

„Wenn Unternehmen den Wettbewerb behindern, müssen wir eingreifen“

Die Plattform-Ökonomie der Internetgiganten stellt die Wettbewerbshüter vor ganz neue Aufgaben.

Andreas Mundt, Präsident des Bundeskartellamts, diskutiert im Gespräch mit **Oswald Metzger**, stellvertretender Vorsitzender der Ludwig-Erhard-Stiftung, Herausforderungen und Lösungen

Oswald Metzger: *Im Februar hat das Bundeskartellamt sein 60-jähriges Jubiläum gefeiert. Sie selbst, Herr Mundt, sind inzwischen schon bald neun Jahre dessen Präsident. Skizzieren Sie bitte die Entwicklung Ihrer Behörde in diesen sechs Jahrzehnten.*

Andreas Mundt: Ich finde es immer wieder faszinierend, wie wandlungsfähig dieses Haus über diese 60 Jahre gewesen ist. Die Wirtschaft hat sich in der Zeit fundamental verändert, und das Kartellamt hat immer Schritt gehalten und sich dabei eine sehr gute Reputation erworben. Wir sind 1958 mit der Kartellverfolgung und Missbrauchsaufsicht gestartet. Als 1973 mit der Fusionskontrolle ein wichtiger Bereich dazu kam, haben wir das hier im Haus aufgebaut, ohne uns irgendwo anlehnen zu können – so viele Länder mit funktionierenden Wettbewerbsbehörden gab es noch nicht. Ende der 90er-Jahre kamen dann Kompetenzen im Bereich Vergaberecht hinzu, seit 2017 können wir auch Sektoruntersuchungen im Bereich Verbraucherschutz durchführen. Wir sind all diese Aufgaben mit Verve und Kraft angegangen. *In die Jahrzehnte fällt auch eine Europäisierung des Kartellrechts.*

Der Verwaltungsjurist **Andreas Mundt** ist seit 2000 im Bundeskartellamt tätig und wurde 2009 dessen Präsident. Er ist Mitglied der Ludwig-Erhard-Stiftung.

Im Inland haben wir wegen des föderalen Aufbaus Landeskartellbehörden. Wie verhält es sich mit diesem Spannungsverhältnis?

Da handelt es sich um ein sehr gut ausbalanciertes Geflecht. Es gibt die Landeskartellbehörden, die zuständig sind für die regionale Wettbewerbsaufsicht und die beispielsweise im Energiesektor sehr aktiv sind. Dann gibt es uns, das Bundeskartellamt, die anderen nationalen Wettbewerbsbehörden in Europa sowie die Europäische Kommission. Heute sind die Wettbewerbsbehörden die wohl integriertesten Behörden in Europa. Wir wenden alle europäisches Recht an: die EU-Kommission und die 28 Schwesterbehörden in den Mitgliedsstaaten. Das gibt es kaum in einem anderen rechtlichen Bereich. Wenn mehrere Länder berührt sind, müssen wir uns zumindest im Bereich Kartellverfolgung und Missbrauchsaufsicht einigen, wer den Fall bearbeitet.

Gibt es keine Regelung über die Federführung?

Nein, es gibt keinen echten Streitmechanismus. Wenn wir EU-Recht anwenden und das aus Sicht der Kommission nicht richtig machen, kann sie diese Fälle theoretisch an sich ziehen. Die Kommission hat uns aber noch nie einen Fall weggenommen. Ich halte das insgesamt für gut geregelt. Wir haben außerdem ein Hochsicherheits-In-

tranet aufgebaut, in dem die Kommission und alle nationalen Wettbewerbsbehörden sehen können, welche Fälle wir bearbeiten. In Arbeitsgruppen besprechen wir die verschiedensten Themen aus den verschiedensten Branchen, von der Lebensmittelindustrie über Sportwirtschaft bis hin zu Telekommunikation und digitaler Wirtschaft. In der Fusionskontrolle gibt es eine Aufgabenteilung, die sich insbesondere nach den Unternehmensumsätzen richtet: Besonders umsatzstarke Fälle gehen nach Brüssel. Aber auch hier gibt es ein Verweisungsregime. Wir können Fälle nach Brüssel, Brüssel kann Fälle nach Bonn schicken. Sie sehen an dieser Aufgabenbeschreibung: Unsere Kollegen sitzen fallweise in Paris, derzeit noch in London und vor allem in Brüssel. Das ist ein extrem enges grenzüberschreitendes europäisches Arbeitsverhältnis – ganz anders als bei Gründung des Bundeskartellamts im Jahr 1958. *Der Konzentrationsprozess hat seit den ersten beiden Nachkriegsjahrzehnten stark zugenommen. Der Taktschlag des Konzentrationsprozesses, ja die Oligopolisierung ganzer Sektoren, hat sich im Zeitalter der Plattform-Ökonomie national und global fast exponentiell entwickelt.*

Wir müssen da mehrere Entwicklungen unterscheiden. Zunächst stellt sich die Frage, ob wir ►►

►► tatsächlich eine generelle Konzentrationstendenz in Europa haben. Da rede ich noch nicht von der Plattform-Ökonomie, sondern von der traditionellen Offline-Wirtschaft. In den USA sehen wir eine eindeutige Konzentrationsentwicklung. Dort gibt es viele Märkte, in denen sich vier Unternehmen 60 Prozent des Marktes teilen. Ich will nicht sagen, dass ein solcher Markt wettbewerbslos ist; das wäre eine technische Aussage. Aber der Konzentrationsprozess geht mit einer hohen Profitabilität dieser Unternehmen einher, aber auch mit vergleichsweise geringen Lohnzuwächsen für die Mitarbeiter gerade in den großen Unternehmen. Das ist vielleicht darauf zurückzuführen, dass in den USA lange das Denken der sogenannten Chicago-School vorgeherrscht hat, die großes Vertrauen in den Markt hat. Das hat die Fusionskontrolle in Amerika stark beeinflusst. Deshalb hat es relativ wenige Untersagungen in den USA gegeben.

Andererseits haben gerade die USA in historischer Perspektive immer wieder auch große Kartelle zerschlagen.

Man muss aber schon weit zurückgehen, um diese Feststellung mit größeren Beispielen zu belegen. Aber zurück zu der allgemeinen Konzentrationstendenz: Den geschilderten Befund aus den USA finden Sie in Europa so nicht. Für

Deutschland belegen Auswertungen der Monopolkommission, dass die Konzentration nicht zugenommen, sondern sogar leicht abgenommen hat. Tatsächlich gibt es hierzulande also einen Unterschied zwischen der gefühlten und der tatsächlichen Konzentration in der Wirtschaft. Das gilt für die alte Offline-Welt. In der Plattform-Ökonomie sieht das anders aus: Die Online-Welt tendiert aufgrund anderer Faktoren zur Größe, vor allem aufgrund von Netzwerkeffekten und der Bedeutung von Daten.

Peter Thiel – Paypal-Gründer und erster Facebook-Investor – hält die

Es gibt hierzulande einen Unterschied zwischen gefühlter und tatsächlicher Konzentration

*Monopolisierung der neuen Netz-
welten für gut, weil nur so bahnbrechende Innovation gelinge.
Wenn die technische Entwicklung von neuen Playern vorangetrieben werde, könnten sie alte und weniger innovative Monopole ablösen.
Er hat ein schier grenzenloses Vertrauen in den Markt.*

Ich kenne Peter Thiel und seinen provokanten Essay im „Wall Street Journal“, „Competition is for losers“ (Wettbewerb ist etwas für Verlierer). Und er spinnt diese „wunderbare“ Theorie weiter, indem er prophezeit, dass die Unternehmen in dieser neuen Welt ohne Wettbewerb viel kundenfreundlicher, aber auch viel innovativer sein könnten, weil sie sich nicht mehr mit ihren Wettbewerbern auseinandersetzen müssten. Ich glaube kein Wort. Mein Lieblingsbeispiel ist der Internet-Explorer, mit dem Microsoft Anfang der 2000er durch das Einbinden in sein Betriebssystem Windows ein Quasi-Monopol erlangte. In dieser Zeit gab es für den Explorer fünf Jahre lang kein Update. Von wegen Innovationsfreude und Kundenorientierung! Auf Ihrem Smartphone bekommen Sie heute bald täglich Updates offeriert. Ohne Wettbewerb sähe das anders aus.

In das hohe Lied auf den Wettbewerb als Triebfeder für Innovation und Kundenorientierung stimmt natürlich der stellvertretende Vorsitzende der Ludwig-Erhard-Stiftung begeistert ein.

Es ist nicht einfach, auf Plattform-Märkten Wettbewerb herzustellen. Netzwerkeffekte führen dazu, dass viele Nutzer andere Nutzer anziehen, wie etwa bei Facebook. Indirekte Netzwerkeffekte führen wiederum dazu, dass

viele Nutzer auch viele Anbieter anziehen – und umgekehrt. Nehmen Sie da als Beispiel Amazon. Das ist so ähnlich wie bei einer Kneipe: Man geht lieber in eine Kneipe, in der man viele Freunde trifft, als in eine leere. Bei Facebook sind Sie, weil dort viele „Freunde“ sind. In der Kneipe ist der Raum irgendwann begrenzt, bei Facebook dagegen nicht. Dort können sich beliebig viele Leute tummeln. Deshalb hat Facebook heute Milliarden Nutzer. Das sind direkte Netzwerkeffekte.

Die indirekten Netzwerkeffekte hat man bei Amazon. Dessen Gründer Jeff Bezos hatte die Idee, alle Wettbewerber, die das wollen, auf seine Plattform zu lassen. So können Sie in jedem Winkel dieser Erde eine Schraube aus jedem anderen Winkel der Welt kaufen – via einer einzigen Plattform: Amazon. In solche Online-Märkte Wettbewerb zu kriegen, wie wir das von Ludwig Erhard und den Vordenkern der Ordnungspolitik kennen, ist außerordentlich schwierig. In einem Punkt liegt Peter Thiel aber nicht völlig falsch: Selbst wenn ich ein Monopol habe, kann einer mit einer besseren Idee kommen. Ist er effizienter und die Verbraucher lieben ihn noch mehr, dann kann er dieses Monopol vielleicht ablösen. Daher ist es wichtig, dass Wettbewerbsbehörden Märkte für neue Anbieter offen halten.

Sie müssen dafür sorgen, dass Newcomer in den Markt kommen können

Wir reden ständig von den Internetgiganten aus dem Silicon Valley. China hat auch riesige Player zu bieten, zum Beispiel Alibaba, schottet aber seinen Online-Markt im Zweifel radikal ab.

Es gibt GAFA in der westlichen Welt: Google, Apple, Facebook, Amazon. Die heißen in der östlichen Welt BAT: Baidu, Alibaba, Tencent. Die Chinesen sind aber auch nicht mit mehr Power ausgestattet als die Amerikaner. Wie auch immer: Immerhin haben wir einmal gesehen, dass ein starker Player in der Onlinewelt abgelöst worden ist. Das war vor vielen Jahren MySpace. Aber wie viele Nutzer hatten die damals? Ich glaube nicht, dass das auf die heutige Situation übertragbar ist. **2009 waren es rund 270 Millionen.** Die Unternehmen, über die wir heute reden, haben eine viel stärkere Stellung. Es sind ja nicht nur die Netzwerkeffekte, sondern sie verfügen auch über einen Riesen-Datenschatz. Die Unternehmen wissen – das sehen wir in den aktuellen

Vorgängen rund um Facebook –, was man aus diesen Daten machen kann. Klar, Daten allein reichen nicht, man muss auch etwas mit ihnen anfangen können. Diese Unternehmen vereinigen beides: Sie haben die Daten und sie haben die Spezialisten, die damit etwas machen. Ich bin mir nicht sicher, ob diese Unternehmen, egal ob sie GAFA oder BAT heißen, noch bestreitbare Unternehmen sind. An dieser Stelle kommen die Wettbewerbsbehörden ins Spiel. Sie müssen dafür Sorge tragen, dass die Märkte bestreitbar bleiben, damit Newcomer in den Markt können.

Ein Beispiel dafür sind Hotelplattformen wie HRS oder Booking, die früher sogenannte Bestpreisklauseln hatten. Die Hoteliers mussten den beiden Plattform-Firmen zusichern, dass sie ihre Zimmer nirgendwo billiger anbieten. Wir hatten daneben einen Newcomer, eine App, mit der sich Zimmer last minute buchen ließen. Jeder Hotelier wäre froh gewesen, seine Restkapazitäten dort zu einem günstigeren Preis vermarkten zu können, um wenigstens noch einen kleinen Deckungsbeitrag zu erzielen. Doch diese App hatte keine Chance, weil die Hoteliers bei Booking oder HRS die Klausel unterschrieben hatten. Das war ein klarer Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht. Die Vereinbarung behinderte den Markteintritt neuer Wettbewerber. Also ►►

►► hat das Bundeskartellamt diese Praxis untersagt. Bei HRS ist die Sache ausgefochten, der Booking-Fall wird noch vor dem OLG Düsseldorf verhandelt.

Wie kann das Bundeskartellamt noch in Online-Märkte eingreifen?

Das Kartellamt hat auch Aufgaben, die in den regulatorischen Bereich gehen. Wenn marktbeherrschende Unternehmen Geschäftspraktiken entwickeln, die den Verbraucher schädigen oder die wettbewerbliche Entwicklung der Märkte behindern, dann müssen wir eingreifen. Wir prüfen beispielsweise derzeit, wie mächtig Facebook bei den sozialen Netzwerken ist und ob das Unternehmen beim Umgang mit den Nutzerdaten seine starke Stellung missbraucht. Das ist aber eine andere Denkweise als vor 60 Jahren unter Ludwig Erhard, der natürlich immer viele Wettbewerber vor Augen hatte, die sich gegenseitig in Schach halten. Diese Vorstellung ist in der Plattform-Welt nicht realistisch. Dort gibt es vielleicht einen Monopolisten, der einen anderen ablöst. Dort gibt es vielleicht auch Märkte, auf denen zwei Plattformen nebeneinander existieren. Aber im Grunde führen schon diese Effekte – Umgang mit Daten, Datenzugang, Netzwerkeffekte – dazu, dass wir es sehr oft mit einem, maximal zwei großen Unternehmen zu tun haben. Unsere Rolle als Kartellwächter verlagert sich dadurch ein Stück weit hin zu der eines Regulierers: Was dürfen die Unternehmen und was nicht?

Ende Mai ist die europäische Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) in Kraft getreten. Eine Auswirkung: Die Untersagungsverfügung des Hamburger Datenschutzbeauftragten von 2015 gilt nicht mehr, mit der er die Weitergabe der Mobilfunkdaten aller Whatsapp-Nutzer an den Mutter-

Wir prüfen derzeit, ob Facebook beim Umgang mit Nutzerdaten seine Stellung missbraucht

konzern Facebook untersagt hat. Ist das ein Fortschritt?

Unter dem Strich ist die europäische DSGVO ein deutlicher Fortschritt, weil sie endlich in der EU einheitliche Wettbewerbsbedingungen im Datenschutz schafft. Sie ist vorwiegend für die ganz großen Unternehmen geschrieben, die damit umgehen können, kleine Unternehmen tun sich mit dem bürokratischen Umsetzungsaufwand sehr schwer. Wenn sie künftig von Abmahnvereinen traktiert werden, dann ist das sicher nicht im Sinne des Erfinders. Hier muss ein Missbrauch unbedingt verhindert werden. Die weitere Entwicklung muss man sich genau anschauen.

Als Poweruser liefere ich Facebook & Co permanent Daten, mit

denen sie zielgenau mich und meine „Freunde“ werbetekhnisch adressieren können. Haben Daten einen Preis?

Die Bepreisung von Daten ist schwierig. Und wenn Leistungen im Internet vermeintlich kostenlos sind, dann ist man kein Nutzer, sondern man ist selbst das Produkt. Natürlich kann man sich vorstellen, dass bestimmte Geschäftsmodelle entgeltlich werden; nichts ist umsonst. Als Beworbener schenkt man seine Aufmerksamkeit und gibt seine Daten hin, damit die Werbung zielgenauer wird. Die Daten werden auf der anderen Seite der Plattform bei den Werbenden unmittelbar zu Geld gemacht. Wie hoch der Preis ist, könnte man wahrscheinlich herausfinden, wenn man eine besonders begehrte Plattform kostenpflichtig machen würde – kostenpflichtig für die Plattform. Aber das ökonomisch zu quantifizieren ist sicher schwierig. Bei einigen Geschäftsmodellen, etwa Streaming-Diensten, kann man als Nutzer zwischen einer werbefinanzierten oder entgeltpflichtigen Variante wählen. Das wäre ein grober, aber immerhin möglicher erster Ansatzpunkt.

Wo liegt der juristische Ansatzpunkt der Kartellbehörden?

Bei unserem Verfahren gegen Facebook prüfen wir, ob Facebook eine marktbeherrschende Plattform ist, der der Nutzer nicht ausweichen kann, und Facebook deshalb in der Lage ist, von den Nutzern mehr Daten zu verlangen, als rechtlich erlaubt ist. Wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen allgemeine Geschäftsbedingungen hat, die in Sachen Datennutzung nicht regelkonform sind, weil sie etwa der DSGVO widersprechen, dann ist das vielleicht auch ein Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht. Das ist unser Ansatz im laufenden Facebook-Verfahren. Dieser Weg ist gangbar, denn der Passus „Daten“ steht ausdrücklich im Gesetz als Marktmacht-Kriterium. Dann muss ich als Behörde auch prüfen können, ob ein Unternehmen die Daten rechtmäßig erworben hat. Das gilt auf jeden Fall für marktbeherrschende Unternehmen.

Damit sind wir in der Herzkammer der datengetriebenen Geschäftsmodelle angekommen. Wir prüfen, ob Facebook seine Daten rechtmäßig erhebt. Es werden sehr, sehr viele Daten erhoben und den individuellen Facebook-Konten zugeordnet. Natürlich dann, wenn Sie auf Facebook sind, und auch, wenn Sie auf Seiten sind, die zu Facebook gehören – Instagram oder WhatsApp. Aber auch bei Seiten, auf denen Sie einen Share-Button oder einen Like-Button sehen, kann Facebook oft erkennen, dass Sie diese Seite besuchen. Sie müssen dazu den Button noch nicht einmal betätigen. Das kann die Website einer politischen Partei sein oder ein Kosmetikkonzern: Überall finden Sie die kleinen Buttons. Und selbst wenn kein Button zu finden ist, gibt es immer noch Facebook Analytics, die Daten von Seiten erheben, auf

denen Sie überhaupt nichts von Facebook sehen. So hat das Unternehmen ein sehr gutes Profil Ihrer Bewegungen im Netz. Da können auch heikle Seiten dabei sein, medizinische zum Beispiel, auf denen Leute Rat suchen. Auch die politischen Präferenzen lassen sich vielleicht aus Ihrer Aktivität ableiten.

Das Kartellrecht gibt uns starke Eingriffsbefugnisse

Abschließend ein Wort zur Schlagkraft. Die Konzerne haben oft mehr Mitarbeiter in ihren Rechtsabteilungen als Ihr Amt im Ganzen. Wie ist das Bundeskartellamt für die Aufgaben gerüstet?

Ich kann das für die Zukunft schwer prognostizieren. Bisher hat es funktioniert. Das Kartellrecht gibt uns starke Eingriffsbefugnisse. Wir können Geschäftsmodelle ändern. Meine Erfahrung ist: Solange wir bei Wettbewerbsverstößen über Geldbußen reden, bleibt die Stimmung sachlich. Doch sobald wir mit Untersagungsauflagen kommen, um bestimmte Geschäfte für die Zukunft zu unterbinden, wird die Stimmung schlecht. Doch dieses Recht haben wir, und wir setzen es durch. Das Google-Beispiel auf der europäischen Ebene belegt, dass die EU-Kommission selbst diesen Silicon-Valley-Giganten zwingen kann, die Bevorzugung eigener Produkte in der eigenen Suchmaschine zu unterbinden. Das trifft Google wahrscheinlich härter als das 2,4 Milliarden Euro hohe Bußgeld, weil es für die Zukunft die lukrative Selbstbevorzugung verhindert. 50