Privateigentum und Vertragsfreiheit sind nötig, damit die Wirtschaftssubjekte die Verfügungsmacht über ihren Besitz haben und dezentral untereinander Transaktionen frei aushandeln können. Das Prinzip der Haftung sorgt dafür, dass verantwortlich gehandelt wird, da der Einzelne für die Folgen seiner Taten eintehen muss.

Zu den Systembedingungen zählen die Prinzipien Primat der Währungspolitik und Konstanz der Wirtschaftspolitik. Ziel ist es Verlässlichkeit und Stabilität zu schaffen und so die Bereitschaft für Investitionen zu stärken.

Zudem gibt es noch die regulierenden Prinzipien Einkommenspolitik, Vorkehrungen gegen anomales Angebotsverhalten, Korrektur negativer externer Effekte und die Monopolkontrolle. Diese Prinzipien zeigen auf, unter welchen Bedingungen korrigierend in den Markt eingegriffen werden darf, um z. B. den negativen Folgen eines Marktversagens (wie Monopolbildung und Marktmacht) zu begegnen.

Im Folgenden wird analysiert, in wie weit die Digitalisierung Einflüsse auf die Um- und Durchsetzung dieser ordnungspolitischen Prinzipien hat.

1.2.1 Einflüsse der Digitalisierung auf das funktionsfähige Preissystem

Im Kern stellt sich die Frage, in wie weit die Signalfunktion von Preisen noch gewährleistet ist – oder ob es zu Verzerrungen kommt. Eine Herausforderung stellen in diesem Kontext sogenannte „mehrseitige Märkte“ dar. Bei Plattformen wie Google, Facebook oder auch Amazon und Ebay sind neben den Nutzern und Anbietern von Waren auch dritte Akteure vertreten, die aktiv Werbung auf diesen Plattformen anbieten. Damit „bezahlen“ aber nicht die Kunden und Nutzer für die angebotenen Dienstleistungen, sondern faktisch die Werbekunden. Die wahre Zahlungsbereitschaft bzw. Nachfrage nach Dienstleistungen bleibt damit aber unklar.

Gerade bei Onlineplattformen ergibt sich der wirkliche Wert weniger aus dem Umsatz und der Rendite, sondern aus den Kundendaten und der Reichweite. Daher müssen für die Bewertung von Unternehmen vermehrt auch weiche Faktoren beachtet werden, neben den betriebswirtschaftlichen Kennzahlen. Dieser Paradigmenwechsel ist insbesondere für die Wettbewerbspolitik von Bedeutung. Es müssen Wege gefunden werden, wie der Wert von Daten bestimmt werden kann. Ein Indiz kann dabei z. B. das Transaktionsvolumen bei Firmenübernahmen sein.

Grundsätzlich gilt, dass das funktionsfähige Preissystem durch die Digitalisierung nicht ausgehebelt wird. Allerdings müssen bei der Interpretation der Preise mehr Faktoren als bislang berücksichtigt werden, um die passenden Informationen herauszulesen.

1.2.2 Einflüsse der Digitalisierung auf die ordnungspolitischen Bedingungen für den Tausch von Waren und Dienstleistungen

Offene Märkte:

Der freie Marktzutritt ist eine Grundvoraussetzung für Wettbewerb. In wie weit dieses Prinzip durch die Digitalisierung gestärkt oder geschwächt wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab.

Zunächst erhöht die Digitalisierung die Wettbewerbsdynamik, da die Markteintrittsbarrieren für viele Märkte sehr niedrig sind. Das liegt daran, dass hohe Investitionskosten, die üblicherweise einen Markteintritt erschweren, auf digitalen Märkten zunehmend zu vari-

ablen Kosten werden, weil ein Dienstleistungsprodukt schnell und problemlos auf den Markt gebracht werden kann. Zudem sind digitale Märkte nicht regional beschränkt, was zu wesentlich größeren Absatzpotenzialen für innovative Produkte führt.

Allerdings ist zu beachten, dass sich gerade bei Onlinediensten, die über Plattformen abgewickelt werden, sehr schnell Pfadabhängigkeiten herausbilden, die zu monopol-ähnlichen Wettbewerbsstrukturen führen. So ist es quasi ausgeschlossen, dass sich am Markt ein zweiter Dienst wie Facebook etablieren kann, da Facebook längst eine kritische Menge an Benutzern überschritten hat. Entsprechend gilt es Wege zu finden, wie solche Pfadabhängigkeiten verhindert bzw. durch Unternehmenszusammenschlüsse nicht noch befördert werden.

Privateigentum:

Nur wenn sichergestellt ist, dass jemand die Verfügungsgewalt über seine Investitionsmittel und Produktionsfaktoren hat, wird er bereit sein, Transaktionen mit anderen einzugehen. Zudem sind eine klare Zuordnung und Durchsetzung von Eigentums- bzw. Nutzungsrechten wichtig, um Anreize für Innovationen und Entwicklungen zu setzen.

Der Schutz des Privateigentums wird durch die Digitalisierung vor eine Herausforderung gestellt. Viele Dienstleistungen, die auf digitalen Märkten angeboten werden, sind immaterielle Güter, bei denen kein Eigentumsschutz greift. Durch die Digitalisierung wird diese Herausforderung noch größer, da geistiges Eigentum über das Internet schnell ohne Einwilligung und ohne Gewinnabschöpfungsmöglichkeit für den Urheber verbreitet werden kann.

Gleichzeitig lässt sich feststellen, dass zahlreiche Institutionen und private Anbieter über das Internet Informationen und Wissen kostenfrei zur Verfügung stellen. Dies kann als Indiz gewertet werden, dass im Zuge der Digitalisierung die Nutzung von geistigem Eigentum neu bewertet werden muss.

Vertragsfreiheit:

Die Vertragsfreiheit stellt sicher, dass wirtschaftliche Entscheidungen dezentral und freiwillig gefällt werden. An diesem Punkt ergeben sich keine direkten Auswirkungen durch die Digitalisierung.

Haftung:

Das Prinzip der Haftung soll sicherstellen, dass die Wirtschaftssubjekte verantwortlich handeln. Es trägt dazu bei, dass die Regeln des fairen Wettbewerbs eingehalten werden. Grundsätzlich kann auch unter der Annahme einer fortschreitenden Digitalisierung sichergestellt werden, dass das Prinzip der Haftung greift. Allerdings gehen virtuelle Transaktionen mit einem höheren Maß an Anonymität einher, was eine Zuordnung der Verantwortlichkeit bzw. Haftung und die Durchsetzung von Ansprüchen erschwert.

1.2.3 Einflüsse der Digitalisierung auf die ordnungspolitischen Systembedingungen

Die Systembedingungen werden im ordnungspolitischen Kanon durch die beiden Prinzipien Konstanz der Wirtschaftspolitik und Primat der Währungspolitik abgebildet. Während durch die Konstanz der Wirtschaftspolitik sichergestellt werden soll, dass die Wirtschaftssubjekte Planungssicherheit durch langfristig verlässliche Rahmenbedingungen erhalten, zielt das Primat der Währungspolitik darauf ab, die Stabilität des Preisniveaus zu garantieren. Nur in einem stabilen Währungssystem können Preise ihre Signalfunktion ausüben. Bei beiden Prinzipien sind aufgrund der makropolitischen Ausrichtung keine direkten Einflüsse durch die Digitalisierung zu erwarten.

1.2.4 Einflüsse der Digitalisierung auf die regulierenden Prinzipien

Grundsätzlich kommt den regulierenden Prinzipien im Kontext der Ordnungspolitik die Aufgabe zu, im Falle des Marktversagens einzugreifen und die Wettbewerbsordnung wiederherzustellen. Von den insgesamt vier regulierenden Prinzipien wird insbesondere die Wettbewerbspolitik durch die Digitalisierung beeinflusst. Auswirkungen sind auch bei der Einkommenspolitik (diese soll garantieren, dass auch diejenigen, die sich nicht am Markt behaupten können, ein existenzsicherndes Einkommen erhalten) denkbar, z. B. wenn durch die Digitalisierung Beschäftigungsverhältnisse wegfallen und Menschen nicht für andere Tätigkeiten unqualifiziert werden können. Insgesamt sind durch die Digitalisierung allerdings keine negativen Arbeitsmarkteffekte zu erwarten. Bei den Prinzipien Anomalie des Angebots (Ausweitung des Arbeitsangebots trotz sinkender Löhne) und Internalisierung externer Effekte sind weniger gravierende Einflüsse der Digitalisierung zu erwarten.

Während die möglichen Auswirkungen auf die Einkommenspolitik in einem sozialpolitischen Kontext zu sehen sind und damit nachgelagert durch die Digitalisierung betroffen sein werden, wird die Wettbewerbspolitik gezielt durch die voranschreitende Digitalisierung vor Herausforderungen gestellt.

Der Gesetzgeber hat im Rahmen der neunten Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen dieser Entwicklung zum Teil bereits Rechnung getragen und festgelegt, dass auch dann von einem Markt ausgegangen werden kann, wenn eine Leistung unentgeltlich erbracht wird. Zudem wird in Kontext der Fusionskontrolle nun das Transaktionskostenvolumen als neuer Tatbestand herangezogen.

Die obige Analyse zeigt, dass die ordnungspolitischen Kriterien, die das Fundament der Sozialen Marktwirtschaft bilden, auch unter dem Einfluss der Digitalisierung gelten und Anwendung finden können. Deutlich wird aber auch, dass der Trend zur Plattform-Ökonomie unter Umständen wettbewerbsbeschränkend wirkt und die Wettbewerbspolitik gezielt an diese Herausforderung angepasst werden muss.

2 Wettbewerbspolitik für die Plattform- ökonomie

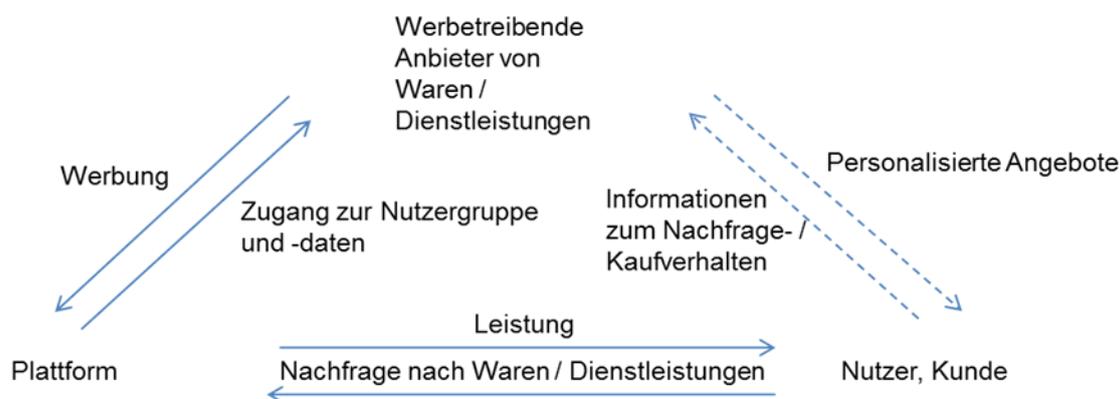
Herausforderungen der Digitalisierung für die Wettbewerbspolitik

Aus der Perspektive der Ordnungspolitik sind die größten Herausforderungen der Digitalisierung in Bezug auf die Wettbewerbspolitik zu erwarten. Das liegt zum einen daran, dass der faire und freie Wettbewerb auf den Märkten ein zentrales Anliegen der Ordnungspolitik ist und die ordnungspolitischen Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft darauf ausgerichtet sind, die Wettbewerbsordnung aufrecht zu erhalten.

Zum anderen ändert sich durch die Digitalisierung der Wettbewerb auf den Märkten gravierend. Die Märkte in der digitalen Ökonomie sind häufig in Form von Plattformen organisiert. Eine Plattform bietet Dienstleistungen wie z. B. Nachrichten, Musik oder andere digitale Inhalte an, die die Nutzer oftmals kostenlos abrufen können. Die Anbieter (Plattform) decken ihre Kosten für das Serviceangebot über Werbeeinnahmen. Für die Werbetreibenden sind die Plattformen attraktiv, da sie mit Hilfe der Nutzerdaten personalisierte, auf den individuellen Nutzer zugeschnittene Angebote bewerben können. Aufgrund dieses Beziehungsgeflechts von Nutzern, Plattformbetreibern und Werbenden spricht man auch von mehrseitigen Märkten. Das folgende Schaubild zeigt die Marktbeziehungen zwischen den einzelnen Teilnehmern auf.

Abbildung 2

Marktbeziehungen auf mehrseitigen Märkten



Quelle: eigene Darstellung

Da die eigentliche Transaktion zwischen dem Nutzer der Dienstleistung und dem Betreiber der Plattform oft kostenlos abläuft, verlieren die Preise an Signalwirkung und Aussagekraft. Auch wenn die eigentliche Leistung zum Nullpreis angeboten wird, kann trotzdem ein Markt im Sinne der Wettbewerbspolitik bestehen. So wächst zum Beispiel die Bedeutung der Daten. Je mehr Nutzer eine Plattform an sich binden kann, desto größer wird der Datenpool und umso stärker steigt die Attraktivität für Werbetreibende. Zudem gewinnen insbesondere Social-Media-Plattformen an Bedeutung und Mehrwert für den einzelnen Kunden, je mehr Personen diese nutzen. Diese Netzwerk- und Skaleneffekte sind typisch für Plattformmärkte und haben Auswirkungen auf die wettbewerbspolitische Einschätzung. Die Digitalisierung führt dazu, dass einzelne bzw. wenige Firmen große Marktanteile erreichen und die Marktkonzentration steigt. Die Instrumente der Wettbewerbspolitik müssen an diese Entwicklung angepasst werden.

2.1 Merkmale von mehrseitigen Märkten und Internetplattformen

Die Internetplattformen, durch die die mehrseitigen Marktbeziehungen abgebildet werden, unterscheiden sich in ihrer Ausprägung und Ausgestaltung. Zur Charakterisierung bietet es sich an, folgende Merkmale zu überprüfen und die Auswirkungen, die sich jeweils für den Wettbewerb ergeben, zu beleuchten:

Handelt es sich um eine Transaktions- oder Nicht-Transaktionsplattform?
Fokussiert sich die Plattform vorrangig auf direkte oder indirekte Transaktionen?
Ist die Plattform eine Matching- oder eine Aufmerksamkeitsplattform?

Während eine Transaktionsplattform dadurch definiert wird, dass die Plattform den Austausch zwischen Gütern und Dienstleistungen ermöglicht und so die Nutzer der Plattform direkt miteinander in Kontakt treten, zeichnen sich Nicht-Transaktionsplattformen dadurch aus, dass die Interaktion zwischen den Nutzern unspezifisch bleibt. Ein Beispiel hierfür sind z. B. Onlineportale von Zeitungen. Die Zeitung bietet hierbei für die eine Seite der Nutzer Informationen, die andere Seite nutzt die Plattform wiederum für Werbezwecke. Zwischen den Lesern und den Werbenden kommt es dabei nicht zwangsläufig zu einer direkten Interaktion.

Aus der Perspektive der Wettbewerbspolitik ist dabei zu beachten, dass sich auf Transaktionsplattformen positive indirekte Netzwerkeffekte ergeben. So profitieren die Anbieter von mehr Nutzern der Plattform, denn das bedeutet letztendlich mehr Nachfrage. Ebenso steigt mit mehr Anbietern das Angebot für die Nutzer. Auf Nicht-Transaktionsplattformen lässt sich dieser Zusammenhang so nicht herstellen, sondern es profitiert (im Sinne von Netzwerkeffekten) hauptsächlich eine Seite (die Werbenden) von einer wachsenden Nutzerzahl. Die positiven Netzwerkeffekte bei Transaktionsplattformen werden dann aus einer wettbewerbspolitischen Einschätzung relevant, wenn diese so stark ausgeprägt sind, dass der Markteintritt für einen anderen Plattformbetreiber nicht mehr möglich ist, da auf Seiten der Nutzer und Anbieter kein Anreiz besteht, die bestehende Plattform zu wechseln.

Ob eine Plattform sich auf direkte oder indirekte Transaktionen fokussiert, lässt sich daraus ableiten, ob eine Plattform nur als Mittler dient, um eine Transaktion zu ermöglichen oder direkt in die Transaktion eingebunden ist. Bei Plattformen, die sich lediglich darauf beschränken, eine Interaktion zwischen Nutzer und Anbieter zu ermöglichen, wie z. B. Immobilienportale oder Tauschbörsen, greift der Plattformbetreiber nicht in die Preisgestaltung und die Verkaufsstrategie ein. Anders verhält es sich bei Plattformen, die als klassische Händler einzustufen sind und auf denen eine direkte Beziehung zwischen Plattform und Kunden besteht. Diese Unterschiede müssen bei der Bewertung der Auswirkungen einer Plattform auf die Wettbewerbssituation beachtet werden.

Zudem können Plattformen in die beiden Ausprägungen Matching- und Aufmerksamkeitsplattformen unterteilt werden. Charakteristisch für Matchingplattformen ist, eine Interaktion zwischen den Nutzern der Plattform zu ermöglichen. Ein Beispiel hierfür sind Online-Dating-Plattformen, die darauf abzielen, ein Matching zwischen den beiden Nutzergruppen zu ermöglichen. Bei Aufmerksamkeitsplattformen steht die Interaktion zwischen den Nutzer nicht im Vordergrund. Im Unterschied zu Matchingplattformen kann diese allerdings nachfolgend, ohne Beteiligung der Plattform, stattfinden. Suchmaschinen bieten Werbetreibenden z. B. eine Plattform, über die sie den Suchmaschinennutzer auf sich aufmerksam machen können. Kommt es in der Folge zu einer Interaktion zwischen den beiden Seiten, ist die Suchmaschine selbst in diese Transaktion nicht mehr eingebunden.

Auch bei Aufmerksamkeitsplattformen stellen sich Netzwerkeffekte ein, die bei der Beurteilung der wettbewerbspolitischen Effekte beachtet werden müssen. Diese können unter Umständen auch negativ sein, z. B. wenn eine Plattform zu viel Werbung schaltet und so unattraktiv für Nutzer wird. Damit zeigt sich, dass die Wettbewerbspolitik nicht nur an der einzelnen Transaktion ansetzen, sondern die Kette der Interaktionen im Auge behalten muss.

2.2 Marktabgrenzung

Um beurteilen zu können, ob auf einem Markt Monopolisierungstendenzen vorliegen und einzelne Wettbewerber über ein zu hohes Maß an Marktmacht verfügen, muss immer erst der relevante Markt bestimmt werden. Durch diese Marktabgrenzung werden alle Anbieter, die aktuell oder potentiell miteinander in Konkurrenz stehen identifiziert. Auf dieser Basis können dann Marktanteile und Marktmacht bestimmt werden und die Auswirkungen von Übernahmen und Unternehmenszusammenschlüssen abgeschätzt werden.

Traditionell kommt hierfür das Bedarfsmarktkonzept oder der „Hypothetische Monopoltest“ zur Anwendung. Während das Bedarfsmarktkonzept den relevanten Markt anhand der funktionalen Austauschbarkeit von Gütern und Dienstleistungen abgrenzt, handelt es sich beim Monopoltest um eine preisbezogene Marktabgrenzungsmethode. Im Kontext der Digitalisierung stellt sich die Frage, ob diese Konzepte auch auf digitalen Märkten funktionieren, oder neue Ansätze entwickelt werden müssen.

Eine erste Herausforderung ergibt sich daraus, dass ein Markt im Sinne der digitalen Ökonomie nicht unbedingt nur dann vorliegt, wenn der Austausch von Waren und Dienstleistungen über eine monetäre Gegenleistung abläuft. Handelt es sich zum Beispiel um einen mehrseitigen Markt im Sinne einer Aufmerksamkeitsplattform, entrichten die Marktteilnehmer eine Gegenleistung über ihre Aufmerksamkeit. Die Nutzung von Suchmaschinen ist kostenlos. Die Nutzer bezahlen für das Angebot der Suchmaschine, indem sie Anzeigen und Werbung auf der Plattform beachten. Außerdem zahlen die Nutzer auch indirekt einen Preis über die Daten, die sie durch ihr Suchverhalten preisgeben und die dafür genutzt werden können, Werbeangebot individuell an den Nutzer anpassen zu können.

Eine weitere Herausforderung ergibt sich im Hinblick auf die Frage, ob bei zweiseitigen Märkten jeweils die einzelnen Marktseiten bei der Marktabgrenzung zu beachten sind oder von einem einheitlichen Markt ausgegangen werden kann. Ausschlaggebend hierfür sind die Interdependenzen, die zwischen den Marktseiten bestehen. Für Matching- und Transaktionsplattformen ist es z. B. entscheidend, dass beide Marktseiten zusammenkommen, da diese nur dann zweckmäßig funktionieren können. Entsprechend ergeben sich indirekte Netzwerkeffekte. Änderungen auf einer Marktseite beeinflussen das Verhalten der anderen Marktseite.

Für die traditionellen Konzepte zur Marktabgrenzung folgt aus den skizzierten Herausforderungen, dass eine preisbezogene Marktabgrenzung auf digitalen Märkten nur schwer möglich ist. Zum einen fehlt auf digitalen Märkten oft das Preissignal, weil der Preis nicht in pekuniären Einheiten anfällt, sondern z. B. in Form von Daten. Zum anderen stößt das Konzept auch bei mehrseitigen Märkten an Grenzen, da die Preisveränderungen nicht für einen Markt abgebildet werden können.

Das Bedarfsmarktkonzept ist allerdings für digitale Märkte anwendbar. Es lässt sich auch bei Plattformmärkten überprüfen, ob ein bestimmtes Produkt für den Nutzer durch ein anderes Produkt ersetzt werden kann, also ein entsprechendes Angebot am Markt existiert. Innerhalb des Bedarfsmarktkonzepts ist es auch möglich zu untersuchen, inwieweit Netzwerkeffekte dazu führen, dass ein Wechsel zwischen den verschiedenen Produkten nicht erfolgt (auch wenn er technisch möglich wäre), weil die damit für die Nutzer verbundenen Nachteile zu groß wären. So ist es z. B. technisch unproblematisch, zwischen verschiedenen Social-Media-Plattformen zu wechseln, allerdings kann eine neue Plattform aufgrund ihrer geringen Reichweite in Form von Nutzern so unattraktiv sein, dass diese keine reelle Alternative für die Verbraucher darstellt. Zudem würde ein Plattformwechsel in Aufwand resultieren, denn es müsste beispielsweise ein neues Profil angelegt werden, wenn Daten und Informationen nicht übertragen werden können.

Bei der Marktabgrenzung muss auch vorausschauend agiert werden. Selbst die Fusion von zwei Unternehmen, die potentiell auf verschiedenen Märkten agieren, kann negative Auswirkungen auf den Wettbewerb haben. Das gilt z. B. dann, wenn der Zusammenschluss dazu führt, dass ein Dienstleistungsangebot geschaffen werden kann, gegen das sich Wettbewerber kaum behaupten können.

2.3 Marktmacht

Um aus wettbewerbspolitischen Überlegungen einen Handlungsbedarf in Form von regulierenden Eingriffen in das Marktgeschehen zu rechtfertigen, muss der Nachweis erfolgen, dass nicht allein auf Marktkräfte vertraut werden kann, um die Marktmacht eines Marktteilnehmers zu neutralisieren.

Von Marktmacht ist immer dann auszugehen, wenn ein Unternehmen die Preise erhöhen bzw. Mengen reduzieren und den Markt so beherrschen kann. Ein Ansatz besteht z. B. darin, die Preissetzungsmacht eines Unternehmens zu bestimmen und zu überprüfen, inwieweit Preise festgelegt werden können, die über den Preisen liegen, die sich unter den Bedingungen des vollständigen Wettbewerbs einstellen würden. Zudem ist ein Kriterium für Marktmacht, dass der Markteintritt für Wettbewerber verhindert werden kann.

Ähnlich wie bei der Marktabgrenzung stellt sich auch hier die Frage, ob im Bereich der digitalen Ökonomie traditionelle Konzepte zur Anwendung kommen können, oder die Besonderheiten von Plattformen und mehrseitigen Märkten neue Ansätze notwendig machen.

Die herkömmliche Methodik zur Messung der Preissetzungsmacht stößt an klare Grenzen, weil häufig für eine Leistung gar kein monetärer Preis verlangt wird. Entscheidend im Sinne der Marktmacht sind auf digitalen Märkten Netzwerkeffekte, die unter Umständen dazu führen können, dass Märkte nicht mehr bestreitbar sind. Für Plattformen stellen sich direkte und indirekte Netzwerkeffekte erst ein, wenn eine kritische Masse an Nutzern erreicht wurde. So besteht z. B. ein Zusammenhang zwischen der Menge an Nutzern einer Onlineplattform und den Werbeeinnahmen, die der Plattformbetreiber generieren kann.

Auch im Hinblick auf den Markteintritt sind auf digitalen Märkten andere Aspekte relevant. Aus der Perspektive der Nutzer gilt insbesondere bei Social-Media-Plattformen, dass die Attraktivität einer Plattform mit ihrer Reichweite, gemessen an der Zahl der Nutzer, steigt. Selbst wenn ein Wechsel zu einer anderen Plattform kostenlos und technisch problemlos möglich ist, wird er aufgrund der Netzwerkeffekte oftmals nicht erfolgen.

Wenn eine mangelnde Wechselbereitschaft der Nutzer vorliegt, können sich neue Plattformen aber nicht am Markt etablieren, da sie damit auch für Werbetreibende unattraktiv sind. Diesem selbstverstärkenden Effekt können jedoch andere Faktoren entgegenwirken. So besteht z. B. bei Immobilien- und Datingplattformen die Möglichkeit des Multi-Homings, d. h. die Nutzer dieser Dienstleistungen nehmen gezielt mehrere Plattformen in Anspruch. Möglich ist das grundsätzlich bei Nicht-Transaktionsplattformen, also immer dann, wenn die eigentliche Transaktion, z. B. die Aufnahme einer Beziehung, nicht über die Plattform erfolgt. In diesen Fällen ist es unter Umständen sogar zielführend, auf mehreren Portalen registriert zu sein, da so die Menge der möglichen Kontakte wächst.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Abschätzung von Marktmacht und daraus resultierenden Markteintrittsbarrieren auf digitalen Märkten verschiedene Aspekte beachten muss. Die Möglichkeit eines Marktzutritts für einen Wettbewerber hängt z. B. davon ab, ob die Präferenzen der Nutzer veränderbar sind und ein Wechsel zu einem anderen

Portal wahrscheinlich ist. Dabei spielt die Frage eine Rolle, ob verschiedene Portale gleichzeitig genutzt werden können, oder ob der Aufwand hierfür zu groß ist. Für die Kunden können monopolartige Netzwerke durchaus vorteilhaft sein, denn sie sind effizient. Eine Zerschlagung der Monopole ist deshalb nicht zwangsläufig sinnvoll. Die Wettbewerbspolitik muss den Fokus darauf richten, den Marktzugang für neue Firmen offenzuhalten und durch eine starke Übernahmekontrolle verhindern, dass große marktbeherrschende Firmen Start-Ups kaufen, die ihnen Konkurrenz machen könnten. Solche „shoot-out acquisitions“ sind kritisch zu beurteilen.

Überprüft werden muss auch, ob die Nutzerdaten, zu denen ein Betreiber einer Plattform Zugang hat, letztendlich dazu dienen können, den Markteintritt von potenziellen Konkurrenten zu verhindern und damit in Marktmacht resultieren. Grundsätzlich muss auf mehrseitigen Märkten auch getestet werden, ob sich Marktmacht gegenüber allen Nutzerseiten demonstrieren lässt oder nur gegenüber einer Marktseite.

2.4 Die Bedeutung von Daten für den Wettbewerb

Die digitalen Plattformen geraten hauptsächlich wegen der enormen Menge an Daten, die sie akkumulieren können in den Fokus der Wettbewerbspolitik. Die zahlreichen Transaktionen auf Plattformen ermöglichen es, umfangreiche Datensätze über das Verhalten der Nutzer und Kunden zu gewinnen. Diese können analysiert werden und dazu beitragen, Preise und Angebot noch weiter zu optimieren und auf Kundenbedürfnisse abzustimmen. So werden weitere Wettbewerbsvorteile erzielt. Verstärkt wird dieser Effekt, da es sich bei Plattformen um lernende Systeme handelt, und alle gewonnenen Informationen sofort wieder für die Anpassung der Dienstleistung genutzt werden. So kann mittelfristig z. B. aus dem Kauf von ein paar Schuhen nicht nur abgeleitet werden, welche Schuhe ein Kunden präferiert. Ein lernendes System wird in der Lage sein, abzuleiten, welche weiteren Kleidungsstücke dem Kunden angeboten werden können. So lassen sich individualisierte Angebote erstellen, die ein klarer Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten sind.

Durch diesen Effekt kann es dazu kommen, dass neue Unternehmen kaum mehr eine Chance auf einen Markteintritt haben, denn ihnen fehlen die entsprechenden Daten. Drohen so Wohlfahrtsverluste, müsste im Sinne der Wettbewerbspolitik eingegriffen werden, um den Wettbewerb aufrecht zu erhalten. Es wäre denkbar, dass z. B. ein Teil der Daten den Wettbewerbern zugänglich gemacht werden müssen und eine neutrale Instanz bestimmt, welche Daten betroffen sind.

Durch Algorithmen ist es nicht nur möglich, die Daten der eigenen Kunden auszuwerten, sondern die Preis- und Nachfrageentwicklung auf den Märkten kann insgesamt leicht und unproblematisch überwacht werden. So kann herausgefunden werden, zu welchen Preisen Wettbewerber Produkte und Dienstleistungen anbieten und wie sich das Nachfrageverhalten ändert. Algorithmen ermöglichen es, dass eigene Anbieterverhalten automatisch anzupassen. Viele Einzelhändler nutzen automatisierte Systeme, um die Konkurrenzpreise zu verfolgen, oftmals werden durch diese System auch die eigenen Preise automatisch angepasst.

Aus wettbewerbspolitischer Perspektive können Algorithmen dazu beitragen, dass wesentlich schneller auf Veränderungen am Markt reagiert werden kann. Preise können quasi in Echtzeit angepasst werden, so dass Angebot und Nachfrage sehr effizient zusammengebracht werden. Automatisierte Preisanpassungen können einerseits zu niedrigeren Preisen am Markt führen, wenn der Wettbewerbsdruck so insgesamt steigt. Andererseits ergeben sich Möglichkeiten zur gezielten Preisdifferenzierung, die dazu beitragen, dass für eine Nachfrage ein Angebot geschaffen wird. Diese Effekte stärken tendenziell den Wettbewerb und sind aus Perspektive der Konsumenten positiv zu beurteilen.

Gleichwohl können Algorithmen auch eingesetzt werden, um Preisabsprachen abzuschließen, denn es lässt sich vergleichsweise einfach überwachen, ob vereinbarte Preise auch eingehalten werden. Kollusives Verhalten kann so erleichtert werden. Entsprechend muss auch dieser Aspekt durch die Wettbewerbsbehörden beobachtet werden.

2.5 Level-playing field für analoge und digitale Unternehmen

Auf einem Markt können sowohl analoge als auch digitale Unternehmen aktiv sein und um den gleichen Kundenstamm werben. Beispiel hierfür sind z. B. Online-Reiseportale und klassische Reisebüros. Beide sind auf dem räumlich und sachlich gleichen Markt aktiv und bieten Produkte und Dienstleistungen an, die aus Sicht der Nutzer substituierbar sind. Online-Plattformen können häufig jedoch mit geringerem Aufwand Daten gewinnen, z. B. durch das Suchverhalten von Nutzern auf Portalen und so passgenaue Angebote entwickeln. Dem stationären Handel ist es aber z. B. im Gesundheitsbereich verboten, personenbezogene Daten ohne Einwilligung zu speichern und für gezielte Angebote auszuwerten. Bei Plattformen willigt man zumeist mit der Annahme der Allgemeinen Geschäftsbedingungen in die Weiterverwendung von Informationen aus vorherigen Transaktionen ein. Dieser Vorgang läuft aber wesentlich niederschwelliger ab und bei vielen Kunden zudem unbewusst. Etwaige Wettbewerbsverzerrungen, die sich so ergeben, sind auszugleichen.

Bei der Anpassung des Ordnungsrahmens an die voranschreitende Digitalisierung muss gelten, dass digitale und analoge Geschäftsmodelle den gleichen Regularien unterliegen, wenn sie die gleichen Dienste erbringen. Der Fokus muss dabei darauf gerichtet sein, den Regulierungsrahmen so schlank wie möglich zu halten.

Das heißt im Umkehrschluss aber auch, dass es zu keinen Marktabschottungen kommen darf, um Branchen vor der Konkurrenz digitaler Plattformunternehmen zu schützen. Ein einfaches Überstülpen bestehender Regeln aus der analogen Welt auf neue Geschäftsmodelle im Internet macht diese unter Umständen so unattraktiv, dass sie keine Chance haben sich am Markt zu etablieren. Solche Wettbewerbsbeschränkungen führen aber zu Wohlfahrtsverlusten, weil sich innovative und effiziente Produkte sowie Dienstleistungen nicht am Markt platzieren können.

Ansprechpartner / Impressum

Beate Neubauer

Abteilung Sozial- und Gesellschaftspolitik

Telefon 089-551 78-534

Telefax 089-551 78-214

beate.neubauer@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Oktober 2020