

Plattformökonomie – zwischen Abwehr und Wunschdenken

Fulko Lenz



Plattformökonomie – zwischen Abwehr und Wunschdenken

Fulko Lenz

Vorwort	03
1 Online-Plattformen – vom Heilsbringer zum Buhmann	04
2 Die digitale Plattformökonomie aus wettbewerbspolitischer Sicht	06
2.1 Skalierbarkeit digitaler Geschäftsmodelle	06
2.2 Winner-takes-all-Märkte	08
2.3 Plattformen als Herausforderung für Wettbewerbspolitik	10
3 Mehr Wettbewerb auf Plattformmärkten	12
3.1 Stärkung der Missbrauchsaufsicht	12
3.2 Daten als Wettbewerbsfaktor	18
3.3 Verschärfung der Fusionskontrolle	23
3.4 Zeit für härtere Bandagen?	25
4 „Champions“ für die Plattformökonomie?	31
5 Regulierung als Innovationshemmnis	35
5.1 Vermittlung von Fahrdiensten	35
5.2 Vermittlung von Unterkünften	36
5.3 Leistungsschutzrecht für Presseverlage	37
5.4 Schaffung eines innovationsoffenen Ordnungsrahmens	38
6 Plattformbasierte Erwerbsformen	40
6.1 Digitales Prekariat durch Plattformarbeit?	40
6.2 Allgemeine Vorsorgepflicht	42
7 Die Besteuerung von Plattformunternehmen	44
7.1 Internationale Steuervermeidung	44
7.2 Umverteilung von Besteuerungsrechten	46
7.3 Steuerhinterziehung auf Online-Plattformen	48
8 Fazit	50
Literatur	52
Executive Summary	55

Zeitthemen 03

ISSN 2568-3578

© 2020, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)

Charlottenstraße 60, 10117 Berlin

www.stiftung-marktwirtschaft.de

Telefon: +49 (0)30 206057-0, Telefax: +49 (0)30 206057-57

info@stiftung-marktwirtschaft.de

Vorwort

Die Verbreitung und Bedeutung plattformbasierter Geschäftsmodelle – insbesondere großer und global agierender Online-Plattformen – hat innerhalb kürzester Zeit drastisch zugenommen. Nicht wenige sehen in dieser neuen Plattformökonomie einen, wenn nicht den entscheidenden Baustein der immer digitaler werdenden Zukunft. Gleichzeitig stehen ihre prominentesten Vertreter so stark wie nie im Kreuzfeuer öffentlicher und politischer Kritik. Es wird zum Kampf aufgerufen gegen diejenigen, die ihre Marktmachtstellungen zum eigenen Vorteil und Schaden aller anderen missbrauchten, deren schiere Datenmacht einen diesen Namen verdienenden Wettbewerb gar nicht mehr zulasse, die partout kaum oder keine Steuern zahlen wollten und die unzählige Arbeitskräfte nur prekär von „Gig zu Gig“ beschäftigten – von demokratieschädlichen Einflüssen auf Meinungsbildung und politische Prozesse ganz zu schweigen.

Zweifelsohne ist die Kritik an manchem Geschäftsgebaren berechtigt und bringt die Dominanz bestimmter Online-Plattformen neue Herausforderungen mit sich, auf die es angemessen zu reagieren gilt. Eine Illusion aber ist es, zu glauben, alle Probleme würden sich in Luft auflösen, wenn man nur hart genug mit dem Hammer auf die in Ungnade gefallenen Internetmonopole einschlägt. Sorge bereitet daher, dass manche Vorschläge mittlerweile dramatisch über das Ziel hinausschießen und dabei kaum noch ein planvolles Abstellen wirklicher Missstände verfolgen. Stattdessen versteift man sich bestenfalls wie bei der Digitalsteuer auf reine Symbolpolitik und schlimmstenfalls auf Maßnahmen, die wohl fatale Kollateralschäden mit sich brächten, beispielsweise wenn pauschal die Zerschlagung von Unternehmen gefordert, der Aufbau staatlicher Alternativen gepriesen oder nach „digitalen Eintrittsgebühren für Europa“ gerufen wird.

Hinzu kommt, dass man nicht alles, was den großen Online-Plattformen vorgeworfen wird, für bare Münze nehmen sollte – nicht jedes Übel kann man „Big Tech“ ankreiden. Die Heftigkeit so mancher Reaktion dürfte vielmehr auch im Zusammenhang damit stehen, dass die Geschäftsmodelle von Plattformen zwangsläufig in den Wettbewerb mit Bestehendem treten. Dass sie dabei die Nase bislang oftmals vorne hatten, darf man aber nicht generell ihnen zum Vorwurf machen, sondern eher denjenigen Etablierten, die den Wettbewerb zu spät, zu halbherzig oder überhaupt nicht angenommen haben. Die ordnungspolitische Aufgabe, in dieser Gemengelage zwischen genuinen Missständen, die staatliches Handeln erforderlich machen, und nur in der Sorge um die eigene Geschäftsgrundlage begründetem Lamento zu unterscheiden, ist alles andere als trivial.

Gleichzeitig schwingt bei der Debatte um Online-Plattformen die Enttäuschung und Sorge darüber mit, dass die deutsche bzw. europäische Plattformökonomie im internationalen Vergleich ein ausgesprochenes Leichtgewicht ist. Dies ist jedoch nicht primär den großen Firmen in den USA oder China geschuldet, sondern schon eher dem viel zu oft aus der Zeit gefallenem, kleinteiligem Rechtsrahmen und den wenig innovationsfreundlichen Rahmenbedingungen hierzulande. Handlungsbedarf besteht vor allem bei Themen wie dem Personenbeförderungsgesetz, der Nutzung des überwiegend brachliegenden Datenbestands der öffentlichen Hand – der womöglich kaum weniger wertvoller ist, als die so sehr beklagten Datenmonopole von Online-Plattformen – und beim nach wie vor unerfüllten Versprechen eines echten digitalen Binnenmarktes in Europa. Man würde sich wünschen, dass sich politisch Handelnde der Schaffung eines innovationsoffenen Ordnungsrahmens in diesen Bereichen mit ähnlichem Elan annähmen, wie der regulatorischen Eindämmung von vier oder fünf Einzelunternehmen.

Die notwendigen Reformanstrengungen sollte man sich selbst ebenso zutrauen wie der eigenen Wirtschaft die erforderliche Wandlungs- und Innovationsfähigkeit. Die Beschwörung einer industriepolitischen Renaissance hingegen, bei der unter kräftiger staatlicher Mithilfe ausgewählten Projekten endlich zu der gewünschten Größe und Schlagkraft verholfen werden soll, könnte sich am Ende als trügerische Hoffnung erweisen. Man kann wohl Zweifel daran haben, inwieweit die öffentliche Hand, deren eigene Aufgabenerfüllung zunehmend durch digitale Rückständigkeit erschwert wird, sich zum digitalen Innovationsführer aufzuschwingen vermag. Ist es wirklich die beste Verwendung europäischer Steuergelder, mit reichlich Verspätung in einen Wettbewerb mit globalen Marktführern treten zu wollen? Auch in der Plattformökonomie sollte man das Vertrauen in wettbewerbsgetriebene Innovationskräfte nicht verlieren und sich auf die Freisetzung derselben durch kluge Rahmensetzung fokussieren.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

I

Online-Plattformen – vom Heilsbringer zum Buhmann

Noch vor nicht allzu langer Zeit wurden mit dem Entstehen der Plattformökonomie, also der zunehmenden Verbreitung plattformbasierter Geschäftsmodelle, große, ja zum Teil euphorische Hoffnungen verbunden. Gerade von den Unternehmen aus dem Silicon Valley erwartete man kaum weniger, als dass sie die Welt zu einem besseren Ort machen würden. Mittlerweile hat sich die Stimmung dramatisch gewendet. Im Zuge des „Techlash“¹ weht Online-Plattformen mittlerweile vielerorts und aus allen erdenklichen Richtungen ein rauer Wind ins Gesicht. In der politischen und öffentlichen Diskussion entwickeln sich vor allem die dominierenden, aus den USA stammenden Online-Plattformen zunehmend zum Feindbild.

Die ihnen entgegengebrachten Vorwürfe wiegen schwer. Sie reichen von der Aneignung und missbräuchlichen Ausnutzung von Monopolmacht über die schädliche Beeinflussung demokratischer Prozesse, ausufernde Datensammelwut, die Schaffung eines „digitalen Prekariats“ im Rahmen plattformbasierter Beschäftigung und die Verschärfung von Ungleichheit bis hin zu kaum verhohlenen Steuerungehorsam trotz exorbitanter Gewinne. Aufbauend darauf werden immer radikalere Forderungen laut – darunter auch Rufe nach weitreichender Regulierung, nach Zerschlagung oder nach Verstaatlichung.²

Gleichzeitig hat der Markteintritt von Online-Plattformen in vielen Fällen zu kaum bestreitbaren Innovationen und zu einer Intensivierung von Wettbewerb geführt. Profiteure sind in erster Linie die Konsumenten: Riesige Informationsbestände lassen sich in Sekundenbruchteilen aufrufen, nie war es günstiger und komfortabler, online zu bestellen, waren die Auswahl- und Vergleichsmöglichkeiten so vielfältig oder die Kommunikations- und Vernetzungsmöglichkeiten so groß.

Allein schon der Gegensatz zwischen den zahlreichen beklagten Auswüchsen einerseits und der fortgesetzten hohen Popularität von Plattformen bei ihren Nutzern andererseits dient als Warnung vor überhasteten oder übermäßigen Eingriffen in die Plattformökonomie. In einem von extrem hoher

Veränderungsgeschwindigkeit gekennzeichneten Bereich wäre es wenig zielführend, eine Anhäufung von Vorwürfen zur Rechtfertigung drastischer Reaktionen heranzuziehen, ohne dabei zu hinterfragen, ob etwaige Missstände dadurch überhaupt behoben würden.

Zwei weitere Gründe verschärfen die Gefahr, dass weitreichende Eingriffe in die Plattformökonomie am Ende mehr Schaden als Nutzen anrichten könnten. Zum einen ist die erfolgreiche Entwicklung plattformbasierter Geschäftsmodelle bisher zu oft an Deutschland und Europa vorbeigelaufen: Internetplattformen mit globaler Strahlkraft sucht man hierzulande meist vergeblich (siehe Abbildung 1). Daher muss auch der Schaffung innovationsoffener Bedingungen, mit denen die Entstehung von international wettbewerbsfähigen und sichtbaren Plattformdiensten in Deutschland oder Europa vermehrt ermöglicht würde, hohe Priorität eingeräumt werden. Zwischen der Förderung der heimischen Plattformökonomie und dem resoluteren Vorgehen gegenüber etablierten Plattformen muss kein Widerspruch bestehen, beispielsweise wenn Wettbewerbskräfte auf Plattformmärkten gestärkt würden. Der bloße Versuch jedoch, einzelne ausländische Akteure in ihrer Geschäftstätigkeit einzudämmen, wird für sich genommen nicht zur Belebung von Innovationstätigkeit im Inland beitragen und läuft stattdessen Gefahr, in protektionistische Züge abzugleiten – oder zumindest auf der anderen Seite des Atlantiks so verstanden zu werden.

Zum anderen muss berücksichtigt werden, dass Plattformen mit ihren Diensten und Produkten nahezu zwangsläufig in Konkurrenz zu bestehenden Geschäftsmodellen stehen. Der Einzelhandel sieht sich verstärktem Wettbewerbsdruck durch Online-Handelsplattformen – allen voran Amazon – ausgesetzt. Google und Facebook haben den Werbemarkt grundlegend verändert. Unterkunftsplattformen wie Airbnb konkurrieren mit Hotels. Mobilitätsplattformen wie Uber stehen in Konkurrenz zu herkömmlichen Taxi-Unternehmen. Im Kontext dieser für etablierte Industrien unliebsamen Konkurrenz entpuppt sich daher manch Forderung nach mehr Schutz des Wettbewerbs eher als Ruf nach dem Schutz vor Wettbewerb durch neue und oftmals hochinnovative Dienste.

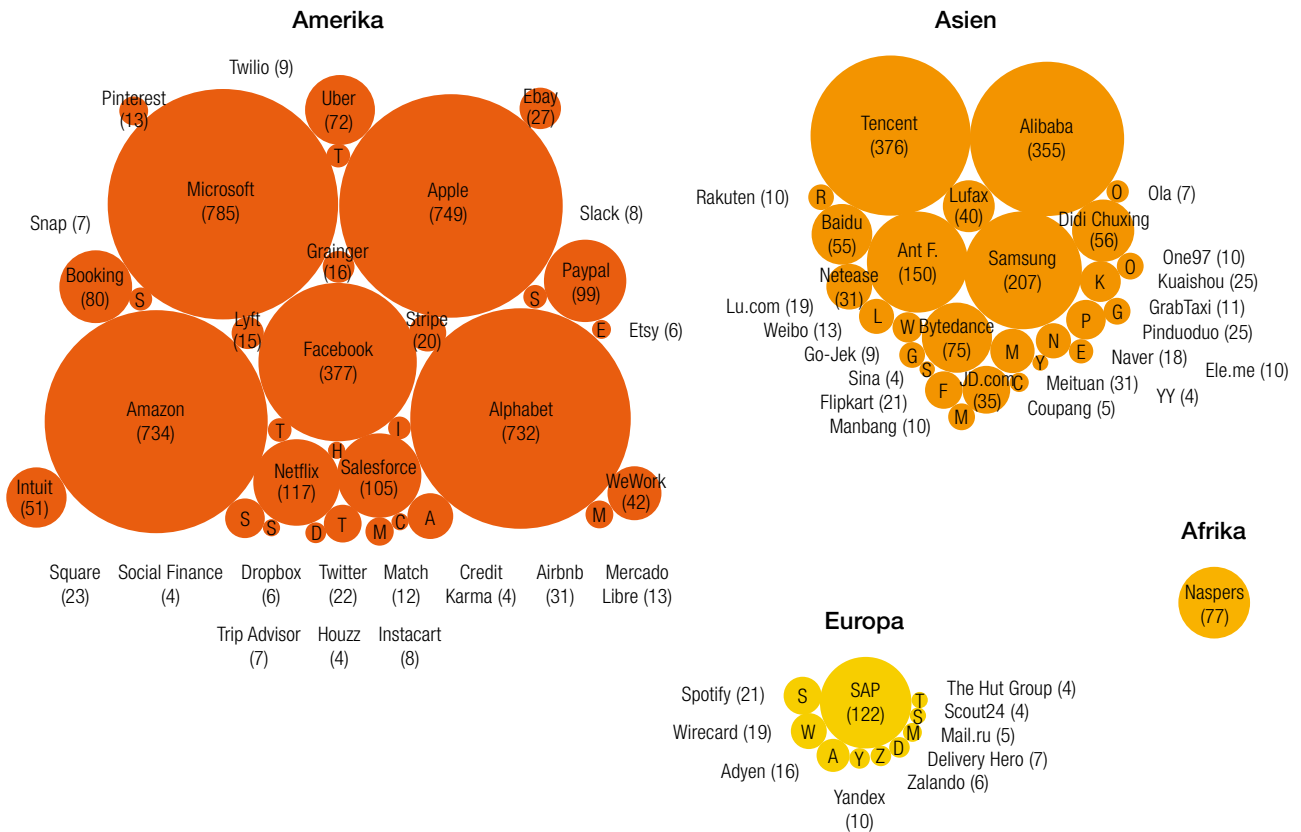
Ein intelligenter Ordnungsrahmen für die Plattformökonomie sollte sich nicht ausschließlich darauf fokussieren, schädliche Verhaltensweisen insbesondere von marktmächtigen Einzelunternehmen zu unterbinden, sondern muss ebenso

1 Für das Wortspiel aus den beiden englischen Begriffen „tech“ und „backlash“ siehe www.economist.com vom 20.1.2018: „The techlash against Amazon, Facebook and Google—and what they can do“.

2 Vgl. exemplarisch Galloway (2018) oder siehe das Interview mit Nick Srnicek auf www.zeit.de vom 25.2.2018: „Wir müssen über Verstaatlichung nachdenken“.

Abbildung 1: Die Herkunft der 70 wertvollsten Online-Plattformen
 Angaben in Mrd. US-Dollar (Börsenwert/jüngste Finanzierung, Stand 31.12.2018)

Quelle: Dr. Holger Schmidt/Netzoekonom.de.



die Voraussetzung für die Entstehung neuer plattformbasierter Unternehmen hierzulande verbessern, einen fairen Leistungswettbewerb zwischen neuen und herkömmlichen Geschäftsmodellen ermöglichen und ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen zwischen selbigen abbauen. Belässt man es hingegen bei einer reinen Abwehrhaltung, dürfte eine europäische Plattformökonomie auch in Zukunft weitestgehend Wunschdenken bleiben.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Publikation zunächst die Eigenschaften der Plattformökonomie sowie die daraus resultierenden wettbewerbspolitischen Herausforderungen (Kapitel 2) und welche Maßnahmen eine

Stärkung des Wettbewerbs auf Plattformmärkten, die von einzelnen Unternehmen dominiert werden, bewirken können (Kapitel 3). Mit Blick auf Möglichkeiten der Förderung der hiesigen Plattformökonomie wird in Kapitel 4 hinterfragt, welche grundsätzliche Zielsetzung derartige Maßnahmen verfolgen sollten, während in Kapitel 5 anhand von Beispielen die Notwendigkeit eines innovationsoffenen und wettbewerbsfördernden Regulierungsrahmens für die Plattformökonomie aufgezeigt wird. Anschließend erfolgt in Kapitel 6 eine Auseinandersetzung mit möglichen Konsequenzen, die sich durch die Verbreitung plattformbasierter Erwerbsformen ergeben könnten, bevor in Kapitel 7 auf Fragen der Besteuerung von Plattformunternehmen eingegangen wird.

2

Die digitale Plattform- ökonomie aus wettbewerbs- politischer Sicht

Im Gegensatz zu herkömmlichen Unternehmen, die ein Produkt oder eine Dienstleistung anbieten, um eine Nachfrage am Markt zu erfüllen, haben reine Plattformunternehmen das Ziel, Interaktionen und Transaktionen auf ihrer Plattform zu ermöglichen. Anders ausgedrückt produzieren sie nicht für den Markt, sondern sind selbst der Markt(-platz) und fungieren als Vermittler zwischen zwei oder mehreren Marktseiten, also beispielsweise zwischen Anbietern und Nachfragern eines Produkts oder einer Dienstleistung.

In der ökonomischen Literatur wird diese Mehrseitigkeit als entscheidendes Kriterium zur Definition von Plattformen herangezogen.³ Im Folgenden werden jedoch in Anlehnung an den allgemeinen Sprachgebrauch auch Netzwerke wie beispielsweise Messengerdienste, die nicht zwingend mehrseitig sein müssen, als Plattformen bezeichnet.⁴

Fast zwangsläufig ergeben sich Abgrenzungsschwierigkeiten, denn viele Plattformen agieren nicht nur als reine Vermittler zwischen zwei Marktseiten, sondern bieten auch eigene Produkte oder Dienstleistungen an. Weiterhin existieren mehrseitige Plattformen als unternehmerische bzw. wirtschaftliche Organisationsform wesentlich länger und sind stärker verbreitet, als es die Debatte um nur einige wenige Online-Plattformen aus den USA vielleicht vermuten ließe (siehe auch Tabelle 1). Dies muss bei der Ableitung von möglichen allgemeingültigen Regeln für Plattformen beachtet werden, damit nicht bislang völlig unproblematische Geschäftsmodelle durch unüberlegte und überzogene Eingriffe mit ausschließlich digitalen Adressaten eingeschränkt werden.

Ein Großteil des Austauschs von Waren oder Dienstleistungen findet seit jeher auf Plattformen statt: Die heutigen Online-Handelsplätze ebenso wie mittelalterliche Märkte und Messen oder die Einkaufszentren der Neuzeit fungieren im Kern als eine mehrseitige Plattform, die das „Matching“ von Verkäufern und Käufern ermöglicht. Im weitesten Sinne können auch Supermärkte oder einzelne Kaufhäuser, die nicht nur eigens hergestellte Produkte anbieten, als Plattform betrachtet werden, da auch sie einen Treffpunkt für verschiedene Anbieter und Nachfrager von Produkten bereitstellen. Weitere Beispiele für mehrseitige Plattformen sind werbefinanzierte Medienplattformen, auf

denen Werbetreibenden der Zugang zur Aufmerksamkeit der Nutzer auf der anderen Marktseite zur Verfügung gestellt wird, seien es Mitglieder eines sozialen Netzwerks oder Leser einer Zeitung. Auch Betriebssysteme oder Spielekonsolen fungieren als Plattform für Entwickler von Anwendungen bzw. Spielen und deren Nutzern.

2.1 Skalierbarkeit digitaler Geschäftsmodelle

Auch wenn Plattformen als Organisationsform nicht völlig neu sind, ergibt sich bei auf digitalen Technologien beruhenden Plattformen ein entscheidender Unterschied: Die ungleich höhere Skalierbarkeit digitaler Plattformmodelle, von denen einige in kürzester Zeit enorme Größe und globale Präsenz erreicht haben. Diese beruht auf mehreren Faktoren.

Skaleneffekte

Erstens sind digitale Technologien durch starke, positive Skaleneffekte (economies of scale) charakterisiert, die sich vor allem aus der Verwendung digitaler Technologien oder immaterieller Vermögensgegenstände ergeben. Dabei handelt es sich um Größenvorteile, die darauf beruhen, dass bei digitalen Produkten oder Dienstleistungen, die einmal entwickelt sind, kaum zusätzliche Kosten durch weitere Nutzer entstehen. Zwar existieren Skaleneffekte auch in herkömmlichen Unternehmen, ihre Bedeutung im digitalen Bereich ist jedoch angesichts der minimalen Grenzkosten, also der Produktionskosten für eine zusätzliche Einheit, ungleich größer. So bereitet auf einer bereits funktionsfähigen Videoplattform der Upload eines neuen Videos kaum zusätzliche Kosten. In der Folge können mit steigender Nutzerzahl die Kosten pro Nutzer dramatisch sinken. Die Skalierung einer digitalen Plattform führt daher zu erheblich stärker sinkenden Durchschnittskosten als dies bei physischer Produktion der Fall wäre.

Auch aus der Nutzung von Daten, deren Rolle als entscheidender Input für digitale Geschäftsmodelle unbestritten ist, können sich überdies Skaleneffekte ergeben. Gerade im Bereich von Anwendungen der künstlichen Intelligenz wird davon ausgegangen, dass deren Qualität unter sonst gleichbleibenden Bedingungen mit zunehmender Datenmenge steigt. Daher ist anzunehmen, dass große und über lange Zeiträume erhobene Datensätze einen Wettbewerbs-

³ Vgl. Bundeskartellamt (2016a), S. 8-14 und 19-22 für einen Überblick hierzu.

⁴ Vgl. ebenso Crémer/de Montjoye/Schweitzer (2019), S. 21f. Definitorisches Kriterium für Netzwerke ist das Vorliegen direkter Netzwerkeffekte.

Marktseite 1	Plattformen	Marktseite 2
Nutzer	Werbefinanzierte Medienplattformen (Facebook, kostenlose Zeitungen, frei empfangbares Privatfernsehen, Youtube)	Werbetreibende
Reisende	Reiseplattformen (Online-Reisevergleich, Reisebüro, Airbnb)	Reiseanbieter, Hotels, Wohnungsinhaber
Käufer	Verkaufsplattformen (Amazon, eBay, Einkaufszentren, im weitesten Sinne auch Supermärkte)	Verkäufer
Suchende	Suchmaschinen (Google, Bing)	Werbetreibende
Nutzer	Musik- oder Videostreaming (Spotify, Netflix)	Künstler, Produzenten
Fahrgast	Mobilitätsplattform (Uber)	Fahrer
Nutzer/Spieler	Software-Plattform (Microsoft, Apple iOS, Android, Playstation)	Entwickler
Karteninhaber	Transaktionsplattform (Mastercard, Visa)	Händler

Tabelle 1:
Beispiele für digitale und analoge mehrseitige Plattformen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Parker/Alstyne (2005).

vorteil darstellen, der zu Feedbackschleifen führen kann: Datenreiche Plattformen können qualitativ bessere Dienste entwickeln, gewinnen deswegen mehr Nutzer und haben dadurch wiederum mehr Daten zur Verfügung.⁵ Allerdings ist die wettbewerbliche Bedeutung von Daten komplex und situationsabhängig und sollte deshalb immer im Einzelfall beurteilt werden (siehe Kapitel 3.2).

Netzwerkeffekte

Die Skalierbarkeit digitaler Plattformen wird durch das Vorliegen von direkten und indirekten Netzwerkeffekten begünstigt.⁶ Direkte Netzwerkeffekte bewirken, dass sich die Attraktivität von Plattformen für Nutzer erhöht, je mehr Nutzer auf der gleichen Marktseite einer Plattform sind, also beispielsweise je mehr Mitglieder ein soziales Netzwerk oder ein Messengerdienst hat. Indirekte Netzwerkeffekte liegen hingegen vor, wenn die Zunahme von Nutzern auf einer Plattformseite die Attraktivität der Plattform für Nutzer der anderen Plattformseite erhöht. Anschaulich darstellen lässt sich dies anhand einer Online-Handelsplattform: Je mehr Verkäufer auf der Plattform vertreten sind, desto umfangreicher das Angebot und desto attraktiver ist diese für potenzielle Käufer. Umgekehrt erhöht sich die Attraktivität der Plattform für Verkäufer mit steigender Anzahl von Nutzern auf der Käuferseite. Daher profitiert ein Verkäufer auch, wenn zusätzliche Verkäufer auf der Plattform tätig sind. Auf direktem Wege zieht er zwar keinen Vorteil aus der Präsenz

oder gar möglichen Konkurrenz durch andere Händler, er profitiert aber *indirekt*, da andere Verkäufer die Attraktivität der Plattform insgesamt erhöhen.

Verbundvorteile

Große Plattformen, die als digitales Ökosystem zahlreiche Produkte oder Dienstleistungen anbieten, können zudem erheblich von Verbundvorteilen (economies of scope) profitieren.⁷ Diese können sich durch die effizientere Verwendung ähnlicher Produktionsinputs wie Cloud-Dienste oder Software oder aus der Zusammenführung von Daten aus verschiedenen Quellen ergeben. In der Folge verschwimmen bei datenbasierten Dienstleistungen und Produkten die Grenzen zwischen verschiedenen Märkten zunehmend und Unternehmen, die im Besitz detaillierter Datensätze, z.B. über Nutzerpräferenzen sind, haben auf dieser Basis nicht selten hervorragende Möglichkeiten, in angrenzende Märkte einzutreten. Hinzu kommt, dass große Plattformen unter Ausnutzung von Netzwerkeffekten die eigene Nutzerbasis beispielsweise durch Bündelung oder kostenlose Zugabe zusätzlicher Features auf neue Märkte „mitnehmen“ können. Im Ergebnis ist ein Wiedererstarken konglomerater Unternehmensstrukturen zu beobachten: Wenige große Player dominieren über verschiedene Bereiche hinweg.⁸ So ist Amazon nicht nur Online-Handelsplatz, sondern u.a. Anbieter von Cloud-Diensten sowie Video- und Musikstreaming. Facebook plant seinen Einstieg in die eigene Währung Li-

5 Vgl. Schallbruch et al. (2019), S. 13ff.

6 Vgl. Schweitzer et al. (2018), S. 9. Netzwerkeffekte können im Gegensatz zu den produktionsseitigen Skaleneffekten im vorangegangenen Abschnitt auch als nachfrageseitige Skaleneffekte verstanden werden.

7 Vgl. Schallbruch et al. (2019), S. 17-20.

8 Vgl. Lim (2017), S. 6-13.

bra, während Apple das Bezahlsystem Apple Pay anbietet. Google betreibt neben der allgemeinen Suchmaschine die Videoplattform Youtube sowie das Betriebssystem Android für mobile Endgeräte und drängt in den Markt für selbstfahrende Autos.

Grenzen der Skalierbarkeit

Kapazitätsbeschränkungen, die die Skalierbarkeit von Plattformen begrenzen könnten, spielen auf digitalen Märkten eine wesentlich geringere Rolle als auf analogen.⁹ Der oft bemühte Vergleich von Facebook mit der Stammkneipe, die zwar auch von Netzwerkeffekten geprägt ist, aber wesentlich schneller an ihre Kapazitätsgrenzen stößt, zeigt, wie physische und geografische Beschränkungen in der digitalen Welt an Bedeutung verloren haben. Die Nicht-Rivalität des Konsums digitaler Produkte, erlaubt es zudem, dass prinzipiell unendlich viele Nutzer gleichzeitig auf einer Plattform z.B. ein Video anschauen können.

Dennoch spielen Kapazitätsgrenzen auch für digitale Plattformen eine Rolle. Beispielsweise bedarf es ausreichender Serverkapazitäten oder können sich bei Internetverbindungen Engpässe ergeben. Auch die Werbefläche, die auf einer werbefinanzierten Medienplattform zur Verfügung gestellt werden kann, ist beschränkt, da Nutzer nur ein gewisses Ausmaß an Werbung tolerieren. Zudem dürfte ungebremstes Größenwachstum auch für digitale Plattformen ab einem gewissen Grad nachteilige Effekte haben. Hier sind insbesondere die zunehmend schwierige Koordination unterschiedlicher Geschäftsbereiche und die effiziente Führung einer größer werdenden Zahl von Beschäftigten zu nennen.

2.2 Winner-takes-all-Märkte

Im Ergebnis zeichnen sich digitale Plattformen vielfach durch eine beträchtliche Größe aus und weisen die entsprechenden Märkte eine enorm hohe Unternehmenskonzentration auf. Im Extremfall beherrscht nur ein Unternehmen den gesamten Markt – einen sogenannten Winner-takes-all-Markt.¹⁰

Dessen konzentrationsfördernde Dynamiken wirken allerdings keineswegs als Automatismus, sondern hängen von den Gegebenheiten des jeweiligen Marktes ab (siehe Abbildung 2).¹¹ Die Möglichkeit einer gezielten Adressierung von heterogenen Nutzerpräferenzen im Rahmen von Plattformdifferenzierung, z.B. über unterschiedliche Funktionalitäten oder Zielgruppen, kann Raum für Wettbewerb bieten. Beispielsweise ist es für Dating-Seiten üblich, nur bestimmte Zielgruppen (z.B. ausschließlich Akademiker) anzusprechen. Eine derartige Plattformdifferenzierung wird zusätzlich begünstigt, wenn es möglich ist, Multi-Homing zu betreiben, also mehrere Plattformen gleichzeitig zu benutzen. Wenn Nutzer in der Lage und bereit sind, ohne große Wechselkosten mehrere Plattformen parallel zu benutzen – beispielsweise nicht nur eine Suchmaschine oder einen Preisvergleich zu Rate zu ziehen – so kann dies die Konzentration eines Marktes verringern.

Die Tendenz zu hoher Konzentration auf Plattformmärkten ist nicht von vornherein bedenklich. Aus statischer Perspektive kann sie aus Konsumentensicht sogar wünschenswert sein, denn solange Effizienzgewinne über die Ausnutzung von Skaleneffekten, Netzwerkeffekten und Verbundvorteilen

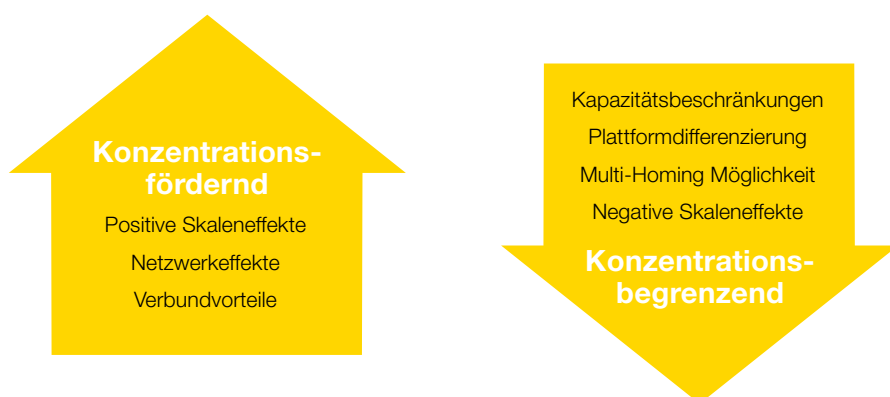


Abbildung 2:
Einflussfaktoren auf
Konzentrationstendenzen
auf mehrseitigen
Plattformmärkten

Quelle: Eigene Darstellung in
Anlehnung an Evans/Schmalensee
(2007).

⁹ Vgl. Haucap/Heimeshoff (2014), S. 53.

¹⁰ Vgl. Autor et al. (2017), S. 180f. Dieses Phänomen ist jedoch nicht alleine auf Plattformen beschränkt, sondern ein derzeit viel beachteter gesamtwirtschaftlicher Trend. So mehren sich Befürchtungen, dass eine in allen Wirtschaftsbereichen zu beobachtende steigende Unternehmenskonzentration ein Treiber möglicher problematischer makroökonomischer Entwicklungen wie geringe Investitionstätigkeit, verlangsamtes Produktivitätswachstum oder eine sinkende Lohnquote sein kann. Vgl. hierzu beispielsweise IMF (2019), S. 55-58.

¹¹ Vgl. Haucap/Heimeshoff (2014), S. 52f., sowie Evans/Schmalensee (2007), S. 14-17.

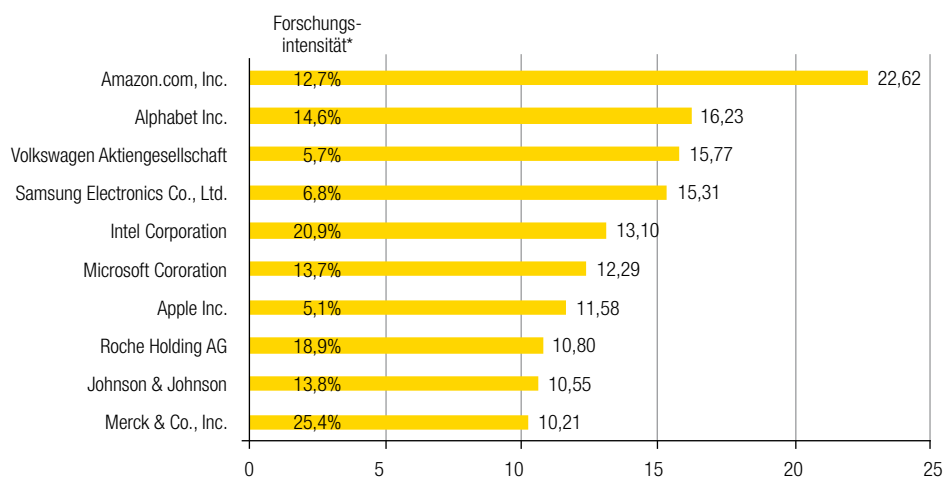


Abbildung 3:
Unternehmen mit den höchsten Ausgaben für Forschung und Entwicklung weltweit
Forschungsausgaben in Mrd. US-Dollar in 2018

Quelle: PwC 2018 Global Innovation 1000 study.

* Forschungsausgaben in Relation zum Gesamtumsatz

len erzielt werden, profitieren Plattformnutzer von höherer Qualität oder niedrigeren Preisen. Eine Verringerung der Konzentration würde unter diesen Bedingungen aus Konsumentensicht zu einer Verschlechterung führen. Die bloße Tatsache, dass bestimmte Plattformen marktmächtige Stellungen erreicht haben, ist daher keine ausreichende Begründung für wettbewerbspolitische Eingriffe. Weder das deutsche noch das europäische Kartellrecht verbieten Monopole oder Marktmacht. Dass in der öffentlichen und politischen Diskussion mitunter pauschal von Größe auf Marktmacht oder von Marktmacht auf Marktmissbrauch geschlossen wird und ausschließlich auf dieser Grundlage weitreichende Eingriffe bis hin zur Entflechtung gefordert werden, ist daher bedenklich.¹²

Entscheidend ist grundsätzlich das tatsächliche Vorliegen missbräuchlicher Ausnutzung von Marktmacht zum Schaden der Konsumenten. Das klassische Beispiel des Monopolisten, der höhere Preise als unter wettbewerblichen Bedingungen verlangen kann, scheint jedoch auf den ersten Blick so gar nicht auf die großen Online-Plattformen dieser Tage passen zu wollen – zumal viele ihrer Dienste nutzerseitig kostenlos sind.¹³ Durch ihre auf innovativen technischen Lösungen basierenden Vermittlungsdienste haben sie in zahlreichen Kontexten zu einer massiven Reduktion von Transaktionskosten geführt. Dieses effizientere Matching hat zu einem Rückgang der Kosten beispielsweise beim (Online-)Einkauf oder der Informationssuche geführt und die Möglichkeiten eines direkteren Austauschs zwischen Marktteilnehmern (Peer-to-Peer) drastisch erhöht. Nicht

zuletzt deshalb hat der Markteintritt von Plattformen eine Intensivierung des Wettbewerbs bewirkt und sich die Teilnahme am Wettbewerb über Plattformen gerade auch für kleinere Unternehmen vereinfacht.

In diesem Umfeld ist eine tatsächliche Schädigung von Konsumenten keineswegs offensichtlich: Eine Marktmachtstellung kann schlicht Ausdruck hoher Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit (in der Vergangenheit) sein.¹⁴ Dennoch steht außer Frage, dass Marktmachtstellungen das Potenzial für Missbrauch mit sich bringen. Dabei kommen als relevante Wettbewerbsparameter nicht nur der Preis, sondern unter anderem auch Verschlechterungen der Qualität eines Produkts oder eines Dienstes sowie eine Verringerung der Auswahlmöglichkeiten für Konsumenten als mögliche Schädigung in Betracht.

Ebenso gilt es aus dynamischer Perspektive die Rolle von Wettbewerb als Treiber von Innovationen zu berücksichtigen.¹⁵ Gelingt es Unternehmen, sich auf Dauer wettbewerblichem Druck zu entziehen, sinken die Innovationsanreize, worunter auf lange Sicht die Konsumenten leiden. Online-Plattformen gehören zu den Unternehmen mit den weltweit höchsten Ausgaben für Forschung und Entwicklung (siehe Abbildung 3) und gelten nicht umsonst als wesentliche Treiber technologischer Innovationen der letzten Jahre. Trotzdem besteht die Gefahr, dass marktmächtige Unternehmen den Innovationsprozess in eine Richtung lenken, die dem eigenen Geschäftsmodell nicht schadet. Insbesondere radikale Innovationen drohen so auf der Strecke zu bleiben.

12 Über diese rein wettbewerbsökonomische Betrachtung hinausgehend kann die wirtschaftliche Dominanz einzelner Unternehmen allerdings aus Gesichtspunkten der politischen Einflussnahme einzelner, großer Wirtschaftsakteure bedenklich sein. Siehe hierzu Kapitel 3.4.

13 Im Grundsatz können auch Nullpreise wettbewerbswidrig sein, etwa wenn die Daten, die ein Plattformnutzer für die kostenlose Inanspruchnahme eines Dienstes zur Verfügung stellt, so wertvoll sind, dass die Plattform unter Wettbewerbsbedingungen den Nutzer zusätzlich zur kostenlosen Bereitstellung des eigenen Dienstes für die Daten bezahlen würde. Anders ausgedrückt wäre in diesem Fall der wettbewerbliche Preis der Plattformnutzung negativ; vgl. Scott Morton et al. (2019), S. 6f.

14 In der Literatur wird das Phänomen, dass Märkte zunehmend von einzelnen, aber hochproduktiven Unternehmen dominiert werden, auch unter dem Begriff der „Superstarfirmen“ diskutiert. Für einen kurzen Literaturüberblick hierzu vgl. McKinsey Global Institute (2018), S. 6ff.

15 Zwar schreiben Teile der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur monopolistischen Märkten sogar eine höhere Fähigkeit zur Innovation als wettbewerblichen Märkten zu. Dies setzt jedoch voraus, dass die Machtposition der betreffenden Unternehmen bestreitbar ist, so dass der oben bereits beschriebene Wettbewerb um den Markt als Innovationstreiber fungieren kann; vgl. Shapiro (2012), S. 361-367.

2.3

Plattformen als Herausforderung für Wettbewerbspolitik

Aufgrund der Skalierbarkeit und der Konzentrationstendenzen birgt die Plattformökonomie vor allem für die Wettbewerbspolitik erhebliche Herausforderungen, die sich aus Markteintrittsbarrieren, Abhängigkeitsverhältnissen und Doppelrollen von Plattformen ergeben.

Markteintrittsbarrieren

Sogar ein vollständiges Monopol kann aus wettbewerbspolitischer Sicht unproblematisch sein, wenn eine disziplinierende Wirkung statt durch Wettbewerb zwischen Unternehmen im Markt, durch einen Wettbewerb *um* den Markt erfolgt.¹⁶ Dies setzt voraus, dass Markteintrittsbarrieren niedrig sind, so dass potenzielle Konkurrenten leicht in den Markt eintreten und sich mit besseren Angeboten gegen etablierte Monopolisten durchsetzen könnten. Konsumenten wären so in der Lage, Alternativangebote zu nutzen, sollte ein Monopolist versuchen, seine Machtstellung zu ihren Lasten z.B. durch überhöhte Preise auszunutzen. Umgekehrt steht und fällt der Erfolg solcher missbräuchlichen Strategien mit der Fähigkeit marktmächtiger Unternehmen, den Wettbewerbsdruck, der sich durch den potenziellen Markteintritt von Konkurrenten ergibt, ausschalten zu können. Daher kommt der Bestreitbarkeit von Marktmacht eine entscheidende Rolle zu und verdienen Verhaltensweisen oder Faktoren, die einer solchen im Wege stehen könnten, besondere Aufmerksamkeit.

Entstehen können Markteintrittsbarrieren beispielsweise durch Skaleneffekte, die es neuen und kleineren Wettbewerbern erheblich erschweren, ein etabliertes Unternehmen zu attackieren. Auch Netzwerkeffekte können einen solchen Effekt haben, da es einem Neueinsteiger gelingen muss, eine kritische Masse von Nutzern zum Wechsel hin zur neuen Plattform zu überzeugen, damit auch diese von Netzwerkeffekten profitieren kann.¹⁷ Gelingt die Koordination hierfür nicht, verbleiben Nutzer auf der etablierten Plattform, auch wenn sie besser gestellt wären, wenn sie in der Gesamtheit wechseln würden. Ebenso kann der fehlende Zugang zu Daten den Marktzutritt erheblich erschweren. Berücksichtigt werden müssen auch die tatsächlichen Verhaltensmuster von Plattformnutzern, die Standardeinstellungen oft unverändert lassen, im Regelfall nur die obers-

ten Suchergebnisse registrieren und selten Multi-Homing betreiben.¹⁸ Einem einfachen Wechsel können auch Nutzungsgebühren für Plattformen im Rahmen von Abonnements oder auch eine auf der Plattform aufgebaute Reputation im Wege stehen. Einem langjährigen Verkäufer mit einem gut und viel bewerteten Profil wird der Wechsel zu einer alternativen Verkaufsplattform, auf der er keinerlei Bewertungshistorie hätte, schwer fallen.

Wirksamer Wettbewerb um den Markt muss jedoch nicht zwangsläufig von kleinen Neueinsteigern ausgehen. Gerade die Geschäftsbereiche der großen Online-Plattformen überlappen sich in vielen Fällen. So konkurrieren Google und Facebook im Werbemarkt, bieten Apple, Amazon und Google Sprachassistenten an und sowohl Apple als auch Amazon betreiben eine Videostreaming-Plattform mit eigenen Produktionen. Auch der Wettbewerbsdruck aus dieser Überschneidung von Geschäftstätigkeit bzw. bereits die Androhung direkter Konkurrenz durch andere, große Plattformen kann möglichem Missbrauch vorbeugen.¹⁹

Abhängigkeit von Plattformen als Gatekeeper

Wenn eine Plattform als Vermittler zwischen Käufern und Verkäufern agiert, dann sind die relevanten Konsumenten nicht nur die Nutzer auf der Käuferseite, sondern dann wird dieser Dienst auch von den Gewerbetunden, die ihre Produkte verkaufen, in Anspruch genommen.²⁰ Dementsprechend sind bei der Suche nach möglichem Missbrauch von Marktmacht die Auswirkungen auf alle Nutzer der Plattform zu berücksichtigen. Das Potenzial zum Missbrauch von Abhängigkeitsverhältnissen ist besonders hoch, wenn Plattformen in ihrer Rolle als Vermittler die Stellung eines „Gatekeepers“ einnehmen, weil Anbieter von Produkten oder Diensten auf den Zugang zur Plattform angewiesen sind, um überhaupt die Teilnehmer auf der anderen Marktseite erreichen zu können.²¹ Wenn keine hinreichenden Ausweichmöglichkeiten existieren, können Gatekeeper überhöhte Preise für den Zugang zur Plattform verlangen.

Die Notwendigkeit, immer alle Marktseiten einer Plattform zu betrachten, ergibt sich auch aus Strategien der asymmetrischen Preissetzung, bei der nur eine Marktseite für die Nutzung der Plattform bezahlen muss. Letztlich subventioniert die Marktseite, die weniger empfindlich auf Preiserhöhungen reagiert, die Teilnehmer der anderen Marktseite.

16 Vgl. Crémer/de Montjoye/Schweitzer (2019), S. 36. Die Theorie der „contestable markets“ geht u.a. zurück auf Baumol (1982).

17 Vgl. ebenso Crémer/de Montjoye/Schweitzer (2019), S. 22ff.

18 Vgl. Scott Morton et al. (2019), S. 6.

19 Vgl. Schweitzer et al. (2018), S. 86f.

20 Vgl. Crémer/de Montjoye/Schweitzer (2019), S. 41.

21 Vgl. Schallbruch et al. (2019), S. 49f.

Klassisches Beispiel hierfür sind werbefinanzierte Medienplattformen, die ihre Gewinne über die Platzierung von Werbeanzeigen auf der eigenen Plattform erzielen.²² Ein werbefinanziertes und daher nutzerseitig kostenloses soziales Netzwerk schließt wettbewerbsschädliche Preisaufschläge auf Seite der Werbekunden deshalb nicht aus. Die so verursachten höheren Werbekosten würden in letzter Konsequenz auch die Preise für die Konsumenten der beworbenen Produkte erhöhen.

Doppelrolle beim Wettbewerb auf der eigenen Plattform

Anbieter von Plattformen sind in der Lage, die Regeln der Interaktion und des Informationsaustausches auf der eigenen Plattform zu bestimmen. Sie definieren in gewisser Weise die Regeln für den Wettbewerb auf der eigenen Plattform.²³ Daraus ergibt sich bei Marktmachtstellungen das Potenzial, diesen im eigenen Interesse zu verfälschen. Ganz besonders deutlich wird dies, wenn sie in einer Doppelrolle agieren und nicht nur als Vermittler auftreten, sondern auch selbst als Teilnehmer auf der eigenen Plattform vertreten sind. Ein Online-Handelsplatz, der ein Matching zwischen Käufern und Verkäufern ermöglicht, aber gleichzeitig eigene Produkte verkauft, kann Anreize zur ungerechtfertigten Bevorteilung des eigenen Angebots haben. Gleiches gilt für einen App Store, dessen Inhaber gleichzeitig eigene Anwendungen entwickelt, die in Konkurrenz zu solchen von Drittanbietern stehen.

Eine Selbstbevorteilung ist nicht per se missbräuchlich und wird in anderen Kontexten auch kaum problematisiert – beispielsweise bei einem Supermarkt, der in seinem Sortiment eigene Produkte besonders exponiert platziert. Zudem besteht für die Plattform ein Zielkonflikt zwischen der Maximierung von Einnahmen durch eine aus Kundensicht möglichst hochwertige Vermittlungsleistung und einer Maximierung der Einnahmen aus dem Verkauf eigener Produkte.²⁴ Allerdings können fehlende Ausweichmöglichkeiten oder mangelnde Transparenz über die Bevorteilung dazu führen, dass ein solches Verhalten zur Verfälschung des Wettbewerbs, zur Verdrängung von Wettbewerbern und zur Übertragung der Marktmacht auf angrenzende Märkte führt.

Letzteres gilt insbesondere, da viele Online-Plattformen versuchen, die eigene Vermittlungsleistung durch komplementäre Funktionalitäten zu erweitern, um so ein reiches „Ökosystem“ zu schaffen. Hierfür gewähren sie z.B. App-Entwicklern, die die Nutzerbasis der etablierten Plattform für eigenes Größenwachstum nutzen wollen, Zugang zu den Schnittstellen der eigenen Plattform. Durch die Kontrolle über die Schnittstellen können Plattformen jedoch im Zweifel erfolgreiche Anwendungen, die im eigenen oder in einem angrenzenden Markt zu ernsthaften Wettbewerbern werden könnten, frühzeitig erkennen und sie daraufhin entweder von der Plattform ausschließen, die entsprechenden Unternehmen aufkaufen oder Funktionen schlicht replizieren.²⁵ Zwar kann es z.B. für Zugangsverweigerungen durchaus legitime Gründe geben, dennoch besteht die Möglichkeit, die eigene Marktstellung auf diese Weise langfristig vor möglicher Konkurrenz und deren Innovationen zu schützen.

Kernpunkte

- Aufgrund von Skalen- und Netzwerkeffekten sowie Verbundvorteilen ergeben sich auf Plattformmärkten häufig marktmächtige Stellungen. Diese sind jedoch nicht per se schädlich, da sie Effizienzvorteile ermöglichen und Ausdruck von Innovationsfähigkeit sein können. Die bloße Tatsache, dass bestimmte Plattformen marktmächtige Stellungen erreicht haben, ist daher keine ausreichende Begründung für wettbewerbspolitische Eingriffe.
- Dennoch gehen Marktmachtstellungen mit erheblichem Missbrauchspotenzial einher, dessen Ausnutzung sich negativ auf Preise, Qualität und Vielfalt der angebotenen Dienste oder Produkte auswirken kann und langfristig einen innovationsschädigenden Effekt haben kann.
- Wettbewerbspolitik steht bei der Verhinderung von Missbrauch vor der Herausforderung, die Bestreitbarkeit von Märkten trotz Markteintrittsbarrieren sicherzustellen, die Ausnutzung von Abhängigkeiten durch Plattformen mit Gatekeeper-Funktion zu verhindern und einen unverfälschten Wettbewerb auf Plattformen sicherzustellen.

22 In der digitalen Welt wird Werbung meist individualisiert auf Basis von Nutzerdaten betrieben. Wer sich an solchen Modellen der Werbefinanzierung stört, muss in Kauf nehmen, dass gänzlich ohne sie eine nutzerseitig kostenlose Bereitstellung solcher Dienste kaum möglich wäre.

23 Vgl. ebenso Crémer/de Montjoye/Schweitzer (2019), S. 60-63.

24 Vgl. Schweitzer et al. (2018), S. 119-121.

25 Vgl. hierzu Khan (2019), S. 1000ff., die vor diesem Hintergrund den Ausschluss des von Twitter entwickelten Videodienstes Vine durch Facebook kritisiert.

3

Mehr Wettbewerb auf Plattformmärkten

Die Rufe nach einem resoluteren wettbewerbspolitischen Vorgehen gegen marktmächtige Online-Plattformen werden immer vehementer. Angesichts des Potenzials zum Missbrauch von Marktmacht auf Plattformmärkten ist eine erhöhte wettbewerbsbehördliche Wachsamkeit allemal angezeigt. Auch unter Wettbewerbsökonominnen und -rechtlern hat sich eine intensive Debatte darüber entwickelt, wie Wettbewerbsbehörden auf digitalen Plattformmärkten agieren sollten. Entsprechende Gutachten wurden im Auftrag von EU-Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager²⁶ und bereits zweimal für das Bundeswirtschaftsministerium²⁷ erstellt. Auch im Vereinigten Königreich²⁸ und in den USA²⁹ haben Expertenkommissionen wettbewerbspolitische Reformvorschläge entwickelt.

Das vorangehende Kapitel hat gezeigt, dass es gute Gründe dafür gibt, sich bei wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen nicht von diffusen Gefühlen und politischen Stimmungen leiten zu lassen, sondern genau zu untersuchen, ob eine Wettbewerbsbeschädigung vorliegt bzw. worin der Schaden für Verbraucher liegt. Die Abgrenzung zwischen missbräuchlichen Verhaltensweisen und legitimem Leistungswettbewerb, der sich effizienzsteigernd auswirkt und damit letztlich dem Konsumenten dient, ist komplex. Dies wird insbesondere bei der Verdrängung von Wettbewerbern deutlich: Unter Wettbewerbsbedingungen ist diese als Ausdruck der Fähigkeit effizienterer Unternehmen, sich gegen die Konkurrenz durchzusetzen, ja gerade erwünscht. Der Grat zwischen dem Schutz funktionierender Wettbewerbs und dem Schutz einzelner Wettbewerber vor selbigem ist hier besonders schmal.

Unternehmen, die allein mit wettbewerbslichen Mitteln eine marktmächtige Stellung erlangt haben, dafür zu bestrafen, dass sie besser als ihre Konkurrenten waren, hätte fatale Auswirkungen auf Wettbewerb und Innovation. Gleichwohl kann es geboten sein, gerade solche Unternehmen im Auge zu behalten, denn es ist keineswegs sichergestellt, dass sie ihre Innovationskraft angesichts der gewonnenen Monopolstellung in der Zukunft behalten. Unter Umständen ist es für sie attraktiver, ihre Vormachtstellung durch missbräuchliche Verhaltensweisen zu sichern. Vor dem Hintergrund der oftmals ambivalenten Wettbewerbswirkungen unternehmerischer Strategien sollten

Eingriffe deshalb darauf abzielen, die Bestreitbarkeit von Märkten sicherzustellen und Wettbewerbskräfte so weit wie möglich zur Entfaltung kommen zu lassen. Ebenso gilt es, die individuelle Entscheidungsfreiheit und Souveränität von Konsumenten zu schützen und tatsächlichen Missbrauch durch angemessene Maßnahmen konsequent zu unterbinden.

Im Folgenden wird unter diesen Prämissen untersucht, wie Wettbewerbsbehörden den Herausforderungen der Plattformökonomie wirksam begegnen können. Die zentralen Handlungsfelder sind dabei die Missbrauchsaufsicht, im Zuge derer der Missbrauch einer tatsächlich vorhandenen Marktmachtstellung unterbunden werden soll, und die Fusionskontrolle, die durch die Untersagung wettbewerbsbeschädigender Unternehmenszusammenschlüsse das Entstehen von Marktmacht verhindern soll. Das Kartellverbot als drittes Standbein der Wettbewerbspolitik, welches Preisabsprachen und andere wettbewerbsbeschädigende Vereinbarungen zwischen Unternehmen untersagt, steht hingegen nicht im Fokus dieses Kapitels.

3.1 Stärkung der Missbrauchsaufsicht

Eine Übersicht über die zahlreichen Verfahren gegen Plattformunternehmen zeigt, dass die Wettbewerbsbehüter in Deutschland und Europa in den letzten Jahren alles andere als untätig waren (siehe Box 1). Auch in den USA haben das Department of Justice und die Federal Trade Commission mittlerweile begonnen, in mehreren Untersuchungen die Geschäftspraktiken von Google, Amazon, Apple und Facebook ins Visier zu nehmen.³⁰

Den Handlungsrahmen der Missbrauchsaufsicht bestimmt auf europäischer Ebene die offene Generalklausel des Art. 102 AEUV, nach der missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung im Binnenmarkt untersagt ist. Die Anwendung obliegt dabei auch den nationalen Wettbewerbsbehörden, zudem können EU-Mitgliedstaaten darüber hinausgehende, strengere Vorschriften erlassen. Ein Beispiel hierfür ist das Verbot des Missbrauchs relativer Marktmacht in § 20 des deutschen Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Überdies hat der deutsche Gesetzgeber im Rahmen der 9. GWB-Novelle bereits im Jahr 2016 auf einige Herausforderungen der Plattformökonomie reagiert und in § 18 Abs. 2a GWB ausdrücklich festgestellt, dass ein Markt auch bei unentgeltlichen Leistungen vorliegen kann. Ebenso wurde in § 18 Abs. 3a

26 Vgl. Crémer/de Montjoye/Schweitzer (2019).

27 Vgl. Schweitzer et al. (2018) mit einem Gutachten zur Missbrauchsaufsicht und den Bericht der Wettbewerbskommission 4.0 (Schallbruch et al., 2019).

28 Vgl. Furman (2019).

29 Vgl. Scott Morton et al. (2019).

30 Siehe www.forbes.com vom 9.9.2019: „Breaking Up Big Tech: Facebook, Google Now Face 4 Separate Antitrust Investigations“.

GWB verankert, dass bei der Feststellung von Marktmacht auf mehrseitigen Märkten u.a. direkte und indirekte Netzwerkeffekte, Möglichkeiten zu Multi-Homing und Wechselaufwand, der Zugang zu wettbewerbsrelevanten Daten sowie innovationsgetriebener Wettbewerbsdruck berücksichtigt werden sollen. Eine erneute GWB-Novelle mit weitreichenden Änderungen steht unmittelbar bevor.³¹

Feststellung von Marktmacht

Voraussetzung für die Ahndung missbräuchlichen Verhaltens ist zunächst die Feststellung einer Marktmachtstellung. Auf diese Weise soll ermittelt werden, ob die Handlungen eines Unternehmens noch hinreichend durch Wettbewerb kontrolliert werden. Dies kann auch bei Unternehmen mit erheblicher Größe noch der Fall sein. Nach § 18 Abs. 4 GWB wird Marktmacht ab einem Marktanteil von 40 Prozent vermutet.

Die für die Ermittlung von Marktanteilen erforderliche Abgrenzung relevanter Märkte ist schon in traditionellen Märkten, beispielsweise bei der Festlegung des geographisch relevanten Marktes, keine leichte Aufgabe. Bei digitalen Plattformen gilt dies umso mehr, u.a. da Produkte stark individualisiert sind, mehrere Marktseiten berücksichtigt werden müssen und Marktgrenzen zunehmend verschwimmen.³² So wird zwar regelmäßig auf den Marktanteil Googles an allgemeinen Suchmaschinen in Höhe von über 90 Prozent als Nachweis eines Monopols verwiesen. Allerdings ist es nicht völlig abwegig zu argumentieren, dass Google auch in Konkurrenz zu spezifischen Suchmaschinen steht, wie Hotelpreisvergleichen oder Online-Marktplätzen, und der Marktanteil an allgemeiner Onlinesuche das Ausmaß der Marktmacht demnach überzeichnet.³³ Ebenso kann sich eine wettbewerbliche Kontrolle durch Wettbewerb um den Markt – also durch den potenziellen Eintritt von Wettbewerbern – nicht in Marktanteilen niederschlagen. Andererseits besteht bei einer ausschließlichen Betrachtung von Einzelmärkten die Gefahr, die Marktmacht von Plattformen zu unterschätzen, wenn diese als Ökosystem eine enorme Vielzahl von Dienstleistungen anbieten und die Möglichkeiten des Wechsels für Nutzer stark einschränken können. Es ist daher wenig sinnvoll, Marktmacht im Bereich digitaler Plattformen allein an Marktanteilen festmachen zu wollen.

Zweifel daran, dass die global agierenden Plattformen im Fokus der Debatte über Marktmacht verfügen, bestehen un-

geachtet dessen kaum und standen auch entsprechenden Verfahren nicht im Weg. Auch ein gänzlicher Verzicht auf die Marktmachtprüfung im Rahmen der Missbrauchsaufsicht ist abzulehnen, da sie letztlich verhindert, dass anstelle von Marktmacht bloße Größe geahndet wird, deren wahrgenommenes Ausmaß in nicht unerheblichem Maße von medialer und politischer Stimmungslage beeinflusst sein dürfte. Vielmehr ist eine Einzelfallbetrachtung erforderlich, die alle Möglichkeiten berücksichtigt, die dominanten Unternehmen zum Schutz der eigenen Stellung zur Verfügung stehen.³⁴

Zur Rechtssicherheit beitragen kann die im Referentenentwurf zur 10. GWB-Novelle vorgesehene Einführung von Intermediationsmacht, die neben die bestehende Nachfrage- und Angebotsmacht treten würde.³⁵ Demnach könnten Unternehmen explizit nicht nur als Nachfrager oder Anbieter von Produkten und Dienstleistungen, sondern auch als Vermittler marktbeherrschend sein.

Das deutsche Wettbewerbsrecht kennt zudem auch relative Marktmacht, die nicht den Markt als Ganzes betrachtet, sondern schon vorliegen kann, wenn ein Unternehmen als Nachfrager oder Anbieter von einem anderen Unternehmen abhängig ist und über keine „ausreichende und zumutbare“ Ausweichmöglichkeit verfügt. Missbrauch von relativer Marktmacht ist gemäß § 20 Abs. 1 GWB bislang allerdings nur gegenüber abhängigen kleinen oder mittelständigen Unternehmen möglich. In der GWB-Novelle ebenso enthalten ist die Streichung dieser Begrenzung.³⁶ Damit würde der Tatsache Rechnung getragen, dass auch größere Unternehmen schnell in eine Abhängigkeit von Plattformen kommen können, wenn diese über eine Gatekeeper-Stellung verfügen.

Verhaltensregeln für Plattformen?

Der Fokus des europäischen Wettbewerbsrechts liegt auf offenen Generalklauseln, die einzelne Verhaltensweisen nicht von vornherein untersagen.³⁷ Dadurch besteht zwar grundsätzlich die Möglichkeit, flexibel auf neuartige Formen des Missbrauchs zu reagieren. Gleichzeitig aber müssen Kartellbehörden in der Regel den Nachweis einer Marktmachtstellung erbringen und vor allem eine wettbewerbsschädigende Wirkung von missbräuchlichen Verhaltensweisen belegen, was meist nur in aufwendigen und langwierigen Verfahren zu bewerkstelligen ist.

31 Alle weiteren Nennungen der 10. GWB-Novelle beziehen sich auf den Referentenentwurf GWB-E mit Stand vom 7.10.2019.

32 Vgl. Schweitzer et al. (2018), S. 30-39. EU-Wettbewerbskommissarin Vestager hat im Lichte der Veränderungen durch die Digitalisierung bereits eine Überarbeitung der aus dem Jahr 1997 stammenden Mitteilung über die Definition des relevanten Marktes angekündigt, siehe Rede von Margrethe Vestager am 9.12.2019: „Defining markets in a new age“.

33 Vgl. Haucap/Heimeshoff (2018), S. 86f.

34 Vgl. Crémer/de Montjoye/Schweitzer (2019), S. 48ff.

35 Vgl. Schweitzer et al. (2018), S.66-77, ausführlich zum Konzept der Intermediationsmacht.

36 Vgl. Schweitzer et al. (2018), S. 58f.

37 Vgl. Schallbruch et al. (2019), S. 24ff.

Box 1:

Ausgewählte Untersuchungen und Verfahren des Bundeskartellamts und der EU-Kommission im Bereich von Online-Plattformen

2010 – 2013 HRS

Das Bundeskartellamt untersagt „weite“ Bestpreisklauseln der Hotelplattform HRS, mit denen Hotels untersagt wird, auf anderen Vertriebswegen außerhalb der Plattform günstigere Konditionen anzubieten.

Begründung: Verhinderung von Wettbewerb zwischen Buchungsportalen für Hotels.

Ein ähnlich gelagertes Verfahren gegen Bestpreisklauseln auf dem Amazon Marketplace wurde 2013 eingestellt, nachdem Amazon angekündigt hatte, derartige Klauseln aufzugeben.

2013 – 2015 Booking

Das Bundeskartellamt untersagt „enge“ Bestpreisklauseln der Hotelplattform Booking, die es Hotels zwar erlauben, auf anderen Plattformen niedrigere Preise anzubieten, allerdings nicht auf der eigenen Hotelseite.

Begründung: Missbräuchliche Behinderung von Wettbewerb zwischen Plattformen und Hotels, die eigene Vertriebswege verfolgen.

Nach einer Klage von Booking hat das OLG Düsseldorf allerdings entschieden, dass „enge“ Bestpreisklauseln zulässig seien, da Hotels andernfalls durch provisionsfreie Buchungen auf der eigenen Webseite Plattformen umgehen könnten, obwohl sie deren Vermittlungsleistung in Anspruch nähmen. Gegen dieses Urteil hat das Bundeskartellamt im Juni 2019 eine Nichtzulassungsbeschwerde eingelegt.

2010 – 2017 Google (Shopping)

Die Europäische Kommission untersagt die bevorzugte Platzierung des Google-eigenen Preisvergleichsdiensts bei Google-Suchergebnissen wie auch die benachteiligte Platzierung konkurrierender Dienste.

Begründung: Missbräuchliche Übertragung bestehender Marktmachtstellung im Bereich der allgemeinen Suche auf den Bereich des Preisvergleichsdiensts. Über die Lenkung des Online-Verkehrs sei eine wettbewerbswidrige Verdrängung von Wettbewerbern erwirkt worden, infolge derer die Wahrscheinlichkeit verringert worden sei, dass Nutzer den für sie passenden Preisvergleich finden.

2014 – 2017 CTS-Eventim

Das Bundeskartellamt untersagt die Verwendung von Exklusivvereinbarungen der Ticketing-Plattform CTS Eventim mit Event-Veranstaltern, die vorsehen, dass deren Tickets vollständig oder zu großem Teil über CTS Eventim vertrieben werden. Vertragspartnern der CTS Eventim muss bei einer Vertragsdauer von mehr als zwei Jahren künftig die Möglichkeit eingeräumt werden, mindestens 20 Prozent ihrer Tickets über andere Ticketsysteme zu vertreiben.

Begründung: Missbräuchliche Verhinderung von Wettbewerb durch konkurrierende Ticketvertriebssysteme.

2015 – 2018 Google (Android)

Die Europäische Kommission untersagt Google folgende Lizenzierungspraktiken gegenüber Herstellern von Mobilgeräten mit dem Android-Betriebssystem: verpflichtende Kopplung der Google-Apps Search und Chrome mit dem PlayStore, die Gewährung von Zahlungen an Hersteller für die Exklusivinstallation der Google-Suche sowie die Hinderung an der Entwicklung und des Vertriebs von Geräten, die auf konkurrierenden, nicht von Google autorisierten Android-Betriebssystemen beruhen.

Begründung: Missbräuchliche Behinderung des Wettbewerbs durch konkurrierende Suchmaschinen, Browser und Android-Betriebssysteme.

2018 Sektoruntersuchung Vergleichsportale

Sektoruntersuchung von Online-Vergleichsportalen im Hinblick auf verbraucherrechtliche Verstöße.

Ergebnis: Das Bundeskartellamt kritisiert fehlende Aufklärung darüber, wie Suchergebnisse und Empfehlungen zu Stande kommen sowie die teilweise geringe Marktabdeckung der Portale.

2016 – 2019 Facebook

Das Bundeskartellamt bewertet das Zusammenführen von Nutzerdaten, die auf zugehörigen Diensten (Instagram und WhatsApp) oder unabhängigen Drittseiten gesammelt wurden, mit dem Facebook-Profil als missbräuchlich und fordert vom Unternehmen, hierfür in Zukunft eine gesonderte Einwilligung einzuholen.

Begründung: Das Bundeskartellamt sieht in der Datenverarbeitung einen Marktmachtmissbrauch, da Nutzer des sozialen Netzwerks keine nennenswerte Alternative zu Facebook hätten und ihre gemäß DSGVO erforderliche Einwilligung in eine derart umfassende Datenauswertung daher nicht freiwillig erfolgt sein könne.

Das OLG Düsseldorf hat jedoch eine aufschiebende Wirkung dieses Beschlusses angeordnet und ernstliche Zweifel daran geäußert, dass in der möglichen Verletzung von Datenschutzbestimmungen ein Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht vorliegt, da eine Kausalität zwischen Marktmacht und Datenverarbeitung nicht nachgewiesen worden sei (beispielsweise durch Ermittlung, welche Datenschutzbedingungen sich unter Wettbewerb ergeben hätten).

2016 – 2019 Google (Werbung)

Die Europäische Kommission untersagt restriktive Vereinbarungen zwischen Google und Webseiten Dritter (z.B. Zeitungen oder Reiseportale), mit denen Google bei der Vermittlung von Werbeanzeigen für Suchmaschinen auf diesen Drittseiten eine Bevorteilung der eigenen Anzeigen gegenüber anderen Vermittlern von Suchmaschinenwerbung erreicht.

Begründung: Missbräuchliche Behinderung von Wettbewerb durch konkurrierende Vermittlungsdienste von Suchmaschinenwerbung, die ihre Werbeanzeigen nicht auf diesen Seiten platzieren konnten.

2018 – 2019 Amazon

Das Bundeskartellamt untersucht im Rahmen eines Missbrauchsverfahrens die Geschäftsbedingungen und Verhaltensweisen von Amazon gegenüber Händlern auf der Plattform.

Ergebnis: Einstellung des Verfahrens im Gegenzug für die Zusage, Veränderungen der Geschäftsbedingungen gegenüber Händlern vorzunehmen, u.a. Ausschluss sofortiger Kündigung und Einräumung der Möglichkeit, sich bei Streitfragen an nationale Gerichte zu wenden.

Seit 2018 Sektoruntersuchung Online-Werbung

Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts zu Strukturen des Online-Werbemarkts insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob einige zentrale Anbieter geschlossene Systeme darstellen, die Informationsmöglichkeiten und Entscheidungsfreiheiten von Werbetreibenden einschränken.

Seit 2019 Sektoruntersuchung Nutzerbewertungen

Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts hinsichtlich Verbraucherrechtsverstößen bei Nutzerbewertungen auf digitalen Portalen, u.a. im Hinblick darauf, ob eine Beeinflussung von Kaufentscheidungen durch gefälschte Bewertungen vorliegt.

Dementsprechend fällt bei den bisherigen Missbrauchsuntersuchungen die lange Verfahrensdauer auf. Das in diesem Zusammenhang oft zitierte Verfahren der EU-Kommission zu Google Shopping, das ganze sieben Jahre währte und gegen das nach wie vor eine Klage von Google vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig ist, mag in dieser Hinsicht ein Ausreißer nach oben sein (vgl. Box 1). Dennoch erstreckt sich die Dauer von Missbrauchsuntersuchungen üblicherweise über Jahre, was auf schnelllebigen Digitalmärkten einer Ewigkeit gleichkommt. Im schlimmsten Fall können dominante Player in diesem Zeitraum kaum mehr umkehrbare Tatsachen schaffen und etwaige nachgelagerte Geldstrafen dann billigend in Kauf nehmen. So wies etwa EU-Wettbewerbskommissarin Vestager darauf hin, dass die Verfahren gegen Google nicht zu einer Belebung des Wettbewerbs auf den betroffenen Märkten geführt hätten.³⁸

Um die Durchsetzungsfähigkeit der Missbrauchsaufsicht zu erhöhen, wird derzeit eine Abkehr von der bisherigen Herangehensweise erwogen: Bestimmte potenziell missbräuchliche Verhaltensweisen von marktmächtigen Online-Plattformen könnten grundsätzlich untersagt werden, solange sich keine wettbewerbsfördernden Effekte ergeben.³⁹ In der Folge müssten Wettbewerbsbehörden nicht mehr den Nachweis einer Schädigung erbringen, sondern Plattformen dürften sich nur in entsprechender Weise verhalten, wenn sie wettbewerbsfördernde Auswirkungen ihres Handelns nachweisen können.

Durch eine solche Umkehr der Beweislast könnte wettbewerbschädigendes Verhalten schneller und effektiver unterbunden werden. Allerdings steigt zugleich die Gefahr, eigentlich unproblematische unternehmerische Strategien unnötigerweise zu verhindern. Ebenso bedingen mögliche Verhaltensvorgaben unweigerlich auch einen erhöhten Kontrollaufwand. Umso entscheidender ist es, für derartige Aufsicht einen möglichst zielgenauen Adressatenkreis zu finden und sie nur bei Verhaltensweisen anzuwenden, bei denen eine Wettbewerbschädigung wahrscheinlich ist und die Kosten eines Nichteingreifens hoch wären. In diese grundsätzliche Richtung scheint auch die 10. GWB-Novelle zu gehen, da der Referentenentwurf einen neu zu schaffenden § 19a GWB-E umfasst. Dieser würde dem Bundeskartellamt die Möglichkeit einräumen, Plattformen, für die es eine „überragende marktübergreifende Bedeutung für den

Wettbewerb“ festgestellt hat, bestimmte Verhaltensweisen zu untersagen. Verboten könnte es dann u.a. die Selbstbegünstigung sowie die Behinderung von Wettbewerbern in Märkten, in denen die Plattform noch keine Marktmacht hat (siehe hierzu jeweils im Folgenden) oder das Erschweren von Datenportabilität (siehe hierzu Kapitel 3.2) und Interoperabilität (Kapitel 3.4).

Selbstbegünstigung

Aus der Doppelrolle vieler Plattformen als Vermittler und Regelssetzer auf der einen Seite und als Teilnehmer auf der eigenen Plattform auf der anderen Seite ergibt sich erhebliches Potenzial, durch Bevorteilung eigener Dienste oder Produkte eine wettbewerbschädigende Verdrängung von Wettbewerbern in angrenzenden bzw. komplementären Märkten zu erreichen. Richtungsweisend in diesem Zusammenhang ist das Google-Shopping-Verfahren der Europäischen Kommission (siehe Box 1).

Im Bereich digitaler Plattformen entwickeln sich Märkte mit hoher Geschwindigkeit und die Verdrängung von Wettbewerbern kann zu nachhaltigen Schäden und kaum mehr umkehrbaren Marktmachtstellungen führen. Gleichzeitig ist der Nachweis einer tatsächlichen Verdrängungswirkung mit großem Aufwand verbunden. Daher erscheint es sinnvoll und gerechtfertigt, bestimmten marktmächtigen Online-Plattformen die Selbstbegünstigung vorbehaltlich einer sachlichen Rechtfertigung zu untersagen.⁴⁰ Die Schwere eines solchen generellen Verbots erscheint insofern gering, da die Unternehmen ja weiterhin als Wettbewerber auf der eigenen Plattform auftreten, wenn dies in einem fairen Leistungswettbewerb geschieht. Die Weiterentwicklung des eigenen Geschäftsmodells von reinen Vermittlungsplattformen hin zu kombinierten Inhaltenanbietern (z.B. reine Suchmaschine Google hin zu Google Maps, Calendar, etc.) bleibt ihnen somit weiterhin offen.

Freilich dürften sich in der Praxis nicht unerhebliche Probleme an anderer Stelle ergeben, denn die Feststellung, welches Verhalten beispielsweise beim Ranking von Suchergebnissen oder bei Kaufvorschlägen eine Selbstbegünstigung darstellt, ist alles andere als trivial.⁴¹ Hierin ist aber wohl ein notwendiges Übel zu sehen, wenn man die derzei-

38 Siehe www.faz.net vom 14.4.2019: „Vestager greift Google & Co. scharf an“.

39 Vgl. Crémer/de Montjoye/Schweitzer (2019), S. 50ff., und Schallbruch et al. (2019), S. 50-57.

40 Vgl. Schallbruch et al. (2019), S. 53f. Von weitreichenderen Auflagen wie generellen Diskriminierungsverboten oder Neutralitätspflichten sollte hingegen abgesehen werden. Diese würden legitime unternehmerische Differenzierung zu stark einschränken und eine behördliche Kontrolle „neutralen“ Verhaltens wäre angesichts des fehlenden, objektiven Vergleichsmaßstabs und des wesentlich umfassenderen Verbotsbegriffs kaum realisierbar. Vgl. ausführlich hierzu Kronberger Kreis (2017), S. 32-37.

41 Dies verdeutlicht auch der Google-Shopping-Fall der Europäischen Kommission, deren Beschluss mit der Auflage verbunden war, die bevorzugte Platzierung des eigenen Dienstes binnen 90 Tagen abzuschalten. Dem leistet Google Folge, in dem es die Platzierung in den Suchlisten nun über eine Versteigerung festlegt. Im Rahmen einer Versteigerung „an sich selbst“, bei dem für Google im Gegensatz zu seinen Wettbewerbern keinerlei reale Kosten entstehen, könnten Möglichkeiten zur Selbstbegünstigung jedoch bestehen bleiben. Siehe hierzu www.wiwo.de vom 30.7.2018: „Wie Google die EU-Kommission vorführt“.

tige Lage der Beweislast ändern möchte, die zur Folge hat, dass bei der Feststellung eines Missbrauchs durch Selbstbevorzugung die eigentlich zu verhindernde Verdrängung schon längst eingetreten ist.

Multi-Homing und Plattformwechsel

Um die Bestreitbarkeit von Plattformmärkten zu erhöhen, sollten vor allem unternehmerische Verhaltensweisen unterbunden werden, die eindeutig und ausschließlich darauf abzielen, Wettbewerber zu behindern, indem Nutzern eine parallele Nutzung von verschiedenen Plattformen (Multi-Homing) oder der Plattformwechsel erschwert wird.⁴² Zwar kann sich eine Behinderung des Plattformwechsels schon aus legitimen Maßnahmen zur Steigerung der Kundenbindung, wie beispielsweise Abonnements ergeben, die zumal für Konsumenten vorteilhaft sein können. Dennoch kann bei Verhaltensweisen, die auf die aktive Behinderung von Nutzern beim Wechsel von Plattformen hinauslaufen, ein wettbewerbsschädigender Effekt mit großer Sicherheit angenommen werden und eine grundsätzliche Untersagung daher angemessen sein.

Ein Beispiel ist das mittlerweile eingestellte Programm „Hell“ von Uber, das Fahrer, die gleichzeitig auch für den Konkurrenten Lyft fahren wollten, über gefälschte Lyft-Accounts gezielt identifizierte und ihnen dann Anreize bieten sollte, nur für Uber tätig zu sein.⁴³ Auch die kürzlich öffentlich gewordenen Vorwürfe gegenüber Facebook durch das Unternehmen Snapchat – ein konkurrierendes soziales Netzwerk – könnten entsprechend bewertet werden, sofern sie zutreffen.⁴⁴ So sollen Vertreter von Instagram, das zu Facebook gehört, Druck auf prominente Nutzer ausgeübt haben, keine Verlinkungen mehr zu Snapchat in ihren Profilen vorzunehmen.

Die Behinderung von Multi-Homing und Plattformwechseln eignet sich nicht zuletzt dazu, ein sogenanntes Tipping oder Umkippen eines wettbewerblichen Marktes in ein Monopol zu begünstigen. Daher könnte erwogen werden, derartige Verhaltensweisen unabhängig vom Vorliegen einer Marktmachtstellung im betreffenden Markt zu unterbinden.⁴⁵

Durch ein frühzeitiges Eingreifen ließe sich die Entstehung von Monopolstellungen, die, wenn sie einmal entstanden sind, typischerweise extrem langlebig sind, möglicherweise besser verhindern. So könnte auch der Markteintritt von in bestimmten Bereichen marktmächtigen Plattformen in Märkte, auf denen sie bislang noch nicht tätig waren, strenger kontrolliert werden, da dann eine Wettbewerbsschädigung unabhängig von der im neuen Marktsegment noch nicht gegebenen Marktmacht beurteilt werden könnte.

Verlustpreisstrategien

Besondere Aufmerksamkeit ist in jüngster Zeit dem Vorwurf zuteilgeworden, dass sich Plattformen missbräuchlicher Verlustpreisstrategien zur Ausweitung bestehender Marktmacht bedienen.⁴⁶ Hiermit werden Unternehmensstrategien bezeichnet, die darauf abzielen, Wettbewerber durch Preissetzung unter den eigenen Kosten aus dem Markt zu verdrängen und dann die kurzfristig erlittenen Verluste durch langfristig höhere Monopolgewinne auszugleichen. Digitalplattformen wird vorgeworfen, unter Ausnutzung ihrer Größe und überlegenen Finanzkraft derartige Strategien anzuwenden und sich so Zutritt zu neuen Märkten zu verschaffen. Kritiker sehen deshalb zum Beispiel im Programm Amazon Prime, das für einen Jahresbeitrag u.a. die kostenlose und zeitnahe Lieferung von durch Amazon verkaufte oder versandte Produkte bietet, ein für das Unternehmen verlustträchtiges Angebot, mit dem Wettbewerber aus dem Markt gedrängt werden sollen.⁴⁷

Die alleinige Tatsache, dass bestehende Konkurrenten vom Markt verschwinden, kann jedoch genauso gut Ergebnis eines legitimen Leistungswettbewerbs sein und die Aussichten auf einen zweifelsfreien Nachweis von Verlustpreisstrategien ist meist gering. Ebenso kann es legitime Gründe für Preise unter Kostenniveau geben. Auf mehrseitigen Plattformen können sogar Nullpreise Ergebnis wettbewerbskonformer asymmetrischer Preissetzung sein.⁴⁸ Entscheidender ist daher, dass der Erfolg solcher Unternehmensstrategien von der Möglichkeit abhängt, nach Verdrängung der Wettbewerber wirklich langfristig höhere Preise durchzusetzen. Eine mögliche Interpretation

42 Weiterhin kommt der Möglichkeit für Nutzer, ihre Daten zu konkurrierenden Anbietern mitzunehmen, eine entscheidende Bedeutung bei der Förderung von Plattformwechseln und Multi-Homing zu. Siehe hierzu Abschnitt 3.2.

43 Vgl. Anchustegui/Nowag (2017), S. 3.

44 Siehe hierzu www.wsj.com vom 24.9.2019: „Snap Detailed Facebook's Aggressive Tactics in 'Project Voldemort' Dossier“.

45 Vgl. für eine eingehendere Beschreibung Schweitzer et al. (2018), S. 59-63.

46 Auslöser dieser Debatte war ein vielbeachteter Artikel der damaligen Jura-Studentin Lina Khan (2017), die vor allem Geschäftspraktiken von Amazon als missbräuchliche Verlustpreisstrategie kritisierte. So habe Amazon nach einem erfolglosen Versuch, den Online-Händler für Baby-Produkte Quidsi zu übernehmen, die Preise für eigene Konkurrenzprodukte drastisch gesenkt, so Quidsi zur Einwilligung in die Übernahme gezwungen und die Preise anschließend wieder erhöht.

47 Vgl. Khan (2017), S. 750-753.

48 Vgl. Schweitzer et al. (2018), S. 112. Weitere Gründe können insbesondere das Verfolgen einer Wachstumsstrategie, um langfristig Skaleneffekte zu erzielen, oder der Abverkauf von Restbeständen sein.

der chronischen Schwierigkeiten des Unternehmens Uber, aus der Verlustzone herauszukommen, ist vor diesem Hintergrund, dass die Existenz zahlreicher Wettbewerber im Bereich der Personenbeförderung (z.B. Lyft, ViaVan) die Durchsetzung erhöhter Preise zum Ausgleich anfänglicher Verluste schlicht ausschließt.⁴⁹ Deshalb erscheint es sinnvoller, die Erfolgsaussichten von Preisunterbietungsstrategien über die Verringerung möglicher Markteintrittsbarrieren und die Vereitelung von Praktiken, die Multi-Homing und Plattformwechsel verhindern, von vornherein zu verringern.

Kopplungsstrategien

Aus wettbewerblicher Sicht problematisch kann auch die Kopplung oder Bündelung verschiedener Dienste sein, wenn sie eine wettbewerbsschädigende Übertragung eigener Marktmacht und existierender Netzwerkeffekte auf neue Märkte bedeutet.⁵⁰ Die Ausdehnung einer Marktmachtstellung auf angrenzende Märkte im Rahmen von Kopplungsstrategien ist dabei im Bezug auf Plattformunternehmen schon sanktioniert worden, beispielsweise im Google Android-Verfahren (siehe Box 1).

Auch in solch einem Fall ist die Abgrenzung missbräuchlichen Verhaltens jedoch komplex. Der Eintritt in neue Märkte an sich ist grundsätzlich eine legitime unternehmerische Entscheidung zur Diversifizierung, die zu einer Intensivierung des Wettbewerbs im betreffenden Markt führen kann. Eine dabei erfolgende Integration oder Kopplung verschiedener Dienste kann durchaus im Sinne des Konsumenten sein, wenn sich Qualitätssteigerungen ergeben oder Vorteile daraus erwachsen, mehrere Dienste nahtlos aus einer Hand zu beziehen. Angesichts dieser ambivalenten Auswirkungen spricht vieles dafür, derartige Konstellationen im Einzelfall zu bewerten. Als Faustregel könnte gelten, dass wettbewerbliche Kontrolle vor allem dann energisch sein sollte, wenn von der Kopplung von Diensten geringe Effizienzvorteile ausgehen.⁵¹ Denkbar wäre dies z.B., wenn auf marktmächtigen Plattformen eine kostenlose Zugabe von weiteren, nicht unmittelbar zusammenhängenden Produkten oder Diensten erfolgt, bei denen z.B. Verbundvorteile eine geringe Rolle spielen. Dort, wo mit einer Kopplung Effizienzvorteile einhergehen, sollte wiederum der Fokus auf der Sicherung der Bestreitbarkeit der Marktmachtpositionen liegen.

3.2

Daten als Wettbewerbsfaktor

Datenbasierte Produkte und Dienstleistungen stellen den Kern des Geschäftsmodells vieler Online-Plattformen dar. Rechtskonforme Datensammlung und -auswertung ist per se alles andere als verwerflich, denn sie ermöglicht Qualitätssteigerungen, beispielsweise wenn Dienste wesentlich individueller auf Kundenbedürfnisse zugeschnitten werden können, Effizienzsteigerungen – z.B. durch schnellere Fehlererkennung in der Produktion – und neue Innovationen, wie die Entwicklung von Sprachassistenten, die auf künstlicher Intelligenz beruhen.

Es existieren vielfältige Formen von Daten sowie zahlreiche Erhebungs- und Verwendungsarten, so dass eine eindeutige, konzeptionell klar abgegrenzte Definition kaum möglich ist.⁵² Für die folgende Diskussion mag es jedoch genügen, Daten als Informationen zu betrachten, die aus der Beobachtung von Nutzern oder Maschinen gewonnen bzw. von diesen zur Verfügung gestellt werden oder durch Analyseverfahren aus bereits vorhandenen Daten gewonnen werden.

Im Gegensatz zu herkömmlichen Produktionsinputs können Daten gleichzeitig von verschiedenen Marktteilnehmern genutzt werden. Als ökonomisches Gut zeichnen sie sich daher durch Nicht-Rivalität im Konsum aus. Dementsprechend kann ein Unternehmen die Daten, die es Wettbewerbern zur Verfügung stellt, trotzdem selbst weiter nutzen. Für sich genommen spräche dies dafür, eine größtmögliche Verfügbarkeit von Daten zu bewirken, um so vielen Marktteilnehmern wie möglich die gewinnbringende Verwendung von Daten zu ermöglichen. Demgegenüber sind jedoch zwingend weitere Zieldimensionen zu stellen, wie der Schutz von Geschäftsgeheimnissen, die Sicherung von Privatsphäre und Datenschutz bei personenbezogenen Daten oder die Wahrung von Investitionsanreizen für die Erhebung von Daten und die Entwicklung von Datenanalyseverfahren.⁵³

Der fehlende Zugang zu Daten, die exklusiv bei einem Unternehmen anfallen, kann aus wettbewerbsspolitischer Sicht problematisch sein und für Wettbewerber eine erhebliche Markteintrittsbarriere darstellen. Denkbar sind verschiedene Konstellationen.⁵⁴ Erstens kann für die Entwicklung von

49 Siehe hierzu das Interview mit Mike Isaac auf www.nytimes.com von 29.8. 2019: „Why Uber Still Can't Make a Profit“.

50 Vgl. hierzu auch Eisenmann/Parker/Van Alstyne (2006), S. 8ff., die entsprechende Strategien von Plattformen als „Envelopment“ bezeichnen.

51 Vgl. Crémer/de Montjoye/Schweitzer (2019), S. 65.

52 Vgl. Crémer/de Montjoye/Schweitzer (2019), S. 24-29, für eine ausführlichere Diskussion der Heterogenität von Daten. Die wachsende wettbewerbliche Bedeutung von Daten ist im Übrigen längst nicht nur auf Plattformen begrenzt, sondern betrifft in zunehmendem Ausmaß auch herkömmliche Geschäftsmodelle und Wirtschaftsbereiche.

53 Vgl. Crémer/de Montjoye/Schweitzer (2019), S. 76f.

54 Vgl. Crémer/de Montjoye/Schweitzer (2019), S. 75f., für eine ausführlichere Beschreibung möglicher Konstellationen.

Abbildung 4: Die GAFUA-Unternehmen (nicht nur) als Datenkrake

Zeichnung: Andrew Rae.



Konkurrenz- oder Komplementärangeboten der Zugang zur individuellen Datenhistorie eines Nutzers bzw. einer Maschine erforderlich sein. Zweitens kann mit demselben Ziel auch der Zugang zu aggregierten Daten einer Vielzahl von Nutzern oder Maschinen nötig sein, z.B. bei der Vorhersage von möglichen Störungen einer Maschine. Drittens können große und aggregierte Datensätze für mit der bisherigen Verwendung überhaupt nicht zusammenhängende Zwecke von Bedeutung sein, beispielsweise als Trainingsdaten für Algorithmen.

Einfache Formeln wie „je mehr Daten, desto mehr Marktmacht“ oder „je mehr Offenlegung, desto mehr Wettbewerb“

werden der Heterogenität von Daten und ihrer Verwendung jedoch nicht gerecht. Entscheidend ist neben der schier Menge von Daten auch deren Qualität, zumal die alleinige Tatsache, dass Daten bei einem Unternehmen anfallen, noch nicht bedeutet, dass diese für das unternehmerische Ziel überhaupt zweckdienlich sind. Zentrale Herausforderung ist oftmals nicht die Erhebung von Daten, sondern vielmehr die Fähigkeit, durch entsprechende Analysemethoden oder Algorithmen daraus Erkenntnisse zu gewinnen, die in einen wettbewerblichen Vorteil umgewandelt werden können.⁵⁵ Entsprechend vorsichtig sollte daher mit „One-size-fits-all“-Maßnahmen zur Erhöhung der Verfügbarkeit wettbewerbsrelevanter Daten umgegangen werden.

55 Vgl. Taddy (2018), S. 1-5. So verweist beispielsweise der Chef-Ökonom von Google, Hal Varian, regelmäßig darauf, dass nicht Daten, sondern Fähigkeiten zur Verwertung dieser die eigentlich knappe Ressource für künstliche Intelligenz sind; vgl. Varian (2019), S. 413. Vgl. auch die Überlegungen in Lambrecht/Tucker (2017), die argumentieren, dass Daten nur einen Wettbewerbsvorteil darstellen können, wenn sie nicht-replizierbar, rar, wertvoll für den unternehmerischen Verwendungszweck und eine nicht-substituierbare Voraussetzung von unternehmerischem Erfolg sind.

Allgemeinverpflichtung zum Teilen von Daten?

Vor allem im Kontext von Anwendungen der künstlichen Intelligenz wird der Zugang zu besonders großen Datensätzen als Wettbewerbsvorteil gegenüber kleineren Unternehmen gesehen.⁵⁶ Die Sorge ist, dass einige Unternehmen über derart weitreichende und detailreiche Datenbestände verfügen, dass sie dies gegenüber Wettbewerbern dauerhaft in eine bessere Position versetzt, neue Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln. Daran anknüpfend wird diskutiert, marktmächtige Unternehmen grundsätzlich dazu zu verpflichten, zumindest einen Teil ihrer Daten in anonymisierter Form offenzulegen.⁵⁷ So soll auch kleineren Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden, datenbasierte Innovationen zu entwickeln.

Ob eine allgemeine Pflicht zum Datenteilen wirklich zu mehr Wettbewerb und Innovationen führt, erscheint allerdings fraglich.⁵⁸ Erstens stellt sich die Frage, wie bei personenbezogenen Daten mit datenschutzrechtlichen Vorschriften und Bedenken umgegangen werden soll. Kommt man zu der Erkenntnis, dass der entscheidende Wettbewerbsvorteil die detailreichen, individualisierten Nutzerprofile sind, würde vermutlich genau dieser Aspekt im Rahmen anonymisierter Datensätze verloren gehen.⁵⁹

Zweitens kann die Erhebung und Aufbereitung von Daten mit erheblichen Kosten verbunden sein. Während beispielsweise die Beobachtung des Klickverhaltens von Nutzern als Nebenprodukt des Besuchs einer Webseite anfällt, bedeutet die Bereitstellung des Bildmaterials für Google Street View – ein Dienst, der 360-Grad-Ansichten aus der Straßenperspektive ermöglicht – einen erheblichen Aufwand. Die Aussicht, später exklusiv über einen Datensatz zu verfügen und daraus Gewinne erzielen zu können, ist daher oftmals notwendiger Anreiz dafür, die Investitionskosten für die Erstellung dieses Datensatzes auf sich zu nehmen.⁶⁰ Im Umkehrschluss hat jeder Eingriff in die exklusiven Verfügbarkeitsrechte über Daten auch Auswirkungen auf die Bereitschaft, diese Daten überhaupt zu erheben, und kann sich negativ auf die Innovationstätigkeit auswirken. Ob die wettbewerbssteigernden Effekte einer Offenlegung dies aufwiegen können, lässt sich nur im Einzelfall feststellen.

Drittens sind erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten zu erwarten, insbesondere bei der Frage, welche Unternehmen

einer Teilungspflicht unterliegen würden und welche Daten in welcher Form verfügbar zu machen wären. Bei einer zu weiten Auslegung bestünde das Risiko, dass von dann offengelegten Daten gerade die großen Plattformen mit den ausgeprägtesten Fähigkeiten zu deren Kommerzialisierung profitieren und sich am Ende ein marktmachtverstärkender Effekt ergibt. Es spricht folglich vieles gegen eine pauschale Offenlegungspflicht, zumal diese der tatsächlichen Bedeutung des Datenbestands für die Marktmachtstellung kaum gerecht werden kann.

Ob und in welchem Umfang der Zugang zu welchen Daten für die Teilnahme am Wettbewerb erforderlich ist, sollte vielmehr im Einzelfall bzw. auf Sektorebene beurteilt werden. Die wettbewerbliche Bedeutung hängt dabei von zahlreichen Faktoren ab. Inwieweit beruht der Wettbewerbsvorteil wirklich auf der schieren Menge der Daten oder auf den besseren Methoden der Datenverarbeitung? Ist der Zugang zu aggregierten Datensets oder der Zugang zu individuellen Nutzungsdaten einer einzelnen Person entscheidend? Wie hoch sind die Erhebungskosten der Daten und besteht die Möglichkeit, die Daten aus anderen Quellen zu gewinnen? Sollen die Daten verwendet werden, um in direkten Wettbewerb auf dem betreffenden Markt zu treten, um Komplementärdienste auf angrenzenden Märkten zu erbringen oder um von der bisherigen Verwendung völlig unabhängige Erkenntnisse in gänzlich anderen Kontexten zu gewinnen? Ist für die Gewährung des Zugangs eine (monetäre) Gegenleistung zu entrichten und wenn ja, in welcher Höhe?

Der Aufwand, der mit der Klärung derartiger Streitfragen einhergehen dürfte, ist kaum vermeidbar, wenn man einzelfallgerechte Lösungen sicherstellen möchte. Vor dem Hintergrund der ökonomischen Eigenschaften von Daten und ihrer wettbewerblchen Bedeutung durchaus sinnvoll erscheint dabei die in der anstehenden GWB-Novelle angestrebte Senkung der Anforderungen dafür, dass Datenzugangsansprüche auch tatsächlich durchgesetzt werden können.

Datenverfügbarkeit und Rechtssicherheit bei Kooperationen erhöhen

Überdies sollten alternative Möglichkeiten zur Erhöhung der Datenverfügbarkeit verfolgt werden. So haben sich in jüngster Zeit privatwirtschaftliche Initiativen ergeben, deren Ziel es ist, die Möglichkeiten zum Austausch und Teilen von

56 Vgl. die entsprechende Einschätzung von Crémer/de Montjoye/Schweitzer (2019), S. 29. Für einen Überblick über mögliche datenbasierte Größen- und Verbundvorteile vgl. auch Jentzsch (2018), S. 8-11.

57 Vgl. Mayer-Schönberger/Ramge (2018), S. 167ff., die mit ihrem Vorschlag einer „progressiven Daten-Sharing-Pflicht“ die Debatte angestoßen hatten. Die Vorschläge wurden von der damaligen SPD-Vorsitzenden Nahles (2019) in der Forderung nach einem „Daten-für-alle-Gesetz“ aufgegriffen.

58 Vgl. Schallbruch et al. (2019), S. 36f.

59 Ebenso fraglich ist, ob es wirklich sinnvoll wäre, Daten pauschal anderen Unternehmen zugänglich zu machen, wenn schon das Ausmaß der Datensammlung einzelner Unternehmen aus Gesichtspunkten des Datenschutzes und der Privatsphäre als bedenklich gesehen wird.

60 Vgl. Schweitzer et al. (2018), S. 130f.

Daten zwischen Unternehmen zu verbessern.⁶¹ Für auf Datenaustausch oder -pooling beruhende Kooperationen verschiedener Unternehmen sollte die Rechtssicherheit erhöht werden, denn die Ungewissheit über die kartellrechtlichen Grenzen neuartiger Kooperationsformen kann ein bedeutendes Hindernis solcher Initiativen sein. Hier sollte nicht das Wettbewerbsrecht aufgeweicht werden, wohl aber Unternehmen schnelle Auskünfte über die Zulässigkeit möglicher Vorhaben erteilt werden. Erreicht werden könnte dies über die Schaffung eines freiwilligen Anmeldesystems bei der Europäischen Kommission für Kooperationen, die neue Rechtsfragen aufwerfen, über die dann innerhalb von 90 Tagen eine verbindliche Entscheidung zu treffen wäre.⁶²

Gleichzeitig sollte von politischer Seite nicht nur gefordert werden, dass Unternehmen ihre Daten Anderen zur Verfügung stellen, sondern es steht zuallererst die öffentliche Hand in der Pflicht, die Zugänglichkeit ihrer Datenbestände im Einklang mit bestehenden Datenschutzregelungen zu verbessern. Im Hinblick auf bedeutsame Innovationstätigkeit könnte beispielsweise eine Verbesserung der Datenverfügbarkeit für Forschungszwecke im Gesundheitsbereich wesentlich entscheidender sein, als es bis ins letzte Detail ausgeleuchtete Konsumentenprofile sind. In diese Richtung gehende, wiederkehrende Absichtsbekundungen der Bundesregierung sind daher zu begrüßen, sollten jedoch schnellstmöglich umgesetzt werden.⁶³

Datenportabilität stärken

Die datenbasierte Individualisierung von Plattformdiensten führt tendenziell zu einer engeren Bindung von Nutzern an eine bestimmte Plattform. Dies kann Anreize für Konsumenten verringern, Multi-Homing zu betreiben oder zu anderen Anbietern zu wechseln, die ohne eine entsprechende Datenhistorie nicht die Möglichkeit einer derart passgenauen Individualisierung besitzen. Gerade wenn Daten für die Entwicklung von komplementären oder vor- bzw. nachgelagerten Produkten und Dienstleistungen notwendig sind, kann bei fehlendem Datenzugang für Wettbewerber ein Lock-in-Effekt eintreten, der im Extremfall dazu führt, dass Kunden bei einem Anbieter „gefangen“ sind.⁶⁴ Derartige Konstellationen treten auch in anderen Bereichen auf: So sind unabhängige Kfz-Werkstätten für ihre Dienstleistung zwingend auf den Zugang zu Daten der Diagnosesysteme des jeweiligen Autoherstellers angewiesen, wenn Kunden

die Möglichkeit haben sollen, Reparatur- und Wartungsleistungen nicht nur beim Hersteller zu beziehen.

Dieses Problem wird entschärft, wenn Kunden in der Lage sind, ihre Daten zu Wettbewerbern oder Anbietern von nachgelagerten oder komplementären Diensten mitzunehmen. Sofern es sich um personenbezogene Daten handelt, wurde bereits im Rahmen der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) das Recht auf Datenportabilität eingeräumt. Ob dies jedoch in der Praxis eine Intensivierung des Wettbewerbs bewirkt, ist zu bezweifeln.⁶⁵ So besteht das Recht auf Portierung nur für Privatpersonen und Daten mit Bezug zur betreffenden Person, nicht zwingend jedoch für Gewerbetreibenden und Daten zu deren Tätigkeit auf Plattformen. Ebenso können Nutzer ihre Daten nur auf Anfrage und bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erhalten. Eine kontinuierliche Portabilität oder ein Echtzeitzugang auf diese Daten verlangt die DSGVO hingegen nicht.

Soll Lock-in-Effekten entgegengewirkt werden, ist zudem nicht nur die Herausgabe von Daten entscheidend, sondern auch, dass die Anbieter, zu dem ein Nutzer diese mitnehmen möchte, diese auch verwerten können. Weiterhin besteht Uneinigkeit darüber, bei welchen Daten ein Anspruch auf Portabilität besteht. Fraglich ist z.B. ob nur Daten betroffen sind, die Nutzer aktiv bereitgestellt haben oder auch Daten, die durch die Beobachtung des Nutzerverhaltens auf einer Plattform gewonnen wurden.

Dementsprechend ist zu überlegen, ob bestimmte marktmächtige Plattformen mit weitreichenderen Portabilitätsanforderungen belegt werden sollten. Möglich wäre eine Verpflichtung, dass sie ihren Nutzern sämtliche mit deren Person in Bezug stehende Daten in Echtzeit und in einem mit Komplementärdiensten möglichst interoperablen Format zur Verfügung stellen müssen.⁶⁶ Eventuelle Beschränkungen müsste die dominante Plattform nachvollziehbar begründen. Es bleibt abzuwarten, ob es – wie in der GWB-Novelle vorgesehen – reicht, nur die Erschwerung von Portabilität zu untersagen, oder ob auch die Definition technischer Mindeststandards erforderlich ist, mit denen eine möglichst unkomplizierte und friktionslose Portierung sichergestellt wird.

Der Charme dieses Vorschlages ist, dass statt einer behördlich verordneten generellen Öffnung von Datenbeständen vor allem die Nutzer in ihrer Souveränität und Wahl-

61 Vgl. für einen Überblick Heumann/Jentsch (2019), S. 7-15.

62 Vgl. Schallbruch et al. (2019), S. 59-62. Fraglich ist, inwieweit eine Prüfung die Unbedenklichkeit einer Kooperation treffend vorhersagen kann, da sich mögliche Wettbewerbsverstöße erst im Verlauf der Kooperation ergeben können. Daher sollte eine Aufhebung von erteilten Genehmigungen möglich sein.

63 Vgl. die Strategie für künstliche Intelligenz der Bundesregierung (2018), S. 33-38, sowie die Eckpunkte einer Datenstrategie der Bundesregierung (2019).

64 Vgl. für eine Beschreibung derartiger Fallkonstellationen Schweizer et al. (2018), S. 139-147.

65 Vgl. Schallbruch et al. (2019), S. 39ff. und Haucap (2018), S. 474.

66 Vgl. Schallbruch et al. (2019), S. 54f.

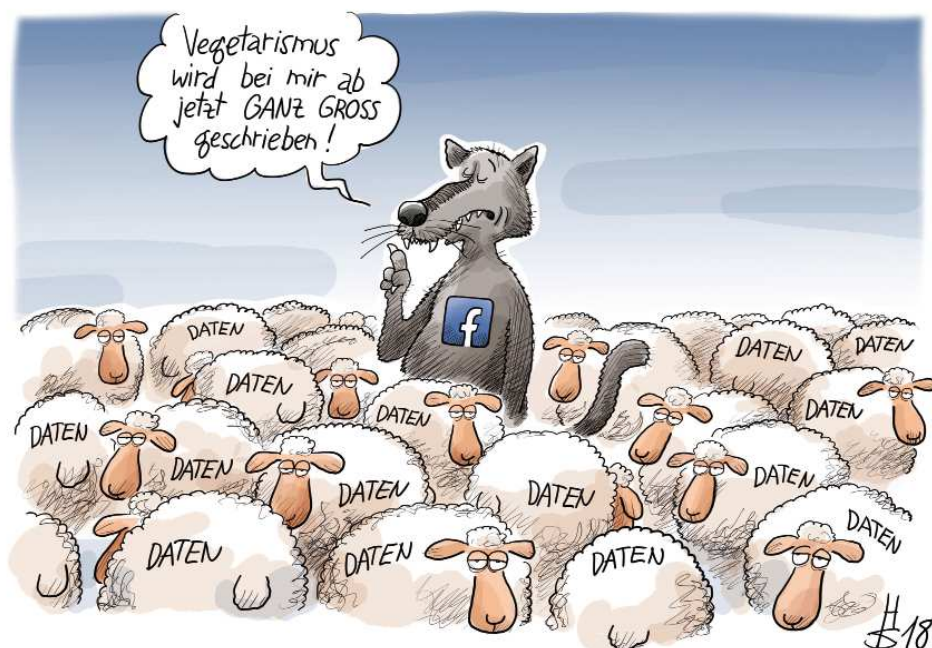


Abbildung 5:
Facebook als einziger
Wolf unter Datenschafen?

Karikatur: Heiko Sakurai.

freiheit gestärkt würden, auch andere konkurrierende oder komplementäre Dienste in Anspruch zu nehmen. Gleichzeitig hätten Mitbewerber bessere Möglichkeiten, attraktive Alternativ- oder Komplementärangebote zu schaffen, nicht zuletzt, da die individuelle Datenhistorie einzelner Nutzer für die Qualität oft entscheidender ist als die schiere Anzahl der Beobachtungen in aggregierten Datensätzen.⁶⁷

Datensammlung als Marktmachtmissbrauch?

Es ist umstritten, ob die Datensammlung von marktmächtigen Unternehmen an sich ein missbräuchliches Verhalten darstellen kann. Eine mögliche Sichtweise ist, die Qualität von Daten- und Privatheitsschutz als nicht-preisliches Element von Wettbewerb zu betrachten und eine entsprechende Verschlechterung des Schutzes als Missbrauch von Marktmacht zu werten.⁶⁸ Aus wettbewerbspolitischer Sicht soll es hier nicht um klar rechtswidrige Verletzungen von Datenschutzvorschriften gehen, sondern nur um die Frage, ob Umfang und Art der Datenerfassung eine Form von Marktmachtmissbrauch sein kann.

In diesem Kontext ist insbesondere das Facebook-Verfahren des Bundeskartellamts relevant, in dem die Zusammenführung von Daten aus verschiedenen Quellen als missbräuchlich bewertet wurde (siehe Box 1). Mit der Entscheidung verbunden waren Auflagen für Facebook, die Nutzung des sozialen Netzwerks auch zu ermöglichen, ohne dass Nutzer in die Sammlung und Zusammenführung von solchen Daten einwilligen müssen, die Facebook auf Drittseiten oder über andere konzernerneigene Dienste gewinnt. Mittlerweile hat das OLG Düsseldorf jedoch eine aufschiebende Wirkung dieses Beschlusses angeordnet und dabei die Kausalität der Marktmacht für das als missbräuchlich bewertete Verhalten – also dass Facebook nur aufgrund seiner Marktmachtstellung in der Lage sei, Einwilligungen für eine entsprechend umfangreiche Datensammlung zu erhalten – in Zweifel gezogen.⁶⁹ In der Tat ist fraglich, ob sich die Nutzungsbedingungen von anderen Diensten, die nicht marktmächtig sind, im Hinblick auf Datensammlung qualitativ von denen Facebooks unterscheiden.⁷⁰

Das Bundeskartellamt verweist im Kontext des Verfahrens darauf, dass Nutzer oft nicht mehr in der Lage seien, zu überblicken, wozu und in welchem Umfang ihre Daten verwendet würden.⁷¹ Damit läge das eigentliche Problem

67 So stellen Schäfer/Sapi/Lorincz (2018), S. 26ff., fest, dass für die Qualität von Suchergebnissen vor allem personalisierte Daten entscheidend sind.

68 Vgl. Beaton-Wells (2018), S. 3.

69 Siehe OLG Düsseldorf, Beschluss vom 26.8.2019, VI-Kart 1/19 (V). Eine Rechtsbeschwerde des Bundeskartellamts ist beim BGH anhängig.

70 Vgl. Körber (2018), S. 7f. Interessant in diesem Zusammenhang ist allerdings die Argumentation von Srinivasan (2019), S. 54-81, nach der Facebook in seinen Anfangszeiten mit dem Versprechen aufgetreten sei, keine Daten über das Verhalten von Nutzern außerhalb der eigenen Seite zu sammeln. Spätere Versuche, dieses Versprechen nicht einzuhalten, seien so lange gescheitert, wie Facebook noch nicht über ausreichende Marktmacht verfügt habe.

71 Vgl. Bundeskartellamt (2019a), S. 5f.

jedoch eher in marktmachtunabhängigen Intransparenzen, bei denen das Prinzip der Nutzereinwilligung grundsätzlich an seine Grenzen gerät. Realistisch betrachtet kann von Nutzern kaum erwartet werden, dass sie seitenlange Datenschutzerklärungen lesen und im Detail verstehen. Selbst wenn sie es täten, wäre dies eine äußerst ineffiziente Zeitverwendung, schließlich wird auch in anderen Bereichen wie beispielsweise der Gastronomie auf Qualitätsstandards vertraut, ohne jeden einzelnen Produktionsschritt in der Küche selbst nachzuvollziehen. Dies wirft die Frage auf, ob nicht in bestimmten Fällen die Einziehung zusätzlicher regulatorischer Leitplanken oder Standards für Datensammlung und -verarbeitung sinnvoller wäre. Diese müssten dann allerdings unabhängig von Marktmacht gelten und wären nicht im Rahmen des Wettbewerbsrechts, sondern eher durch Stärkung des Daten- und Verbraucherschutzes zu erreichen.

Aus wettbewerbsrechtlicher Perspektive dürfte es vielversprechender sein, nicht die alleinige Datensammlung zu bewerten, sondern auf „hybride“ Schadenstheorien abzustellen. Denkbar ist, dass die Auswertung und Zusammenführung derart vieler Daten zu weitergehenden Wettbewerbsvorteilen gegenüber anderen Unternehmen bei der Verteidigung des Kernmarktes sowie bei der Expansion in Nachbarmärkte (sogenanntes „platform enveloping“) führt. Damit einhergehende Missbrauchsstrategien könnten unterdies durch den im Referentenentwurf zur anstehenden GWB-Novelle vorgesehenen § 19a GWB-E besser erfasst werden.

3.3 Verschärfung der Fusionskontrolle

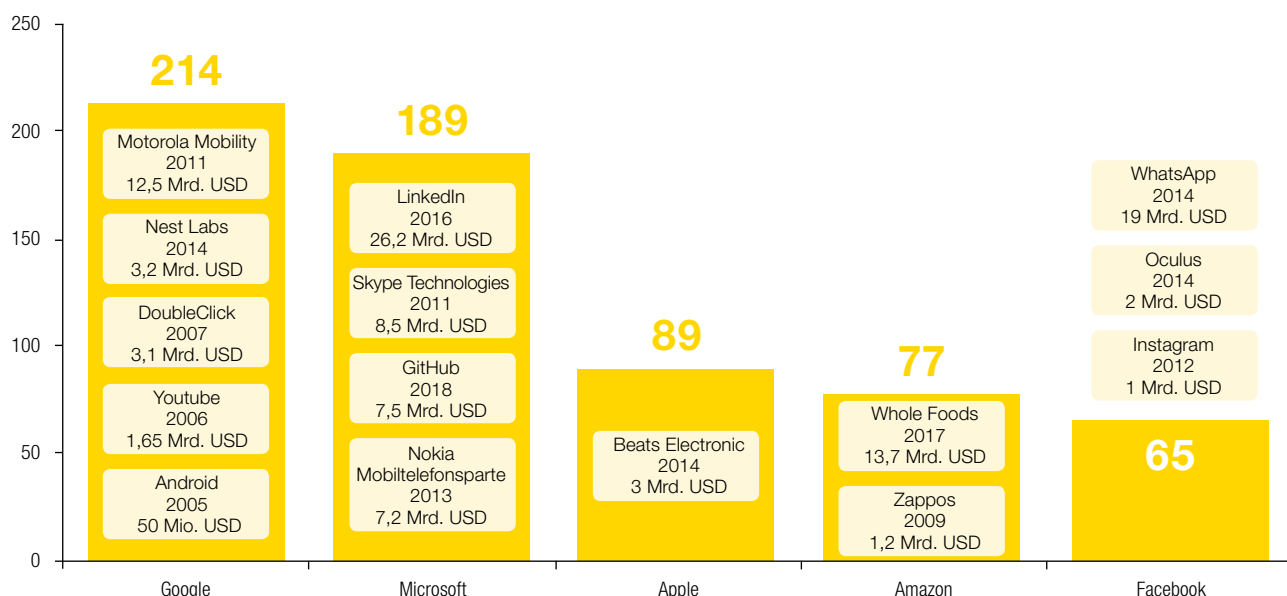
Neben der Missbrauchsaufsicht ist die Fusionskontrolle ein weiteres zentrales Aufgabenfeld des Bundeskartellamts. Sie soll verhindern, dass der Zusammenschluss von Unternehmen zu wettbewerbsschädigenden Marktmachtstellungen führt. Zunehmend in die Kritik gerät die Neigung großer Plattformunternehmen, junge, in der Wachstumsphase befindliche Start-ups aufzukaufen, die oftmals Nischenmärkte bedienen.⁷² Vor allem der Kauf des Instant-Messenger-Dienstes WhatsApp für 19 Milliarden Dollar und die Übernahme des Foto-Dienstes Instagram durch Facebook werden in diesem Kontext als Paradebeispiele für mangelnde Intervention von Wettbewerbsbehörden angeführt. Abbildung 6 verdeutlicht, wie umfangreich die Akquisitionstätigkeiten der großen Online-Plattformen bisher waren. Befürchtet wird, dass es ihnen so gelingen kann, sich frühzeitig potenzieller Wettbewerber zu entledigen. Ein wirksamer Wettbewerb um den Markt kann auf diese Weise verhindert werden und die Innovationstätigkeit langfristig leiden.

Skalierungsstrategien digitaler Plattformunternehmen sind oft darauf ausgelegt, zunächst durch kostenlose Dienstleistungen möglichst große Nutzerzahlen zu generieren und das Geschäft erst in späteren Phasen zu monetarisieren. Daher weisen viele Start-ups zu Beginn keine nennens-

Abbildung 6: **Unternehmensaufkäufe durch Online-Plattformen**

Anzahl Unternehmensaufkäufe mit ausgewählten Beispielen seit 1991 bzw. Unternehmensgründung, Stand Juli 2018

Quelle: IG Group, Acquisitive Tech.



72 Siehe exemplarisch www.economist.com vom 2.6.2018: „American tech giants are making life tough for start-ups“.

werten Umsätze aus und bleiben deshalb unter Umständen unterhalb der in vielen Fällen umsatzbasierten Aufgreifschwelle für die Fusionsprüfung. Während es auf Ebene der Europäischen Kommission nur Umsatzschwellen gibt, gilt auf deutscher Ebene seit 2017 mit § 35 Abs. 1a) GWB auch ein transaktionswertbezogenes Aufgreifkriterium ab einem Übernahmepreis (genauer: ab einem Wert der Gegenleistung) von 400 Millionen Euro. Dieses greift, wenn die beteiligten Unternehmen weltweit mehr als 500 Millionen Euro Umsatz erzielen und ein beteiligtes Unternehmen Umsätze von mehr als 25 Millionen Euro für das letzte Jahr in Deutschland aufweist.

Eine weitere Absenkung der Aufgreifschwelle könnte zwar das Risiko verhindern, dass mögliche wettbewerbschädigende Fusionen unter dem Radar von Wettbewerbsbehörden bleiben.⁷³ Allerdings würde dies unweigerlich auch zu einer deutlich höheren Anzahl von Prüfungen wettbewerbslich völlig unproblematischer Fälle führen und damit einen steigenden Bürokratieaufwand für Unternehmen wie für Wettbewerbsbehörden bedingen. Die meisten der mittlerweile kritisierten Fusionsvorhaben wurden ohnehin entweder durch die EU-Kommission oder eine nationale Kartellbehörde geprüft, zumal bereits die Möglichkeit besteht, in einem Mitgliedstaat mitteilungspflichtige Zusammenschlüsse zur Prüfung an die Europäische Kommission zu verweisen.⁷⁴ Hiervon wurde beispielsweise im Falle des Erwerbs von WhatsApp durch Facebook Gebrauch gemacht.⁷⁵ Daher ist von einer weiteren Absenkung der Aufgreifschwelle derzeit abzusehen.⁷⁶

Wesentlich entscheidender ist die Frage, in welchen Fällen Fusionen zu untersagen sind. Für eine Verschärfung der Fusionskontrolle bei Übernahmen durch marktmächtige Plattformen spricht die Hoffnung auf eine Wiederbelebung von Wettbewerbskräften durch Unternehmen, die sich, statt mit den Marktführern zu fusionieren, mittel- oder langfristig zu ernsthaften Wettbewerbern entwickeln können. Im Umfeld marktmächtiger Plattformen ist der Markteintritt solcher potenzieller Wettbewerber besonders wertvoll und der Nut-

zen für Konsumenten im Falle sich tatsächlich einstellenden Wettbewerbs sehr hoch.⁷⁷

Allerdings spielt die Perspektive, zu einem späteren Zeitpunkt von großen Plattformunternehmen übernommen zu werden, in den Strategien vieler Start-ups sowie in den Überlegungen von Investoren eine entscheidende Rolle.⁷⁸ Daher ist der Effekt einer Verschärfung der Fusionskontrolle auf die Innovationstätigkeit unklar: Wenn die Aussichten auf einen solchen Exit sinken, kann dies Unternehmer vom Markteintritt abhalten. Wenig ratsam wäre es daher, Plattformen den Erwerb von Unternehmen pauschal zu untersagen.

Gleichzeitig ist der spätere Erfolg von neuen, jungen Wettbewerbern mit großer Unsicherheit behaftet und für Kartellbehörden nur schwer vorherzusagen. Dies gilt insbesondere, da Plattformunternehmen als entscheidender Teil eines digitalen „Ökosystems“ deutlich besser und schneller in der Lage sind, potenzielle Wettbewerber zu erkennen, als außenstehende Kartellbehörden. Rückwärtsgewandte Kritik an der Genehmigung geprüfter Fusionsvorhaben ist daher nur bedingt aussagekräftig, wenn sich die Informationsgrundlage zwischenzeitlich verändert hat. Beispielsweise war die überaus erfolgreiche Entwicklung von Instagram keineswegs vorgezeichnet und hätte ohne eine Fusion mit Facebook auch weit weniger erfolgreich verlaufen können.

Dennoch sollten die Eingriffsmöglichkeiten von Kartellbehörden bei der Fusionskontrolle auch im Umfeld schwer vorhersehbarer Marktentwicklungen mit dem Ziel vergrößert werden, langfristig die Bestreitbarkeit von Marktpositionen zu erhöhen. Dementsprechend sollte gerade in Märkten, bei denen Wettbewerb hauptsächlich um den Markt erfolgt, eine Untersagung von Fusionen auch möglich sein, wenn nur geringe Aussichten darauf bestehen, dass sich Unternehmen zu ernsthaften Wettbewerbern entwickeln könnten.⁷⁹ Ebenso könnte auch das Vorliegen einer unternehmerischen Gesamtstrategie in die Beurteilung mit einbezogen werden, wenn diese erkennen lässt, dass systematisch wachstumsstarke, junge Start-ups aufgekauft werden.⁸⁰

73 So konnte die Ende 2018 erfolgte Fusion der Plattformen für Essens-Lieferservice Lieferando und Delivery Hero wegen zu geringer Gesamtsätze nicht geprüft werden, obwohl der kolportierte Kaufpreis jenseits einer Milliarde Euro lag und angesichts der Konsolidierung des Marktes zumindest eine Prüfung angebracht gewesen wären. Siehe hierzu www.gruenderszene.de vom 4.1.2019: „Kann das Kartellamt die Fusion von Lieferando und Delivery Hero verhindern?“.

74 Vgl. Crémer/de Montjoye/Schweitzer (2019), S. 115f.

75 Allerdings hat Facebook im Verfahren Angaben gemacht, denen zufolge eine automatische Verknüpfung der Facebook- und WhatsApp-Accounts nicht möglich sei, einen solchen Mechanismus aber im August 2016 eingeführt. Die Kommission sprach daraufhin eine Strafe von 110 Millionen Euro wegen wesentlicher Falschaussage aus, stellte jedoch zugleich fest, dass diese keine Auswirkung auf die Fusionsfreigabe gehabt habe. Siehe Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 18.5.2017: „Mergers: Commission fines Facebook 110 million for providing misleading information about WhatsApp takeover“.

76 Vgl. Schallbruch et al. (2019), S. 66f.

77 Vgl. Federico/Scott Morton/Shapiro (2019), S. 22, die eine Verschärfung der Fusionskontrolle auf Basis einer Irrtumskostenabwägung vorschlagen.

78 Vgl. hierzu beispielsweise die Positionierung des BJDW (2018), S. 15.

79 Vgl. insbesondere Federico/Scott Morton/Shapiro (2019), S. 21 ff.

80 Vgl. Schweitzer et al. (2018), S. 124-127.

3.4 Zeit für härtere Bandagen?

Trotz der zahlreichen Wettbewerbsverfahren der vergangenen Jahre vermitteln die globalen Online-Plattformen den Eindruck, in ihrem Handeln unbeirrt zu sein. Dementsprechend wird bemängelt, Wettbewerbsbehörden kämpfen gegen deren Finanzkraft und zementierte Marktmacht mit stumpfen Waffen, da sich Regelmissachtung für sie auch bei Rekordstrafen in Milliardenhöhe schlicht rechne.⁸¹ In der öffentlichen und politischen Diskussion werden Bemühungen um eine inkrementelle Verbesserung des wettbewerbsrechtlichen Rahmens vor diesem Hintergrund zuweilen als unzureichend betrachtet. Stattdessen stehen radikalere Überlegungen im Raum, Online-Plattformen zu zerschlagen oder weitreichender Regulierung zu unterwerfen.

Entflechtung

Bei Forderungen nach der Zerschlagung von Monopolen wird gern der Vergleich mit historischen Beispielen bemüht.⁸² Als Vorbilder dienen insbesondere die Zerschlagung der Standard Oil Company in den USA zu Beginn des 20. Jahrhunderts (siehe Abbildung 7) und des US-Telekommunikationskonzerns AT&T im Jahr 1984.⁸³ Deren Erfolgsbilanz ist jedoch nicht unstrittig, zumal mit der Durchführung und den vorgelagerten Rechtsstreitigkeiten hohe Kosten verbunden waren und sich Märkte nachfolgend wieder rekonsolidiert haben.⁸⁴ Vor allem aber hinkt der Vergleich historischer Monopole, deren Infrastruktur sich entlang geografischer Trennlinien aufteilen ließen, mit der Marktrealität digitaler Plattformunternehmen. Darüber hinaus zeigen die Beispiele IBM und Microsoft, dass die einst als unbestreitbar empfundenen Vormachtstellungen weni-

Abbildung 7: Illustration des Standard Oil Monopols (1904)

Quelle: Cornell University – PJ Mode Collection of Persuasive Cartography.



81 Vgl. Galloway (2018). Die abschreckende Wirkung von Geldstrafen kann nur eintreten, wenn von vornherein eindeutig ist, welche Verhaltensweisen missbräuchlich sind. Angesichts neuer unternehmerischer Strategien im Kontext der Plattformökonomie ist dies nicht zwingend der Fall.

82 Vgl. hierzu insbesondere Wu (2018), S. 14-23.

83 Der Vergleich von Abbildung 4 und Abbildung 7 in dieser Publikation zeigt auch entsprechende Ähnlichkeiten bei der grafischen Untermalung derartiger Vorwürfe.

84 Vgl. Crandall/Winston (2003), S. 7f. und 12f.

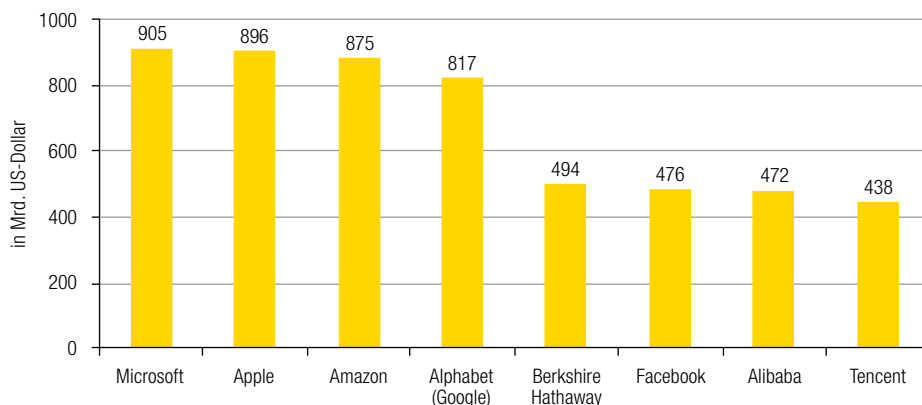


Abbildung 8:
Die acht wertvollsten Unternehmen der Welt
Marktkapitalisierung in Mrd. US-Dollar (Stichtag 31.03.2019)

Quelle: PwC | Global Top 100 companies by market capitalisation.

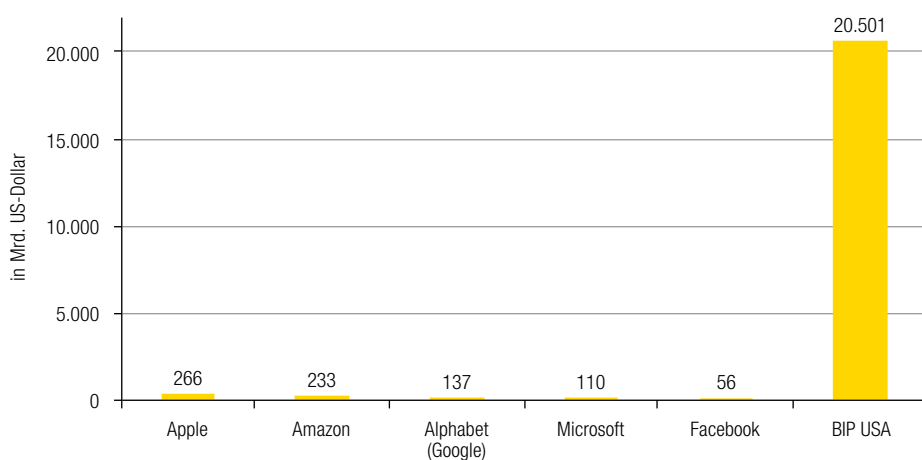


Abbildung 9:
Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der fünf größten Online-Plattformen aus den USA

Globale Jahresumsätze in 2018 (Geschäftsjahr) und Bruttoinlandsprodukt der USA in 2018 in Mrd. US-Dollar

Quellen: 10K Financial Statements 2018; U.S. Department of Commerce.

ger durch langwierige und letztlich gescheiterte Versuche, die Unternehmen zu zerschlagen, sondern eher durch neue technologische Entwicklungen beendet wurden – bei IBM vor allem durch den Aufstieg des Personal Computers und bei Microsoft durch die Verbreitung des Internets.⁸⁵

Prinzipiell verfügen das Bundeskartellamt und die Europäische Kommission über die Möglichkeit, strukturelle Maßnahmen bis hin zur Entflechtung zu verhängen.⁸⁶ Allerdings sind hierfür hohe Anforderungen vorgesehen: Voraussetzung ist nach § 32 Abs. 2 GWB eine Verletzung der Wettbewerbsvorschriften, für deren wirksame Abstellung eine solche Maßnahme erforderlich und verhältnismäßig ist und sich zudem eine gleich wirksame Unterbindung nicht durch eine Verhaltensauflage erzielen ließe. Neben einer eigentumsrechtlichen Entflechtung, also einer tatsächlichen Zerschlagung, existieren auch mildere Formen der Entflech-

tung, die statt der Aufteilung in verschiedene Unternehmen, eine informationelle, organisatorische oder buchhalterische Trennung verschiedener Unternehmensbereiche zum Ziel haben.

In Betracht gezogen wird vor allem die Entflechtung entlang bestehender Trennlinien in den jeweiligen Geschäftsmodellen durch Rückabwicklung erfolgter Fusionen, beispielsweise die Trennung von Facebook, WhatsApp und Instagram.⁸⁷ Angesichts der Pläne des Konzerns, die Integration der drei Dienste miteinander voranzutreiben, ist jedoch davon auszugehen, dass bis zum Zeitpunkt einer tatsächlich vollzogenen Entflechtung auch hier beträchtliche Schwierigkeiten und Kosten mit der Durchsetzung einer solchen Maßnahme verbunden wären.⁸⁸ Im Ergebnis stünden zwar drei voneinander getrennte Dienste auf angrenzenden Märkten in Konkurrenz zueinander. Ob sich dadurch an den

85 So argumentieren Gavil/First (2014), S. 310, dass Microsofts Verhalten erst in den Fokus von Wettbewerbsbehörden geriet, als das Unternehmen im Innovationswettbewerb zurückfiel und seine Position durch Marktmachtmissbrauch schützen wollte.

86 Da das Kartellrecht extraterritorial wirkt, könnten deutsche oder europäische Wettbewerbsbehörden zumindest prinzipiell die Entflechtung US-amerikanischer Firmen verfügen. Gleichwohl dürfte ein solcher Schritt erhebliche und weit über Wettbewerbspolitik hinausreichende Konsequenzen mit sich bringen.

87 Vgl. eine entsprechende Forderung der US-amerikanischen Senatorin und Bewerberin für die demokratische Präsidentschaftskandidatur Elizabeth Warren, die eine Zerschlagung von Amazon, Facebook und Google als einen zentralen Programmpunkt ihrer Kandidatur führt.

88 Siehe hierzu www.welt.de vom 25.1.2019: „Zuckerberg soll Verknüpfung von WhatsApp, Instagram und Facebook planen“.

hauptsächlich beklagten und über reine Wettbewerbspolitik hinausgehenden Missständen in sozialen Netzwerken wie z.B. Datenschutzniveau, politische Einflussnahme oder die Bildung von Echo-Kammern jedoch etwas ändern würde, ist ungewiss. Grundsätzlich stehen Entflechtungsversuche vor dem Dilemma, dass durch eine Trennung von Unternehmensbereichen über verschiedene Märkte hinweg die Marktmachtstellung in den jeweiligen Einzelmärkten unverändert bleibt, während die Zerschlagung eines Monopols auf einem einzelnen Markt an der Marktstruktur, die aufgrund von „Winner-takes-all“-Tendenzen möglicherweise ohnehin zu einer hohen Konzentration neigt, wenig ändern kann.

Von wettbewerblichen Aspekten unabhängig könnte für eine eigentumsrechtliche Entflechtung sprechen, dass auch ohne tatsächlichen Marktmachtmissbrauch eine zu hohe wirtschaftliche Bedeutung einzelner Unternehmen entstehen könnte, die sich auch in wachsender Möglichkeit zu politischer Einflussnahme niederschlagen kann.⁸⁹ Derartige Befürchtungen sind zwar durchaus berechtigt, nur sollte man in diesem Kontext nicht den Fehler machen, Größe einzig und allein an Börsenwerten festzumachen, auch wenn diese – bei hoher Volatilität – zweifelsohne in beispiellose Dimensionen vorgestoßen sind (vgl. Abbildung 8).

Möchte man die wirtschaftliche Bedeutung der Plattformen veranschaulichen, ist ein Vergleich ihrer Jahresumsätze mit der Wirtschaftsleistung bzw. dem Bruttoinlandsprodukt eines Landes wesentlich sinnvoller, als der bloße Blick auf Börsenwerte.⁹⁰ Abbildung 9 zeigt, dass sich bei dieser Betrachtung die Bedeutung der fünf größten US-amerikanischen Plattformen deutlich relativiert. Dabei wird dieser in der Darstellung noch überschätzt, da globale Unternehmensumsätze mit dem BIP nur eines Landes verglichen werden.

Wenn man über Entflechtungen nachdenkt, darf letztlich nicht die bloße Zerschlagung als politisches Exempel das Ziel sein. Ein solches Vorgehen birgt die Gefahr, dass Anreize für Innovationstätigkeit oder auch die Weiterentwicklung des eigenen Geschäftsmodells nachhaltig beschädigt würden. Stattdessen muss, bevor eine derart drastische Maßnahme in Betracht gezogen wird, erstens der Nachweis erbracht werden, dass eine dauerhafte und für Marktteilnehmer schädliche Monopolstellung vorliegt und keine

Aussicht auf eine Wiederbelebung wettbewerblicher Kräfte besteht. Zweitens müssen alle anderen und weniger invasiven Eingriffsmöglichkeiten ausgeschöpft worden sein. Beides ist bei den nach wie vor sehr dynamischen digitalen Plattformmärkten nicht gegeben. Hinzu kommt, dass eine unilateral aus Europa verfügte Zerschlagung US-amerikanischer Unternehmen schwerwiegende Implikationen für die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen haben dürfte. Dementsprechend sind die bisher beschriebenen weniger radikalen Maßnahmen vorzuziehen und darüber hinaus die wettbewerbspolitischen Entwicklungen in den USA und die Maßnahmen dortiger Wettbewerbshüter aufmerksam zu verfolgen.

Regulierung natürlicher Monopole

Wenn Plattformmärkte aufgrund von Skalen- und Netzwerkeffekten Eigenschaften eines natürlichen Monopols aufweisen – also die Nachfrage eines Marktes mit den geringsten Kosten bedient werden kann, wenn nur ein Unternehmen in diesem Markt ist – kann statt einer Entflechtung vielmehr die Regulierung des betreffenden Marktes notwendig werden. Auch hierfür gäbe es mit der Regulierung von Elektrizitäts- und Telekommunikationsnetzen oder von Schieneninfrastruktur Vorbilder. In diesen Bereichen sind die erforderlichen Infrastrukturinvestitionen so hoch, dass ein Wettbewerb zwischen mehreren Unternehmen nicht möglich bzw. unsinnig ist. Durch Regulierung dieser natürlichen Monopole soll – in der Regel mittels Preiskontrollen – verhindert werden, dass das Monopolunternehmen überhöhte Preise verlangen kann und Monopolgewinne zu Lasten der Konsumenten erzielt.

In der Praxis sind entsprechende Regulierungsregime bereits für relativ homogene Güter oder sich nur sehr langsam verändernde Netze hochkomplex und führen zu zahlreichen Anreizproblemen.⁹¹ Auf digitalen Märkten dürfte eine derartige Regulierung daher schnell an ihre Grenzen stoßen, denn es müssten die Preise für unzählige, sich wandelnde und oftmals individualisierte Produkte und Dienstleistungen kontrolliert werden.⁹² Ein regulatorisches Regime, das in diesem Umfeld eine Verbesserung des Marktergebnisses für Nutzer erwirkt, ist schwer vorstellbar. Gleichsam käme eine weitreichende Regulierung letztlich einer staatlichen Akzeptanz von dauerhafter Monopolstellung gleich und

89 Vgl. Wambach/Weche (2018), S. 798. Immer wieder wurde überdies die Einführung einer missbrauchsunabhängigen Entflechtung diskutiert, letztlich aber nicht realisiert. Vgl. hierzu die grundsätzlich positive Einschätzung der Monopolkommission (2010), S. 3ff.

90 Es handelt sich beim BIP um eine Stromgröße, nämlich die Wirtschaftsleistung eines Landes in einem Jahr, während die Marktkapitalisierung als Bestandsgröße Auskunft über die erwarteten zukünftigen Gewinne gibt. Diese Erwartungen sind wandelbar und können sich mitunter im Nachhinein als falsch herausstellen. Die zum Teil drastischen Kursschwankungen der Aktienkurse von Plattformunternehmen unterstreichen dies.

91 Vgl. hierzu ausführlich Weimann (2006), S. 317-376. Ein zentrales Problem von Preiskontrollen ist, dass Regulierungsbehörden nicht über verlässliche Informationen zu tatsächlichen Kosten verfügen und sich auf Informationen des regulierten Unternehmens stützen müssen. Somit besteht die Gefahr, dass Unternehmen ihre Kosten z.B. durch besonders üppige Gehälter erhöhen, um auch unter Regulierung höhere Preise durchzusetzen.

92 Vgl. Krämer (2019), S. 50.

würde so eine mögliche disziplinierende Wirkung eines Wettbewerbs um den Markt verhindern. Gerade in einem extrem dynamischen Marktumfeld wären mit einer weitreichenden staatlichen Kontrolle eventueller Monopole Innovationskräfte auf absehbare Zeit beerdigt.

Interoperabilität

Das Ziel regulatorischer Eingriffe in Plattformmärkte sollte die Förderung wettbewerblicher Kräfte sein, statt diese zu unterbinden. Eine vor diesem Hintergrund zielführende Möglichkeit können Verpflichtungen zu Interoperabilität sein, die über die bereits diskutierten Portabilitätsanforderungen hinausgehen. Der Kerngedanke von Interoperabilität ist, die Interaktion zwischen verschiedenen Diensten und den Austausch von Daten zu ermöglichen. Dies war bisher vor allem im Bereich von Kommunikationsdiensten von Bedeutung. So spielt es für den Versand von E-Mails keine Rolle, wenn diese von verschiedenen Anbietern stammen oder wer die Hersteller der PCs oder Mobiltelefone sind, auf denen sie abgerufen werden.

Ein weiteres vielfach gelobtes Beispiel für Interoperabilität ist im Bereich von Zahlungsdienstleistern zu finden.⁹³ Diese sind verpflichtet, auf Wunsch ihrer Kunden Zugang zu den jeweiligen Konten zu ermöglichen, um beispielsweise Online-Bezahldiensten die Belastung des Kontos zu erlauben oder Apps, die verschiedene Konten des Nutzers in einem Interface zusammenführen, entsprechenden Datenzugriff zu gewähren. Ähnlich ausgestaltete Zugriffsmöglichkeiten sind auch in anderen Konstellationen und Sektoren denkbar.

Grundsätzlich muss dabei zwischen horizontaler und vertikaler Interoperabilität unterschieden werden.⁹⁴ Letztere stellt sicher, dass Komplementärdienste mit einer Plattform interoperabel sind, also beispielsweise Applikationen mit einem Betriebssystem funktionieren. Da Online-Plattformen ein Interesse daran haben, ein Ökosystem mit möglichst umfangreicher und vielfältiger Funktionalität anzubieten, liegen Anreize, eine solche vertikale Interoperabilität zu gewährleisten, oftmals ohnehin vor. Horizontale Interoperabilität hingegen betrifft die Interaktion zwischen direkt miteinander konkurrierenden Plattformen, also beispielsweise zwei verschiedenen sozialen Netzwerken. Hier dürften An-

reize zur Ermöglichung von Interoperabilität zumindest auf Seiten des Marktführers geringer ausgeprägt sein.

Weiterhin ist auch die Unterscheidung zwischen verschiedenen Abstufungen der Interoperabilität entscheidend.⁹⁵ Damit zwei Dienste überhaupt in einer bestimmten Weise miteinander funktionsfähig sein können, ist im Regelfall die Bereitstellung entsprechender Schnittstellen erforderlich, die gegebenenfalls zu standardisieren sind.⁹⁶ Eine wesentlich weitreichendere Integration und Standardisierung ist notwendig, wenn zwei Dienste als Substitute weitestgehend austauschbar sein sollen. Aus wettbewerbsspolitischer Sicht hätte dies den Vorteil, dass Netzwerkeffekte nicht mehr nur auf einer Plattform wirken würden, sondern sich über alle Wettbewerber erstrecken, da es beispielsweise bei sozialen Netzwerken keine Rolle mehr spielen würde, welchen Anbieter man verwendet.

Dieser grundsätzlich positiven Auswirkung stehen jedoch beträchtliche Nachteile gegenüber.⁹⁷ Erstens dürften sich fast zwangsläufig Sicherheits- und Datenschutzbedenken ergeben, wenn Plattformen grundsätzlich dazu verpflichtet wären, anderen Diensten Zugang zum eigenen System zu gewähren. Auch erlaubt eine geschlossene Plattformarchitektur, wie sie beispielsweise das Betriebssystem iOS für Geräte von Apple aufweist, eine wesentlich weitreichendere (Qualitäts-)Kontrolle der dort verfügbaren Anwendungen. Zweitens würden durch die für völlige Interoperabilität erforderliche Standardisierung von Diensten die Möglichkeiten zur Produktdifferenzierung erheblich eingeschränkt. Im Kontext sich ständig weiterentwickelnder und extrem vielfältiger Dienste dürfte zudem die Definition eines Standards mit großen Schwierigkeiten verbunden sein. Drittens ergäben sich gravierende Auswirkungen auf Anreize und Möglichkeiten von einem einmal entwickelten Standard wieder abzuweichen, um Innovationen voranzutreiben. Ebenso wäre ein innovationstreibender Wettbewerb zwischen verschiedenen Systemen erschwert.⁹⁸

Daher kann Interoperabilität in bestimmten Fällen bzw. Sektoren zwar bei moderater Ausgestaltung Lock-In-Effekte verhindern und eine Stärkung des Wettbewerbs bewirken. Zwingend erforderlich ist aber eine Abwägung dieser möglichen Vorteile gegen die Risiken für die Innovationsfähigkeit, die mit der erforderlichen Standardisierung und regulatorischen Überwachung einhergehen.

93 Vgl. Schallbruch et al. (2019), S. 41ff.

94 Vgl. Kerber/Schweitzer (2017), S. 4.

95 Vgl. für eine detaillierte Unterscheidung möglicher Formen Crémer/de Montjoye/Schweitzer (2019), S.83ff.

96 Auch für die oben diskutierte Echtzeit-Portabilität ist eine gewisse Interoperabilität auf dieser Ebene erforderlich, allerdings im Zweifel nur in eine Richtung, da die Daten von der marktmächtigen Plattform zum Konkurrenz- oder Komplementäranbieter mitgenommen werden, aber nicht umgekehrt.

97 Vgl. Gasser (2015), S. 13-17, für eine ausführliche Gegenüberstellung möglicher Vor- und Nachteile von Interoperabilität.

98 Vgl. Kerber/Schweitzer (2017), S. 6f.

Transparenz

Ein weiteres Ziel von Regulierung sollte es sein, die Transparenz auf Plattformmärkten – unabhängig von einer Marktmachtstellung – zu erhöhen. Die durch Plattformen definierten Regeln der Interaktion sollten für deren Nutzer hinreichend transparent sein, denn nur so können sich Marktteilnehmer auf diese auch entsprechend einstellen. Weiterhin schützt Transparenz auch die Fähigkeit von Konsumenten, ihre Entscheidungen auf der Basis einer ausreichenden Informationsgrundlage selbstbestimmt zu treffen. Unter diesen Voraussetzungen sinkt die Gefahr, dass missbräuchliches Verhalten von Plattformen unentdeckt bleibt, und steigen die Chancen einzelner Plattformnutzer, sich gegen ungerechtfertigte Benachteiligung zu wehren.

In dieser Hinsicht wurden jedoch bereits Schritte in die richtige Richtung unternommen. Zum einen kann das Bundeskartellamt sogenannte Sektoruntersuchungen durchführen, bei denen Wettbewerbsbedingungen in bestimmten Wirtschaftszweigen analysiert werden. Dabei können auch Auskünfte von betroffenen Unternehmen verlangt werden. Nach § 32e Abs. 5 GWB sind nunmehr auch bei Verdacht auf Verstoß gegen verbraucherrechtliche Vorschriften Sektoruntersuchungen möglich. Bereits abgeschlossen hat das Bundeskartellamt eine solche Untersuchung für Online-Vergleichsportale, noch laufend ist u.a. eine weitere zu Nutzerbewertungen (siehe Box 1). Zu erwägen wäre, diese bisher weitestgehend auf Analyse beschränkter Kompetenzen zu erweitern und das Kartellamt auch in der Rechtsdurchsetzung mit Befugnissen zu versehen, da die zivilrechtliche Durchsetzung angesichts der Komplexität der Fälle und des großen Aufwands möglicherweise an ihre Grenzen stößt.⁹⁹

Zum anderen ist die von der EU-Kommission im Juli 2019 verabschiedete Verordnung „zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten“ zu nennen.¹⁰⁰ Diese sogenannte P2B-Verordnung zielt vor allem auf die Beziehung von Plattformen und Unternehmen, die sich auf solchen bewegen, ab. Darin aufgeführt sind Anforderungen für Geschäftsbedingungen, die z.B. objektive Gründe für einen möglichen Ausschluss gewerblicher Nutzer von den Vermittlungsdiensten einer Online-Plattform enthalten sollen. Weiterhin sollen Änderungen der Geschäftsbedingungen mit einer Frist von 15 Tagen vorangekündigt werden. Ebenfalls sind eine Offenlegung von Ranking-Kriterien und einer möglichen differenzierten Behandlung unternehmenseigener Teilnehmer auf der eigenen

Plattform sowie eine Erläuterung des Zugangs zu Daten, die Nutzer im Rahmen ihrer Aktivität auf der Plattform hinterlassen, vorgesehen.

Ein weiterer Bereich, in dem fehlende Transparenz problematisch sein könnte, betrifft digitale Assistenzsysteme wie z.B. den sprachgesteuerten virtuellen Assistenten Amazon Alexa. Diese können beispielsweise im Auftrag des Konsumenten Kaufentscheidungen treffen, ohne dass dieser die entsprechenden Kriterien des Kaufes spezifisch festlegt. So wählt der Nutzer ein Produkt im Zweifel nicht mehr aktiv aus einer Liste verschiedener Angebote, sondern entscheidet sich nur für oder gegen eine vom Assistenzsystem vorgeschlagene Möglichkeit. Augenscheinlich besteht in derartigen Situationen eine erhebliche Gefahr, dass eine etwaige Selbstbevorzugung oder Begünstigung von Fremdinteressen auch unabhängig von Marktmachtstellungen unentdeckt bleibt. Daher können Regelungen erforderlich sein, die sicherstellen, dass digitale Assistenten tatsächlich im Sinne der Kunden handeln oder zumindest die Möglichkeiten von Konsumenten stärken, sich gegen etwaige Verletzung der eigenen Interessen zur Wehr zu setzen.¹⁰¹

Zwischenfazit

Die europäische und deutsche Wettbewerbspolitik hat sich in den letzten Jahren bereits intensiv mit den Herausforderungen durch digitale Plattformen auseinandergesetzt. Ebenso sind die Diskussionen über eine entsprechende Weiterentwicklung des Rechtsrahmens in vollem Gange. Die anstehende 10. GWB-Novelle kann dabei einen Schritt in die richtige Richtung darstellen, wenn sie dazu beiträgt, klarere Regeln für den Wettbewerb in der Plattformökonomie zu definieren, und die Eingriffsmöglichkeiten des Bundeskartellamts gezielt gestärkt werden. Das Ausbleiben von drastischen Veränderungen in der Plattformökonomie wäre dabei keinesfalls ein Indikator für den Misserfolg der Gesetzesnovelle. Vor dem Hintergrund der Dynamik und Schnellebigkeit von Plattformmärkten, den oftmals ambivalenten Wettbewerbsauswirkungen unternehmerischer Strategien und der offensichtlichen Tatsache, dass die entsprechenden Plattformen sich trotz aller Bedenken großer Beliebtheit bei ihren Nutzern erfreuen, sollte man sich auch politisch in Geduld und Zurückhaltung üben.

Verfehlt wäre es hingegen, Wettbewerbspolitik mit wettbewerbsfremden Zielen zu überfrachten und sie einer auf

99 Vgl. Bundeskartellamt (2019b), S. 132-141.

100 Siehe Verordnung (EU) 2019/1150 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten vom 20. Juni 2019.

101 Vgl. Schweitzer et al. (2018), S. 105ff.

Abwehr gemünzten, protektionistisch angehauchten Wirtschaftspolitik unterzuordnen. Vielmehr gilt es, der politischen Versuchung einer möglichst weitreichenden oder öffentlichkeitswirksamen Bestrafung einzelner Plattformen, mit der jedoch im Zweifelsfall weder wettbewerbliche Probleme gelöst noch andere beklagte Missstände behoben würden, zu widerstehen. Gleiches gilt für die Tendenz, Plattformen mit zum Teil sehr diversen Geschäftsmodellen und -praktiken über einen Kamm zu scheren und ihnen mit pauschalen, einheitlichen Maßnahmen Einhalt gebieten zu wollen.

Selbst wenn die heutige Dominanz einiger Unternehmen unumkehrbar scheint, ist sie trotz allem noch relativ jung. Die Hoffnung auf wettbewerbliche Impulse durch neue Akteure und technologische Innovationen sollte nicht vorschnell begraben werden. Die Erfolgsaussichten darauf, dass solche Entwicklungen zu einer Wiederbelebung von Wettbewerb führen, sollten durch eine Wettbewerbspolitik verbessert werden, die vor allem die Bestreitbarkeit von Märkten erhöht und die Entscheidungsfreiheit und Souveränität von Plattformnutzern schützt.

Kernpunkte

- Statt einzig und allein eine möglichst drastische Bestrafung großer und marktmächtiger Plattformen zu verfolgen, sollten wettbewerbspolitische Maßnahmen vor allem die Bestreitbarkeit von Märkten erhöhen, die Entscheidungsfreiheit und Souveränität von Konsumenten schützen und tatsächlichen Missbrauch konsequent unterbinden.
- Zu diesem Zweck könnte marktmächtigen Plattformen die Bevorteilung eigener Produkte und Dienste ohne eine sachliche Begründung ebenso untersagt werden, wie Verhaltensweisen, deren eindeutiges Ziel eine Verhinderung von Multi-Homing oder Plattformwechseln ist.
- Die wettbewerbliche Bedeutung von Daten lässt sich nur im Einzelfall bestimmen. Eine Verbesserung der Datenverfügbarkeit sollte vor allem durch eine Erhöhung der Rechtssicherheit bei Kooperationen und eine bessere Bereitstellung von Daten der öffentlichen Hand erfolgen. Für marktmächtige Plattformen kommen erweiterte Datenportabilitätsanforderungen in Frage, die es Nutzern besser ermöglichen, ihre Daten zu Alternativ- oder Komplementäranbietern mitzunehmen.
- Im Rahmen der Fusionskontrolle sollten Wettbewerbsbehörden in ihren Möglichkeiten gestärkt werden, marktmächtigen Online-Plattformen die Übernahme kleiner, innovativer Start-ups zu untersagen, wenn letztere sich zu ernsthaften Wettbewerbern entwickeln könnten.
- Regulatorische Eingriffe sollten vor allem dazu dienen, die Transparenz auf Plattformen zu erhöhen. In bestimmten Konstellationen oder Sektoren können unter Umständen auch weitergehende Vorgaben, wie die Verpflichtung zu Interoperabilität, einen Beitrag zur Belebung von Wettbewerb leisten.

4

„Champions“ für die Plattformökonomie?

Fokus des voranstehenden Kapitels war die Frage, inwieweit auf digitalen Plattformmärkten eine Verschärfung der Wettbewerbspolitik erforderlich ist. Wettbewerbsregeln werden allerdings auch aus der entgegengesetzten Richtung kritisiert: Auf politischer Ebene scheint mitunter die Ansicht verbreitet, dass das Wettbewerbsrecht und allzu strenge Beihilferegeln in Europa der Entstehung von global erfolgreichen Großunternehmen nicht zuletzt im Bereich von Plattformen im Weg stünden.¹⁰² So wird befürchtet, dass eine zu strikte Kontrolle von Fusionen dazu führe, dass europäische Unternehmen nicht die für globale Wettbewerbsfähigkeit erforderliche Größe erreichen könnten. Auftrieb bekam diese Debatte mit der Untersagung der Fusion zwischen dem französischen Unternehmen Alstom und der Bahn-Sparte von Siemens, die zum Teil heftig kritisiert wurde und in deren Anschluss eine Lockerung der Fusionskontrolle gefordert wurde.¹⁰³ Immer wieder wird überdies diskutiert, ob die Schaffung oder Förderung von nationalen oder europäischen „Champions“ – also eine industriepolitische Förderung von oder unmittelbare staatliche Beteiligung an bestimmten Unternehmen – insbesondere im digitalen Bereich sinnvoll wäre.¹⁰⁴

Größe als Voraussetzung oder Ergebnis von Erfolg?

Nicht selten liegt derartigen Bestrebungen die Auffassung zugrunde, dass Größe ein entscheidendes Kriterium dafür sei, dass „für deutsche und europäische Unternehmen ein internationaler Wettbewerb ‚auf Augenhöhe‘ möglich bleibt“.¹⁰⁵ Gerade die Größe der heutigen US-Plattformunternehmen ist jedoch primär das Ergebnis ihres unternehmerischen Erfolgs, nicht aber die entscheidende Voraussetzung desselbigen. Nahezu alle dieser Unternehmen begannen als kleine Start-ups – manche von ihnen entstanden buchstäblich in der vielzitierten Garage. Ebenso wenig war ihr anfängliches Wachstum auf Zusammenschlüsse mit etablierten Großunternehmen zurückzuführen. Was sie auszeichnete, war vielmehr eine innovative, wenn nicht re-

volutionäre Geschäftsidee, mit der sie sich im Übrigen auch nicht in einem wettbewerblichen Vakuum betätigten, sondern sich gegen schon bestehende Unternehmen durchsetzten. So war weder Google die einzige Suchmaschine, noch Facebook das einzige soziale Netzwerk. Auch riesige Datenbestände waren keine Vorbedingung für den Erfolg, denn über solche verfügten sie anfangs nicht.

Die Beurteilung der Entstehungsgeschichte von Online-Plattformen in China fällt hingegen anders aus. So dürften diese maßgeblich von der restriktiven Regulierung des chinesischen Internets, die den Zugang für viele ausländische Plattformen einschränkt bzw. ihnen verwehrt, profitiert haben. Der Erfolg von Plattformen wie Tencent oder Alibaba, die hinter der virtuellen chinesischen Mauer groß geworden sind, taugt jedoch angesichts der fundamental anderen Voraussetzungen des wirtschaftlichen und politischen Systems Chinas kaum als Vorbild für Europa.

Ein bloßes auf Größenwachstum ausgerichtetes Nacheifern von bestehenden Plattformen kann ohnehin nicht zielführend sein. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der deutschen Wirtschaftsstruktur. Der hiesige wirtschaftliche Erfolg beruht nicht vornehmlich auf großen „nationalen Champions“, sondern auf einer eng verzahnten und hochspezialisierten Produktion durch zahllose mittelständische „Hidden Champions“. Mit einer derartigen Spezialisierung sind der Skalierbarkeit jedoch engere Grenzen gesetzt, als dies bei der massenhaften Bereitstellung von Dienstleistungen im Bereich Business-to-Consumer der Fall ist.¹⁰⁶

Ohnehin passt das Konzept von „nationalen Champions“ kaum noch in die Realität multinationaler Konzerne. Kaum ein Bereich zeigt dies besser als die Plattformökonomie. Deren bekanntesten Vertreter entstanden zwar in den USA und haben dort auch ihren Sitz. Letztlich sind sie aber globale Unternehmen, deren Dienstleistungen weltweit zur Verfügung stehen, deren Standorte über den ganzen Globus verteilt sind, deren Belegschaft im Silicon Valley zu großen Teilen aus ausländischen Spitzenkräften besteht und die im Übrigen auch ihre Gewinne nicht zwangsläufig in den USA versteuern. Auch „deutsche Champions“ wie Volkswagen sind längst internationale Unternehmen mit weltweiten Produktionsstandorten. Statt also einfach zu versuchen, möglichst große Unternehmen zu kreieren und dabei nur ein Symptom wirtschaftlichen Erfolgs nachzubilden, sollte es wirtschaftspolitisches Ziel sein, dass für

¹⁰² Entsprechend äußerte sich beispielsweise Bundeskanzlerin Angela Merkel mehrfach, siehe z.B. www.wiwo.de vom 6.10.2018: „Merkel fordert neues Kartellrecht in EU und Deutschland“.

¹⁰³ Siehe www.faz.net vom 12.02.2019: „Frankreich will Vetorecht gegen Fusionsverbote“.

¹⁰⁴ Vgl. hierzu insbesondere den Entwurf der „Nationalen Industriestrategie 2019“ BMWi (2019b), S. 8f. In der überarbeiteten Fassung hingegen findet die Förderung von „Champions“ keine Erwähnung mehr; vgl. BMWi (2019c).

¹⁰⁵ Vgl. BMWi (2019b), S. 9. Zu der industriepolitischen Debatte vgl. auch den Tagungsbericht der Stiftung Marktwirtschaft (2019) zur Veranstaltung „Wettbewerb und Industriepolitik – Mehr Gegensatz oder mehr Ergänzung?“.

¹⁰⁶ Vgl. Hüther (2016), S. 8-11.

Unternehmen, unabhängig davon, woher sie kommen, kein Weg am Produktionsstandort Europa und an europäischen Arbeitskräften vorbeiführt.

Der Staat als Plattformunternehmer?

Erhebliche Zweifel sind gegenüber Bestrebungen hin zu einer aktiveren staatlichen Förderung industriepolitischer Einzelprojekte im Bereich digitaler Plattformen und Technologien angebracht. Solche Gedankenspiele fußen nicht zuletzt auf den Erfahrungen mit Industriepolitik in den USA, von der auch Tech-Unternehmen des Silicon Valleys kaum bestreitbar profitiert haben.¹⁰⁷ Allerdings erfolgte die Förderung nicht im Stile einer aktiven und selektiven Industriepolitik, deren Ziel der Aufbau einzelner „Champions“ war, sondern war eher ein unbeabsichtigter Nebeneffekt nicht zuletzt von staatlicher Nachfrage nach technologischen Lösungen im Militärbereich.

Auch das in diesem Zusammenhang unermüdlich bemühte Beispiel von Airbus taugt aus mehreren Gründen nicht als Vorbild für staatliche Unterfangen im Bereich digitaler Plattformen. Erstens ist fraglich, ob Airbus wirklich ein leuchtendes Beispiel erfolgreicher Industriepolitik darstellt. Zwar hat sich als Ergebnis milliardenschwerer Subventionen ein europäischer Flugzeughersteller etabliert und kann dies aus politischer Sicht durchaus als Erfolg gewertet werden, da Wertschöpfung und Arbeitsplätze in Europa gesichert wurden.¹⁰⁸ Entscheidend ist jedoch die kontrafaktische Betrachtung: Was wäre ohne die politische Initiative passiert? In der Tat steht zu vermuten, dass die in Europa verstreute Flugzeugbauindustrie sich nicht eigenständig zu einem einzigen privatwirtschaftlichen Konkurrenten von Boeing und McDonnell Douglas zusammengeschlossen hätte. Ebenso wenig wären jedoch alle Arbeitsplätze dieser Branche einfach vom Erdboden verschwunden, sondern sie wären vermutlich auf andere Weise in globale Wertschöpfungsketten eingebunden worden – wie auch Boeing und Airbus jetzt Zulieferer auf dem Kontinent des jeweils anderen haben.¹⁰⁹ Zudem hätten sich im Sinne eines wettbewerblichen Strukturwandels andere Wirtschaftsbereiche entwickeln können.

Zweitens finden sich, selbst wenn man Airbus als Beispiel erfolgreicher Industriepolitik heranziehen möchte, zahlreiche als Millionen- und Milliardengräber verendete industriepolitische Fehlschläge. Zu den prominenten deutschen

Beispielen zählen der einst als Zukunftstechnologie gepriesene Transrapid, der „Schnelle Brüter“ in Kalkar – der statt Atomenergie zu liefern nur als Freizeitpark Verwendung fand – oder der ebenso große wie kurzlebige Boom der Photovoltaik-Industrie vor allem in Ostdeutschland. Auch in anderen Ländern erwies sich die politische Annahme, dass einzelne Technologien für das wirtschaftliche Gelingen eines Landes unabdingbar seien, im Nachhinein oftmals als kostspieliger Irrtum.¹¹⁰ Entweder hielt die Technologie nicht das, was man sich politisch von ihr versprach, oder andere Länder waren schlicht in der Lage, besser oder kostengünstiger zu produzieren.

Daher ist es drittens auch entscheidend, die Bedingungen zu analysieren, unter denen das industriepolitische Vorbild Airbus erfolgreicher verlief als andere Projekte. Dabei muss konstatiert werden, dass ein Vergleich des Flugzeugbaus mit der Entwicklung plattformbasierter KI-Geschäftsmodelle wenig instruktiv ist. Ersterer ist gekennzeichnet durch extrem hohe Fixkosten in der Produktion, da die Entwicklung eines Flugzeugtyps ausgesprochen kostspielig und langwierig ist. Zudem liegen signifikant sinkende Grenzkosten bei Skalierung der Produktion sowie eine hoch ausgeprägte Homogenität des Endproduktes vor. Ein erfolgreicher Markteintritt hängt daher zu allererst von hoher und ausdauernder Investitionsbereitschaft ab. Diese ist bei Online-Plattformen zwar ebenfalls kein unerheblicher Faktor, gleichwohl spielen Fixkosten eine wesentlich geringere Rolle, da für einen Markteintritt kaum physisches Kapital benötigt wird.¹¹¹ Vor allem aber weisen Plattformen eine Vielzahl von Dienstleistungen und Produkten auf, die ständige Anpassung und konsequente Orientierung an den Bedürfnissen der Konsumenten erfordern. In einem solchen Umfeld scheint schwer vorstellbar, dass staatliche Lenkung und finanzielle Beihilfen zu besseren Unternehmensentscheidungen führen, als dies auf privatwirtschaftlicher Ebene der Fall wäre.

An der staatlichen Fähigkeit, zukunftssträchtige Technologien und Projekte zu identifizieren und wirkungsvoll zu fördern, sind mithin große Zweifel angebracht. Dies gilt auch für die derzeit kolportierten Pläne des Bundeswirtschaftsministeriums, mit Gaia-X eine europäische Cloud-Infrastruktur zu schaffen.¹¹² Die als Begründung aufgeführten sicherheitspolitischen Überlegungen, nicht ausschließlich auf die digitale Infrastruktur ausländischer Anbieter angewiesen sein zu wollen, sind dabei nicht vollends von der Hand zu weisen. Ebenso kann für Cloud-Dienste die Definition europäischer Standards im Hinblick auf Netz- und

¹⁰⁷ Vgl. Mazzucato (2018), im Besonderen für die USA S. 79-116.

¹⁰⁸ Eine Studie von Neven/Seabright (1995) kam zu dem Ergebnis, dass Airbus zwar aus europäischer Sicht ein profitables Investment gewesen sei, dessen Nutzen jedoch hauptsächlich auf Kosten des US-amerikanischen Herstellers Boeing ging.

¹⁰⁹ Vgl. hierzu und im Folgenden Seabright (2005), S. 52f.

¹¹⁰ Dies zeigt auch der wirtschaftshistorische Überblick über industriepolitische Erfolge und Fehlschläge in Europa von Owen (2012).

¹¹¹ Vgl. Dohse et al. (2019), S. 9.

¹¹² Vgl. BMWi (2019a). Cloud-Computing bezeichnet grob die netzbasierte Bereitstellung von IT-Diensten (z.B. Datenspeicherung, Software).

Datensicherheit oder die Vernetzung dezentraler Dienste sinnvoll sein. Fraglich aber ist, wie groß die unternehmerische Nachfrage nach europäischen Alternativen tatsächlich wäre und ob staatliche Beteiligung beim Aufbau dieser wirklich hilfreich und beschleunigend sein könnte – nicht zuletzt angesichts der Langwierigkeit politischer Entscheidungs- und bürokratischer Umsetzungsprozesse. Zwar wird beteuert, dass Gaia-X kein Konkurrenzangebot zu Amazon oder Google sein soll, allerdings ist insbesondere die organisatorische Ausgestaltung des Projekts noch vage. Wenn es nicht gelingt, im Vergleich zum jetzigen Angebot der etablierten Cloud-Anbieter in Qualität, Funktionalität oder Preis eine Verbesserung zu bewirken, besteht die Gefahr, dass Gaia-X dasselbe Schicksal ereilt, wie die französischen, staatlich geförderten Cloud-Konsortien Cloudwatt und Numergy aus dem Jahr 2012. Diese scheiterten letztlich daran, dass es nicht gelang, ausreichend Nutzer zu gewinnen.¹¹³

Rahmenbedingungen für Größenwachstum schaffen

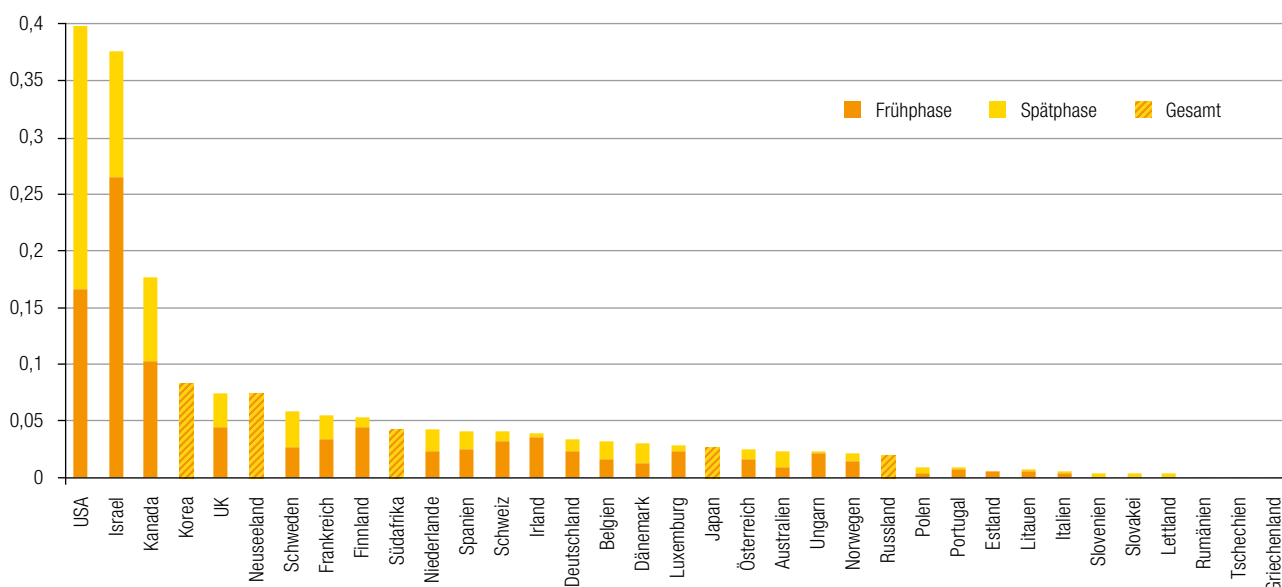
Wenn man es sich zum Ziel setzt, dass auch in Deutschland und Europa Plattformunternehmen mit globaler Reichweite – also erfolgreich und groß – entstehen, müssen die

Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden, dass sich innovative Geschäftsmodelle hier auf ähnliche Weise entwickeln können. Von Bedeutung dürfte vor allem die Tatsache sein, dass sowohl US-amerikanische als auch chinesische Unternehmen von der Existenz eines großen und regulatorisch nicht zersplitterten Absatzmarktes profitieren. In der Folge stehen erfolgreichen Geschäftsmodellen quasi automatisch bessere Wachstumsaussichten zur Verfügung, als das in Europa der Fall ist, wo sich Unternehmen häufig erst auf den nationalen Markt fokussieren. Entscheidender Ansatzpunkt muss daher eine weitere Vertiefung des Europäischen Binnenmarktes sein, um aus vielen fragmentierten nationalen Märkten einen großen, einheitlichen Absatzmarkt zu schaffen.

Allerdings dürfte selbst bei einer „Vollendung“ des Binnenmarktes eine ähnliche Homogenität wie die des US-amerikanischen Marktes kaum erreicht werden, da sprachliche Barrieren, kulturelle Unterschiede oder verschiedene Rechtstraditionen in Europa schlicht stärker ausgeprägt sind. Höchste Priorität sollte deshalb Maßnahmen zur weiteren Reduzierung von Hemmnissen grenzüberschreitender wirtschaftlicher Aktivität im Europäischen Binnenmarkt zukommen. Ziele sollten der Abbau von Handelshemmnissen und ungerechtfertigter regulatorischer Zersplitterung ebenso wie die Vereinfachung bürokratischer Verfahren und die Beschleunigung gesetzgeberischer Prozesse auf

Abbildung 10: **Wagniskapital-Investitionen in Prozent des BIPs** 2017 oder letztes verfügbares Jahr

Quelle: OECD (2018).



113 Siehe www.fortune.com vom 30.10.2019: „Europe Declares Its Cloud Independence“.

EU-Ebene sein, deren oft über Jahre unklarer Ausgang zu wirtschaftlicher Unsicherheit beitragen und die schnelle Reaktion auf Marktentwicklungen behindern kann.¹¹⁴ Derartige Initiativen sollten sich zudem nicht auf den Bereich des „Digitalen Binnenmarktes“ beschränken, da eine Trennung von Digitalem und Nicht-Digitalem weder realitätsgetreu noch sinnvoll möglich ist.

Ein weiterer entscheidender Faktor, der die Skalierung von Geschäftsmodellen insbesondere in den USA begünstigt, ist die Verfügbarkeit eines eng vernetzten und risikofreudigen Pools an Kapitalgebern. Abbildung 10 verdeutlicht den nach wie vor enormen Unterschied bei der Verfügbarkeit von Wagniskapital insbesondere in der Wachstumsphase von Unternehmen in den USA im Vergleich zu europäischen Ländern. Nur bedingt ratsam erscheint aber eine weitere Erhöhung der öffentlichen Investitionsmittel, da gering ausgeprägtes Wagniskapital sowohl Ursache für als auch Folge von einem Mangel erfolgsversprechender Start-ups sein kann. Zudem stammt in Deutschland bereits ein beträchtlicher Teil des Wagniskapital von öffentlichen Institutionen, während diese in den USA so gut wie keine Rolle spielen.¹¹⁵

Stattdessen sollte vielmehr die Schaffung einer auf dem Haftungs- und Subsidiaritätsprinzip beruhenden europäischen Kapitalmarktunion weiter vorangetrieben werden, mit der Hürden für Kapitalmarktfinanzierungen abgebaut werden könnten und sich der Kapitalzugang für Unternehmen verbessern würde. Zudem trägt in den USA die

hohe Bedeutung von kapitalgedeckter Altersvorsorge zur größeren Verfügbarkeit von Wagniskapital bei, da Teile des Anlagevolumens von Pensionsfonds auch in Wagniskapitalinvestitionen fließen. Daher kann auch die Stärkung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge hierzulande einen entscheidenden Baustein zur Verbesserung der Finanzierungsfähigkeit von heimischen Unternehmen darstellen, wenn entsprechenden Altersvorsorgeprodukten auch die Beimischung von Wagniskapitalanlagen offensteht. Die mittlerweile beschlossene Schaffung eines europaweiten, privat angebotenen Standardprodukts für die private Altersvorsorge kann bei entsprechender Ausgestaltung ein erster richtiger Schritt in diese Richtung sein.¹¹⁶

Aus der Geschichte der US-Internetunternehmen lassen sich weitere relevante Stellschrauben ableiten: Eine exzellente und wettbewerbsfähig ausgestaltete Forschungslandschaft, ausgeprägte Fähigkeiten zum Transfer von Forschungsergebnissen in den Bereich der kommerzialisierten Anwendung, hohe unternehmerische Risikobereitschaft, flexible Arbeitsmärkte sowie attraktive Investitionsbedingungen. Auch an diesen Punkten sollten politische Maßnahmen ansetzen, denn Bemühungen um bessere Rahmenbedingungen und technologieoffene Innovationsförderung, die der gesamten Wirtschaft zugute kommen, sind nachhaltiger, als ein Ansatz, der ausgewählten Unternehmen zu wie auch immer gearteter Größe verhelfen möchte – welche letztlich eher Symptom als Voraussetzung von unternehmerischem Erfolg ist.

Kernpunkte

- Eine Lockerung des EU-Wettbewerbsrechts, um bestimmten Unternehmen als „Champions“ zu einer bedeutenderen Größe zu verhelfen, ist nicht nur mit Blick auf die Plattformökonomie entschieden abzulehnen. Ein solcher Ansatz verkennt, dass die Größe der heutigen US-Plattformunternehmen primär das Ergebnis ihres unternehmerischen Erfolgs, nicht aber die alleinige Voraussetzung dessen ist.
- Eine staatliche, industriepolitische Förderung politisch ausgewählter Einzelprojekte, z.B. nach dem Vorbild von Airbus, birgt die Gefahr, technologische Entwicklungen in eine falsche Richtung zu lenken oder zu verlangsamen.
- Stattdessen sollten die Voraussetzungen für (Größen-)Wachstum von Plattformunternehmen geschaffen werden, z.B. durch den Abbau von Hemmnissen innerhalb des Europäischen Binnenmarktes und Verbesserungen der Rahmenbedingungen für privates Wagniskapital.

114 Vgl. The Lisbon Council (2018), S. 8-11.

115 Vgl. SVR (2018), S. 66. Vor diesem Hintergrund ist auch zu begrüßen, dass zwischenzeitlich kolportierte interne Überlegungen auf Ebene der EU-Kommission zur Schaffung eines 100 Milliarden Euro schweren „European Future Funds“ scheinbar verworfen wurden. Die Mittel waren als Förderung von europäischen Unternehmen angedacht, die in Konkurrenz zu den großen US-amerikanischen und asiatischen Plattformen treten sollten. Siehe hierzu www.politico.eu vom 22.8.2019: „EU officials float Euro 100B boost for European companies“.

116 Siehe Verordnung (EU) 2019/1238 über ein Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt (PEPP) vom 20.6.2019.

5

Regulierung als Innovationshemmnis

Die Debatte zur Plattformökonomie dreht sich vornehmlich um die Eindämmung unerwünschter Aspekte der Geschäftstätigkeit bestimmter Unternehmen. Durch eine solche einseitige Perspektive gerät jedoch in den Hintergrund, dass plattformbasierte Geschäftsmodelle nicht selten einem Regulierungsrahmen unterliegen, der in seiner konkreten Ausgestaltung überholt ist und Wettbewerb verhindert. Zu häufig bietet er etablierten Geschäftsmodellen die Möglichkeit, sich zu Lasten der Konsumenten vor unliebsamen Konkurrenten und Strukturwandel zu schützen. Zur Schaffung von innovationsfördernden Rahmenbedingungen gehört daher auch eine kontinuierliche Anpassung des bestehenden regulatorischen Rahmens an neue Entwicklungen, wie die nachstehenden Beispiele verdeutlichen.

5.1

Vermittlung von Fahrdiensten

Am wohl eklatantesten ist das Versäumnis, bestehende Regulierung angesichts neuer Entwicklungen zu überprüfen und anzupassen, bei der Personenbeförderung. Lediglich stellvertretend für die umfassende Behinderung innovativer Geschäftsmodelle durch den bestehenden Rechtsrahmen stehen die Bemühungen des US-amerikanischen Unternehmens Uber, in Deutschland Fuß zu fassen.¹¹⁷ Nach einem mehrfach bestätigten Urteil aus dem Jahre 2014 ist die Vermittlung von Privatfahrern in Deutschland untersagt, da private Uber-Fahrer nicht über eine nach dem deutschen Personenbeförderungsgesetz erforderliche Lizenz verfügen.¹¹⁸ Dabei sind insbesondere drei Aspekte des geltenden Rechtsrahmens überholt und wirken sich wettbewerbsverzerrend aus.

Erstens beschränken die meisten Genehmigungsbehörden in Deutschland die Anzahl von Lizenzen.¹¹⁹ Diese mengenmäßige Begrenzung des Marktzutritts mag bei der Entstehung von Taximärkten zur Setzung von Investitionsanreizen

erforderlich gewesen sein. Aus heutiger Sicht ist das Risiko von dauerhaften Überkapazitäten – also zu vieler Anbieter im Markt – angesichts wesentlich geringerer Austrittsbarrieren, z.B. über einen funktionierenden Gebrauchtwagenmarkt, jedoch nicht mehr gegeben. Stattdessen verschafft eine solche Regelung Lizenzinhabern die Möglichkeit, Monopolrenten abzuschöpfen¹²⁰, da sie den Markteintritt von Wettbewerbern verhindert – seien es zusätzliche herkömmliche Taxiunternehmen oder Plattformunternehmen.

Eine wettbewerbsbindernde Wirkung geht zweitens von den regulierten Preisen aus, zu denen Taxis in Deutschland operieren müssen. Als Argument für Preisregulierung wird zumeist der Schutz von insbesondere ortsfremden Fahrgästen vor überhöhten Preisen angeführt. Allerdings spielen Informationsasymmetrien, die eine solche Übervorteilung ermöglichen würden, nur noch in den seltensten Fällen eine Rolle, da Verbraucher nicht zuletzt dank ihrer Smartphones über wesentlich bessere Informations- und Preisvergleichsmöglichkeiten verfügen. Lediglich in Regionen, in denen wettbewerbliche Kontrolle mangels Anbieterdichte nicht ausreichend ist, können Höchstpreise als Schutzinstrument gerechtfertigt sein. Eine vollständig starre Preisregulierung hingegen schließt die Möglichkeit von Preiswettbewerb aus und verhindert zudem, dass Preissignale in Zeiten hoher bzw. niedriger Nachfrage zu einer entsprechenden flexiblen Anpassung des Angebots von Beförderungsdiensten führen.¹²¹

Drittens führt die Preisregulierung im Taximarkt zu einer Verzerrung des Wettbewerbs zwischen konzessionierten Taxis und dem Mietwagenverkehr zur Personenbeförderung. Für letzteren gilt zwar auch eine Genehmigungspflicht, jedoch keine Mengenbeschränkung und keine Preisregulierung. Allerdings dürfen Mietwagenfahrer nur auf Bestellung über ihre Mietwagenfirma operieren. Zudem gilt für sie eine Rückkehrpflicht an den Firmenstandort, solange nicht vor, während oder direkt nach einem Auftrag eine weitere Bestellung eingeht. Bei Befolgung dieser Vorschriften entstehen zwangsläufig ökonomisch kostspielige und ökologisch bedenkliche Leerfahrten. Bei Nichteinhaltung der Rückkehrpflicht, die in der Praxis kaum überprüfbar ist, ergibt sich hingegen eine Verzerrung im Wettbewerb zwischen Mietwagen und der Preisbindung unterliegenden Taxis. Hinzu kommt, dass Mietwagen nur im Ganzen vermietet

117 Das Vermittlungsangebot Ubers lässt sich grob in die Vermittlung von konzessionierten Taxis (UberTaxi), von Mietwagen mit Fahrern (UberX, UberBlack) und von Privatfahrern (UberPop) unterteilen. Als Reaktion auf die jeweiligen Verbote operiert Uber nur in einigen deutschen Städten mit konzessionierten Taxis oder in Kooperation mit Mietwagenfirmen.

118 Vgl. ausführlich zur Vermittlung von Privatfahrern Monopolkommission (2016), S. 382-395. Ebenso ist Ende 2018 die direkte Vermittlung von Mietwagenfahrern im Rahmen von UberBlack als endgültig rechtswidrig befunden worden.

119 Vgl. hierzu und im Folgenden auch Monopolkommission (2014), S. 114-127.

120 Da Taxilizenzen offiziell nicht handelbar sind, lassen sich diese kaum ermitteln. Eine Größenvorstellung liefert jedoch der Preis für einzelne Lizenzen im Rahmen vollständiger Betriebsübertragung, der im fünfstelligen Bereich liegen kann. Vgl. Monopolkommission (2014), S. 117.

121 Vgl. Haucap et al. (2017), S. 166f.

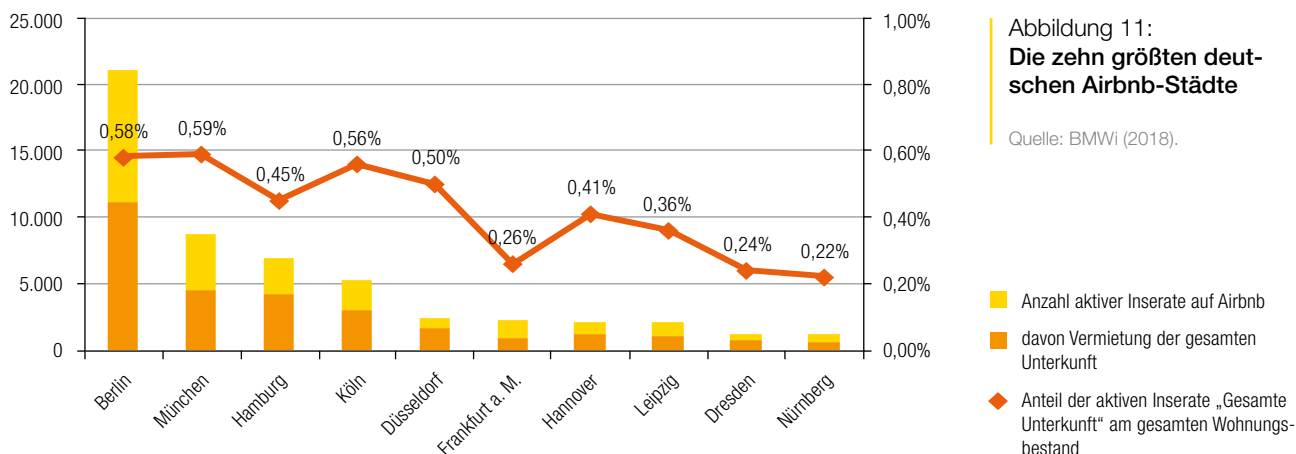


Abbildung 11:
Die zehn größten deutschen Airbnb-Städte

Quelle: BMWi (2018).

- Anzahl aktiver Inserate auf Airbnb
- davon Vermietung der gesamten Unterkunft
- ◆ Anteil der aktiven Inserate „Gesamte Unterkunft“ am gesamten Wohnungsbestand

werden dürfen, was Poolingdiensten, bei denen Fahrgäste mit ähnlichen Fahrtzielen in einem Fahrzeug transportiert werden können, im Wege steht.¹²²

Letztlich führt der bestehende Regulierungsrahmen zu zahlreichen Verzerrungen im Wettbewerb unterschiedlicher Angebotsformen, verhindert den Markteintritt neuer, innovativer Geschäftsmodelle und schließt einen Preiswettbewerb, der ansonsten den Konsumenten zugute käme, aus. Statt sich quälend langsam und unter dem Druck von Interessensverbänden nur zu Reform-Trippelschritten durchzurufen, sollte echter Wettbewerb ermöglicht werden, bei dem für alle Marktteilnehmer dieselben Anforderungen gelten.¹²³ Die Mengenbeschränkung von Lizenzen sollte aufgegeben, die unterschiedliche Behandlung alternativer Angebotsformen abgebaut und freie Preisgestaltung erlaubt werden. Dazu gehört auch, die plattformbasierte Vermittlung privater Fahrer nicht pauschal zu untersagen. Denkbar wäre beispielsweise eine Umsatzgrenze, unter der Privatfahrer von bestimmten, nicht-sicherheitsrelevanten Anforderungen befreit würden, verbunden mit einer Kennzeichnungspflicht, sodass Verbraucher zwischen gewerblichen und gelegentlichen, privaten Anbietern unterscheiden können. Vermittlungsplattformen könnten zudem verpflichtet werden, gewisse Mindestanforderungen im Hinblick auf die persönliche Eignung von Privatfahrern, den Zustand des Fahrzeugs und bestehenden Versicherungsschutz zu prüfen, um – durchaus legitimem – Sicherheitsbedenken vorzubeugen.

Wenig überzeugend ist überdies die Argumentation, eine strenge Beschränkung von neuen Plattformmodellen bei der Personenbeförderung sei notwendig, da in Folge mög-

licher Preissenkungen die Nachfrage nach Fahrten insgesamt steige und damit verbundene negative externe Effekte, wie z.B. gesteigertes Verkehrsaufkommen, zunehmen. Auch wenn dies in der Sache zutreffen mag und derartige externe Effekte durchaus einen Markteingriff rechtfertigen können, sollte eine angemessene Reaktion darauf nicht nur einzelne Verursacher – getreu dem Motto „den Letzten beißen die Hunde“ – herauspicken. Zum Verkehrsaufkommen einer Stadt tragen schließlich alle Verkehrsteilnehmer bei, egal ob Uber-Fahrer, Taxis, Mietwagen, private PKWs oder Lieferverkehr. Möchte man dieses nun begrenzen, sollten etwaige Einschränkungen alle Verkehrsteilnehmer gleichermaßen treffen.

5.2 Vermittlung von Unterkünften

Ein weiterer Sektor, in dem der Umgang mit neu entstandenen Plattformangeboten erhebliche öffentliche und politische Aufmerksamkeit erhalten hat, ist die Vermittlung von kurzzeitigen Unterkünften. Verbunden mit dem Markteintritt von Sharing-Plattformen wie Airbnb, auf denen u.a. private Zimmer oder Wohnungen vermietet werden können, sind insbesondere Sorgen um eine weitere Verknappung des Wohnraums, wenn Wohnungen dauerhaft für kurzzeitige Touristenaufenthalte vermietet werden. Man sollte allerdings das Ausmaß von Sharing-Plattformen nicht überschätzen (siehe Abbildung 11). Selbst in Ballungszentren wie Berlin ist der Anteil aktiver Inserate über im Ganzen vermietete Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand deutlich klei-

¹²² In manchen Städten, wie z.B. Hamburg, existieren zwar Ausnahmeregelungen zur Erprobung solcher Dienste. Das Erlangen der (zeitlich befristeten) Erlaubnis ist jedoch langwierig, was negative Auswirkungen auf die Planungssicherheit derartiger Geschäftsmodelle mit sich bringt. Siehe hierzu www.faz.net vom 11.12.2018: „Hat Moia das Mobilitätskonzept für die Zukunft?“.

¹²³ Siehe hierzu www.handelsblatt.com vom 24.9.2019: „Weniger Freiheit für Dienste wie Uber: Scheuer verwässert die Taxi-Reform“. Bereits im Jahr 2014 forderte der damalige Wirtschaftsminister Gabriel mehr Wettbewerb, siehe hierzu www.faz.net vom 13.9.2014: „Gabriel fordert mehr Wettbewerb auf dem Taximarkt“.

ner als 1 Prozent, weshalb etwaige Auswirkungen auf Wohnungsnot und Mietpreise eher moderat ausfallen dürften. Gemessen an allen Übernachtungen in 2016 hatten über Plattformen vermittelte Unterkünfte lediglich einen Marktanteil von 8,6 Prozent.¹²⁴

Zahlreiche Städte haben auf das vermehrte Angebot von Sharing-Angeboten in diesem Bereich bereits reagiert und Vorschriften erlassen, die einer Zweckentfremdung von Wohnraum entgegenstehen sollen. Diese können jedoch nur bedingt überzeugen, da sie oftmals durch umständliche Genehmigungspflichten und zum Teil hohe Gebühren die gelegentliche und private Vermietung der eigenen Wohnung unnötig erschweren.¹²⁵ Eine Untervermietung der Privatwohnung für die Zeit des eigenen Urlaubs oder eine gelegentliche Beherbergung von Touristen im freigeordneten Zimmer der großgewordenen Kinder stellt eine effiziente Güterausnutzung sowie eine attraktive Möglichkeit des Zuverdiensts dar, führt aber in keinsten Weise zur Verknappung des zur Verfügung stehenden Wohnraums.

Derartiges Teilen des eigenen Wohnraums sollte daher nicht pauschal unter Genehmigungsvorbehalt stehen. Vielmehr bieten sich auch hier Schwellenwerte an, wie eine Obergrenze an pro Jahr vermieteten Tagen.¹²⁶ Unterhalb dieser Schwelle sollte Kurzzeit-Vermietung pauschal als nicht-gewerblich behandelt werden und eine Genehmigungspflicht entfallen. Durch eine – unbürokratisch ausgestaltete – Registrierungspflicht könnte sichergestellt werden, dass Obergrenzen nicht durch die Nutzung verschiedener Portale umgangen werden. Oberhalb des Schwellenwertes sollten Zweckentfremdungsverbote und weitergehende regulatorische Vorschriften, denen auch gewerbliche Hotels z.B. in puncto Brandschutz oder Hygiene ab einer gewissen Größe unterliegen, gleichermaßen für Anbieter von Wohnungen auf Plattformen wie Airbnb Anwendung finden. Im Sinne der Transparenz für Verbraucher sollte wiederum eine eindeutige Kennzeichnung privater und gewerblicher Anbieter erfolgen. Um Befürchtungen zu zerstreuen, dass vermehrtes Touristenaufkommen zu Lärmbelästigung etc. führe, wäre zudem denkbar, Gastgeber für die Verletzung bestehender Hausregeln durch ihre Gäste haftbar zu machen.¹²⁷

5.3 Leistungsschutzrecht für Presseverlage

Ein weiteres Beispiel für eher fehlgeleitete Regulierungsinitiative ist das vor kurzem im Rahmen der europäischen Urheberrechtsreform verabschiedete Leistungsschutzrecht (LSR) für Presseverleger.¹²⁸ Es verpflichtet Online-Suchmaschinen und News-Aggregatoren dazu, Lizenzen für die Verwendung von Presseerzeugnissen einzuholen, wenn mehr als einzelne Wörter oder sehr kurze Auszüge auf den jeweiligen Seiten angezeigt werden. Davon betroffen sein können Vorschautexte, sogenannte Snippets, deren Anzeige bei zielführender Verwendung von Suchmaschinen kaum vermeidbar ist, um Informationen zu den Suchergebnissen zu liefern.

Bereits die ökonomische Rechtfertigung für ein solches LSR ist durchaus umstritten.¹²⁹ In diesem Kontext entscheidender ist jedoch, dass das eigentliche Ziel – nämlich Lizenzzahlungen von großen Plattformunternehmen an Presseverleger zu bewirken – wie auch beim deutschen Vorläufer des europäischen LSR verfehlt werden dürfte.¹³⁰ Große Plattformen wie Google sind schlicht in der Lage, sich die unentgeltliche Nutzung der Inhalte zusichern zu lassen, da sie Verlage vor die Wahl zwischen einer solchen Zusicherung oder einer Auslistung aus den Google-Suchlisten stellen können. Ein entsprechendes Vorgehen hat Google in Frankreich bereits angekündigt.¹³¹ Angesichts des über die Listung auf Google-Ergebnislisten generierten Besucheraufkommens und der damit verbundenen Einnahmen ist eine Auslistung für Verleger meist die weit weniger attraktive Alternative.

Letztlich kann das LSR in doppelter Hinsicht zu einer Verstärkung von Marktkonzentration führen.¹³² Einerseits dürften die Aussichten für Betreiber kleinerer Suchmaschinen oder News-Aggregatoren, entsprechend vorteilhafte Lizenzvereinbarungen abschließen zu können, verschwindend gering sein. Die Möglichkeit, alternative Dienste und Innovationen zu entwickeln, wird so erheblich eingeschränkt, zumal kleinere Unternehmen kaum in der Lage sind, eventuelle

124 Vgl. BMWi (2018), S. 62.

125 Beispielsweise ist in Berlin gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 5 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum jegliche wiederholte und nach Tagen oder Wochen bemessene Kurzzeit-Untervermietung genehmigungspflichtig, sobald die vermietete Fläche mehr als 49 Prozent der Gesamtwohnung beträgt. Für die Genehmigung ist eine Gebühr von 225 Euro zu entrichten.

126 Vgl. BMWi (2018), S. 111-114 und 120ff.

127 Vgl. Haucap/Kehder (2018), S. 61.

128 Siehe Art. 15 der Richtlinie (EU) 2019/790 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt vom 17.4.2019.

129 Vgl. hierzu ausführlich Dewenter/Haucap (2013).

130 Zu diesem Ergebnis kam eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene und bislang unveröffentlichte Studie über das deutsche und spanische LSR. Siehe hierzu www.zeit.de vom 22.12.2017: „Leistungsschutzrecht: EU-Kommission hält kritische Studie zurück“.

131 Siehe hierzu www.sueddeutsche.de vom 25.9.2019: „Wegen Copyright-Reform: Google streicht Medien-„Snippets““. Beschwerden der Verlage hinsichtlich dieses Verhaltens im Zuge des deutschen LSR hat das Bundeskartellamt mit Verweis auf legitime Interessen Googles, keinen Schadensersatzansprüchen ausgesetzt zu sein, abgewiesen. Vgl. Bundeskartellamt (2016b).

132 Vgl. auch Hübner (2019), S. 9ff.

langwierige Rechtsstreitigkeiten mit Verlagen über unklare Rechtsbegriffe wie „kleinere Textausschnitte“ durchhalten zu können. Andererseits würden Suchmaschinenbetreiber entsprechende Lizenzvereinbarungen zwar wohl mit großen Presseverlegern vereinbaren, den dafür erforderlichen Aufwand jedoch nicht für jeden Kleinstverleger betreiben. Deren Erzeugnisse wiederum würden dann im Zweifelsfall nicht oder ohne Vorschautexte in Suchmaschinen gelistet und damit ihre Möglichkeiten eingeschränkt, über Suchmaschinen Nutzeraufkommen zu generieren.

5.4 Schaffung eines innovationsoffenen Ordnungsrahmens

Für sich genommen mögen einzelne Beispiele für die Wettbewerbsfähigkeit und Zukunftsfestigkeit des Standorts Deutschlands nicht ins Gewicht fallen. In der Summe ergibt sich jedoch ein verhängnisvolles Bild: Anstatt konsequent Entfaltungsraum für Neuerungen und Innovationen zu schaffen, wird an einem oftmals bürokratischen, nicht mehr zeitgemäßen und wettbewerbshindernden Regulierungskonzept festgehalten. Ebenso münden Versuche, einzelnen marktmächtigen Plattformen regulatorisch Einhalt zu gebieten, allzu häufig in Regelungen, die statt den eigentlichen Adressaten eher kleine Unternehmen treffen. Eine Anpassung

des regulatorischen Rahmens an neue Entwicklungen trifft häufig auf den Widerstand derjenigen, für die Online-Plattformen und andere digitale Dienste vor allem neue Wettbewerber darstellen, die die eigene Geschäftsgrundlage gefährden. Nicht selten wird der Forderung etablierter Unternehmen nachgegeben, diese vor unliebsamen Wettbewerb zu schützen, statt durch die Schaffung eines regulatorischen Level-playing-fields einen fairen Wettbewerb zwischen herkömmlichen und neuen, innovativen Angeboten zu ermöglichen.

Da plattformbasierte und digitale Innovationen hierzulande viel zu oft mit Vorbehalten, Vorschriften oder Verboten zu kämpfen haben, darf es nicht verwundern, wenn die Entstehung erfolgreicher Plattformmodelle bisher vornehmlich nicht in Deutschland stattgefunden hat. Selbstredend sollten auch Plattformen sinnvolle Regulierung nicht unterlaufen oder umgehen. Gleichwohl darf es genauso wenig Ergebnis von Regulierung sein, innovative Plattformmodelle zu behindern oder von vornherein mit Pauschalverboten zu belegen.

Bedauernd ist, dass im Ergebnis auch die Möglichkeiten der nicht-gewerblichen Nutzung von Vermittlungsplattformen gerade im Bereich der Sharing Economy eingeschränkt werden. Entsprechende Peer-to-Peer-Plattformen, bei denen Nutzer direkt untereinander Güter oder Dienste teilen können, ermöglichen eine wesentlich effizientere Güter-



Abbildung 12:
Grenzen der
Sharing Economy

Karikatur: Schwarzwel.

auslastung. Dies gilt vor allem bei Gütern mit hohen Anschaffungskosten und geringer Auslastung, wie z.B. dem eigenen Auto – auch wenn Abbildung 12 die natürlichen Grenzen von solchen Sharing-Konzepten verbildlicht. Die Vorzüge derartiger Modelle sind dabei unabhängig davon gegeben, ob das Teilen unentgeltlich oder gegen Bezahlung stattfindet. Deshalb sollte vor allem die Ausgestaltung einfacher und transparenter Schwellenwerte zur Unterscheidung zwischen gewerblicher und nur gelegentlicher privater Tätigkeit vorangetrieben werden, wobei für letztere entsprechend geringere regulatorische Anforderungen zu stellen sind.

Letztlich bedarf es einer kontinuierlichen Überprüfung bestehender Regulierung sowie einer darauf aufbauenden, konsequenten Anpassung des Ordnungsrahmens an neue Entwicklungen. Im Rahmen einer systematischen Aufarbeitung bestehender Hindernisse für digitale Plattformmodelle, ließen sich die Ergebnisse in Form eines Maßnahmenbündels zusammenfassen und wären in ihrer Gesamtheit weniger anfällig für die Einflussnahme durch Einzelinteressen, die den Strukturwandel verlangsamen und damit den Konsumenten und dem Wirtschaftsstandort Deutschland langfristig schaden.¹³³

Kernpunkte

- Plattformbasierte Geschäftsmodelle unterliegen in vielen Bereichen einem regulatorischen Rahmen, der Wettbewerb und Innovationstätigkeit unnötig erschwert oder gar verhindert. Da Online-Plattformen oftmals in Konkurrenz zu bestehenden Branchen treten, besteht die Gefahr, dass regulatorische Vorschriften auf Kosten von Wettbewerb und Innovation in erster Linie dem Schutz von Etabliertem dienen.
- Hier besteht die ordnungspolitische Aufgabe, durch konsequente Anpassung regulatorischer Rahmenbedingungen an neue Entwicklungen und einen Abbau von Vorschriften, deren Notwendigkeit nicht mehr gegeben ist, die Entstehung von Plattformmodellen zu erleichtern und einen fairen Wettbewerb zwischen allen Marktteilnehmern sicherzustellen.
- Durch geeignete Schwellenwerte sollte zwischen privater und gewerblicher Tätigkeit unterschieden werden, statt erstere pauschal zu untersagen. Für nicht-gewerbliche Tätigkeit sollten dabei regulatorische Minimalanforderungen gestellt werden, die eine gelegentliche Nutzung von Plattformen, vor allem im Bereich der Sharing-Economy, nicht von vornherein unterbinden.

¹³³ Vgl. hierzu auch die Forderung des Kronberger Kreises (2017), S. 17f., hierfür eine Kommission nach dem Vorbild der Deregulierungskommission einzurichten.

6

Plattformbasierte Erwerbsformen

Online-Plattformen erlauben neue Beschäftigungsmodelle, die sich vom klassischen Verhältnis zwischen Arbeitgeber und -nehmer unterscheiden. Eine eindeutige Einteilung der zahlreichen Erscheinungsformen von plattformbasierter Erwerbsarbeit ist wegen der Fülle unterschiedlicher Ausprägungen und der hohen Entwicklungsdynamik in diesem Bereich kaum möglich. Im Wesentlichen lässt sich aber zwischen dem „Crowdworking“ als onlinebasierte Auslagerung von Arbeitsschritten eines Unternehmens über Plattformen und der „Gig Economy“, also der Online-Vermittlung von überwiegend kurzfristigen Dienstleistungen in der physischen Welt, unterscheiden.¹³⁴

Beim Crowdworking machen Unternehmen Arbeitsaufträge auf einer Internetplattform zugänglich, die von überwiegend freiberuflich und auf Honorarbasis Arbeitenden meist vollständig online ausgeführt werden. Diese Arbeitsorganisation findet vor allem Anwendung bei kleinteiligen Routineaufgaben wie der Erstellung und Bearbeitung von KI-Trainingsdatensätzen, dem Kategorisieren von Online-Inhalten oder dem Durchführen von Web-Recherchen. Solche Aufträge werden in der Regel von einer Vielzahl von eigenständigen Crowdworkern ausgeführt, die „pro Klick“ bezahlt werden. Dabei ist zwischen Plattformen zu unterscheiden, die als reine Vermittler auftreten, und solchen, die als zentraler Akteur agieren, so dass kein direktes Auftragsverhältnis zwischen Auftraggeber und Crowdworker besteht. Eine große Rolle spielen Online-Plattformen auch im Bereich der IT-Dienstleistungen, also beispielsweise für Software-Entwickler, die als Freelancer über Plattformen wie Upwork ihre Arbeitsaufträge akquirieren.

Plattformen der Gig Economy hingegen vermitteln überwiegend kurzfristige Tätigkeiten an Endverbraucher, deren Ausführung nicht digital, sondern in der „physischen Welt“ stattfindet. Die Bandbreite der tatsächlichen Ausgestaltung ist auch hier groß: Manche Plattformen ähneln einem zusätzlichen Vertriebskanal für Unternehmen, aber auch Einzelpersonen, da sie als reine Vermittler auftreten und die Details des Auftragsverhältnis so gut wie nicht beeinflussen. Ein Beispiel wäre die Handwerksplattform MyHammer, auf

der sowohl Selbstständige als auch Handwerksbetriebe ihre Leistungen anbieten. Auf der Plattform Helpling, deren Ziel die Vermittlung von Reinigungskräften ist, können hingegen nur Einzelpersonen ihre Arbeitskraft zur Verfügung stellen und dabei eigenständig über ihre Preissetzung entscheiden. Beim wohl bekanntesten Beispiel, der Vermittlungsplattform Uber, wiederum werden Beförderungspreise wie auch in gewissem Umfang die Ausführung der Tätigkeit durch die Plattform bestimmt.

6.1 Digitales Prekariat durch Plattformarbeit?

In vielen Fällen stellt plattformbasierte Erwerbstätigkeit eine effizientere Form der Arbeitsorganisation dar, die Such- und Transaktionskosten von Unternehmen bzw. Auftraggebern im Allgemeinen bei der Arbeitskräftegewinnung deutlich verringert und zudem Beschäftigten eine höhere Flexibilität sowie die Möglichkeit von Nebenverdiensten gibt.

Dennoch werden immer wieder Befürchtungen laut, die Arbeit auf bzw. mit Online-Plattformen führe dazu, dass Arbeitnehmer in prekären Beschäftigungsverhältnissen ausgenutzt und ihre Schutzrechte unterlaufen würden. Im Raum steht insbesondere die Frage nach der rechtlichen Einordnung des Erwerbsstatus von Crowdworkern und Erwerbstätigen in der Gig Economy. Die Unterscheidung von abhängigen Beschäftigungsverhältnissen und Selbstständigkeit hat weitreichende Auswirkungen auf die Anwendbarkeit arbeitsrechtlicher Schutznormen, wie beispielsweise Mindestlohn, Urlaubsanspruch, Kündigungsschutz, sowie die Einbindung in die gesetzlichen Sozialversicherungen, die für selbstständige Erwerbsformen in der Regel nicht greifen.

Verfehlt wäre es, plattformbasierte Beschäftigungsformen pauschal als Scheinselbstständigkeit zu betrachten. Eine Verortung plattformbasierter Erwerbsarbeit im Spektrum von abhängiger und selbstständiger Beschäftigung hängt in der Praxis wegen der eingangs geschilderten Heterogenität notwendigerweise von der konkreten Ausgestaltung des Beschäftigungsmodells der jeweiligen Plattform ab und kann mit Schwierigkeiten verbunden sein.¹³⁵ Zudem existiert keine anhand allgemeingültiger Kriterien ermittelbare,

¹³⁴ Diese Unterscheidung folgt Leist/Hieß/Schlachter (2017), S. 7-10, die jedoch statt „Gig Economy“ von der „On-Demand-Economy“ sprechen. Vgl. ähnlich auch Bonin/Rinne (2017), S. 5.

¹³⁵ Vgl. Leist/Hieß/Schlachter (2017), S. 32-35.

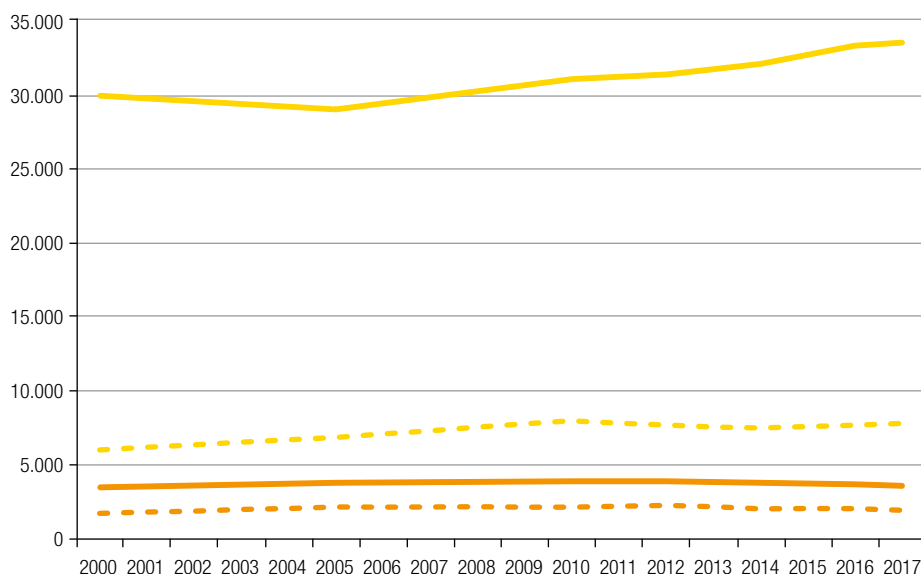


Abbildung 13:
Entwicklung Beschäftigungsverhältnisse
in Deutschland

Anzahl Beschäftigte in Tausend

Quelle: Statistisches Bundesamt.

- Abhängig Beschäftigte
- - - davon atypisch
- Selbstständige
- - - davon ohne Beschäftigte

eindeutige Unterscheidung zwischen Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung. Nach § 7 SGB IV sind Weisungsgebundenheit und eine Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers Anhaltspunkte für das Vorliegen eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses. Dabei sind nicht vertragliche Vereinbarungen, sondern die tatsächlichen Verhältnisse ausschlaggebend. Derartige Abwägungen sind jedoch auch außerhalb von Plattformen bei der Aufdeckung von etwaiger Scheinselbstständigkeit erforderlich.

Zudem stützen empirische Erkenntnisse Ängste vor einem „digitalen Prekariat“ bislang kaum, denn der Umfang von plattformbasierter Erwerbsarbeit ist in Deutschland vernachlässigbar gering. Eine vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2017 kommt auf Basis einer Befragung zu dem Ergebnis, dass der Bevölkerungsanteil von Erwachsenen, die eine entsprechende Arbeit ausüben, insgesamt bei lediglich 0,9 Prozent liegt.¹³⁶ Von denen, die derartige neue Beschäftigungsformen nutzen, bezieht wiederum nur ungefähr jeder Dritte auf diese Weise überhaupt regelmäßig Einkommen. Plattformarbeit stellt für die allermeisten also nicht die primäre Einkommensquelle dar, sondern ist eher eine Möglichkeit des gelegentlichen Zuverdienstes. Auch Untersu-

chungen aus anderen Ländern unterstreichen den bislang geringen Verbreitungsgrad plattformbasierter Erwerbsarbeit.¹³⁷ So gehen Analysen für die USA davon aus, dass nur 1 Prozent der Erwerbspersonen Online-Plattformen zur Vermittlung ihrer Arbeit nutzen.¹³⁸

Diese Ergebnisse zum Ausmaß plattformbasierter Erwerbsformen decken sich auch mit dem gesamtwirtschaftlichen Befund zur Entwicklung von Erwerbsformen in Abbildung 13. Insbesondere seit 2005 ist ein kontinuierlicher Anstieg der Normalarbeitsverhältnisse festzustellen, während Solo-Selbstständigkeit ebenso wie „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse annähernd konstant geblieben sind. Atypische Beschäftigung umfasst dabei befristete Beschäftigung, Teilzeitbeschäftigung mit bis zu 20 Wochenstunden, geringfügige Beschäftigung und Zeitarbeit. Mit einem sich massiv verbreitenden Prekariat durch die Plattformökonomie lassen sich diese Erkenntnisse ebenso schwerlich in Einklang bringen wie mit der These, dass plattformbasierte Erwerbsformen das klassische Arbeitsverhältnis in großem Umfang ersetzen würden.

Man sollte überdies nicht den Fehler begehen, Plattformarbeit mit Niedrigentlohnung und unerwünschter Unsicherheit gleichzusetzen, da gerade mit Blick auf Entlohnung ein

136 Vgl. Bonin/Rinne (2017), S. 11 und 15f. Für diesen Wert rechnen die Autoren der Studie eindeutig fehlerhafte Selbsteinschätzungen von Befragten heraus. Oftmals scheinen Befragte nicht zwischen Plattformarbeit bzw. Crowdfunding und anderen webbasierten Aktivitäten – wie beispielsweise die Pflege einer eigenen Homepage zum Vertrieb eigener Produkte und Dienstleistungen – unterscheiden zu können (vgl. S. 9f.). Dementsprechend überschätzen Untersuchungen, die derartige Fehlangaben nicht korrigieren, das Ausmaß neuer Beschäftigungsformen mitunter deutlich. Vgl. für ähnliche Schlussfolgerungen für die USA Katz/Krueger (2019), S. 17-21.

137 Siehe für einen Überblick der empirischen Literatur Maier/Viete/Ody (2017).

138 Vgl. Katz/Krueger (2019), S. 18ff.

sehr heterogenes Bild der Plattformökonomie realistischer sein dürfte. Beispielsweise dürften hochqualifizierte Freelancer im IT-Bereich, die Online-Plattformen für ihre Arbeit nutzen, auf diese Weise einträgliches Einkommen erzielen. Ebenso wenig muss Niedrigentlohnung zwangsläufig auf prekäre Ausnutzung hindeuten, da beispielsweise die hierzulande als Sinnbild vielzitierten Fahrradkurier für Essenslieferungen auch Studierende sein können, die den flexiblen Nebenverdienst schätzen. Angesichts von nahezu Vollbeschäftigung und einem in Deutschland sehr wohl funktionierendem sozialen Sicherungsnetz gibt es vielmehr wenig Anlass zu befürchten, dass Arbeitnehmer mangels Alternativen dauerhaft gegen ihren Willen in unvorteilhaften Plattform-Arbeitsverhältnissen „gefangen“ wären.

Erwerbsarbeit auf Plattformen sollte deshalb nicht krampfhaft in das starre Korsett abhängiger Beschäftigung gezwängt werden, denn sie kann eine bewusste Entscheidung für flexibleres, selbstbestimmteres Arbeiten darstellen – und geht dann auch mit den höheren Risiken durch z.B. fehlenden Kündigungsschutz einher. Tatsächliche Scheinselbstständigkeit sollte auch bei plattformbasierten Beschäftigungsformen unterbunden werden, um auf diese Weise ungeschützte Arbeitsverhältnisse und konkrete Ausnutzung von Arbeitnehmern zu verhindern. Dies gilt vor allem dann, wenn Beschäftigte in ihrer praktischen Entscheidungsfreiheit durch die Plattformbetreiber stark eingeschränkt werden und genaue Vorgaben über Zeit, Art, Inhalt und Umfang der Arbeitsausführung zu erfüllen haben.

6.2 Allgemeine Vorsorgepflicht

Mit Blick auf die Sozialversicherungssysteme bietet die – wenn auch bis jetzt zaghafte – Verbreitung der Plattformökonomie am Arbeitsmarkt durchaus Anlass, im Bereich der Altersvorsorge über deren grundsätzliche Ausgestaltung nachzudenken. Im Kern sprechen zwei Argumente für eine schon seit Längerem diskutierte Einführung einer allgemeinen Vorsorgepflicht.¹³⁹ Zum einen besteht insbesondere bei gering entlohnten Selbstständigen unabhängig davon, ob sie über eine Online-Plattform tätig sind oder nicht, die Gefahr einer unzureichenden Altersvorsorge, da entsprechende private Rücklagen oftmals nicht gebildet werden.¹⁴⁰

Damit steigt das individuelle Risiko von Altersarmut. Die entstehenden Kosten fehlender Vorsorge muss in letzter Instanz die Allgemeinheit über steuerfinanzierte Transferleistungen im Alter tragen. Zum anderen und damit verbunden können Plattformmodelle, deren Geschäftsmodell über die reine Vermittlung Selbstständiger hinausgeht, möglicherweise unfaire Wettbewerbsvorteile ausnutzen. Wenn sie im Vergleich zu herkömmlichen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsmodellen, die mit entsprechenden Sozialabgaben verbunden sind, in der Lage sind, nur aufgrund der geringeren Abgabenlast niedrigere Preise anzubieten, würde dies einen ungerechtfertigten Vorteil darstellen.

Über die Einführung einer allgemeinen Vorsorgepflicht für Selbstständige ließe sich sowohl die Gefahr einer unzureichenden Altersvorsorge verringern, als auch mögliche Wettbewerbsverzerrungen verhindern, da ein entsprechendes Trittbrettfahrerverhalten durch eine Verlagerung der Finanzierungskosten des Alterseinkommens auf die Allgemeinheit ausgeschlossen wäre. Zumindest im Hinblick auf die Altersvorsorge würden mit einer Vorsorgepflicht auch die erwähnten Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen verschiedenen Erwerbsformen der Plattformökonomie an Bedeutung verlieren und das Risiko von Versicherungslücken verringert, was vor dem Hintergrund einer zunehmend wechsel- und lückenhaften Entwicklung von Erwerbsbiographien nicht unwesentlich erscheint.

Dabei sollte jedoch von einer Ausweitung der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung abgesehen werden. Für ein solches Vorgehen spräche zwar eine erhöhte Flexibilität beim Wechsel zwischen unterschiedlichen Erwerbsformen, allerdings wäre es als Ausweitung eines schon jetzt nicht nachhaltigen Umlagesystems auf einen weiteren Personenkreis nicht empfehlenswert. Die demografischen Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung würden so nicht gelöst, sondern allenfalls in die Zukunft verschoben und dabei womöglich vergrößert: Kurzfristigen Mehreinnahmen durch die zusätzlichen Beiträge der neu hinzugekommenen Beitragszahler stünden zukünftige Mehrausgaben gegenüber, wenn diese zu Leistungsempfängern würden.¹⁴¹

Zielführender erscheint daher eine allgemeine Vorsorgepflicht für Selbstständige, die eine freie Wahl des Vorsorgeinstruments im Spektrum zwischen der gesetzlichen

139 Für eine ausführliche Diskussion der Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung hin zu einer „Erwerbstätigenversicherung“ vgl. auch SVR (2006), S. 260-275.

140 Laut einer Untersuchung des DIW verfügten im Jahr 2013 46 Prozent aller Solo-Selbstständigen ohne Sozialversicherung weder über eine Lebensversicherung noch eine private Rentenversicherung; vgl. Brenke (2016).

141 Vgl. zu diesen Effekten Werding (2016), S. 16ff.

Rentenversicherung und kapitalgedeckter Vorsorge ermöglicht. Da die entsprechenden Risiken nicht nur im Bereich der Plattformökonomie, sondern grundsätzlich bei geringverdienenden Selbstständigen existieren, spricht vieles für eine solche Vorsorgepflicht für alle Selbstständigen, die nicht bereits in anderen obligatorischen Sicherungssystemen (z.B. berufsständischen Versorgungswerken) pflichtversichert sind, einzubeziehen. Dabei müssten bereits bestehende Vorsorgeanstrengungen von Selbstständigen angemessen berücksichtigt werden. Denkbar wäre auch eine Einkommensgrenze, ab der davon auszugehen ist, dass in jedem Fall ausreichend Mittel für eine eigenständige Vorsorge vorhanden sind. Weiterhin wären Regelungen für eine zeitweise Aussetzung von Beitragszahlungen in den Anfangsjahren einer Unternehmensgründung zu treffen, um unerwünschte Effekte auf unternehmerisches Risikoverhal-

ten auszuschließen und die Attraktivität von Selbstständigkeit nicht zu schmälern.¹⁴² Unter diesen Voraussetzungen dürfte eine allgemeine Versicherungspflicht geeignet sein, bestehende Schutzlücken für geringverdienende Selbstständige nicht zuletzt auf Online-Plattformen zu schließen und entsprechende Befürchtungen gegenüber diesen neu entstehenden Beschäftigungsformen weitestgehend zu entkräften.

Mit dem Ziel, entsprechende Vorsorge möglichst komfortabel auszugestalten und gerade Nebenverdienste oder den Wiedereinstieg in Erwerbstätigkeit nicht unnötig zu verkomplizieren, sollten auch Überlegungen weitergeführt werden, ob und wie Plattformen bei selbstständigen Beschäftigungsformen entsprechende Versicherungsbeiträge direkt und automatisch abführen könnten.¹⁴³

Kernpunkte

- Das Ausmaß plattformbasierter Erwerbsarbeit ist in Deutschland bisher äußerst gering: Befragungen lassen auf weniger als 1 Prozent der Erwachsenenbevölkerung schließen, die Erwerbstätigkeiten über Online-Plattformen ausführen.
- In der Mehrheit der Fälle stellen diese eher einen gelegentlichen Zuverdienst statt primäre Einkommensquelle dar. In Einklang mit Warnungen vor einer massiven Verbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse durch die Plattformökonomie lassen sich diese Erkenntnisse nur schwerlich bringen.
- Mit Blick auf geringverdienende Selbstständige – nicht nur in der Plattformökonomie – ließen sich durch die Einführung einer allgemeinen Vorsorgepflicht mit freier Wahl des Vorsorgeinstruments bestehende Schutzlücken schließen und etwaige Wettbewerbsverzerrungen zuungunsten von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsmodellen verhindern.

¹⁴² Hierfür kann auf den bereits bestehenden Regelungen für rentenversicherungspflichtige Selbstständige aufgebaut werden; vgl. BDA (2019), S. 3.

¹⁴³ Vgl. z.B. Weber (2019) mit dem Vorschlag für ein internationales „Digitale Soziale Sicherheits-Konto“, auf das Plattformen entsprechende Beiträge automatisch abführen, die dann wiederum nach Wohnsitz oder Nationalität in die nationalen Systeme der Sozialversicherung weitergeleitet würden.

7

Die Besteuerung von Plattformunternehmen

Die Besteuerung multinationaler Unternehmen steht spätestens seit dem Bekanntwerden fragwürdiger Strategien der internationalen Steuervermeidung im Fokus der Öffentlichkeit. Dabei setzt sich zunehmend die Ansicht durch, insbesondere digitale Plattformen leisteten nicht ihren „fairen“ steuerlichen Beitrag und beteiligten sich daher auch nicht an der Finanzierung von Infrastruktur und Rahmenbedingungen in den Ländern, deren Einwohner als Nutzer zu den bedeutenden Gewinnen beitragen.¹⁴⁴ Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass derartige Kritik nur auf die Besteuerung von Gewinnen zutrifft, nicht aber auf Lohn- oder Umsatzsteuer.

Aus steuersystematischer Sicht besorgniserregend ist, dass mit dem Totschlagargument der fehlenden Steuererechtigkeit zuweilen Lösungen diskutiert werden, die kaum mehr als schädliche Symbolpolitik darstellen und völlig ungeeignet sind, eventuelle Missstände zu beheben. Insbesondere die Initiativen zur Einführung einer Digitalsteuer berücksichtigen weder Ursachen tatsächlich bestehender Besteuerungsgefälle oder -lücken, noch würde Steuervermeidungsstrategien Einhalt geboten.¹⁴⁵ Dabei werden in der Debatte zwei Aspekte vermischt: Zu unterscheiden ist zwischen der mit internationaler Steuervermeidung zusammenhängenden Frage, *ob* Gewinne überhaupt besteuert werden, und der Verteilungsfrage, *wo* diese Gewinne besteuert werden sollen.

7.1 Internationale Steuervermeidung

Im Kontext internationaler Steuervermeidung wird beklagt, dass Unternehmen auf ihre Gewinne nirgendwo bzw. insgesamt nur vernachlässigbare Steuern zahlen. Dies kann einerseits darauf beruhen, dass sich im Rahmen komplexer internationaler Steuergesetzgebung fast zwangsläufig Möglichkeiten zur Ausnutzung von Regelungslücken ergeben. Andererseits können Staaten bewusst Steuervorteile

gewähren oder Besteuerungsrechte nicht ausüben. Derartiges Verhalten kann der Förderung innovativer Geschäftsmodelle dienen und Ausdruck eines legitimen Wettbewerbs um die Ansiedlung von Unternehmen oder Investitionen sein. Die Grenzziehung zu einem unzweifelhaft kritisch zu beurteilenden Steuerwettbewerb einzig und allein um Buchgewinne von Unternehmen ist vor diesem Hintergrund schwierig. Gleichsam problembehaftet ist auch der empirische Nachweis des Ausmaßes derartiger Gewinnverlagerung, denn insbesondere die Betrachtung von effektiven Durchschnittssteuersätzen kann der Komplexität der steuerlichen Sachverhalte nicht wirklich gerecht werden.¹⁴⁶

Dennoch legt Abbildung 14 nahe, dass in diesem Sinne unerwünschte internationale Steuervermeidung durchaus stattfindet.¹⁴⁷ Von ausländischen Investoren kontrollierte Firmen weisen in potenziellen „Steuerparadiesen“ ein zum Teil extrem hohes Verhältnis von Vorsteuergewinnen zu dort gezahltem Arbeitnehmerentgelt auf. Gemessen an diesem Indikator sind sie somit deutlich profitabler als einheimische Unternehmen. In Ländern, die weniger im Verdacht stehen, Steuerparadiese zu sein, ist das Verhältnis hingegen umgekehrt und ausländische Firmen sind weniger profitabel als einheimische. Diese teilweise außerordentlichen Unterschiede lassen sich mit realen Profitabilitätsunterschieden kaum plausibel begründen, sondern sind nur durch eine umfassende Gewinnverlagerung hin zu Niedrigsteuerrändern zu erklären.

Digitale Plattformen eignen sich im Wesentlichen aus zwei Gründen besonders für derartige Steuergestaltung. Zum einen beruhen ihre Geschäftsmodelle in hohem Maße auf immateriellen Vermögensgegenständen. Deshalb sind sie kaum an physische Anlagen gebunden, aus denen im bisherigen System Besteuerungsansprüche abgeleitet werden, und weisen so eine höhere internationale Mobilität auf. Zum anderen gerät der Fremdvergleichsgrundsatz bei digitalen Geschäftsmodellen schneller an seine Grenzen. Dieser besagt, dass multinationale Unternehmen ihre jeweiligen Konzerneinheiten wie fremde Unternehmen behandeln und daher für Transaktionen innerhalb der Konzernstruktur „marktübliche“ Preise berechnen müssen. Eine objektive Kontrolle von Verrechnungspreisen zwischen einzelnen Konzernbestandteilen ist mangels verlässlicher Vergleichswerte bei immateriellen und personalisierten Gütern oftmals kaum möglich, was wiederum die Möglichkeiten der Preissetzung zum Zwecke der Gewinnverlagerung erhöht. Über

144 Siehe z.B. den Gastbeitrag von Katrin Göring-Eckardt und Danyal Bayaz (beide Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN) auf www.faz.net vom 13.12.2018: „Olaf Scholz darf sich nicht mehr wegducken“.

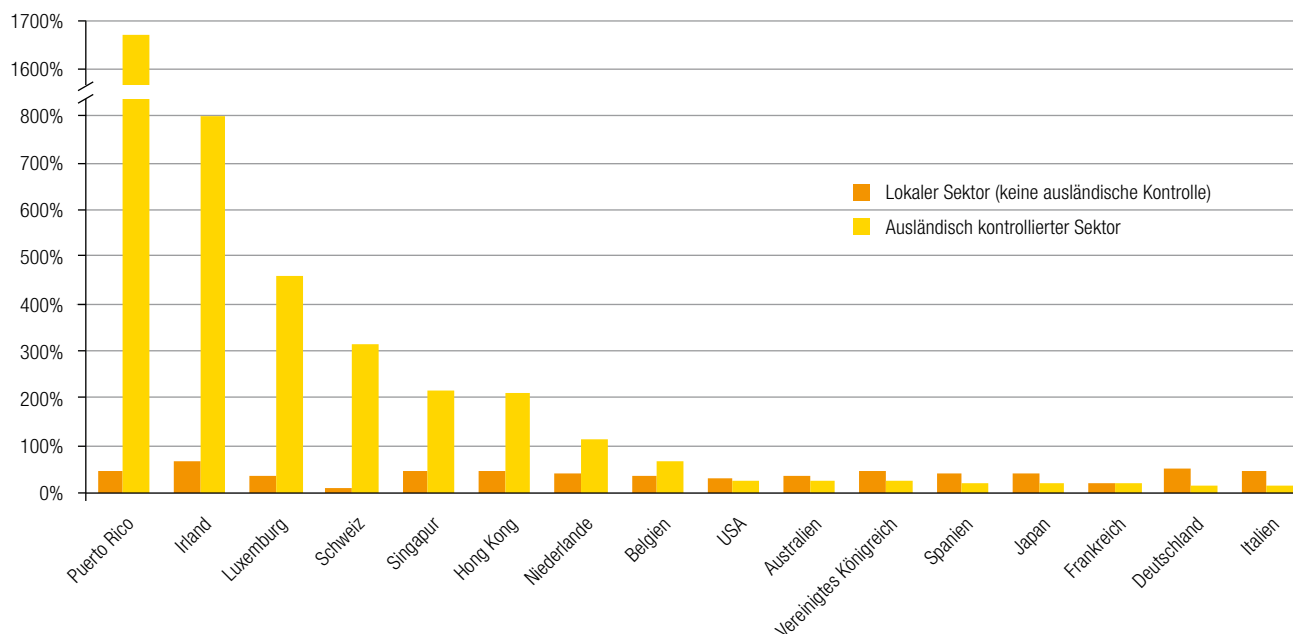
145 Vgl. Bültmann/Lenz (2018) zu den konzeptionellen Mängeln der Digitalsteuer und den mit ihrer Einführung verbundenen Risiken.

146 Vgl. Fuest et al. (2018), S. 3-7.

147 Vgl. Torslov/Wier/Zucman (2018), S. 2f.

Abbildung 14: **Verlagerung von Unternehmensgewinnen in Steuerparadiese**
Vorsteuerliche Unternehmensgewinne in Prozent der Arbeitnehmerentgelte

Quelle: Torslov/Wier/Zucman (2018).



Lizenzzahlungen und die Verlagerung von geistigem Eigentum lassen sich Gewinne deshalb in der Regel leichter zu steuerlich attraktiven Standorten verschieben.

Gleichzeitig muss jedoch festgehalten werden, dass die vielfältigen Möglichkeiten internationaler Steuervermeidung in keiner Weise auf Unternehmen der Plattformwirtschaft beschränkt sind. Auch andere multinationale Unternehmen können in der Lage sein, ihre Steuerlast durch Gewinnverlagerung drastisch zu reduzieren.¹⁴⁸ Daher sollten entsprechende Lösungen auch nicht nur im alleinigen Kontext von Plattformunternehmen gesucht werden. Insbesondere kann internationale Steuervermeidung nicht wirksam eingedämmt werden, indem man Online-Plattformen oder werbefinanzierten Inhalteanbietern mit einem bestimmten Geschäftsmodell pauschal Steuervermeidung unterstellt, ohne zu hinterfragen, in welchem Ausmaß die betroffenen Unternehmen Steuern zahlen oder überhaupt zu versteuernde Gewinne erzielen. Stattdessen gilt es, mögliche Sys-

temlücken, die ja durchaus bekannt sind, zu schließen.¹⁴⁹ Lösungsansätze sollten daher über die Plattformökonomie hinausreichen und können hier nur skizzenhaft umrissen werden.

Denkbar sind sowohl grundlegende Reformen des internationalen Besteuerungssystems als auch die Einschränkung missbräuchlichen Verhaltens im bestehenden System. Zur ersten Gruppe gehört eine formelhafte Gewinnaufteilung nach Indikatoren wie Löhnen, Anlagevermögen oder Umsätzen¹⁵⁰ ebenso wie eine grundsätzliche Verlagerung von Besteuerungsansprüchen hin zu Absatzmärkten oder die Einführung einer globalen Mindestbesteuerung.¹⁵¹ Gegenwärtige Steuervermeidungsstrategien verlören auf diese Weise zwar ihre Wirksamkeit, allerdings wäre der Umstellungsaufwand enorm, ergäben sich signifikante (Um-)Verteilungswirkungen und es täten sich neue Möglichkeiten der Steuervermeidung auf.¹⁵² Bisher wurden auf politischer Ebene eher Korrekturen im bestehenden System ange-

148 In diesem Zusammenhang werden beispielsweise die „herkömmlichen“ Unternehmen Starbucks oder Ikea immer wieder kritisiert. Siehe www.sueddeutsche.de vom 18.12.2017: „EU-Kommission untersucht Steuerabsprachen von Ikea“.

149 Vgl. für eine Übersicht von Kanälen internationaler Steuervermeidung Beer/Mooij/Liu (2018).

150 Dies wird in der EU im Rahmen der Schaffung einer Gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage seit einiger Zeit diskutiert.

151 Vgl. Becker/Englisch (2019).

152 Vgl. ausführlicher Kronberger Kreis (2018), S. 39-46 oder Fuest et al. (2013).

strebt, die im Rahmen von mehr oder minder international abgestimmten Maßnahmen Missbrauchsmöglichkeiten einschränken sollen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)-Initiative der OECD zu nennen, auf deren Grundlage die EU im Juli 2016 eine Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung beschlossen hat.¹⁵³ Die darin vorgesehenen Maßnahmen sind durchaus geeignet, unerwünschte Steuergestaltung zu unterbinden. Allerdings bleiben gravierende Schlupflöcher bestehen und ergeben sich unter Umständen genauso kritische Probleme der Doppelbesteuerung.¹⁵⁴

Bei sämtlichen Lösungsansätzen steht die Bekämpfung internationaler Steuervermeidung grundsätzlich vor dem Dilemma, dass Staaten, die im Rahmen ihres Steuersystems die Möglichkeit gewähren, Gewinne in Steueroasen zu verlagern, damit meist ihr nationales Eigeninteresse verfolgen. Das macht es entsprechend schwierig, durch multilaterale Verhandlungen zu entscheidenden Verbesserungen zu kommen. Somit bedingen die politischen Realitäten einen sehr langwierigen und steinigen Weg bei der Eindämmung von Steuervermeidung. Unnötig erschwert wird dieser Prozess durch einseitige Maßnahmen, die der erforderlichen Kooperationsbereitschaft eher abträglich sind. Auch deshalb ist das international nicht abgestimmte Vorpreschen einiger europäischer Länder bei der Digitalsteuer, die eindeutig darauf angelegt ist, ausländische Digitalunternehmen in Europa zu treffen, eher kontraproduktiv.

7.2 Umverteilung von Besteuerungsrechten

Bei der eingangs erwähnten Auffassung, dass Plattformunternehmen keinen ausreichenden steuerlichen Beitrag in Deutschland oder Europa leisteten, muss unterschieden werden zwischen dem Ansinnen, dass diese Unternehmen irgendwo Gewinnsteuern entrichten, und der Forderung, dass sie dies in Deutschland bzw. Europa tun sollen. Letzteres zielt auf eine Umverteilung internationaler Gewinnbesteuerungsrechte ab. Dementsprechend sollten solche Argumente nicht in einen Topf mit dem – zwar verständlichen – Ärger um multinationale Unternehmen und ihre Steuervermeidungspraktiken geworfen werden.

Oftmals werden Bestrebungen zu einer solchen Umverteilung damit begründet, dass Gewinne dort zu besteuern seien, wo die Wertschöpfung stattfindet. Gerade im Be-

reich von Online-Plattformen drohe ein Auseinanderfallen von wirtschaftlicher Aktivität bzw. Wertschöpfung und dem Ort der Besteuerung, da die Nutzer von Plattformen einen entscheidenden Beitrag zu deren Wertschöpfung leisteten. Daher sei eine Gewinnbesteuerung im Land des Nutzers gerechtfertigt.¹⁵⁵ Eine Besteuerung nach dem Ort der Wertschöpfung ist dem bisherigen System jedoch fremd und auch wenig sinnvoll, da er ohnehin nicht abschließend zu bestimmen ist. Anknüpfungspunkte für Besteuerungsrechte ergeben sich im bestehenden System über Betriebsstätten, die sich anhand physischer Kriterien definieren und daher in der Tat nicht in der Lage sein können, virtuelle Produktionen zu erfassen.

Vor diesem Hintergrund kann man durchaus über konzeptionelle Weiterentwicklungen diskutieren, um künftig steuerliche Anknüpfungspunkte zu definieren, die den Gegebenheiten in der digitalen Welt besser Rechnung tragen können. Für eine Umverteilung von Besteuerungsrechten müssten allerdings nicht nur neue Anknüpfungspunkte geschaffen werden, sondern auch Regeln über die Zuordnung von Gewinnanteilen getroffen werden, also letztlich entschieden werden, welche Gewinnanteile einzelnen Ländern zustehen. Der Fremdvergleichsgrundsatz, nach dem versucht wird, Betriebsstätten als alleinstehende Unternehmen zu behandeln und die zugehörigen Gewinne zu ermitteln, ist bei physischer Produktion zwar komplex, aber durchaus darstellbar. Bei digitalen und nutzerbasierten Geschäftsmodellen, die zudem auf Immaterialgütern beruhen, für die Verrechnungspreise schwieriger zu ermitteln sind, kann dieser Ansatz hingegen schnell an seine Grenzen geraten.

Bei möglichen Reformen ist zwingend darauf zu achten, dass nicht allzu weit gefasste Anknüpfungspunkte zu ausufernden Besteuerungstatbeständen oder Doppelbesteuerung führen. Wenig überzeugend sind daher Versuche, den Beitrag von Nutzern zur Wertschöpfung digitaler Plattformen an der bloßen Erhebung von Nutzerdaten und dem Vorhandensein von Netzwerkeffekten festzumachen und entsprechende Besteuerungsansprüche abzuleiten. So existieren Netzwerkeffekte nicht nur auf digitalen Plattformen, sondern sind wesentlich weiter verbreitet. Dennoch wurde bisher keine Notwendigkeit einer steuerlichen Berücksichtigung gesehen.¹⁵⁶

Auch scheint es wenig ausgereift, steuerlich an das Sammeln von Daten anzuknüpfen. Erstens fallen Daten häufig als eine Art Nebenprodukt unternehmerischer Tätigkeit an, ohne dass die jeweiligen Unternehmen überhaupt wissen,

¹⁵³ Siehe Richtlinie (EU) 2016/1164 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts vom 12.7.2016.

¹⁵⁴ Vgl. Kronberger Kreis (2018), S. 42f.

¹⁵⁵ Vgl. Europäische Kommission (2018a), S. 8, für eine derartige Argumentation im Zuge der europäischen Pläne einer Digitalsteuer. Für eine kritische Analyse des Konzepts der „value creation“ vgl. Becker/Englisch (2018), S. 1-9.

¹⁵⁶ Vgl. hierzu und im Folgenden Becker/Englisch (2018), S. 11-14.

für welche Zwecke sie diese Daten verwenden können. Zweitens handelt es sich bei Daten um ein äußerst heterogenes und kontextabhängiges Gut, bei dem sich der Beitrag zur Wertschöpfung nicht einheitlich beziffern lässt. Drittens ist auch aus rein konzeptioneller Sicht fraglich, in wie weit die Nutzer tatsächlich zur Wertschöpfung beitragen. In vielen Fällen „produzieren“ Nutzer ihre Daten nicht, sondern verhalten sich passiv und lassen sich lediglich beobachten, was kaum einen aktiven Beitrag zur Wertschöpfung darstellt. Viertens hinterlassen Nutzer gerade im Internet überall und permanent Daten, aber auch herkömmliche Produkte wie z.B. Autos werden immer datenintensiver. Alle diese Datenströme für steuerliche Zwecke zu erfassen und im Rahmen von Steuerprüfungen auf korrekte steuerliche Behandlung zu untersuchen, dürfte kaum praktikabel sein und zu einem Albtraum an bürokratischem Mehraufwand führen.

Auf internationaler Ebene werden derzeit verschiedene Reformkonzepte diskutiert. Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission sieht die Schaffung einer „signifikanten digitalen Präsenz“ als steuerlichen Anknüpfungspunkt vor.¹⁵⁷ Definiert wird diese im Vorschlag über Umsätze aus der Erbringung digitaler Dienstleistungen für Nutzer in einem Land, Nutzeranzahlen eines digitalen Dienstes oder die Anzahl von Geschäftsverträgen über digitale Dienste. Einen weiteren Vorschlag stellt das Konzept einer „sustained user relationship“ dar, bei der sich ein steuerlicher Anknüpfungspunkt aus einer permanenten und qualitativ wie quantitativ wichtigen Interaktion zwischen Unternehmen und Nutzern in einem Land ergibt, wenn diese zu beobachtbaren Zahlungsflüssen führt.¹⁵⁸

Die OECD hingegen scheint sich in Richtung einer Reform zu bewegen, die über reine Digitalunternehmen hinausgeht und grundsätzlich alle Geschäftsmodelle des Business-to-Consumer-Bereichs betreffen würde.¹⁵⁹ Ein neuer – zusätzlicher – Anknüpfungspunkt für Besteuerung würde über Umsatzschwellen in Absatzmärkten geschaffen. Dabei soll in bisher nicht spezifizierter Weise auch berücksichtigt werden, dass Umsätze bei bestimmten Tätigkeiten wie Online-Marketing nicht in den Ländern anfallen müssen, in denen die durch Werbung adressierten Nutzer ansässig sind. Die Vorschläge sehen weiterhin eine Gewinnaufteilung in mehreren Stufen vor. Unterschieden werden soll zwischen „gewöhnlichen Gewinnen“, deren Besteuerung weiterhin nach den bestehenden Prinzipien erfolgen würde, und „Residualgewinnen“. Nur letztere würden über eine absatzbasierte Formel zwischen den Staaten aufgeteilt, bei denen

ein entsprechender Anknüpfungspunkt vorliegt. Insbesondere die Aufteilung der Gewinne dürfte jedoch mit erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten, großer Streitanzahl und hohem bürokratischem Mehraufwand einhergehen. Im Kontext widersprüchlicher Interessenslagen besteht die Gefahr, dass am Ende nur hochkomplexe und hinreichend vage Lösungen politisch realisierbar sind, bei denen sich die meisten bzw. wichtigsten Länder zwar als Gewinner fühlen können. Als Kehrseite drohen jedoch hohe technische Komplexität und das Brechen mit steuersystematischen Grundsätzen, woraus sich weitere Intransparenzen des Steuersystems, Doppelbesteuerung und ein wesentlich höherer bürokratischer Aufwand ergeben könnten.

Letztlich geht es darum, sich ein größeres Stück vom „Steuerkuchen“ (digitaler) Geschäftsmodelle abzuschneiden. Daher tragen Gerechtigkeitsargumente, nach denen Unternehmen auch hier ihren Beitrag zu leisten haben, zur Lösung wenig bei: Bei Verteilungsdebatten hängt empfundene Gerechtigkeit ganz wesentlich vom eigenen Standpunkt ab. Der exportorientierte Standort Deutschland hat bisher vom bestehenden System, das Gewinnbesteuerungsrechte überwiegend den Produktionsländern zuspricht, in erheblichem Maße profitiert. Vergleichbare Argumente wie zur Besteuerung digitaler Geschäftsmodelle könnten daher auch von anderen Ländern vorgebracht werden. Beispielsweise könnten sich Abnehmerländer von in Deutschland produzierten Automobilen darüber beklagen, dass deren Hersteller keinen „fairen“ Beitrag zur Finanzierung der dortigen Infrastruktur wie insbesondere Straßen leisten, auch wenn sie maßgeblich von dieser profitieren. Daher droht bei einer entsprechenden Anwendung dieser Prinzipien auf andere Wirtschaftszweige ein erheblicher Verlust an Besteuerungssubstrat für Deutschland. Überdies ist zu bedenken, dass eine Stärkung der Besteuerungsrechte in Absatzmärkten von Online-Plattformen aus der fiskalischen Perspektive Deutschlands zwar zurzeit sehr attraktiv scheint. Deutschlands derzeitiger Status als überwiegendes Abnehmerland solcher Geschäftsmodelle muss allerdings nicht mehr als eine Momentaufnahme sein.

In jedem Fall sollten Reformanstrengungen in internationalem Rahmen realisiert werden, denn bei unilateralen Maßnahmen könnten sich erhebliche Probleme der Doppelbesteuerung ergeben, wenn Unternehmen die in Absatzmärkten versteuerten Gewinne nicht im Heimatland freistellen können. Ebenso besteht die Gefahr von steuerlichen „Vergeltungsmaßnahmen“ der Länder, die zu den Leidtragenden der Umverteilung gehören.

¹⁵⁷ Vgl. Europäische Kommission (2018b), insbesondere S. 7f.

¹⁵⁸ Vgl. Becker/Englisch/Schanz (2019), S. 12-16.

¹⁵⁹ Vgl. OECD (2019), S. 7ff.

7.3

Steuerhinterziehung auf Online-Plattformen

Es wird befürchtet, dass Online-Plattformen einen besonders fruchtbaren Nährboden für Steuerhinterziehung oder Schwarzarbeit bieten. Insbesondere bei der Vermietung von Wohnungen und Zimmern auf Online-Plattformen wie Airbnb steht dabei immer wieder die Sorge im Fokus, dass Vermieter ihre auf diese Weise erzielten Einkünfte nicht ordnungsgemäß versteuern.¹⁶⁰ Insoweit diese Vorwürfe zutreffen – belastbare empirische Untersuchungen zum tatsächlichen Ausmaß gibt es kaum – ist Kritik berechtigt. Gleichwohl sollte man nicht der Versuchung erliegen, einen „paradiesischen Idealzustand“ als Vergleichsmaßstab für steuerrechtswidriges Verhalten auf Online-Plattformen anzulegen: Das Phänomen Steuerhinterziehung ist auch in Teilen der traditionellen Wirtschaft (zu) weit verbreitet.¹⁶¹

Wenn Plattformnutzer über den Verkauf von Produkten oder das Angebot von Dienstleistungen auf Online-Plattformen Einnahmen erzielen, unterliegen diese zunächst der Einkommensteuer. Bei Überschreitung der durch § 19 UStG festgelegten Grenzwerte fällt zudem Umsatzsteuer an. Weiterhin ist bei Vorliegen eines Gewerbebetriebs entsprechend Gewerbesteuer zu entrichten. Gegenwärtig stehen Steuerbehörden vor dem Problem, dass sie entsprechende Einkünfte kaum bzw. nur mit großem Aufwand nachweisen können, solange Steuerpflichtige die entsprechenden Einkünfte nicht angeben. Die typischerweise digital erfolgende Zahlungsabwicklung auf Online-Plattformen verschafft Finanzbehörden jedoch zumindest in der Theorie verbesserte Möglichkeiten, Daten über steuerlich relevante Vorgänge zu erlangen und eine zunehmende automatische Verarbeitung dieser einzurichten.

Würde dies konsequent genutzt, ließe sich die staatliche Fähigkeit zur Durchsetzung von Besteuerungsansprüchen im Bereich von Online-Plattformen deutlich erhöhen. Dabei gilt es, das Ziel der Verhinderung von Steuerhinterziehung auf Online-Plattformen mit anderen Zielen, wie der Verfahrensvereinfachung für Steuerpflichtige und der Minimierung bürokratischer Lasten sinnvoll auszutarieren. Gleichsam muss eine abschreckende Wirkung überbordender Büro-

kratie auf die Nutzung von Plattformen für Kleinst- und Nebenverdienste oder privates Teilen verhindert werden.

Die Einführung von Informationspflichten für Plattformbetreiber, sodass diese steuerlich relevante Informationen über ihre Nutzer entweder grundsätzlich oder auf Nachfrage an Finanzbehörden übermitteln müssten, kann ein solcher Ansatzpunkt sein. Für Betreiber von Plattformen, auf denen Unternehmen Produkte anbieten und liefern können, besteht seit dem 1. Januar 2019 eine solche Verpflichtung gem. § 22f UStG. Mit der Gesetzesänderung, die insbesondere Umsatzsteuerbetrug durch ausländische Online-Händler auf Plattformen verhindern soll, müssen Betreiber elektronischer Marktplätze nun steuerlich relevante Informationen über als Unternehmer gemeldete Nutzer aufzeichnen und auf Nachfrage an Finanzämter übermitteln. Nach § 25e Abs. 1 bis 3 UStG haften sie zudem für nicht gezahlte Umsatzsteuer, es sei denn die entsprechenden Daten wurden übermittelt oder es liegen keine klaren Anzeichen einer Umsatzsteuerpflicht vor. Für die Wirksamkeit dieser Maßnahme spricht der sprunghafte Anstieg von steuerlichen Registrierungen chinesischer Händler, die bis dato kaum Umsatzsteuer entrichtet haben dürften.¹⁶²

Der grundsätzlich zu befürwortenden Intention dieses Vorgehens stehen jedoch eklatante Mängel in der Umsetzung gegenüber.¹⁶³ Die von Plattformen vorzuhaltende Bescheinigung über eine Umsatzsteueridentifikationsnummer stellen Behörden nur in Papierform aus. Deren Verarbeitung kann von Plattformbetreibern deswegen oft nur einzeln und händisch erfolgen, was offensichtlich einen unverhältnismäßigen bürokratischen Mehraufwand darstellt. Wann eine bei Gesetzesverabschiedung in Aussicht gestellte digitale Abfragemöglichkeit relevanter Daten durch die Finanzbehörden tatsächlich verfügbar wird, ist hingegen unklar. Bis dahin trifft die digitale Rückständigkeit der Finanzbehörden vor allem kleine Anbieter ganz besonders, deren begrenzte personelle Ressourcen in unnötig umständlichen, analogen Verfahren gebunden werden.

Es gäbe durchaus gute Gründe, Unternehmen in ähnlicher Weise auch in anderen Bereichen bei der Verhinderung von Steuerhinterziehung einzubeziehen. Denkbar wäre, die Übermittlungs- und Haftungspflichten von Lieferplattformen auf sämtliche Vermittlungs-Plattformen auszuweiten, die

¹⁶⁰ Siehe z.B. www.spiegel.de vom 4.5.2018: „Finanzbehörden prüfen Airbnb-Vermieter“.

¹⁶¹ So weisen Haucap/Kehder (2018), S. 69f., darauf hin, dass gerade das Hotel-, aber auch das Taxigewerbe bei Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit immer wieder negativ auffallen.

¹⁶² Siehe www.sueddeutsche.de vom 1.2.2019: „Online-Steuerbetrug: 9200 Händler aus China registriert“.

¹⁶³ Vgl. hierzu www.handelsblatt.de vom 22.10.2019: „Gut gemeint, schlecht gemacht“. Erschwerend kommt hinzu, dass jüngst die EU-Kommission in diesem Zusammenhang ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet hat. Da die Meldepflichten auch für europäische Unternehmer gelten, sei die Warenverkehrsfreiheit durch das Gesetz verletzt.

von Unternehmern genutzt werden können.¹⁶⁴ Auch ließen sich durch sinnvoll ausgestaltete Informationsabgleiche die Möglichkeiten begrenzen, eventuelle Umsatz- oder Gewerbesteuerpflichten dadurch zu unterlaufen, dass durch die Nutzung verschiedener Plattformen die jeweiligen Grenzwerte auf einer Plattform nicht überschritten würden.

Sogar ein automatischer Steuerabzug im Rahmen der Einkommensteuer bei Online-Plattformen könnte in Betracht kommen.¹⁶⁵ Die Verpflichtung eines Intermediärs zur Abführung einer Steuer an der Quelle lässt sich in ähnlicher Weise beispielsweise bei der Lohnsteuer oder der Abgeltungssteuer finden: In beiden Fällen ist nicht der Steuerpflichtige für die Zahlung verantwortlich. Denkbar wäre beispielsweise, dass eine Unterkunftsplattform einen pauschalen Steuerabzug einbehält und diesen an das Finanzamt abführt, ohne dass der Steuerpflichtige die entsprechenden Angaben in der Einkommensteuer veranlagen muss. Für eine solche Lösung spräche, dass dies mit einem erheblichen Komfortgewinn für Steuerpflichtige verbunden wäre, der Prüfaufwand für Steuerbehörden sinken dürfte und einer Nichtdeklarierung von entsprechenden Einkünften ein Riegel vorgeschoben wäre. Allerdings wäre die Einführung

eines solchen Quellensteuerabzugs mit hohem Aufwand für betroffene Unternehmen verbunden, der insbesondere kleine Anbieter mit geringeren personellen und finanziellen Ressourcen treffen dürfte. Daher sollte ein solcher Schritt nicht leichtfertig erwogen werden und es muss sichergestellt sein, dass keine zusätzlichen Markteintrittsbarrieren für kleine Plattformen entstehen.

Derartige Gedankenspiele verbieten sich aber ohnehin, solange Finanzbehörden sich außerstande zeigen, hierfür einfache und vor allem digitale Verfahren zur Verfügung zu stellen. Das bisher zu beobachtende Muster gibt wenig Anlass zur Hoffnung: Unternehmen werden zwar für legitime Zwecke der Verfahrensvereinfachung oder der Bekämpfung von Steuerhinterziehung stärker in die Verantwortung genommen und müssen in Vorleistung gehen, die Behörden sind aber nicht in der Lage, mit der Bereitstellung funktionierender Systeme nachzuziehen. Die möglichen Vorzüge wiegen die unnötigen bürokratischen Mehrbelastungen nicht auf, zumal diese vor allem kleine Plattformen treffen, deren Position im Wettbewerb mit großen und etablierten Playern zusätzlich geschwächt wird.

Kernpunkte

- Digitalplattformen eignen sich zwar im Besonderen für Strategien der internationalen Steuervermeidung. Eine wirkungsvolle Eindämmung kann jedoch nur durch eine auf internationaler Ebene koordinierten Schließung bestehender Lücken und Gestaltungsspielräume erfolgen und nicht durch eine Einführung von zusätzlichen Sondersteuern für die Plattformökonomie.
- Die Forderung, dass Digitalplattformen einen „gerechten“ Teil ihrer Gewinne in Deutschland oder Europa versteuern sollten, impliziert eine Umverteilung internationaler Besteuerungsrechte hin zu Absatzmärkten. Auch dies kann nur international abgestimmt erfolgen. Gleichwohl besteht die Gefahr, dass nur hochkomplexe bzw. hinreichend vage Lösungen, die großen bürokratischen Aufwand und Rechtsunsicherheit mit sich brächten, politisch realisierbar sind.
- Unter der Voraussetzung einer konsequenten Ausnutzung digitaler Verfahren durch Finanzbehörden – und nur dann – könnte die Einführung weitergehender Übermittlungspflichten für Plattformen in Erwägung gezogen werden, durch welche sich die Eindämmung von Steuerhinterziehung auf Online-Plattformen mit dem Ziel der Verfahrensvereinfachung in Einklang bringen ließe.

¹⁶⁴ Vgl. Bräutigam/Ludwig/Spengel (2019), S. 16.

¹⁶⁵ Vgl. Bräutigam/Ludwig/Spengel (2019), S. 7 und 12. In ähnlicher Weise führt Airbnb in einigen Städten (u.a. Dortmund) bereits automatisch Beherbergungsabgaben ab.

8

Fazit

Der wirtschaftspolitische Umgang mit der Plattformökonomie erfordert einen außerordentlichen Drahtseilakt. Auf der einen Seite gilt es im Umgang mit marktmächtigen Plattformen sicherzustellen, dass zentrale Regeln und Prinzipien eines wettbewerblichen und freiheitlichen Wirtschaftssystems nicht ausgehebelt werden. Auf der anderen Seite ergibt sich aus dem Befund, dass die Früchte der enorm innovationsträchtigen Entwicklungen bisher eher außerhalb von Deutschland und Europa geerntet wurden, die Frage, ob und wie der heimischen Plattformökonomie auf die Sprünge geholfen werden kann.

Zwischen diesen beiden Zieldimensionen muss beileibe kein Widerspruch bestehen, wenn es beispielsweise gelingt, den Wettbewerb auf und zwischen Plattformen zu stärken. Dies erfordert allerdings weniger Brachialgewalt und mehr Fingerspitzengefühl. Es mag politisch attraktiv sein, sich als äußert resoluter und tatkräftiger Vorkämpfer bei der Abwehr der großen, ausländischen Plattformen zu präsentieren. Man sollte jedoch nicht zu sehr der Versuchung verfallen, auf Basis von mal mehr, mal minder diffusen Vorwürfen nur die GAFAs – Google, Amazon, Facebook, Apple – abstrafen zu wollen. Allein schon wegen der Unterschiedlichkeit der Geschäftsmodelle, -praktiken und -felder ist der Versuch, sie über einen Kamm zu scheren, wenig zielführend.

Vor allem aber droht eine Politik, die den Großen jenseits des Atlantiks scheuklappenartig und ohne Rücksicht auf Verluste Steine in den Weg legen möchte, auch bei der Entwicklung europäischer Plattformen noch mehr Sand ins Getriebe zu streuen, denn von entsprechenden Regeln und Eingriffen sind allzu oft auch erst entstehende Geschäftsmodelle betroffen. Dies gilt für das deutsche und bald europäische Leistungsschutzrecht genauso wie für die Europäische Datenschutzgrundverordnung, deren Umsetzung den größten Datensammlern anscheinend am leichtesten gefallen ist. Mit reiner Abwehrrhaltung und einer protektionistischen Wettbewerbspolitik im digitalen Bereich dürfte eine erfolgreiche europäische Aufholjagd auf das Silicon Valley daher Wunschdenken bleiben.

Das soll nicht heißen, dass nicht insbesondere im Bereich der Wettbewerbspolitik eine erhöhte Aufmerksamkeit und verbesserte Handlungsfähigkeit gegenüber dem Missbrauch von Marktmachtstellungen angezeigt ist. Tatsächlich geben manche Vorstöße der letzten Zeit durchaus Anlass zur Hoffnung. Die bereits verabschiedete P2B-Verordnung dürfte die Transparenz in der Beziehung von Plattformen und Gewerbetreibenden erhöhen. Gleiches gilt für die Sektoruntersuchungen des Bundeskartellamts bei Verbrau-

cherrechtsverstößen. Ebenso kann die kurz bevorstehende erneute Wettbewerbsnovelle einen angemessenen Schritt in Richtung eines effektiveren Wettbewerbsschutzes auf Plattformmärkten bedeuten – auch wenn sie den Praxistest erst noch zu bestehen hat und womöglich noch nicht das letzte Wort in dieser Hinsicht gewesen sein dürfte.

Den bisherigen Weg einer graduellen Weiterentwicklung wettbewerbspolitischer Eingriffe gilt es fortzusetzen. Hierfür kann in Einzelfällen auch zielgenaue Regulierung von gefestigten Monopolstellungen erforderlich sein, wenn diese der Stärkung von Wettbewerbskräften dient, insbesondere bei der Regelung des Zugangs zu wettbewerbsrelevanten Daten oder möglichen Verpflichtungen zu erweiterter Datenportabilität oder Interoperabilität. Der Erfolg einer solchen Politik, die Wettbewerb und Entscheidungssouveränität stärkt, sollte im Übrigen nicht daran gemessen werden, ob es gelingt, die Marktmacht der großen Online-Plattformen zu brechen. Wenn Konsumenten unter wettbewerbslichen Bedingungen die Dienste etablierter Plattformen weiter bevorzugen und diese sich kein wettbewerbschädigendes Verhalten zu Schulden kommen lassen, ist auch deren Marktmacht nicht verwerflich.

Weniger positiv fällt das Fazit mit Blick auf die Entfaltungsmöglichkeiten der hiesigen Plattformökonomie aus: Um die Rahmenbedingungen für plattformbasierte Innovation in Deutschland und Europa steht es nicht zum Besten, vor allem, weil im Vergleich zu den USA und China die Skalierungsaussichten angesichts des weniger homogenen (digitalen) Binnenmarktes ungleich trüber sind. Hier durch den Abbau von Hemmnissen Fortschritte zu erzielen, ist so unerlässlich wie mühsam und kann dennoch tieferliegende, strukturelle Unterschiede nur zu einem gewissen Grad kompensieren.

Gerade unter diesen Voraussetzungen wiegt es daher umso schwerer, dass der Elan bei der Schaffung eines innovationsoffenen Regulierungsrahmens allzu oft dort endet, wo der Schutz bestehender Geschäftsmodelle anfängt. Es wird nicht gelingen, plattformbasierte Innovationen in Bereichen wie Mobilität oder Gesundheit ohne Veränderungen für etablierte Geschäftsmodelle voranzutreiben. In diesem Kontext den Weg des politisch geringsten Widerstandes weiterzugehen und wie bei der Personenbeförderung und der Unterkunftsvermietung, aber auch den Preisbindungen für E-Books und dem Versand von rezeptpflichtigen Medikamenten, Partikularinteressen nachzugeben, bedeutet letztlich nichts anderes, als heimischen Unternehmen die Möglichkeit zu nehmen, eigene Innovationen zu entwickeln und mit diesen auch global erfolgreich zu sein.

Gegenüber staatlichen Bestrebungen, sich aktiv und industriepolitisch in die Entwicklung der Plattformökonomie einzubringen, ist gleichsam große Skepsis angebracht. Ob durch finanzielle Förderung oder planerische Beteiligung an Einzelprojekten tatsächlich die Technologieauswahl verbessert, die Umsetzungsgeschwindigkeit erhöht und die Erfolgchancen vergrößert werden können, ist nicht nur vor dem Hintergrund der bestenfalls schleppenden Fortschritte bei der Digitalisierung des Staatswesens mehr als fraglich. Wenn die Förderung der Plattformen von Morgen nicht gelingen (kann), weil keiner weiß, wie diese aussehen, besteht die Gefahr eines rein auf Größe ausgerichteten Nacheifers bestehender Geschäftsmodelle. Der Staat ist auch in der Plattformökonomie nicht der bessere Unternehmer und sollte daher unter keinen Umständen versuchen, mit Steuergeldern in den Wettbewerb mit etablierten und trotz aller Kritik hochinnovativen Unternehmen zu treten.

Wesentlich rentierlicher wäre ein stärkeres Engagement des Staates wohl, wenn es der Stärkung der eigenen di-

gitalen Fähigkeiten zugute käme. Das Versagen, die digitale Verarbeitung von steuerlich relevanten Vorgängen auf Online-Plattformen zu ermöglichen, steht symptomatisch für den Aufholbedarf. Ebenso gilt es, die staatlichen Datensätze nicht nur im Zuge der eigenen Aufgabenerfüllung besser zu verwenden, sondern auch ihre Zugänglichkeit für Innovationstätigkeit zu erhöhen.

Unter dieser Prämisse sollte auch der derzeit diskutierte Vorstoß zur Schaffung einer europäischen cloudbasierten Dateninfrastruktur gesehen werden: Statt den Aufbau und die Ausgestaltung einer solchen staatlich zu planen und als Selbstzweck zu behandeln, sollte vor allem definiert werden, wo und in welcher Form bei der staatlichen Aufgabenerfüllung Cloudlösungen erforderlich sein könnten. Deren Entwicklung könnte mit legitimem Verweis auf Souveränitäts- und Sicherheitsüberlegungen dann europäischen Anbietern vorbehalten sein und eine derartige staatliche Nachfrage nach innovativen Lösungen so einen Beitrag zur wettbewerblichen Entwicklung europäischer Plattformen leisten.

Literatur

Anchustegui, Ignacio Herrera und Julia Nowag (2017), How the Uber & Lyft case provides an impetus to re-examine buyer power in the world of big data and algorithms, Lund Comp Working Paper No 01/2017.

Autor, David; Dom, David; Katz, Lawrence F.; Patterson, Christina und John Van Reenen (2017), Concentrating on the Fall of the Labor Share, *American Economic Review*, 107 (5), S. 180–185.

Baumol, William J. (1982), Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, *American Economic Review*, 72 (1), S. 1-15.

BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2019), BDA-Konzept zur sozialen Sicherung von Selbstständigen – Soziale Absicherung von Selbstständigen angemessen regeln, März 2019, [https://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/BDAKonzeptSelbststaendige.pdf/\\$file/BDAKonzeptSelbststaendige.pdf](https://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/BDAKonzeptSelbststaendige.pdf/$file/BDAKonzeptSelbststaendige.pdf).

Beaton-Wells, Caron (2018), Platform Power and Privacy Protection: A Case for Policy Innovation, *CPI Antitrust Chronicle* September 2018, Boston.

Becker, Johannes und Joachim Englisch (2018), Taxing Where Value is Created: What's "User Involvement" Got to Do With It?, *SSRN Electronic Journal*, <https://ssrn.com/abstract=3258387>.

Becker, Johannes und Joachim Englisch (2019), Internationale Mindestbesteuerung von Unternehmen, *Wirtschaftsdienst*, 99 (9), S. 642-649.

Becker, Johannes; Englisch, Joachim und Deborah Schanz (2019), Re-Allocation of Taxing Rights for Big Data Business Models, *SSRN Electronic Journal*, <https://ssrn.com/abstract=3433715>.

Beer, Sebastian; De Mooij, Ruud und Li Liu (2018), International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots, *CESifo Working Paper*, No. 7184.

BJDW – Beirat Junge Digitale Wirtschaft beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), BJDW-Positionspapier zum Thema Regulierung, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/bjdw-positions-papier-zum-thema-regulierung.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), Sharing Economy im Wirtschaftsraum Deutschland, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln in Zusammenarbeit mit DICE Consult, Berlin.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019a), Das Projekt GAIA-X – Eine vernetzte Dateninfrastruktur als Wiege eines vitalen, europäischen Ökosystems, Berlin.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019b), Nationale Industriestrategie 2030, Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Februar 2019, Berlin.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019c), Industriestrategie 2030, Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, Berlin.

Bonin, Holger und Ulf Rinne (2017), Omnibusbefragung zur Verbesserung der Datenlage neuer Beschäftigungsformen, Kurzexpertise im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, IZA Research Report, No. 80.

Bräutigam, Rainer; Ludwig, Christopher und Christoph Spengel (2019), Steuerlicher Reformbedarf bei Service-Plattformen: Eine Analyse anhand des deutschen Airbnb-Marktes, ZEW-Gutachten und Forschungsberichte, Mannheim.

Brenke, Karl (2016), Die allermeisten Selbständigen betreiben Altersvorsorge oder haben Vermögen, *DIW Wochenbericht* Nr. 45/2016.

Bültmann, Barbara und Fulko Lenz (2018), Gefährliche Zwischenlösung – Digitalsteuer um jeden Preis?, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Bundeskartellamt (2016a), Arbeitspapier – Marktmacht von Plattformen und Netzwerken, B6-113/15, Bonn.

Bundeskartellamt (2016b), Fallbericht vom 25.4.2016, B6-126/14, Bonn.

Bundeskartellamt (2019a), Hintergrundinformationen zum Facebook-Verfahren des Bundeskartellamtes, 7.2.2019, Bonn, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Pressemitteilungen/2019/07_02_2019_Facebook_FAQs.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

Bundeskartellamt (2019b), Sektoruntersuchung Vergleichsportale, Bericht, V-21/17, Bonn.

Bundesregierung (2018), Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung, Berlin.

Bundesregierung (2019), Eckpunkte einer Datenstrategie der Bundesregierung, Berlin.

Crandall, Robert W. und Clifford Winston (2003), Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence, *Journal of Economic Perspectives*, 17 (4), S. 3-26.

Crémer, Jacques; De Montjoye, Yves-Alexandre und Heike Schweitzer (2019), Competition policy for the digital era: Final report, Publications Office of the European Union, Luxemburg.

Dewenter, Ralf und Justus Haucap (2013), Ökonomische Auswirkungen der Einführung eines Leistungsschutzrechts für Pressenhalte im Internet (Leistungsschutzrecht für Presseverleger), *DICE Ordnungspolitische Perspektiven*, Nr. 36.

Dohse, Dirk; Felbermayr, Gabriel; Görg, Holger; Kooths, Stefan; Lechthaler, Wolfgang und Christoph Trebesch (2019), Zeit für eine neue Industriepolitik? Positionspapier des Kieler Instituts für Weltwirtschaft (IfW) zum Entwurf einer Nationalen Industriestrategie 2030, *Kiel Policy Brief*, Nr. 122, März 2019.

Eisenmann, Thomas; Parker, Geoffrey und Marshall W. Van Alstyne (2006), Strategies for Two-Sided Markets, *Harvard Business Review*, 84 (10), S. 92-104.

Evans, David S. und Richard Schmalensee (2007), The Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms, *Competition Policy International*, 3 (1), S. 151-179.

Europäische Kommission (2018a), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum gemeinsamen System einer Digitalsteuer auf Erträge aus der Erbringung bestimmter digitaler Dienstleistungen, 21.03.2018, COM (2018) 148 final, Brüssel.

- Europäische Kommission** (2018b), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Vorschriften für die Unternehmensbesteuerung einer signifikanten digitalen Präsenz, 21.03.2018, COM (2018) 147 final, Brüssel.
- Federico, Giulio; Scott Morton, Fiona und Carl Shapiro** (2019), Antitrust and Innovation: Welcoming and Protecting Disruption, NBER Working Paper, No. 26005.
- Fuest, Clemens; Meier, Volker; Neumeier, Florian und Daniel Stöhlker** (2018), Die Besteuerung der Digitalwirtschaft – Zu den ökonomischen Auswirkungen der EU-Digitalsteuer, Impulse für die Wirtschaftspolitik, ifo-Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern.
- Fuest, Clemens; Spengel, Christoph; Finke, Katharina; Heckemeyer, Jost H. und Hannah Nusser** (2013), Profit shifting and 'aggressive' tax planning by multinational firms: Issues and options for reform, ZEW Discussion Papers, No. 13-078.
- Furman, Jason** (2019), Unlocking digital competition, Report of the Digital Competition Expert Panel, HM Treasury, London.
- Galloway, Scott** (2018), Silicon Valley's Tax-Avoiding, Job-Killing, Soul-Sucking Machine, Esquire March 2018, S. 124-148.
- Gasser, Urs** (2015), Interoperability in the Digital Ecosystem, Berkman Klein Center for Internet and Society Research Publication No. 2015-13.
- Gavil, Andrew I. und Harry First** (2014), The Microsoft Antitrust Cases – Competition Policy for the Twenty-first Century, Cambridge/London.
- Haucap, Justus** (2018), Daten als Wettbewerbsfaktor, Wirtschaftsdienst, 98 (7), S. 472-477.
- Haucap, Justus und Ulrich Heimeshoff** (2014), Google, Facebook, Amazon, eBay: Is the internet driving competition or market monopolization?, International Economics and Economic Policy, 11, S. 49-61.
- Haucap, Justus und Ulrich Heimeshoff** (2018), Ordnungspolitik in der digitalen Welt. In: Thieme, Jörg und Justus Haucap (2018), Wirtschaftspolitik im Wandel: Ordnungsdefizite und Lösungsansätze, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, 105, Berlin, S. 79-132.
- Haucap, Justus und Christiane Kehder** (2018), Welchen Ordnungsrahmen braucht die Sharing Economy?. In: Dörr, Julian; Goldschmidt, Nils und Frank Schorkopf (2018), Share Economy: Institutionelle Grundlagen und gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen, Tübingen, S. 39-75.
- Haucap, Justus; Pavel, Ferdinand; Aigner, Rafael; Arnold, Michael; Hottenrott, Moritz und Christiane Kehder** (2017), Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität: Das Beispiel Uber, List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 43, S. 139-183.
- Heumann, Stefan und Nicola Jentzsch** (2019), Wettbewerb um Daten – Über Datenpools zu Innovationen, April 2019, Stiftung Neue Verantwortung, Berlin.
- Hübner, Susanna** (2019), Ist nach der Richtlinie vor der Richtlinie? – Das Urheberrecht im digitalen Zeitalter, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 145, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Hüther, Michael** (2016), Digitalisation: An engine for structural change – A challenge for economic policy, IW policy paper 15/2016.
- IMF – International Monetary Fund** (2019), World Economic Outlook: Growth Slowdown, Precarious Recovery, April 2019, Washington.
- Jentzsch, Nicola** (2018), Marktmacht in der Datenökonomie begrenzen – Aktuelle Herausforderungen der Wettbewerbsaufsicht in der Digitalwirtschaft, August 2018, Stiftung Neue Verantwortung, Berlin.
- Kerber, Wolfgang und Heike Schweitzer** (2017), Interoperability in the digital economy, MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics, No. 12-2017.
- Katz, Lawrence F. und Alan B. Krueger** (2019), Understanding Trends in Alternative Work Arrangements in the United States, NBER Working Paper No. 25425.
- Khan, Lina M.** (2017), Amazon's Antitrust Paradox, The Yale Law Journal, 126 (3), S. 710-805.
- Khan, Lina M.** (2019), The Separation of Platforms and Commerce, 119 Columbia Law Review, 973, S. 973-1093.
- Körber, Torsten** (2018), Data, Platforms and Competition Law, Stellungnahme zur Konferenz der EU-Kommission Shaping competition policy in the era of digitisation, https://ec.europa.eu/competition/information/digitisation_2018/contributions/torsten_koerber.pdf.
- Krämer, Hagen** (2019), Digitalisierung, Monopolbildung und wirtschaftliche Ungleichheit, Wirtschaftsdienst, 99 (1), S. 47-52.
- Kronberger Kreis** (2017), Neue Diskriminierungsverbote für die Digitale Welt?, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft, Band 63, Berlin.
- Kronberger Kreis** (2018), Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft, Band 65, Berlin.
- Lambrecht, Anja und Catherine E. Tucker** (2017), Can Big Data protect a firm from competition?, CPI Antitrust Chronicle January 2017, Boston.
- Leist, Dominik; Hiebl, Christina und Monika Schlachter** (2017), Plattformökonomie – eine Literaturlauswertung, Forschungsbericht 499, IAAEU in Kooperation mit Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Lim, Yong** (2017), Tech Wars: Return of the Conglomerate – Throwback or Dawn of a new series for competition in the Digital Era?, Seoul National University Working Paper, Entwurf, 16.10.2017, <https://ssrn.com/abstract=3051560>.
- Maier, Michael; Viète, Steffen und Margot Ody** (2017), Plattformbasierte Erwerbsarbeit: Stand der empirischen Forschung, Forschungsbericht 498 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Mayer-Schönberger, Viktor und Thomas Ramge** (2018), Reinventing Capitalism in the Age of Big Data, London.
- Mazzucato, Mariana** (2018), The Entrepreneurial State – Debunking Public vs Private Sector Myths, Penguin Books.

- McKinsey Global Institute** (2018), Superstars: The Dynamics of Firms, Sectors and Cities leading the Global Economy, Discussion Paper, McKinseyCompany.
- Monopolkommission** (2010), Gestaltungsoptionen und Leistungsgrenzen einer kartellrechtlichen Unternehmensentflechtung, Sondergutachten 58, Bonn.
- Monopolkommission** (2014), Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte, Hauptgutachten XX, 2014, Bonn.
- Monopolkommission** (2016), Wettbewerb 2016, Hauptgutachten XXI, Bonn.
- Nahles, Andrea** (2019), Digitaler Fortschritt durch ein Daten-für-alles-Gesetz, Diskussionspapier der Parteivorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Berlin, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges/Daten_fuer_Alle.pdf.
- Neven, Damien und Paul Seabright** (1995), European Industrial Policy: The Airbus Case, *Economic Policy*, 10 (21), S. 313-358.
- OECD** (2018), Entrepreneurship at a Glance – Highlights 2018, Paris.
- OECD** (2019), Secretariat Proposal for a “Unified Approach” under Pillar One, Public consultation document, Paris, <https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-secretariat-proposal-unified-approach-pillar-one.pdf>.
- Owen, Geoffrey** (2012), Industrial policy in Europe since the Second World War: What has been learnt?, *ECIPE Occasional Paper*, No. 1/2012.
- Parker, Geoffrey G. und Marshall W. Van Alstyne** (2005), Two-Sided Network Effects: A Theory of Information Product Design, 51 (10), S. 1494-1504.
- Schäfer, Maximilian; Sapi, Geza und Szabolcs Lorincz** (2018), The Effect of Big Data on Recommendation Quality – The Example of Internet Search, *DIW Discussion Papers*, No. 1730.
- Schallbruch, Martin; Schweitzer, Heike; Wambach, Achim; Kirchhoff, Wolfgang; Langeheine, Bernd; Schneider, Jens-Peter; Schnitzer, Monika; Seeliger, Daniela und Gerhard Wagner** (2019), Ein neuer Wettbewerbsrahmen für die Digitalwirtschaft, Bericht der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0.
- Schweitzer, Heike; Haucap, Justus; Kerber, Wolfgang und Robert Welker** (2018), Modernisierung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen, Endbericht, Projekt Nr. 66/17 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Scott Morton, Fiona; Bouvier, Pascal; Ezrachi, Ariel; Jullien, Bruno; Katz, Roberta; Kimmelmann, Gene; Melamed, A. Douglas und Jamie Morgenstern** (2019), Committee for the Study of Digital Platforms, Market Structure and Antitrust Subcommittee, Report July 2019, Stigler Center for the Study of the Economy and the State und The University of Chicago Booth School of Business.
- Seabright, Paul** (2005), National and European Champions – Burden or Blessing?, *CESifo Forum*, 6 (2), S. 52-55.
- Shapiro, Carl** (2012), Competition and Innovation: Did Arrow Hit the Bull’s Eye?. In: Lerner, Josh und Scott Stern (2012), *The Rate and Direction of Inventive Activity Revisited*, Chicago, S. 361-404.
- Srinivasan, Dina** (2019), The Antitrust Case Against Facebook: A Monopolist’s Journey Towards Pervasive Surveillance in Spite of Consumers’ Preference for Privacy, *Berkeley Business Law Journal*, 16 (1), S. 39-101.
- Statistisches Bundesamt** (2018), Statistisches Jahrbuch 2018, Wiesbaden.
- Stiftung Marktwirtschaft** (2019), Wettbewerb und Industriepolitik – Mehr Gegensatz oder mehr Ergänzung?, Tagungsbericht, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2006), *Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen*, Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2018), *Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen*, Jahresgutachten 2018/19, Wiesbaden.
- Taddy, Matt** (2018), *The Technological Elements of Artificial Intelligence*, NBER Working Paper No. 24301.
- The Lisbon Council** (2018), *Digital Europe: Next Steps, A European Agenda for the Digital-9+*, Discussion paper, Brüssel.
- Torslov, Thomas; Wier, Ludvig und Gabriel Zucman** (2018), *The Missing Profits of Nations*, Oxford University Centre for Business Taxation WP18/12.
- Varian, Hal** (2019), *Artificial Intelligence, Economics, and Industrial Organization*. In: Agrawal, Ajay; Gans, Joshua und Avi Goldfarb (2019), *The Economics of Artificial Intelligence – An Agenda*, Chicago/London, S. 399-419.
- Wambach, Achim und John Weche** (2018), *Hat Deutschland ein Marktmachtproblem?*, *Wirtschaftsdienst*, 98 (11), S.791-798.
- Weber, Enzo** (2019), *Digitale soziale Sicherung – Entwurf eines Konzepts für das 21. Jahrhundert*, Working Paper Forschungsförderung, Nummer 137, Mai 2019, im Auftrag der Hans Böckler Stiftung, Berlin.
- Weimann, Joachim** (2006), *Wirtschaftspolitik – Allokation und kollektive Entscheidung*, 4. Auflage, Springer Verlag.
- Werding, Martin** (2016), *Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 05/2016.
- Wu, Tim** (2018), *The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age*, New York.

Executive Summary

Der Umstand, dass die großen und global agierenden Online-Plattformen bis auf wenige Ausnahmen weder deutsche noch europäische Wurzeln aufweisen, wird auf politischer Ebene mit großer Sorge betrachtet. Daraus resultiert eine **zwiespältige Haltung zur Plattformökonomie**: Während man einerseits mit einer gehörigen Portion **Neid** auf die erfolgreichen Unternehmen vor allem jenseits des Atlantiks schaut und sich längst nicht mehr nur insgeheim ein „europäisches Google“ wünscht, werden andererseits **Klagen über die vermeintlichen Vorbilder** immer lauter. Die Liste der Vorwürfe ist lang und reicht von missbräuchlicher Ausnutzung ausufernder Monopolmacht über grenzenlose Datensammelwut bis hin zu steuerlicher Trickserei.

Auch wenn die Rufe nach radikalen Lösungen – etwa der Zerschlagung einzelner Unternehmen oder weitreichender Regulierung – zunehmen, dürfte eine ausschließlich auf Abwehr und Bestrafung der Größen des Silicon Valleys ausgerichtete Politik keine Wiederbelebung des Wettbewerbs erreichen. Fatal für Innovationstätigkeit und Verbraucher wäre es, würde man auf der Suche nach einem Ordnungsrahmen für die Plattformökonomie das Kind mit dem Bade ausschütten und in eine Art „digitalen Protektionismus“ abgleiten. Leitbild von Wettbewerbspolitik sollte vielmehr sein, die **Bestreitbarkeit von Marktmachtstellungen** zu erhöhen und die **Entscheidungsfreiheit von Konsumenten** zu stärken. Trotz großer Dominanz einzelner Unternehmen darf nicht pauschal von Größe oder Marktmacht auf Marktmissbrauch geschlossen werden, sondern es sollte tatsächlicher Missbrauch konsequent unterbunden und die **graduelle Weiterentwicklung von Wettbewerbspolitik** fortgesetzt werden. So könnten bestimmten marktmächtigen Plattformen die **Bevorteilung eigener Produkte und Dienste** ebenso untersagt werden, wie Verhaltensweisen, die eine **Verhinderung von Multi-Homing oder Plattformwechseln** zum Ziel haben. Gleichsam könnte durch eine **Verschärfung der Fusionskontrolle** das systematische Aufkaufen potenzieller Wettbewerber durch marktmächtige Plattformen stärker begrenzt werden. Mit Blick auf die Rolle von **Daten** ist eine vereinfachende Betrachtung nach dem Motto „je mehr, desto“ wenig ratsam, denn ihre wettbewerbliche Bedeutung ist einzelfallabhängig. Dennoch spricht vieles dafür, die **Durchsetzung von Zugangsansprüchen zu wettbewerbsrelevanten Daten** zu erleichtern. Ebenso können erweiterte Auflagen zu **Datenportabilität** es Nutzern erleichtern, ihre Daten zu Wettbewerbern mitzunehmen, und in bestimmten Konstellationen auch Verpflichtungen zu **Interoperabilität** wettbewerbsfördernd sein.

Bei der als unzureichend beklagten **Besteuerung von Online-Plattformen** bedarf es international abgestimmter Lösungen, deren Erreichbarkeit durch europäische Schnellschüsse wie bei der Digitalsteuer eher erschwert werden dürfte. Zu unterscheiden ist zwingend zwischen der Frage,

ob Gewinne überhaupt besteuert werden, und der Verteilungsfrage, wo diese Gewinne besteuert werden sollen. Letzteres impliziert eine **internationale Umverteilung von Besteuerungsrechten**, bei der sich Gerechtigkeit nicht nur an der Größe des eigenen (Steuer-)Kuchenstücks ablesen lässt.

Wenn man es mit den Bemühungen um die heimische Plattformökonomie ernst meint, wird es nicht reichen, immer nur bei der Beschränkung und Besteuerung von Geschäftsmodellen führend sein zu wollen, die andernorts entstehen. Ein **vollendeter (digitaler) Binnenmarkt** Europas wäre gerade für die schnelle und erfolgreiche Skalierung plattformbasierter Geschäftsmodelle bedeutsam – bislang bleibt er jedoch allzu häufig ein leeres Versprechen. Angesichts eines oftmals **bürokratischen, wettbewerbshindernden und wenig zeitgemäßen Regulierungsrahmens** gerade in Deutschland, kann es eigentlich kaum verwundern, dass die Entstehung globaler Plattformen bisher vornehmlich außerhalb der Landesgrenzen stattgefunden hat. Immer dann, wenn Vorbehalte und Verbote vornehmlich dazu dienen, etablierten Geschäftsmodellen lästige Wettbewerber vom Leib zu halten, wird so auch heimischen Unternehmen die Möglichkeit geraubt, eigene Innovationen zu entwickeln und mit diesen global erfolgreich zu sein. Die Unterscheidung zwischen dem **Schutz des Wettbewerbs und dem Schutz einzelner Wettbewerber** vor unliebsamem selbigem ist dabei alles andere als trivial. Daher ist politisches Engagement vor allem bei der **Schaffung von Freiräumen und innovationsoffenen Rahmenbedingungen** gefordert.

Auch auf dem Arbeitsmarkt sollten die Chancen der Plattformökonomie nicht verspielt werden: **Plattformbasierte Erwerbsarbeit** pauschal mit prekärer Beschäftigung gleichzusetzen, verkennt deren Vorteile für Unternehmen, vor allem aber auch für Beschäftigte, die nach größerer Flexibilität oder gelegentlichen Zuverdiensten suchen.

Gegenüber Plänen zu einer **aktiven staatlichen Beteiligung** an oder industriepolitischer Förderung von einzelnen Plattformen ist Skepsis angezeigt, da fraglich ist, ob so die Technologieauswahl verbessert oder die Umsetzungsgeschwindigkeit erhöht werden kann. Zielführender wäre es vermutlich, **staatliche Handlungsfähigkeit in der digitalen Plattformwelt** zu erhöhen: Sei es durch die Nutzung plattformbasierter Lösungen im Rahmen der eigenen Aufgabenerfüllung, sei es durch die Einrichtung digitaler Verfahren bei der Erfassung steuerlich relevanter Vorgänge auf Online-Plattformen oder sei es durch die Verbesserung der Zugänglichkeit der bislang überwiegend brachliegenden Datensätze der öffentlichen Hand, die für Innovationen vielleicht sogar entscheidender wären als bis ins letzte Detail ausgeleuchtete Konsumentendaten kommerzieller Plattformen.

Zeitthemen 03

ISSN 2568-3578

© 2020, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60, 10117 Berlin
www.stiftung-marktwirtschaft.de
Telefon: +49 (0)30 206057-0, Telefax: +49 (0)30 206057-57
info@stiftung-marktwirtschaft.de