



Digitalisierung – eine Herausforderung für die Wettbewerbspolitik

Berliner Ludwig-Erhard-Symposium, 4.2.2015

Professor Achim Wambach, Ph.D.

Universität zu Köln

Mitglied der Monopolkommission

Digitalisierung als Transformationsprozess einer analogen Welt in eine digitale hat einen disruptiven Strukturwandel ausgelöst, der nahezu alle Lebens- und Geschäftsbereiche erfasst hat und noch nicht abgeschlossen ist.

Die mit diesem Transformationsprozess verbundenen Chancen und Risiken werden besonders da sichtbar, wo es zu Spannungen kommt, weil herkömmliche Geschäftsmodelle in Frage und etablierte Unternehmen vor Herausforderungen gestellt werden. Beispiele hierfür lassen sich derzeit viele finden. Sei es in der Telekommunikationsbranche, in der die sogenannten Over-The-Top (OTT)-Player wie Skype oder WhatsApp in direkter Konkurrenz zu Telekommunikationsunternehmen getreten sind,¹ in der Hotelbranche, die durch neue Angebote wie Airbnb herausgefordert wird oder eben das Taxigewerbe, in dem derzeit Uber weltweit für Aufsehen sorgt.²

Aus Wettbewerbssicht kann es jedoch nicht darum gehen, alteingesessene Unternehmen zulasten der Verbraucher und des technischen Fortschritt zu vor unliebsamen Konkurrenten zu schützen. Vielmehr sollte dafür gesorgt werden, dass fairer Wettbewerb möglich ist und bleibt. Um dabei die Besonderheiten der digitalen Wirtschaft angemessen zu berücksichtigen, kann es notwendig sein, bestehende Regulierungsregime anzupassen.

Ich möchte heute über diese Besonderheiten digitaler Märkte und den sich daraus ergebenden Effekten aus wettbewerbsökonomischer Perspektive sprechen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die drei Themenbereiche (hohe) *Dynamik, Big Data und Mehrseitige Märkte*.³

¹ Vgl. Telekommunikation: Wettbewerb auf den Märkten erhalten, 66. Sondergutachten der Monopolkommission, 2013.

² Vgl. Wettbewerbsdefizite auf Taximärkten, XX. Hauptgutachten der Monopolkommission, Juni 2014.

³ Vgl. Google, Facebook & Co – eine Herausforderung für die Wettbewerbspolitik, XX. Hauptgutachten der Monopolkommission, Juni 2014.

I. Hohe (Wettbewerbs-) Dynamik

Für viele Beobachter zeichnet sich die Internetwirtschaft zu allererst durch ihre Schnellebigkeit und hohe **Dynamik** aus.

Betrachtet man die Marktwerte der größten börsennotierten Unternehmen der Welt sieht man, dass es besonders Unternehmen aus dem Bereich der Digitalwirtschaft sind, denen es gelungen ist, hohe Unternehmenswerte in relativ kurzer Zeit zu schaffen. Apple alleine wird derzeit mit rund USD 500 Milliarden bewertet und hat damit einen höheren Unternehmenswert als Volkswagen, Siemens und Bayer zusammen. Google, Amazon, Facebook und Ebay sind noch keine fünfundzwanzig Jahre alt, aber haben jetzt schon Marktkapitalisierungen, die mit denen von deutschen DAX Unternehmen vergleichbar sind.

Neben den jungen etablierten Unternehmen zeigt sich die Dynamik insbesondere im Gründungsbereich. Aus deutscher Sicht ist hier insbesondere die sehr positive Entwicklung in Berlin hervorzuheben, das sich hinter London als führender Ort in Europa für Neugründungen etablieren konnte. In den letzten Jahren sind die Investitionen von Wagniskapitalgebern in Berlin um jährlich 6% gestiegen.

Die Dynamik dieser Branche zeigt sich auch an vielen anderen Stellen. Man denke nur an die Vielzahl neuer Produkte und Dienste die ständig neu auf den Markt kommen. Produktlebenszyklen, die Spanne zwischen der Einführung eines neuen Produktes bis zu dessen Herausnahme aus dem Markt, verkürzen sich zunehmend. Produkte und Märkten, die heute noch angesagt sind, können morgen bereits als veraltet gelten. Entsprechendes gilt für Forschungs- und Entwicklungszyklen, die immer schneller ablaufen.

Die hohe Innovationstätigkeit auf digitalen Märkten wird begünstigt durch zunehmend sinkende Markteintrittsschranken. Beispielsweise aufgrund neuer Technologien (z. B. Cloud Computing) oder Open Source Software. Hohe Investitionskosten, die oftmals einen Markteintritt erschweren können, werden in der digitalen Wirtschaft zunehmend zu variablen Kosten, wenn Rechenleistung oder Speicherplatz bedarfsorientiert von Unternehmen angemietet werden können. Das senkt mögliche Investitionsrisiken und erleichtert so den Markteintritt.

In Anbetracht der Dynamik vieler internetbasierter Geschäftsmodelle ergeben sich jedoch auch besondere Herausforderungen für die Wettbewerbspolitik.

Die „**Selbsteilungskräfte**“ **des Marktes** wirken schneller. Ineffiziente Unternehmen haben es schwerer sich am Markt durchzusetzen und müssen diesen schneller verlassen. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass es - wo immer möglich - zu schnellen Markteintritten kommt, wenn hohe Renditen erwirtschaftet werden. Tendenziell sollte es also weniger Anlässe für staatliches Eingreifen in diese Märkte geben.

Die Dynamik in den Märkten bringt es mit sich, dass sich **Marktgrenzen verschieben**. Der relevante Markt muss somit immer wieder neu bestimmt werden. In vielen Fällen wird ein Vergleich mit einer Situation in der Vergangenheit weniger hilfreich sein, sondern zur Bestimmung des relevanten Marktes muss eine Abschätzung erfolgen, wie sich das Umfeld in der Zukunft entwickelt. Als Beispiel sei der Online-Werbemarkt erwähnt, bei dem durch den zunehmenden Einsatz von Daten auch Werbeflächen für eine gezielte Kundenansprache genutzt werden können, die dafür zuvor weniger geeignet waren. Dem autointeressierten Nutzer kann nicht länger nur auf einschlägigen Webseiten Werbung für Autos angezeigt werden, sondern auch auf anderen Webseiten, nachdem er mithilfe von Cookies als autointeressiert erkannt wurde. Digitale Werbeflächen werden austauschbarer.

Im Hinblick auf die Schnellebigkeit der digitalen Wirtschaft wird es immer wichtiger werden, **Wettbewerbsverfahren in angemessener Zeit** abschließen zu können. Nur so können mögliche Missbräuche schnell abgestellt und Rechtssicherheit für die Unternehmen geschaffen werden. Nicht zuletzt aus dieser Notwendigkeit heraus sollte die Politik von einer Einflussnahme in Wettbewerbsverfahren wo möglich absehen, da diese Entscheidungen wie zuletzt im Fall des EU-Verfahrens gegen Google zusätzlich verzögern.

II. Big Data

Daten gelten weithin als „Rohstoff“ der digitalen Welt und fallen im Internet in extrem großen Mengen an. Zu groß, als dass sie mit klassischen Methoden der Datenverarbeitung oder gar händisch sinnvoll zu bewältigen wären. Die Sammlung und Analyse dieser sehr großer Datenmengen, **genannt Big Data**, ist einer der derzeit am schnellsten wachsenden IT-Märkte. Experten schätzen den weltweiten Umsatz mit Big Data Anwendungen im vergangenen Jahr auf rund 28 Milliarden Dollar. Ausgehend von einem Niveau von 7,2 Milliarden Dollar in 2011, entspricht dies einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von knapp 58 Prozent.

Die im Internet anfallenden Daten werden nicht zuletzt dazu genutzt, bestehende Produkte und Dienste fortlaufend zu verbessern und neue Dienste zu entwickeln. Damit dies gelingt, ist es jedoch zwingend erforderlich, die „rohen“ Daten in sinnvoll verwertbare Informationen zu verwandeln.

Big Data und andere Technologien wie Algorithmen (des Maschinellen Lernens - „machine learning algorithms“) erlauben die **Individualisierung von Transaktionen**, die Personalisierung von Produkten und damit eine gezieltere Ansprache von Kunden im Internet. Wir kennen das von unserem persönlichen Surfverhalten. Suchergebnisse werden uns unter Berücksichtigung personenbezogener Daten wie unserem Standort oder den vorher besuchten Seiten angezeigt. Ähnliches gilt für Kaufvorschläge bei Amazon oder soziale Netzwerke wie Facebook. Der Nutzer stellt seine persönlichen Daten zur Verfügung. Ergänzt durch Klicks und Suchen nach Freunden oder Produkten berechnen Algorithmen, wie wir unseren Freundeskreis erweitern können, welche Produkte uns zum Kauf vorgeschlagen werden oder welche Werbung uns angezeigt wird.

Transaktionen werden zunehmend individualisiert und die Plattformen, über die wir ein Produkt oder einen Dienst konsumieren, werden immer mehr zu einer Art **Experte**.

Aus der zunehmenden Verfügbarkeit von personenbezogenen Daten ergeben sich aus Sicht der Unternehmen neue Möglichkeiten für die Preissetzung. Statt ein Produkt allen Kunden zum selben Preis anzubieten, könnten Preise an die individuelle Zahlungsbereitschaft der Kunden angepasst werden. Aus ökonomischer Sicht muss eine solche Form der Preisdiskriminierung nicht zwingend schlecht sein, da durch Preisdiskriminierung neue Kunden erschlossen werden können und eine mögliche Umverteilung von Renten zwischen Kunden und Unternehmen allokativ neutral ist.

Jedoch ist nicht auszuschließen, dass neu gewonnene Möglichkeiten zur **Preisdiskriminierung** von den Unternehmen genutzt werden, um von weniger gut informierten Kunden (**unsophisticated users**) zu hohe Preise zu verlangen. In solchen Fällen kann es etwa Aufgabe der Wettbewerbs- und Verbraucherschützer sein, bestimmte Kundengruppen vor einer möglichen Übervorteilung zu bewahren.

Aufgrund ihrer wachsenden Bedeutung werden **Daten zunehmend zu einem Wettbewerbsfaktor**, der von den Wettbewerbsbehörden als solcher in ihren Beurteilungen zu berücksichtigen sein wird. So wird in einer datenbasierten Ökonomie der fehlende Zugang zu Daten zu einer potenziellen Markteintrittsbarriere werden. Im Hinblick auf Unternehmenszusammenschlüsse müsste entsprechend geprüft werden, inwieweit durch den Zusammenschluss die Kontrolle über Daten aufseiten eines Anbieters erhöht wird und ob weiterhin ausreichend alternative Datenquellen für Wettbewerber vorhanden sind. In dem Fusionskontrollverfahren der Europäischen Kommission im Fall Facebook/WhatsApp ist dies bereits geschehen. Hier entschied die Generaldirektion Wettbewerb, dass durch den Zusammenschluss die Menge kontrollierter Daten aufseiten von Facebook nicht erhöht wurde, da WhatsApp keine Nutzerdaten zu Werbezwecken sammelt.

III. Mehrseitige Märkte / Netzwerkeffekte

Ein wesentliches Charakteristikum der Digitalwirtschaft ist das Vorhandensein mehrseitiger Märkte und die damit in Verbindung stehenden Netzwerkeffekte.

Viele Leistungen im Internet werden durch Plattformen auf sogenannten zwei- oder mehrseitigen Märkten erbracht. Namhafte Beispiele für solche Internetplattformen sind Kommunikationsdienste wie Skype oder Twitter, soziale Netzwerke wie Facebook oder Handelsplattformen wie Amazon oder Ebay, aber auch Suchmaschinen wie Google oder Bing kann man als mehrseitige Märkte verstehen. Neben den Nutzern sind Anbieter von Waren oder von Werbung auf der Plattform aktiv.

Viele - wenn auch sicherlich nicht alle - dieser Plattformmärkte weisen eine Tendenz zur Konzentration auf. Das heißt, dass sich oftmals eine dominante Plattform herausbildet.

Ursachen für eine hohe Konzentration auf Plattformmärkten können Netzwerkeffekte und Größeneffekte (oder „Skaleneffekte“) sein. Solche Effekte kennen wir auch von anderen Märkten abseits des Internets, wie Zeitungen oder Einkaufszentren, jedoch wirken sie online besonders stark, da Transportkosten wegfallen und Suchkosten der Konsumenten sehr gering ausfallen.

Netzwerkeffekte lassen sich in direkte und indirekte Netzwerkeffekte unterscheiden. **Direkte Netzwerkeffekte** sind etwa bei Kommunikationsdiensten wie Skype oder WhatsApp besonders augenscheinlich. Nutzer dieser Dienste profitieren direkt davon, wenn sich mit jedem weiteren Nutzer die Kommunikationsmöglichkeiten erhöhen.

Bei Handelsplattformen wie Ebay sind zudem **indirekte Netzwerkeffekte** besonders ausgeprägt. Diese wirken sich indirekt aus, indem der Nutzen einer Kundengruppe dann steigt, wenn die Größe einer anderen Kundengruppe zunimmt. Im Falle von Ebay steigt die Attraktivität der Plattform für Verkäufer, wenn sie mehr potenzielle Käufer auf ihr erreichen können. Umgekehrt steigt der Nutzen für Käufer, wenn mehr Verkäufer auf der Plattform ihre Produkte anbieten.

Neben direkten und indirekten Netzwerkeffekten lassen sich Tendenzen zur Konzentration durch **Skaleneffekte** erklären. Bei vielen Plattformen machen Entwicklungs- und Investitionskosten, zum Beispiel für Server und Rechnerkapazitäten, einen hohen Anteil an den Gesamtkosten aus. Jeder weitere Nutzer sorgt dann für keine oder nur geringe Mehrkosten. Für die wettbewerbliche Beurteilung solcher Märkte ist es wichtig zu beachten, dass es - zumindest im Hinblick auf die anfallenden Kosten - gesamtwirtschaftlich sinnvoll sein kann, wenn es nur einen Anbieter am Markt gibt. Ökonomen sprechen in solchen Fällen von einem natürlichen Monopol.

Weil aufgrund der beschriebenen ökonomischen Effekte sich oftmals nur ein Anbieter langfristig am Markt durchsetzen kann („Winner-takes-all“), verfolgen viele Internetunternehmen eine Strategie, bei der sie auf ein **schnelles Wachstum** setzen. Fragen der Rentabilität werden dabei oftmals – zumindest anfangs - in den Hintergrund gestellt.

Aus dieser Strategie vieler Internetdienste, einerseits schnell große Marktanteile zu erreichen und andererseits kurzfristig auf hohe Umsätze zu verzichten, ergeben sich Konsequenzen für die Fusionskontrolle. Der Kauf des Messenger-Dienstes WhatsApp durch Facebook im vergangenen Jahr für rund USD 19 Milliarden, wäre beinahe ohne eine wettbewerbliche Prüfung abgelaufen, da die relevanten Umsätze von WhatsApp unterhalb der Aufnahmeschwelle lagen. Um in Zukunft ein solches Risiko zu vermeiden erscheint es überlegenswert, weitere Aufgreifkriterien wie etwa das Transaktionsvolumen heranzuziehen.

Bei mehrseitigen Märkten ist es nicht unüblich, dass Leistungen einer Kundengruppe vergünstigt oder sogar unentgeltlich angeboten werden. Viele Plattformen machen sich indirekte Netzwerkeffekte zu Nutze, wenn Suchdienste, Mitgliedschaft in sozialen Netzwerken oder Kommunikationsdienste für Nutzer ohne Entgelt angeboten werden. Kompensiert wird dies durch Zahlungen der anderen Marktseite, oftmals handelt es sich dabei um Werbekunden. Im Fall von mehrseitigen Märkten ist es also für Wettbewerbsbehörden wichtig zu erkennen, dass **Nullpreise** nicht bedeuten, dass kein

Markt im wettbewerbsrechtlichen Sinne vorliegt. Ebenso sind niedrige Preise auf mehrseitigen Märkten nicht zwingend als wettbewerbswidrige Kampfpreise zu bewerten, sondern können durchaus ökonomisch effizient sein.

Die Tatsache, dass bei weitem nicht alle Plattformmärkte im Internet eine hohe Marktkonzentration aufweisen – man denke da an die zahlreichen Immobilienmakler, Gebrauchtwagenhändler oder Partnerbörsen – legt nahe, dass es neben Netzwerk- und Skaleneffekten weitere Faktoren gibt, die einer möglichen Marktkonzentration entgegen wirken können. Zu nennen sind hier Möglichkeiten zur **Plattfordmdifferenzierung** und zum sogenannten „**Multihoming**“, der parallelen Nutzung mehrerer Plattformen.

Im Fall von Ebay kommt eine solches Multihoming oftmals nicht in Frage, wenn es sich um gebrauchte Güter oder Einzelstücke handelt, die den Besitzer wechseln sollen. Da es durch die Versteigerung auch direkt zu einer Transaktion kommt, kann derselbe Gegenstand nicht parallel auf anderen Plattformen angeboten werden. Umso attraktiver ist es, auf einer Plattform mit möglichst vielen potentiellen Käufern anzubieten. Bei Gebrauchtwagen oder Immobilien ist dies typischerweise anders, da hier die Plattform Käufer und Verkäufer nur zusammenführt, die eigentliche Transaktion aber nicht über die Plattform abgewickelt wird, sondern erst später stattfindet. So gibt es größere Chancen für konkurrierende Plattformen, Marktanteile zu gewinnen.

Für eine umfassende wettbewerbliche Beurteilung eines Marktes gilt es also eine Reihe verschiedener ökonomischer Effekte zu berücksichtigen, um eine vermeintliche Monopolstellung einer Internetplattform angemessen bewerten zu können. Sind etwa ausreichend Möglichkeiten zur Plattfordmdifferenzierung oder Multihoming gegeben und sind Netzwerk- und Größeneffekte nur gering ausgebildet, so wird es wahrscheinlicher, dass ein Markt trotz hohem Marktanteil eines einzelnen Anbieters durch Konkurrenten bestreitbar ist.

Der Digitalisierungsprozess hält in vielen Bereichen Herausforderungen für die Wettbewerbspolitik bereit. Zwar ist das Wettbewerbsrecht grundsätzlich ausreichend abstrakt formuliert, um auch Probleme auf digitalen Märkten angehen zu können. Dennoch erscheinen Anpassungen in Teilbereichen und insbesondere in der Umsetzung des Wettbewerbsrechts angezeigt.

Die Kriterien zur Aufnahme von Wettbewerbsverfahren (wie bspw. bei Unternehmen mit geringem Umsatz), die wettbewerbsrechtliche Bestimmung relevanter Märkte (wie bspw. bei Plattformmärkten) sowie die Einschätzung der wettbewerblichen Effekte bestimmter Geschäftspraktiken (wie bspw. bei Nullpreisen) müssen die Besonderheiten der digitalen Wirtschaft berücksichtigen. Vor dem Hintergrund der hohen Dynamik vieler digitaler Märkte, sollte auch die Verfahrensdauer dem digitalen Zeitalter angepasst werden.