



Arbeitspapier „Marktmacht von Plattformen und Netzwerken“

Ergebnisse und Handlungsempfehlungen, Juni 2016

Hintergrund

- Das Internet und die Digitalisierung verändern wirtschaftliches Handeln auf vielfältige Weise. In vielen Wirtschaftsbereichen tragen sie zu einer deutlichen Verbreiterung des Angebots, zu neuartigen Produkten und Geschäftsmodellen und zu einer dynamischen Entwicklung von Märkten und Wettbewerb bei.
- Die Wettbewerbspolitik und die kartellbehördliche Praxis werden durch neue digitale Produkte und Geschäftsmodelle und die besonderen Eigenschaften digitaler Märkte vor neue Aufgaben gestellt. Viele Fälle weisen heute einen Bezug zum Internet auf. Große US-Internetunternehmen wie Google, Facebook und Amazon sind bundes- und europaweit mit hoher Präsenz tätig. An ihren Verhaltensweisen und Strategien im Wettbewerb entzündet sich eine intensive Diskussion über deren Zulässigkeit, Schädlichkeit oder Regulierungsbedürftigkeit. Vielfach wird Besorgnis über vermeintlich marktmächtige Stellungen von Unternehmen auf digitalen Märkten geäußert.
- Die grundlegenden Zusammenhänge und die Komplexität der Geschäftsmodelle und wirtschaftlichen Beziehungen auf diesen Märkten sind von Wettbewerbsbehörden und Gerichten bei der wettbewerbsrechtlichen Beurteilung konkreter Fälle zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund ist im Bundeskartellamt Anfang 2015 ein „Think Tank“ gegründet worden, in dem sich Juristen und Ökonomen intensiv mit der ökonomischen Forschung zu Plattformen und Netzwerken und deren Übertragbarkeit auf die kartellrechtliche Fallpraxis auseinandersetzen. Er soll die bestehenden Prüfkonzepte weiterentwickeln und neue Prüfkonzepte entwickeln, damit Fälle auf digitalen Märkten schnell und effizient analysiert und beurteilt werden können. Im Vordergrund stehen dabei Internet-Plattformen und Netzwerke, als diejenigen Geschäftsmodelle, die auf digitalen Märkten besonders häufig anzutreffen sind.
- Das nun vorgelegte Arbeitspapier stellt die Ergebnisse der bisherigen Arbeit des „Think Tanks“ dar und widmet sich der Marktabgrenzung und der Marktmachtbestimmung im Bereich digitaler Plattformen.

Marktabgrenzung digitaler Plattformen und Netzwerke

- In digitalen Märkten sind mehrseitige Plattformen und Netzwerke allgegenwärtig.
- Plattformen sind, anders als herkömmliche einseitige Märkte, dadurch gekennzeichnet, dass sie die direkte Interaktion zwischen zwei Nutzergruppen ermöglichen – beispielsweise zwischen Käufern und Verkäufern, zwischen Zuschauern und Werbetreibenden oder zwischen Austausch suchenden Nutzern von Dating-Plattformen – und dass zwischen diesen Nutzergruppen indirekte Netzwerkeffekte bestehen.

- Bei indirekten Netzwerkeffekten hängt der Nutzen der Plattformleistung für eine Nutzergruppe von der Größe und Zusammensetzung der anderen Nutzergruppe ab. Sie sind positiv, wenn der Nutzen einer Plattform für einen Teilnehmer umso größer ist, je mehr potenzielle Interessenten ein Teilnehmer erreichen kann. Grundsätzlich ist auch denkbar, dass auf einem Markt negative indirekte Netzwerkeffekte bestehen, indem der Nutzen einer Nutzergruppe mit dem Wachstum der anderen Nutzergruppe sinkt. Die Netzwerkeffekte können beidseitig oder einseitig sein.
- Es lassen sich grundsätzlich (1) so genannte Matching-Plattformen und (2) so genannte Aufmerksamkeitsplattformen (z.B. Werbeplattformen) unterscheiden. Bei Matching-Plattformen ist die Vermittlung einer spezifischen Interaktion gerade das Produkt der Plattform, so dass zwingend beide Seiten benötigt werden und beidseitige indirekte Netzwerkeffekte entstehen (z.B. Immobilienplattformen, Dating-Plattformen). Bei Aufmerksamkeitsplattformen, die insbesondere durch Werbefinanzierung einer Plattformseite gekennzeichnet sind, wird die Aufmerksamkeit der Nutzer an Werbetreibende mit der Folge eines Werbekontakts vermittelt. Es kommt in der Regel nur zu einseitigen positiven Netzwerkeffekten zugunsten der Werbetreibenden – der Nutzen der Plattform steigt für einen Werbetreibenden mit der Zahl der Werbekontakte / Nutzer. Mit Blick auf die Nutzer können auch negative einseitige Netzwerkeffekte auftreten, indem der Nutzen der Plattform sinkt, wenn etwa auf einer Plattform aus Nutzersicht zu viel Werbung geschaltet wird.
- Netzwerke zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Interaktion innerhalb ein und derselben Nutzergruppe ermöglichen – beispielsweise den Austausch innerhalb eines sozialen Netzwerkes. Netzwerke sind durch so genannte direkte Netzwerkeffekte gekennzeichnet. Dies bedeutet, dass der Nutzen eines Netzwerkes für einen Nutzer (positiv oder negativ) abhängt von der Anzahl der Nutzer, die das Netzwerk ebenfalls nutzen.
- Die bisherigen Konzepte und Instrumente zur Marktabgrenzung auf herkömmlichen Märkten lassen sich aus Sicht des Bundeskartellamtes für die Anwendung auf digitale Plattformen und Netzwerke anpassen.
- Allerdings zeichnet es viele in jüngerer Zeit etablierte digitale Plattformen und Netzwerke aus, dass Leistungen für eine Nutzerseite oft unentgeltlich angeboten werden. Dies hat für die Kartellrechtsanwendung zwei Folgen:
 - Erstens ist es für die ökonomische Analyse und die kartellrechtliche Beurteilung von digitalen Plattformen oft notwendig, auch die nicht-monetäre Nutzerseite einzubeziehen, um die Interdependenz der beiden Plattformseiten angemessen berücksichtigen zu können. Nach bisheriger (nationaler) Rechtsprechung sind jedoch nicht-monetäre Nutzungsbeziehungen generell nicht als Markt angesehen worden. Diese Betrachtungsweise wird insbesondere den Besonderheiten der Internetökonomie nicht mehr gerecht.
 - Zweitens zeigen Beispiele aus der digitalen Ökonomie, dass in manchen Fallkonstellationen innovative Start-ups, die ihre Produkte unentgeltlich anbieten oder noch geringe Umsätze erzielen, durch große, etablierte Unternehmen übernommen werden können, ohne dass eine Kontrolle durch die Kartellbehörden stattfindet. Grund dafür ist, dass die Fusionskontrolle bislang nur Zusammenschlüsse von Unternehmen erfasst, deren Umsätze einen bestimmten Schwellenwert überschreiten. Das ist bei Start-ups häufig noch nicht der Fall. Dennoch können ihre Geschäftsideen durch ihr hohes Marktpotenzial eine große wirtschaftliche Bedeutung für den Erwerber haben.

Solche Übernahmen können unter Umständen auch zu einer gesamtwirtschaftlich unerwünschten Behinderung wirksamen Wettbewerbs führen.

Marktmachtbestimmung bei digitalen Plattformen

- Grundsätzlich ist auch bei Plattformen und Netzwerken für die Feststellung von Marktmacht maßgeblich, ob dem Unternehmen ein vom Wettbewerb nicht hinreichend kontrollierter Verhaltensspielraum zur Verfügung steht. Im Vordergrund der Marktmachtprüfung müssen dabei – auch im Hinblick auf die verbreitete „Kostenlos-Kultur“ im Internet – nicht notwendigerweise der Preiswettbewerb und damit ein möglicher Preiserhöhungsspielraum stehen. Insbesondere der Innovationswettbewerb hat im Internet neben dem Preiswettbewerb eine eigenständige und oft gewichtige Bedeutung.
- Viele digitale Geschäftsmodelle sind einer hohen Innovationsdynamik ausgesetzt. Gleichzeitig unterliegen digitale Märkte generell einer gewissen Konzentrationsneigung. Bei der Feststellung von Marktmacht sollte der absolute Marktanteil bei der Gesamtbetrachtung jedoch nicht in den Vordergrund gestellt werden. Wie bei herkömmlichen Märkten auch, ist hier weiterhin eine einzelfallbezogene Prüfung nötig.
- Um den Besonderheiten von digitalen Plattformen und Netzwerken Rechnung zu tragen und um den im konkreten Fall bestehenden Innovationswettbewerb angemessen zu berücksichtigen, sollten aus Sicht des Bundeskartellamtes neben den herkömmlichen Marktmachtfaktoren weitere Faktoren in eine Gesamtbetrachtung einbezogen werden.

(a) Netzwerkeffekte

Neue Nutzer entscheiden sich vorzugsweise für Plattformen oder Netzwerke, die bereits über einer größere Nutzerzahl verfügen. Daher können Netzwerkeffekte auf einem Markt eine Selbstverstärkungstendenz haben. Diese Selbstverstärkungstendenz kann letztlich sogar zur Monopolisierung eines Marktes führen. Allerdings können Netzwerkeffekte auch die Einführung von Innovationen und damit das Wachstum kleinerer oder neuer Wettbewerber befördern. Die Wirkung bei der Marktmachtprüfung ist daher ambivalent.

Darüber hinaus können Netzwerkeffekte auf Seiten der Nutzer Wechselkosten erhöhen und auf Seiten potenzieller Wettbewerber Marktzutrittsschranken verursachen. Sie können damit dazu führen, dass Marktzutritte weniger wahrscheinlich werden oder Nutzer seltener zu anderen Anbietern wechseln und insoweit marktmachtsteigernd wirken.

(b) Größenvorteile der Plattform oder des Netzwerks

Wie auch in herkömmlichen Märkten können Größenvorteile eines etablierten Anbieters die Marktzutritte neuer, kleinerer Anbieter erschweren. Bei digitalen Plattformen und Netzwerken sind Größenvorteile oft besonders ausgeprägt, da die Einrichtung und der Betrieb einer Plattform oder eines Netzwerks oft erhebliche Fixkosten verursachen, aber nur geringe variable Kosten. Hinzu kommen Spezialisierung und Lernprozesse durch den Betrieb, die kleinere und neue Anbieter noch nicht haben.

(c) Nutzungsformen der Marktgegenseite und der Differenzierungsgrad

Nutzer können sich auf eine einzige Plattform oder ein einziges Netzwerk beschränken („single-homing“) oder mehrere Plattformen oder Netzwerke parallel nutzen („multi-homing“). Die Nutzungsform kann eine Rolle spielen für den Selbstverstärkungseffekt und damit die Gefahr der Monopolisierung auf

einem Markt. Multi-homing kann dem Selbstverstärkungseffekt einer Plattform entgegenwirken, da Nutzer eine Plattform leichter wechseln können und dadurch Marktzutrittsschranken gesenkt werden. Beim single-homing ist die Gefahr der Monopolisierung eines Marktes größer, da die Wechselkosten und Marktzutrittsschranken höher sind. In der Praxis ist das Nutzerverhalten allerdings überaus vielfältig und muss im Einzelfall auf seine Wirkung hin überprüft werden.

Multi-homing hängt regelmäßig mit dem Grad der Differenzierung einer Plattform oder eines Netzwerkes zusammen, der die Heterogenität des Bedarfs und des Angebots im Markt widerspiegelt. Je unterschiedlicher die auf einem Markt anzutreffenden Plattformen sind, je höher also der Grad der Differenzierung ist, desto höher ist die Tendenz zum Multi-Homing und desto weniger ausgeprägt ist die Monopolisierungstendenz.

(d) Zugang zu Daten

Kunden- und Nutzerdaten, aber auch die Daten Dritter sind eine wertvolle Informationsquelle für Unternehmen. Durch die Digitalisierung und vor allem das Internet erreichen die Möglichkeiten der Datengewinnung und Datennutzung eine neue Dimension. Viele digitale Produkte beruhen überdies im Kern auf Daten. Wenn solche Daten Bestandteil oder Vorprodukt eines digitalen Produkts sind, kann eine exklusive Herrschaft über bestimmte Daten eine Marktzutrittsschranke für Wettbewerber sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn auf dem betroffenen Markt indirekte wechselseitige Netzwerkeffekte wirken.

Datenherrschaft allein ist kein Indiz für Marktmacht, kann jedoch in der Gesamtbetrachtung aller Umstände eine wichtige Rolle spielen. Im Einzelfall ist zu prüfen, um welche Daten es sich im Einzelnen handelt, welche Bedeutung sie im Wettbewerb auf dem Markt haben, ob diese duplizierbar sind und welche Möglichkeiten ein Unternehmen hat, Daten aus verschiedenen Datenquellen zusammenzuführen und zu kommerzialisieren.

Im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Datenzugang und Marktmacht hat das Bundeskartellamt gemeinsam mit der französischen Wettbewerbsbehörde theoretische Grundsatzarbeit geleistet und ein gemeinsames Papier zu „Big Data“ erarbeitet. Zudem untersucht das Bundeskartellamt den Umgang mit Daten bei dem sozialen Netzwerk *Facebook*.

(e) Innovationspotenzial auf digitalen Märkten

Viele digitale Märkte sind von einer großen Dynamik und einer Vielzahl an Innovationen geprägt. Innovative Produkte und Dienste können innerhalb kurzer Zeit neue Internetmärkte schaffen und etablieren. Ebenso können Internetdienste auch schnell an Bedeutung verlieren. Dabei spielen die weltweite Vernetzung und Erreichbarkeit, aber auch die hohe Innovationsgeschwindigkeit des Internets eine zentrale Rolle.

Allerdings ist das Innovationspotenzial eines digitalen Marktes in jedem Einzelfall zu prüfen. Marktbeherrschung von digitalen Plattformen und Netzwerken bei erheblichen Marktpositionen oder gar Monopolen kann nicht mit dem einfachen Hinweis verneint werden, dass deren Position durch die Innovationskraft und die disruptiven Veränderungen des Internets angreifbar ist.

Handlungsempfehlungen

- Das Bundeskartellamt hält das bestehende kartellrechtliche Instrumentarium für die wettbewerbliche Analyse und Beurteilung digitaler Plattformen und Netzwerke grundsätzlich für geeignet.
- Lediglich in wenigen Bereichen erscheint es geboten, die bestehenden kartellrechtlichen Regelungen zu ergänzen oder zu präzisieren. Entsprechende Ergänzungs- und Präzisierungsvorschläge finden sich auch im Grünbuch Digitale Plattformen, das das Bundeswirtschaftsministerium Ende Mai 2016 vorgestellt hat (<https://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=769034.html>).

- **Klarstellung, dass auch nicht-monetäre Austauschbeziehungen Markteigenschaft haben können**

Derzeit bestehen rechtliche Unsicherheiten darüber, dass auch nicht-monetäre Austauschbeziehungen als Markt im Sinne des GWB angesehen werden können. Um diese Unsicherheiten auszuräumen, erscheint aus Sicht des Bundeskartellamtes eine gesetzliche Klarstellung geboten.

- **Ergänzung der Aufgreifschwelle in der Fusionskontrolle**

Es besteht die Gefahr, dass der Erwerb innovativer Start-ups mit einem hohen Marktpotenzial durch große, etablierte Unternehmen der Kontrolle der Kartellbehörden entzogen bleibt. Aus Sicht des Bundeskartellamtes erscheint es daher geboten, die Fusionskontrolle auf Fälle auszuweiten, bei denen der Transaktionswert einer Übernahme (etwa der Kaufpreis) besonders hoch ist. Auf diese Weise können auch Fälle erfasst werden, bei denen ein beteiligtes Unternehmen keine oder nur geringe Umsätze generiert, bei denen jedoch zugleich das wettbewerbliche Potential eines Unternehmens und die Marktbedeutung des Zusammenschlusses besonders groß sind.

- **Präzisierung der Marktmachtkriterien**

Um den ökonomischen Besonderheiten digitaler Plattformen und Netzwerke bei der Beurteilung von Marktmacht Rechnung zu tragen, erscheint aus Sicht der Bundeskartellamtes eine Präzisierung der Marktmachtkriterien geboten. So sollte gesetzlich klargestellt werden, dass bei der Bewertung der Marktstellung eines Unternehmens, das eine Plattform oder ein Netzwerk betreibt, in besonderer Weise die Faktoren (a) direkte und indirekte Netzwerkeffekte, (b) Größenvorteile, (c) die vorherrschende Nutzungsform und der Differenzierungsgrad auf dem Markt, (d) der Zugang zu Daten und (e) das Innovationspotenzial digitaler Märkte zu berücksichtigen sind.