

Clark Parsons  
Geschäftsführer  
Internet Economy Foundation – IE.F  
Uhlandstraße 175  
10719 Berlin

Berlin, den 13.12.2016

Deutscher Bundestag  
Ausschuss Digitale Agenda

Ausschussdrucksache  
18(24)120

## Fragenkatalog für das Fachgespräch zum Thema „Plattformen: Interoperabilität und Neutralität“ des Ausschusses Digitale Agenda am 14. Dezember 2016

1. Welche Bedeutung kommt der Interoperabilität und Neutralität im digitalen Zeitalter insgesamt und im Speziellen mit Bezug auf Plattformen zu? Welche Dimensionen von Interoperabilität und Neutralität gibt es? Was sind die Voraussetzungen für eine echte Plattformneutralität und -interoperabilität? Gibt es Beispiele? Was kann – aus deutscher und europäischer Sicht – von ihnen gelernt und was übertragen werden? Was sind Erfolgsfaktoren, um Neutralität und Interoperabilität effektiv zu sichern und warum ist dies aus Ihrer Sicht wichtig?

*Interoperabilität und Neutralität von Plattformen gegenüber vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen sind notwendige Voraussetzung, damit das immense Wertschöpfungspotenzial der Digitalökonomie ausgeschöpft werden kann. Denn nur, wenn zwischen Plattformen nahtlos Daten ausgetauscht und übertragen werden können und dieser Austausch auf keiner Wertschöpfungsstufe behindert wird, öffnet und erweitert sich der Markt; nur dann haben Anwender mehr Nutzungs- und Auswahlfreiheit und es entsteht echter Wettbewerb mit hohen Wohlfahrtseffekten – wie z.B. die erfolgreiche Öffnung des TK-Marktes zeigt. Eine Schaffung offener Schnittstellen (APIs) alleine reicht dafür nicht aus.*

**Interoperabilität** wird definiert als die Fähigkeit zweier oder mehrerer Systeme oder Komponenten, Informationen auszutauschen und die ausgetauschten Informationen sinnvoll nutzen zu können.

Ordnungspolitisch ist Interoperabilität wichtig, weil:

- Sie die Basis der modernen Wissensgesellschaft ist (Vernetzung)
- Sie Voraussetzung für internet- und cloudbasierte Geschäftsmodelle sowie eGovernment ist
- Sie volkswirtschaftliche Wohlfahrtseffekte generiert (u.a. Geschwindigkeit, Reichweite, Kosteneffizienz, Marktöffnung, Wettbewerbsförderung)

Fehlt Interoperabilität, entstehen ineffiziente, wenig innovative Insellösungen (hohe Preise für Verbraucher, Lock-ins etc.)

Interoperabilität hat eine hohe Relevanz für Zukunftsthemen wie Industrie 4.0 (Definition offener Schnittstellen in der Produktions- und Automatisierungstechnik) oder hochautomatisiertes Fahren (u.a. Echtzeit-Navigation durch Millionen von Datenpunkten)

Das Konzept der **Plattformneutralität** schließt ein, dass Plattformen mit Bottleneck-Charakter (siehe Antwort zu Frage 5) ihre Position nicht zum Nachteil anderer Stakeholder missbrauchen. Denn Unternehmen vor- und nachgelagerter Wertschöpfungsprozesse brauchen Zugang zu diesen Plattformen und sind auf sie angewiesen, beispielsweise um Kunden zu erreichen.

Internet Protocol, HTML, VoIP, Festnetz-Telefonie und Mobilfunk sind Erfolgsbeispiele für Interoperabilität. Globale technische und syntaktische Interoperabilität ermöglicht hochskalierbare Geschäftsmodelle, eine Maximierung des Kunden- und Anwendernutzens und in der Folge auch organisatorische Interoperabilität/Prozessintegration. Erfolgsfaktoren dabei sind dabei die Schaffung bzw. Sicherung offener Standards im Weltmaßstab (Bsp. ICANN; IETF; W3C; IIC; UMTS; LTE), die Vermeidung von Lock-ins z.B. durch Datenportabilität (z.B. Rufnummernmitnahme) und die Förderung von Multi-Homing.

In vielen wirtschaftlichen Segmenten gewährleisten Industriestandards eine Kompatibilität einzelner Komponenten. Ein Beispiel ist die Entwicklung des metrischen ISO-Gewindes, das dafür sorgt, dass fast alle Schrauben und Muttern zusammenpassen. Standards schaffen hier einen offenen Markt und damit Wettbewerb. Im Telekommunikationsbereich ist die Ende-zu-Ende-Erreichbarkeit von Telefonie und SMS ein greifbares Beispiel. Durch Interoperabilität erweitert sich der Markt, Anwender haben Nutzungs- und Auswahlfreiheit und es entsteht mehr Wettbewerb.

In der aktuellen Internetwirtschaft herrschen jedoch geschlossene Systeme vor, obwohl es hierfür keine technischen Notwendigkeiten gibt. Lock-in-Effekte binden bestehende Nutzer und erschweren potentiellen Wechsel. In Hinblick auf aktuelle Online-Plattformen ist deutlich erkennbar, dass die Bildung möglichst geschlossener Systeme ein Mittel zum Ausbau und zur Festigung der Marktmacht ist. Geschlossene Systeme aber sind nachteilig für die Internetwirtschaft: Durch

mangelnde Interoperabilität entstehen Märkte mit dominierenden Akteuren und hohen Marktzutrittsschranken. Es droht eine Marktverschließung, da Nutzer wegen des hohen Aufwands den Wechsel zu einem neuen Anbieter vermeiden. Wettbewerbspolitisch ist das eine gefährliche Konstellation.

Interoperabilität muss zudem auf der Grundlage eines **Neutralitätsgebots** hergestellt werden: Es darf keine exklusive Interoperabilität geschaffen werden, denn solche individuellen Vereinbarungen würden Wettbewerbsverzerrungen nach sich ziehen. Das Instrument hierfür sind offene Datenschnittstellen (application programming interface – API). APIs ermöglichen einen automatisierten Austausch von Daten zwischen unterschiedlichen Diensten, selbst wenn diese unterschiedlich ausgestaltet sind. Diese Schnittstellen ermöglichen es also, dass zwei voneinander getrennte Dienste an bestimmten definierten Punkten miteinander interagieren bzw. Daten übergeben.

Über APIs wird ermöglicht, dass bestimmte Kernfunktionen (z.B. Bezahlssysteme) in unterschiedliche und getrennte Dienste integriert werden. APIs erlauben auch, dass einzelne Funktionen eines Dienstes in einem anderen Dienst nutzbar werden (z.B. können Artikel einer Nachrichtenseite direkt in bestimmten sozialen Medien verbreitet werden). Wichtig ist, dass sich APIs immer auf bestimmte Funktionen beschränken. Sie sind also in ihrem Umfang klar definiert, dokumentiert und stellen keine grundsätzliche Öffnung ganzer Dienste dar. Bei einer qualitativen Betrachtung wird deutlich, dass APIs als Instrument zur Schaffung von Interoperabilität über statischen Daten-Export hinausgehen müssen. Anderenfalls könnte eine alternative Plattform ihren Nutzern nie ein umfängliches Substitut anbieten, da einzelne Kontakte, Daten oder Inhalte weiterhin nur über die bisherige Plattform genutzt werden könnten.

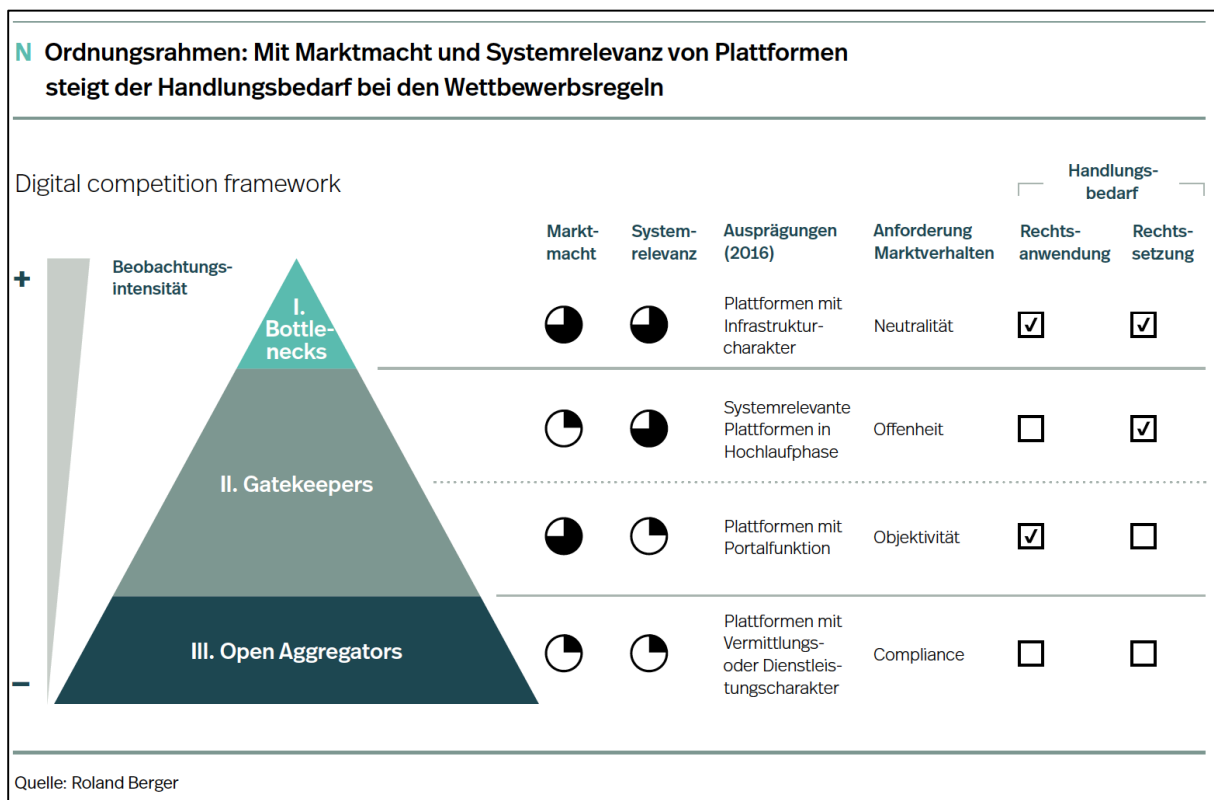
Eine regulatorische Verpflichtung zur Interoperabilität analog der gegenseitigen Erreichbarkeit in unterschiedlichen Telekommunikationsnetzen erfordert eine abstrakte Definition von Dienste-Typen sowie einer Reihe von Kernfunktionalitäten, die durch APIs geöffnet werden sollen.

*"Der Interoperabilität fällt in einer zunehmend vernetzten Gesellschaft eine Schlüsselrolle zu. Um Monopolstellungen einzelner Dienstleister zu vermeiden, sind offene interoperable Schnittstellenbeschreibungen und allgemein verfügbare Basisdienste erforderlich. Zur Erhöhung der Interoperabilität ist die Definition und Verwendung von Standards notwendig" (Fraunhofer-Institut für Optronik, Systemtechnik und Bildauswertung)*

2. Nach welchen Kriterien lassen sich verschiedene Arten von Plattformen sinnvoll differenzieren? Sehen Sie es als sinnvoll an, eine einheitliche Definition von Plattformen unter Einbeziehung aller unterschiedlichen (Geschäfts-)Modelle zu suchen und festzuschreiben oder ist dies aus Ihrer Sicht nicht möglich? Ist ein einheitlicher Regulierungsrahmen für alle Plattformentypen denkbar oder brauchen wir ggf. eine sektorspezifische Regulierung – z.B. hinsichtlich wettbewerbsrechtlicher Perspektiven, aber auch mit Blick auf daten- und verbraucherrechtliche Fragestellungen oder auch Fragen der Meinungsfreiheits- und Vielfaltssicherung?

Plattformen lassen sich – unabhängig von ihrem Geschäftsmodell – nach Marktmacht und Systemrelevanz differenzieren. Leitfragen dieser Taxonomie sind: Nehmen Plattformen den Charakter einer Infrastruktur an, auf der anderen aufbauen (müssen), und können damit zu "Competitive Bottlenecks" werden? Haben sie die Funktion eines "Gatekeeper", der den Zugang zu Kunden und deren Daten kontrolliert? Oder spielen sie lediglich die Rolle eines "Open Aggregator" bzw. Maklers? Und bilden mehrere dieser Dienste und Plattformen ein in sich geschlossenes Ökosystem? Vor dem Hintergrund der Dynamik der Digitalökonomie erscheint eine weitergehende Differenzierung (z.B. nach Geschäftsmodell, Inhalten, Branche etc.) wenig zielführend.

In unserer vor kurzem veröffentlichten Studie „Fair Play im Netz“, die die Internet Economy Foundation gemeinsam mit Roland Berger erstellt hat, haben wir mit folgender Grafik versucht, die unterschiedlichen Arten von Plattformen zu illustrieren und darzustellen, welcher unterschiedliche Handlungsbedarf daraus folgt:



Die Analyse von Marktstellung und Funktionsweise digitaler Plattformen macht deutlich, dass konventionelle Betrachtungen bei der Beurteilung ihres wettbewerblichen Verhaltens nur bedingt hilfreich sind. Die Geschäftsmodelle von Plattformen unterscheiden sich in wesentlichen Punkten von denen traditioneller Unternehmen und das Vorliegen missbräuchlicher Praktiken muss deshalb – zumindest in Teilen – an eigenen Maßstäben gemessen werden.

Digitale Industrien lassen sich in drei wesentliche Prozessstufen unterscheiden:

1. die Wahl eines Zugangswegs und damit einer Infrastruktur,
2. die Erledigung essenzieller Dinge und
3. die Lösung spezifischer Aufgaben.

Die Möglichkeit einer B2B- oder auch B2C-Interaktion über das „Internet of Things“ kommt perspektivisch als vierte Stufe dazu. Wendet man dieselbe Logik auf digitale Plattformen an, ergibt sich daraus eine hierarchische Typologie mit einer Indikation von Marktmacht und Systemrelevanz.

An der Spitze stehen Plattformen mit Infrastrukturcharakter wie z.B. App Stores, welche die Grundlage für viele aktuelle Ausprägungen des Internets bilden. Danach folgen Plattformen mit Portalfunktion, die eine breite Vielfalt von

Informationen und Diensten nebeneinander anbieten – zum Teil in Eigenleistung, zum Teil von Partnerunternehmen erbracht (beispielsweise durch eine Bündelungsfunktion wie in sozialen Netzwerken). Am Ende der Skala sind Plattformen zu verorten, die als offene Aggregatoren, d.h. angebots- und oft auch branchenübergreifend, am Markt agieren. Sie erbringen u.a. Vermittlungsdienstleistungen vergleichbar einem Makler bzw. Broker oder werben um Aufmerksamkeit, z.B. durch Nachrichten, Blogs oder Videos. Das IoT hat im Moment noch keine größere wettbewerbsrechtliche Bedeutung – perspektivisch aber das Potenzial (z.B. im Falle einer hochgradigen Standardisierung), zur Kategorie „Infrastruktur“ gezählt zu werden.

Als Bereiche, in denen diese Sonderstellung von besonderer Bedeutung sein kann, gelten vor allem integrierte Plattformen, Universalplattformen, App Stores und Social Logins (Ebene 1) sowie Suchmaschinen, Werbeallokatoren und hybride Marktplätze (Ebene 2). Bei ihnen ist die Gefahr von wirtschaftlichen Abhängigkeiten sehr groß. Unternehmen vor- und nachgelagerter Wertschöpfungsprozesse brauchen Zugang zu diesen Plattformen und sind beispielsweise auf sie angewiesen, um Kunden zu erreichen.

Die Anforderung an faire Wettbewerbsbedingungen auf Stufe der *competitive bottlenecks* lautet, die uneingeschränkte Plattformneutralität sicherzustellen, d.h. vor- und nachgelagerte Unternehmen müssen mit den eigenen Angeboten und Diensten gleichbehandelt werden, damit für den Nutzer eine echte Wahlfreiheit besteht. Aus dieser Anforderung ergibt sich wettbewerbslicher Handlungsbedarf sowohl auf Ebene der Rechtssetzung als auch auf dem Gebiet der Rechtsanwendung.

Ein echtes *Fair Play* erfordert auf Stufe der marktstarken Plattformen mit Portalfunktion die Einhaltung des Grundsatzes der Objektivität: Wettbewerber dürfen nicht willkürlich schlechter gestellt und damit diskriminiert werden. Diese Anforderung geht einher mit hohen Maßstäben an Verhaltenstransparenz und -konsistenz. Konkret heißt dies, ihre Kriterien z.B. bei Informationsfilterung oder Kuratierung offenzulegen und einheitlich zu handhaben. Diskriminierungsfreiheit bedeutet auch, den Zugang zur Plattform nicht ohne sachlichen Grund (z.B. illegale Inhalte) zu blockieren. Im Wesentlichen lassen sich diese Herausforderungen aber auf Basis einer konsequenten Anwendung geltender Wettbewerbsregeln meistern, ohne neues Recht setzen zu müssen.

Die höchste Gefährdung für das *Fair Play* in der Internetökonomie und damit für die Realisierung des mit ihr verbundenen Innovationspotenzials geht von Ökosystemen aus – also Kombinationen aus Hardware, Software, Services, Content und Interaktionen von Nutzergruppen, die wie eine Spinne im Zentrum eines Wertschöpfungsnetzes sitzen und Anwendungen und Technologien verschiedener Ebenen nahtlos integrieren. An derartigen Ökosystemen existieren im Moment weltweit sieben:

1. **Alphabet/Google:** Android, Play Store, Chrome, Search, Ads, Maps, YouTube, Android Pay/Google Wallet, Waze, Hangouts, Gmail, Google+, Fiber, Nest etc.
2. **Apple:** MacOS, iOS, App Store, Safari, iCloud, iTunes, Apple Music, Apple TV, tvOS, Apple Pay, iMessage etc.
3. **Facebook:** Facebook/Facebook Pages, Connect, Instagram, Messenger/WhatsApp, Oculus, Moves etc.
4. **Amazon:** Marketplace, Fulfillment, Payments, Web Services, Fire TV, Kindle, Alexa, Prime etc.
5. **Microsoft:** Windows/Windows 10 Mobile, Explorer, LinkedIn, Skype, Xbox, Exchange, SQL, SharePoint, Visual Studio, .Net Framework, Office-Anwendungen etc.
6. **Tencent:** WeChat, QQ, QQ.com, QQmail, QQ Games, QQmusic, Qzone, Traveler, Weibo, SOSO, PaiPai etc.
7. **Alibaba:** Alibaba.com, AliExpress, Taobao, AliPay etc.

Diese Ökosysteme sind untereinander weitgehend inkompatibel. Ihre Betreiber sichern sich damit nicht nur eine große Wertschöpfungstiefe, sondern auch eine schwer zu überwindende Schlüsselstellung als „Systemkopf“ – d.h. sie sind es, die den Zugang zum Netz kontrollieren und damit auch die Daten der Nutzer; sie sind es, die Informationen filtern und aufbereiten und damit bestimmen, was sichtbar wird und was nicht; sie sind es, die den Markt definieren und grundlegende Entscheidungen (z.B. zu Standards) treffen.

Diese Position ist strategisch so vorteilhaft, dass auch immer mehr Unternehmen versuchen, eigene Plattformen aufzubauen (z.B. BMW ConnectedDrive). Jedoch tun sie sich damit in aller Regel schwer, weil ihre Skalen- und Ressourcenvorteile im Netz weniger ins Gewicht fallen als ihre geringere strategische und organisationale Flexibilität.

Eine systemrelevante Machtposition in der digitalen Welt ist daher mit hoher Verantwortung verbunden. Die Gebote des *Fair Play* in Gestalt von Neutralität, Offenheit, Objektivität und *Compliance* sind unbedingt einzuhalten, soll das Internet nicht zu einem Club mit beschränktem Zutritt werden. Besonders kritisch zu hinterfragen ist dabei ein hohes Maß an Vertikalität mit Besetzung der Spitzenposition und vielen weiteren Plattformen bzw. Diensten auf jeder der drei Ebenen.

**3. Welche Vorteile und welche Gefahren bergen die verschiedenen Dimensionen der Neutralität und Interoperabilität – und für wen? Welchen Beitrag kann Interoperabilität dazu leisten, Marktzutrittschancen zu erhöhen und Wettbewerb zu fördern? Geht es primär um „reine“ Digitalwirtschaft und den Handel oder sind auch andere Wirtschaftszweige (Industrie 4.0) und Verbraucher betroffen? Wenn ja, wie?**

*Die Besonderheit der Digitalökonomie besteht gerade darin, dass sie nicht vor Branchen- oder Ländergrenzen haltmacht. Ohne Maßnahmen zur Verbesserung der Interoperabilität und zum Schutz der Plattformneutralität besteht auch für das produzierende Gewerbe und den Handel in Deutschland und Europa die Gefahr einer Disruption durch Plattformen aus Amerika oder Asien mit anschließender Marktverschließung. Das ist für Deutschland besonders bedrohlich. Es würde unser "industrielles Herz" massiv aus dem Takt bringen und hätte ökonomische und soziale Verwerfungen zur Folge. Umgekehrt eröffnet die Senkung von Markteintrittsbarrieren durch Interoperabilität und Plattformneutralität die Chance auf einen echten digitalen Binnenmarkt mit großen Vorteilen auch für europäische Verbraucher (größere Auswahl, niedrigere Preise, bessere Convenience etc).*

Plattformen sollen entstehen und wachsen können – möglichst frei von Markteintrittsbarrieren. Unternehmen und anderen Organisationen soll ermöglicht werden, anonymisierte Daten aus Interaktionen im Netz umfassend zu nutzen und daraus wettbewerbsfähige Geschäftsmodelle oder Ideen zur Steigerung des Gemeinwohls (z.B. im Gesundheitssektor) zu entwickeln. Die Kunst besteht darin, die Balance zwischen der Ermöglichung von Innovation und der Verhinderung von Fragmentierung zu wahren. Aus wettbewerblicher Sicht besteht die Gefahr, dass sich die Waage in Richtung Kontrolle neigt und die Offenheit des Zugangs nicht gewährleistet ist.

Wie in Frage 1 erläutert, ist die Interoperabilität eng mit der Nutzung von Daten durch Dritte verknüpft. Gemeint ist die Fähigkeit, Nutzerinformationen auszutauschen und weiterzuverarbeiten. Dies wird häufig durch bewusste Inkompatibilität verhindert – einige digitale Plattformen stellen keine offenen Schnittstellen zur Verfügung, über sich die externe Entwickler mit ihren Ideen und Produkten einbringen können. Als wettbewerblich bedenklich einzustufen ist fehlende Interoperabilität insbesondere, wenn dadurch der Zugang z.B. zu nicht substituierbaren Datenpools eingeschränkt wird. Weiterhin kann Interoperabilität dabei helfen, das Entstehen von Lock-in-Effekten zu verhindern, und damit echten Wettbewerb zwischen Plattformen ermöglichen.

Aus Gründen des Investitionsschutzes und der Unternehmensgeheimnisse kann die Forderung nach Interoperabilität aber nie über Kernfunktionalitäten hinausgehen. Onlineplattformen benötigen selbstverständlich die Möglichkeit, Alleinstellungsmerkmale zu entwickeln, mit denen sie im Wettbewerb konkurrieren. Bei Verhältnismäßigkeit und entsprechender Beschränkung auf Kernfunktionalität lassen sich potentielle Gefahren für den Investitionsschutz jedoch ausschließen.

Die Diskussion um Interoperabilität hat dabei zwei Seiten: Auf der einen geht es um komfortorientierte Nutzer und auf der anderen um Wettbewerbspolitik. Beide Seiten würden von offenen Systemen eindeutig profitieren.

Wichtigste Argumente für die Argumentation aus Sicht der Verbraucher:

- *Starke Autonomie und Entscheidungsfreiheit:* Vorherige Entscheidungen über Mitgliedschaft oder Speicherstrukturen haben keine determinierende Auswirkung auf Auswahl des Dienstes mehr.
- *Interoperabilität besser als Portabilität:* Bei großen Datenmengen (Cloud-Speicher für Musik, Fotos, Videos) wird eine Migration häufig ausgeschlossen, um den Aufwand des Herunter- und erneuten Hochladens zu vermeiden.
- *Komfort:* Nutzer profitieren direkt davon, dass sie ihre Profile weiterverwenden können und nicht neu aufbauen oder diese sogar vollkommen abschreiben müssen.

Zentrale Argumente für die Argumentation aus der Wettbewerbsperspektive:

- *Marktverklumpung wird aktiv entgegengewirkt:* Selbst in verklumpten Märkten entsteht Wettbewerb, wenn Nutzer frei zwischen Diensten wechseln können und nicht aufgrund eines drohenden Datenverlustes bei einer Plattform verbleiben.
- Markteintrittsbarrieren sinken so und konkurrierende Dienste können in den Wettbewerb eintreten.

- 4. Wo und wie kann bzw. sollte Neutralität festgeschrieben werden? Wer sorgt für Interoperabilität und wie werden Standards in diesem Bereich gesetzt? Wer sollte sie Ihrer Meinung nach setzen? Sind einheitliche Standards wünschenswert oder aufgrund der Bandbreite der verschiedenen Anwendungsfälle nicht praktikabel? Inwiefern macht es hierbei einen Unterschied, ob es sich um B2B- oder B2C-Plattformen handelt? In welchem Verhältnis steht Interoperabilität zu offenen Standards?**

*Es werden immer häufiger marktmächtige Unternehmen sein, die Standards etablieren. Grund ist die hohe Dynamik der Digitalökonomie, die den Normgremien regelmäßig einen Schritt vorausseilt. Umso wichtiger ist es, dass andere Marktteilnehmer auf diesen de-facto-Standards aufsetzen können. Dies gilt gleichermaßen für B2C- wie für B2B-Plattformen – für Letztere wird das Thema Standardisierung im Rahmen der Digitalisierung von Produktionsprozessen (Industrie 4.0/Internet of Things) stark an Bedeutung gewinnen. Ohne derartige offene Standards verlieren Netzwerke und Plattformen dramatisch an Nutzen.*

Es gibt de-iure-Standards (von "offiziellen" Normengremien wie CEN, CENELEC, ETSI oder von privaten Standardisierungsorganisationen definiert), de-facto-Standards (von führenden Marktspielern etabliert und häufig von wirtschaftlichen Interessen geleitet) sowie offene Standards (also solche, die offen zugänglich sind und an denen alle Marktteilnehmer mitwirken können). Gelingt eine Festlegung gemeinsamer Normen und Standards nicht, besteht die Gefahr, dass sich der mächtigste Marktteilnehmer durchsetzt. Es gibt auch Mischformen wie Android (offiziell ein "offener" Standard, in Realität eher ein de-facto-Standard der von Google dominierten sog. Open Handset Alliance).

Nur de-iure- und offene Standards ermöglichen ein Höchstmaß an Interoperabilität, da eine Diskriminierung von Marktteilnehmern weitgehend ausgeschlossen ist. De-iure-Standards lassen sich in einer dynamischen Umgebung aber immer schwerer etablieren, so dass de-facto- und offenen Standards eine wachsende Bedeutung zukommt.

Bei Etablierung von de-facto-Standards durch marktmächtige Unternehmen ist darüber nachzudenken, diese ex post zur Öffnung ihrer Plattformen (und zur Entbündelung von daran gekoppelten Angeboten) zu verpflichten, um eine Marktverschließung zu verhindern.

B2B-Plattformen werden in Zukunft immer stärker der durch B2C vorgegebenen Logik folgen (z.B. konsequente Kundenzentrierung, Nutzung hoher Skalen auf der Nachfrageseite).

5. **Welchen Plattformen kommt – auch aus wettbewerbsrechtlichen Gründen – eine besondere Stellung und auch Verantwortung zu und ergibt sich hieraus eine besondere Notwendigkeit der Regulierung beispielsweise hinsichtlich der Vorgabe von Neutralität und Interoperabilität? Welche besondere Rolle kommt hierbei möglicherweise Suchmaschinen als erster Orientierungspunkt für Nutzerinnen und Nutzer im Internet zu?**

*Als "gefährgeneigte Akteure" im Sinne des Wettbewerbsrechts können vor allem "Bottlenecks" und "Gatekeepers" gelten, also Plattformen mit dem Charakter einer Infrastruktur oder eines Zugangswächters. An diese sind höhere Anforderungen im Hinblick auf ihr Wettbewerbsverhalten zu stellen als z.B. an bloße "Aggregators". Zu den "Bottlenecks" zählen u.a. integrierte Plattformen, App Stores oder Social Logins. Bei den "Gatekeepers" an erster Stelle zu nennen sind Suchmaschinen und andere Portalseiten, da sie häufig die "Eintrittspforte" zum Internet darstellen. Aus wettbewerblicher Sicht besondere Beachtung verdienen ferner Plattformen, die zugleich als Intermediäre und Händler auftreten. Noch wichtiger und in ihrer vollen Bedeutung in der Öffentlichkeit noch nicht hinreichend erkannt sind jedoch digitale Ökosysteme, die Dienste unterschiedlichster Art zu einer Meta-Plattform verknüpfen und so ein geschlossenes System bilden. Sie sind die Hauptgefährder von Vielfalt und Wettbewerb im Netz (siehe auch Antwort 2.).*

An der Spitze der Bedeutung gemessen an Marktmacht und Systemrelevanz stehen Plattformen mit Infrastrukturcharakter wie z.B. App Stores, welche die Grundlage für viele aktuelle Ausprägungen des Internets bilden. Danach folgen Plattformen mit Portalfunktion, die eine breite Vielfalt von Informationen und Diensten nebeneinander anbieten – zum Teil in Eigenleistung, zum Teil von Partnerunternehmen erbracht (beispielsweise durch eine Bündelungsfunktion wie in sozialen Netzwerken). Am Ende der Skala sind Plattformen zu verorten, die als offene Aggregatoren, d.h. angebots- und oft auch branchenübergreifend, am Markt agieren. Sie erbringen u.a. Vermittlungsdienstleistungen vergleichbar einem Makler bzw. Broker oder werben um Aufmerksamkeit, z.B. durch Nachrichten, Blogs oder Videos. Das Internet of Things hat im Moment noch keine größere wettbewerbsrechtliche Bedeutung – perspektivisch aber das Potenzial (z.B. im Falle einer hochgradigen Standardisierung), zur Kategorie „Infrastruktur“ gezählt zu werden.

Als Bereiche, in denen diese Sonderstellung von besonderer Bedeutung sein kann, gelten vor allem: integrierte Plattformen, Universalplattformen, App Stores und Social Logins (**Ebene 1**) sowie Suchmaschinen, Werbeallokatoren und hybride Marktplätze (**Ebene 2**). Bei ihnen ist die Gefahr von wirtschaftlichen Abhängigkeiten sehr groß. Unternehmen vor- und nachgelagerter Wertschöpfungsprozesse brauchen Zugang zu diesen Plattformen und sind beispielsweise auf sie angewiesen, um Kunden zu erreichen.

#### **Bottlenecks (Ebene 1)**

Als „gefährgeneigte“, sprich machtmisbrauchsanfällige Akteure der Internetökonomie sind an erster Stelle digitale Plattformen mit Infrastrukturcharakter zu nennen. Dies gilt erst recht dann, wenn sie weitere vertikale Dienste aus demselben Hause integrieren und über ihre Marktmacht und Systemrelevanz das Verhalten von Dritten steuern und kontrollieren.

#### **Integrierte Plattformen**

Die höchste Systemrelevanz haben Plattformen, die mit einem Betriebssystem, Browser oder anderen für den täglichen Gebrauch relevanten Diensten verbunden sind (i.d.R. auf dem jeweiligen Endgerät vorinstalliert). Sie haben sich an die Spitze der Wertschöpfung gesetzt – mit jedem Einschaltvorgang des Nutzers generieren sie Daten und insbesondere wenn sie ein Dienstportfolio auch auf anderen Ebenen anbieten, sind diese Daten zudem besonders reichhaltig. Dank großer und vielfältiger Datenpools in Verbindung mit weitreichenden Analysemöglichkeiten (Kreuzreferenzierung) und ausgeprägten Lerneffekten verfügen sie über einen stetig wachsenden Informations- und Innovationsvorsprung gegenüber Wettbewerbern ohne diese Bestände. Integrierte Plattformen haben zudem die Möglichkeit, die Zustimmung zur Auswertung personenbezogener Daten durch Globaleinwilligungen zu erwirken, die für alle angeschlossenen Dienste gelten.

#### **Universalplattformen**

Eine Sonderform von Integration stellen Universalplattformen wie WeChat von Tencent oder Alibaba mit ihrem umfassenden Dienstportfolio dar. Sie sind zwar (noch) auf fremde Betriebssysteme und Browser angewiesen, haben aber gleichwohl einen Angebotskosmos erschaffen, der sie zur De-facto-Infrastruktur macht. So sind in China insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) auf Tencent als Vertriebsplattform angewiesen – es werden dort täglich mehr WeChat-Profilen angelegt als Websites registriert. Es ist durchaus wahrscheinlich, dass ähnliche Plattformen, die Kommunikationsströme zwischen Unternehmen und ihren Kunden bündeln und sich auf diese Weise ein eigenes Datenuniversum schaffen, auch in Europa oder den USA Fuß fassen.

#### **App Stores**

Die Funktion eines kommerziellen Intermediärs für digitalisierbare Produkte übernehmen in der westlichen Hemisphäre die App Stores von Apple und Google. Ihre Plattformen, gekoppelt an das jeweilige Betriebssystem (iOS bzw. Android), bilden ein De-facto-Duopol. Alle weiteren Wettbewerber (BlackBerry, Microsoft, Amazon) spielen auf dem Markt für mobile Anwendungssoftware keine relevante Rolle. Infolge dieser unumschränkten

Wettbewerbsposition können es sich Apple und Google leisten, für den Vertrieb digitaler Produkte auf ihrer Plattform jeweils rund 30% Provision und sonstige Gebühren zu berechnen. Denn wer als Entwickler nicht auf einer der beiden führenden Plattformen gelistet ist, bleibt für den Verbraucher praktisch unauffindbar.

### **Social Logins**

Eine andere Art von Infrastruktur haben soziale Netzwerke wie Facebook, Twitter, Google+ oder QQ kreiert. Über ein Social Login können sich deren Nutzer nach einmaliger Anmeldung („single sign-on“) auch außerhalb der eigenen Website oder App frei bewegen. Die Anmeldeinformationen („credentials“) des Logins dienen der automatischen Authentifizierung und Autorisierung auf anderen Netzwerken und Plattformen. Für Nutzer ist diese Art des Navigierens ohne weitere Zwischenschritte höchst bequem – sie können dann z.B. sehr einfach Transaktionen tätigen. Andererseits führt diese Praxis dazu, dass alle Bewegungen des Nutzers in diesem „Netz im Netz“ nachvollzogen werden können. Facebook als typische Heimatadresse beispielsweise hat über dieses Tracking die Möglichkeit, umfassende Nutzerprofile zu erstellen und die Nutzung von Fremdangeboten zu beobachten oder sogar zu kontrollieren. Wettbewerbschädliches Verhalten wird auf Stufe infrastruktur-ähnlicher Plattformen vor allem über Zugangsverweigerung, unverhältnismäßige Datenerhebung und -nutzung sowie kontinuierliche Adjustierung der Spielregeln z.B. für App Stores oder Lizenzierungen betrieben. Ein Beispiel: Die unter dem Deckmantel der Antifragmentierung praktizierte obligatorische Vorinstallation von unverzichtbaren Programmen insbesondere auf mobilen Endgeräten ist innovationsfeindlich und sollte unterbunden werden, damit der Nutzer eine echte Wahlfreiheit hat.

Die Anforderung an faire Wettbewerbsbedingungen auf Stufe der „competitive bottlenecks“ lautet, die uneingeschränkte Plattformneutralität sicherzustellen, d.h., vor- und nachgelagerte Unternehmen müssen mit den eigenen Angeboten und Diensten gleichbehandelt werden, damit für den Nutzer eine echte Wahlfreiheit besteht. Aus dieser Anforderung ergibt sich wettbewerblicher Handlungsbedarf sowohl auf Ebene der Rechtssetzung als auch auf dem Gebiet der Rechtsanwendung.

### **Gatekeepers (Ebene 2)**

Ebene zwei umfasst zum einen systemrelevante Plattformen in ihrer Start- und Hochlaufphase. Hierzu gehören z.B. Betreiber von IoT-Plattformen, die heute zwar noch wenig Marktmacht haben, aber möglicherweise die Standards von morgen setzen, oder auch Spieler wie Uber, die aufgrund ihrer strategischen Positionierung – hier im Bereich Transport und Logistik – eine potenziell systemrelevante Rolle einnehmen.

Wegen ihrer Schlüsselstellung gilt für Plattformbetreiber von künftiger oder möglicher Systemrelevanz auch bei geringer Marktmacht die Anforderung größtmöglicher Offenheit – d.h., Schnittstellen zu anderen Systemen sind so zu definieren, dass sie einen sich ausbildenden Markt nicht willkürlich verengen oder gar für potenzielle Teilnehmer verschließen. Sehr viel größer ist jedoch die zweite Subgruppe von „gatekeepers“: digitale Plattformen mit Portalfunktion. Dazu gehören insbesondere solche Dienste, die täglich oder zumindest in hoher Frequenz genutzt werden und die aufgrund ihrer nahezu vollständigen Erfassung einer Nutzergruppe oder eines Sortiments ihre Marktmacht sehr gut hebeln und damit ausweiten können.

### **Suchmaschinen**

Eine Referenz dafür, wie komplex die wettbewerblichen Wirkungen auf dieser Stufe sind, liefert Google mit seiner in Europa marktbeherrschenden Suchmaschine. So wird dem Stammunternehmen von Alphabet immer wieder vorgeworfen, Suchergebnisse zu manipulieren – entweder durch den Algorithmus selbst oder durch willkürliche Besser- oder Schlechterplatzierung von eigenen bzw. Konkurrenzprodukten. Konkret hat die Europäische Kommission dies Google beispielsweise bei Anzeigen von Suchergebnissen im Bereich Shopping angekreidet.

Und die europäische Verbraucherschutzorganisation BEUC hält Google vor, seine Suchergebnisse nicht nach Meriten oder Relevanz, sondern nach kommerziellen Interessen zu sortieren und damit die Verbraucher zu schädigen. Trotz dieser Evidenz gibt es gute Argumente gegen grundlegend neue Wettbewerbsregeln für Suchmaschinen. Zum einen muss Google die Trefferliste gar nicht manipulieren – schon die Kenntnis des Algorithmus reicht, um die natürlichen Treffer zu verändern und ggf. die eigenen Dienste und Produkte zu bevorzugen. Zum anderen würde die allzu offensichtliche Manipulation von Trefferlisten einen erheblichen Reputationsverlust verbunden mit rascher Nutzerabwanderung bedeuten. Dies dämpft die Missbrauchsneigung. Dennoch stellen gerade Suchmaschinen als „Eingangspforte“ zum Internet unter Wettbewerbsaspekten ein ebenso zentrales wie sensibles Plattformsegment dar, das sorgfältiger Beobachtung und zumindest einer schnellen und konsequenten Rechtsanwendung bedarf.

### **Werbeallokatoren**

Werbeplattformen sind heute die marktbeherrschenden Allokatoren von Marketingbudgets. Als Spielarten haben sich suchbasierte Werbung und Display-Werbung etabliert – mit zunehmender Konvergenz. Beide Geschäftsmodelle versteigern Werbeplätze häufig im Rahmen von Auktionen („real-time advertising“) – die einen aufgrund von Schlüsselbegriffen in den Suchergebnissen auf der eigenen Website/App (z.B. Google AdWords), die anderen entweder kontextabhängig oder zugeschnitten auf das jeweilige Nutzerprofil auf fremden Websites/Apps (z.B. Google AdSense). Dabei nimmt die Personalisierung von Werbung in beiden Modellen stetig zu – teilweise werden Nutzerdaten über verschiedene Endgeräte, Browser und Apps hinweg zusammengeführt. Der Nutzer



profitiert davon (sofern gewünscht) in Form relevanterer Werbung. Allerdings kann eine sehr hohe Reichweite einer Werbeplattform bedeuten, dass sie für die annoncierenden Unternehmen unverzichtbar wird (Verengung des Werbemarkts).

### **Hybride Marktplätze**

Ebenfalls besondere Aufmerksamkeit verdient der Bereich E-Commerce. Vergleichsportale und Handelsplattformen sind wichtige Navigatoren durch die Warenwelt und haben einen sehr großen volkswirtschaftlichen Nutzen, u.a. durch Steigerung von Markttransparenz und Produktauswahl sowie Verringerung des Transaktionsrisikos (Vertrauensproblem) für Kunden. Zwar erscheinen Markteintritte durch Angebotsdifferenzierung weiterhin problemlos möglich und auch Multi-Homing als wettbewerbsstärkender Faktor ist jederzeit gegeben. Dennoch können sich durch ihre häufig anzutreffende Doppelrolle als Aggregator/Makler bzw. Händler/Intermediär wettbewerbliche Herausforderungen ergeben.

**6. Teilweise wird eine Regulierung von infrastrukturähnlichen Plattformen und deren Verpflichtung zur Neutralität gegenüber vor- und nachgelagerten Diensten gefordert. Eine ex-post-Kontrolle wird als zu langsam und wenig wirksam angesehen. Wie lassen sich infrastrukturrelevante Plattformen definieren und wie sollte die Regulierung konkret ausgestaltet werden?**

*Ex-ante-Regulierung erschwert oder verhindert das Entstehen wettbewerbsfähiger neuer Marktteilnehmer, ex-post-Regulierung greift häufig zu spät, um vollendete Tatsachen wie die Etablierung einer Marktführerschaft noch revidieren zu können. Deshalb ist – neben der Einhaltung der genannten Regeln des "Fair Play" und der Schaffung von Grundlagen wie Interoperabilität und Plattformneutralität – ein kartellrechtlicher Prüfprozess anzustreben, der greift, sobald bestimmte Aufgreifkriterien erfüllt sind. Diese müssen maßgeschneidert auf die Gegebenheiten der Digitalökonomie angepasst werden.*

Wir haben im Folgenden Vorschläge für einen neuen kartellrechtlichen Prüfprozess entwickelt, anhand dessen sich Marktmacht und Systemrelevanz in mehrseitigen Märkten identifizieren lassen. Die einzelnen Prüfpunkte schließen unmittelbar an die vorher angezeigte Pyramidenstruktur an, wonach Plattformen höherer Ordnung wettbewerblich differenziert zu behandeln sind und für infrastrukturähnliche Systeme besonders hohe Anforderungen zu gelten haben.

#### **Prüfprozess**

Voraussetzung für die Einleitung eines kartellrechtlichen Verfahrens ist die Existenz eines nicht hinreichend kontrollierten Verhaltensspielraums. Wann ist dieser gegeben? Bei der Einschätzung der Marktmacht digitaler Plattformen und ihres etwaigen Missbrauchs tun sich WettbewerbsökonomInnen schwer, weil die gängigen Benchmark-Tests wie SSNIP (Small but Significant Non-transitory Increase in Price) bei mehrseitigen Märkten versagen. Das Merkmal der Systemrelevanz ist vom bisherigen Verfahren gar nicht abgedeckt. Deshalb skizzieren wir im Anschluss einen neuen wettbewerblichen Prüfprozess. Als seine Kernparameter sehen wir: Reichweite, Nutzerdurchdringung, Nutzungsform und dateninduzierter Lock-in als Primärindikatoren zur Bestimmung von Marktmacht; Netzzugang, technologieinduzierter Lock-in, Informationsfilterung und Vertikalität zur Beurteilung vor allem der Systemrelevanz; schließlich Innovationspotenzial als übergreifenden und entlastenden Faktor.

Dieser Prüfprozess macht die „contestability“ zum zentralen Maßstab, also die Bestreitbarkeit eines Marktes. Damit stehen Fragen nach Marktdominanz und funktionellen Alternativen im Mittelpunkt der Analyse.

#### **Schritt 1 — Reichweite**

Als erster Filter für die Evaluierung von Marktmacht wird im traditionellen Prüfprozess der Anteil eines Unternehmens am relevanten Markt verwendet. Bei digitalen Plattformen springt diese Betrachtung zu kurz: So sagt die Zahl der Nutzer (von denen möglicherweise nur wenige regelmäßig aktiv sind) als Maß für den Marktanteil bei unentgeltlichen Leistungsbeziehungen wenig über die Qualität und den Wert eines Netzwerks aus. Für die Reichweite einer digitalen Plattform und damit ihren Markterfolg primär relevant sind erfolgreiche Interaktionen. Als zentraler Indikator hierfür eignen sich die „unique visitors“. Diese i.d.R. routinemäßig erhobene Kennziffer misst die Zugriffshäufigkeit eines Dienstes. Sie bringt am deutlichsten den Wettbewerbsvorsprung gegenüber der nächstplatzierten Plattform aus demselben Segment zum Ausdruck. Nur ein Beispiel: Bei den Accounts bzw. Gelegenheitsnutzern liegt Facebook hinter Google+, dessen hohe Nutzerzahl vor allem der Verknüpfung des Netzwerks mit anderen Diensten aus demselben Haus geschuldet ist. Bei den regelmäßigen Nutzern hat Facebook jedoch einen gewaltigen Vorsprung – klares Indiz, dass es mehr und werthaltigere Interaktionen generiert und damit über eine höhere Reichweite verfügt.

Als weiteres Kriterium für die Reichweite digitaler Plattformen dienen kann beispielsweise ihr Anteil am Online-Werbemarkt.

#### **Schritt 2 — Nutzerdurchdringung**

Neben der Größe der Nutzergruppen spielt auch ihre Durchdringung mit Angeboten zu Interaktionen und Transaktionen unterschiedlichster Art eine wichtige Rolle, um Qualität und Marktmacht eines Netzwerks beurteilen zu können. Ein zentraler Indikator hierfür sind Verbundvorteile, denn sie ermöglichen eine Hebelung von Marktmacht. Insbesondere Betreiber eigener Ökosysteme kommen in den Vorteil von „windfall profits“, weil sie z.B. durch Vorinstallationen, Produktkoppelungen und Bündelangebote einfach die Nutzerbasis eines Marktes auf einen anderen (zumindest teilweise) übertragen können.

Als Näherungswert für diese Verbundvorteile kann die Reichweite von Diensten verschiedener Ebenen dienen (also z.B. die akkumulierte Zahl von regelmäßigen Nutzern eines Betriebssystems, einer Suchmaschine, eines Content-Portals oder eines Messengers auf einer integrierten Plattform). Diese Quersynergien zu berücksichtigen ist auch deshalb so wichtig, weil daraus die reichhaltigsten Datenpools resultieren und weil sie den „Superstar-Effekt“ weiter befeuern (Popularität generiert mehr Popularität).

Daneben kann die Nutzungshäufigkeit als weiteres Kriterium hinzugezogen werden. Von einer starken Durchdringung ist insbesondere dann auszugehen, wenn sich Nutzer mit hoher Frequenz in einen Dienst einloggen, dieser also zum (vielleicht nicht unverzichtbaren, aber doch wesentlichen) Bestandteil ihres täglichen Lebens geworden ist.

### **Schritt 3 — Nutzungsform**

Als dritter Prüfpunkt eignet sich die vorherrschende Nutzungsform, denn diese entscheidet wesentlich über die Wechselkosten und damit darüber, ob funktionelle Alternativen überhaupt in Erwägung gezogen werden. An Nutzungsformen unterscheiden lassen sich Single-Homing (es wird in einem Segment nur eine einzige Plattform genutzt) und Multi-Homing (parallele Nutzung mehrerer Dienste). Wo Single-Homing vorherrscht, wächst auch die Gefahr eines Kippens von Märkten. Bereits die Marktbeherrschung auf nur einer Seite kann diesen Prozess einleiten, weil die betreffende Plattform für eine Nutzerseite nahezu unverzichtbar wird. Dieser Effekt verstärkt sich, wenn wenige Möglichkeiten der Angebotsdifferenzierung existieren, z.B. in Form von Nischenprodukten.

Es gibt Plattformen und Dienste, bei denen Single-Homing quasi die natürliche Nutzungsform darstellt. So hat sich eBay u.a. deshalb als führende Auktionsplattform etablieren können, weil Single-Homing hier zu maximaler Markttaggregation führt – mit Vorteilen für beide Nutzerseiten. Geradezu unausweichlich ist diese Nutzungsform bei Betriebssystemen. Dagegen gibt es zunächst keinen offensichtlichen Grund für Single-Homing z.B. bei Suchmaschinen. In diesem Fall ist die Festlegung auf eine Alternative vor allem der vorgefundenen Installationsbasis und der Bequemlichkeit und ggf. Risikoscheu der Nutzer geschuldet, daran Änderungen vorzunehmen.

### **Schritt 4 — Dateninduzierter Lock-in**

Ein weiteres Indiz für hohe Wechselkosten sind ausgeprägte Lock-in-Effekte. Jede Plattform generiert eine gewisse Kundenbindung durch ihre Netzwerke (die man verliert, wenn man die Plattform verlässt), durch die Kaufhistorie (besseres Matching) und durch Nutzerbewertungen (bei denen man im Wechselfall wieder bei null anfängt). Hinzu kommt eine natürliche Trägheit der Anwender, die eine erneute Anmeldeprozedur vermeiden möchten.

Wettbewerblich besonders kritisch ist aber der dateninduzierte Lock-in: Fehlt es an Datenportabilität, d.h., können Nutzer nicht ihre personenbezogenen (und ggf. weitere) Daten umziehen, sinkt die Wechselbereitschaft dramatisch – mit der Folge, dass sich auch innovative Angebote kaum etablieren können. Ein Markt verschließt sich und seine Nutzer werden in ihrer Wahlfreiheit beschränkt. Hohe Wechselkosten in Form von dateninduzierten Lock-ins (und Single-Homing) sind Innovationsblockaden. Das Interesse von Plattformbetreibern, in Eigeninitiative technische Standards zu entwickeln, um ihren Nutzern jederzeit Einsicht in ihre personenbezogenen (und ggf. weitere) Daten zu gewähren und diese auch downloadfähig und übertragbar zu machen, ist verständlicherweise gering und muss durch nachfrageseitige Impulse gestärkt werden. Deshalb ist auch vonseiten des Verbraucherschutzes noch viel Aufklärungsarbeit zu leisten, um den Wert von Daten verständlich und greifbar zu machen. Darüber hinaus ist das Prinzip der Datenportabilität auf weitere Datenpools auszuweiten. Denn es sind nicht die personenbezogenen Daten allein, die Nutzer von einem Umzug abhalten. Hohe Wechselkosten verursachen insbesondere die bereits genannten Datenarten wie Kaufhistorien, Chroniken, Alben oder Listen, die einen hohen persönlichen Wert darstellen und ohne Portabilität schlagartig verloren gingen. Für sie sollten die Bestimmungen der DSGVO entsprechend gelten und sie sollten im Prüfprozess ebenfalls berücksichtigt werden.

Bezogen sich Schritt 1 bis 4 vor allem auf die Ermittlung der Marktmacht, so dienen Schritt 5 bis 8 primär der Beurteilung der Systemrelevanz.

### **Schritt 5 — Zugang zu Internetdiensten**

An erster Stelle steht hierbei die Frage des Zugangs zu Internetdiensten. Plattformen mit Infrastrukturcharakter schaffen überhaupt erst die technische Möglichkeit, diese zu erreichen. Sie können damit die Rolle einer essenziellen Schnittstelle einnehmen, die den Zugang zu einer wesentlichen Einrichtung kontrolliert. Eine solche Qualität ist vor allem Betriebssystemen und Browsern (erst recht in Kombination) zuzuschreiben, aber auch App Stores, die als „competitive bottleneck“ für mobile Anwendungssoftware fungieren, sowie Social Logins, die in Verbindung mit Single-Homing ein geschlossenes System bilden können: Im Extremfall bewegt sich der Nutzer dann nur noch in diesem „Netz im Netz“ und hinterlässt seine Datenspur bei einem einzigen Betreiber.

### **Schritt 6 — Technologieinduzierter Lock-in**

Systemrelevanz kann zweitens auch dadurch entstehen, dass bestimmte technische Einrichtungen einen de-facto- Standard bilden, den Nutzer nur zu hohen Kosten umgehen können. Dies ist insbesondere dann gegeben, wenn Dienste vorinstalliert sind und im Bündel angeboten werden. So ist es für Benutzer eines Android-Smartphones heute praktisch unmöglich, die proprietären Dienste von Google zu umgehen. Diese sind erstens wegen Googles Lizenzierungspolitik ab Werk auf dem Gerät vorhanden und lassen sich auch nicht ohne Weiteres löschen; dazu zählen zwingend Search und Chrome sowie i.d.R. auch Play Store, Gmail, Google+, Google Maps oder YouTube. Darüber hinaus werden sie im Bündel angeboten, sodass sich einzelne Applikationen nur schwer austauschen lassen bzw. Wettbewerber selbst mit gleich- oder höherwertigen Diensten nicht zum Zug kommen. Mehr noch: Wegen der Größe der installierten Basis ist ein Wechsel unattraktiv, da potenziell z.B. mit Kompatibilitätsproblemen verbunden (ein Punkt, der Desktop-Produkten von Microsoft über Jahre hinweg hohe Marktanteile gesichert hat). Vorinstallationen, Produktbündelungen und die Größe der installierten Basis schaffen einen technologieinduzierten Lock-in, der im Ergebnis wettbewerbsschwächend und innovationsfeindlich wirkt, wegen der Systemrelevanz der einzelnen Komponenten und der Höhe der Wechselkosten aber kaum umgangen werden kann.

### **Schritt 7 — Informationsfilterung**

Als weiterer Prüfpunkt für Systemrelevanz (und auch Marktmacht) ist die Art der Informationsfilterung zu analysieren. Von der riesigen Informationsfülle, die im Internet selbst bei Nischenthemen zur Verfügung steht, bekommen Nutzer immer nur winzige Ausschnitte zu sehen. Es sind Algorithmen, also Rechenroutinen, die darüber bestimmen, was eine Plattform für

ihre Nutzer als relevant erachtet (Phänomen der „filter bubble“). Die zugrunde liegenden Kriterien, nach denen diese Auswahl vorgenommen wird, sind jedoch als Betriebsgeheimnisse i.d.R. öffentlich nicht zugänglich. Insbesondere bei den bereits genannten Interessenskonflikten – eine Plattform agiert z.B. zugleich als Händler wie auch als Intermediär – ist die Suchneutralität gefährdet. Diese setzt voraus, dass alle Ergebnisse einem Mindestanspruch an Gleichheit, Objektivität, Relevanz und Transparenz genügen. Dieser Punkt ist deshalb so wichtig, weil Untersuchungen zufolge bereits der zweite Eintrag einer (natürlichen) Treff erliste nur halb so oft angeklickt wird wie der Spitzenreiter, der rund ein Drittel aller Klicks auf sich vereint („click-through rate“). Je nachdem, wie stark die jeweilige Marke ist, kann die Differenz zwischen Erst- und Zweitplatziertem sogar noch wesentlich höher ausfallen. Auch wenn es eine absolute Such- und Informationsneutralität nicht gibt und Plattformbetreibern bei der Frage, was sie jeweils für nutzerrelevant halten, ein Ermessensspielraum zuzubilligen ist: Willkürliche oder ganz überwiegend von kommerziellen Interessen gesteuerte Trefferpositionierungen oder auch Rankings und Ratings sind schon bei mäßiger Marktmacht als systemrelevant einzustufen, weil sie dem Leistungsversprechen einer Plattform und den Erwartungen ihrer Nutzer widersprechen. Dies gilt insbesondere für Dienste mit Portalfunktion (z.B. Suchmaschinen, Werbeallokatoren, hybride Marktplätze), die sich einer Prüfung ihrer Auswahl- und Vergleichskriterien unterziehen müssen, weil mit verzerrter Informationsfilterung eine nachhaltige Diskriminierung des Wettbewerbs verbunden sein kann.

### **Schritt 8 – Vertikalität**

Als vorletzter Prüfpunkt ist zu berücksichtigen, wie groß die Wertschöpfungstiefe einer Plattform ist und inwieweit vor- oder nachgelagerte Wertschöpfungsprozesse in Abhängigkeit von einer Plattform gelangen können.

Ein Beispiel für diese Abhängigkeit bieten die Websites/ Apps von Medien. Sie stellen Inhalte zur Verfügung, die Aufmerksamkeit generieren; die Intermediation – in diesem Fall die nutzergerechte Bereitstellung von Werbung – übernehmen jedoch Plattformen wie Google, konkret AdSense für die kontextabhängige Display-Werbung und DoubleClick als Analyse-, Management- und RTB-Auktionstool („real-time bidding“). Von der Wertschöpfung bleibt den Inhalteanbietern nur ein Bruchteil.

Ein weiteres Beispiel liefern Handelsplattformen wie Amazon. Sie verkaufen nicht nur die Produkte von Partnern, sondern übernehmen für diese auch Payment- und Fulfillment-Funktionen und sogar Web Services. Diese Dienste könnten von Partnerunternehmen alleine in vielen Fällen nicht geleistet werden und ihnen bliebe der Zugang zu einer großen Kundenbasis größtenteils verwehrt. Diese wichtige Schnittstellenfunktion dürfen Handelsplattformen allerdings nicht missbrauchen, weil sie mit einer Gatekeeping-Funktion verbunden ist. Im Extremfall – wie bei Googles mobilem Betriebssystem Android – benötigen die Partner sogar eine Lizenz, um auf einem Markt überhaupt geschäftlich tätig werden zu können.

Über diese besonderen wirtschaftlichen Beziehungen sind marktbeherrschende Plattformen in der Lage, gegenüber ihren Partnern u.U. Preisparitäten, Meistbegünstigungen oder Exklusivitätsvereinbarungen durchzusetzen. Somit bildet Vertikalität einen wichtigen Indikator für Systemrelevanz und zugleich für Marktbeherrschung: Ohne Anschluss an eine Plattform keine Geschäftstätigkeit (oder zumindest keine mit Aussicht auf Erfolg)!

### **Schritt 9 – Innovationspotenzial**

Als entlastender Faktor ist abschließend das Innovationspotenzial zu evaluieren: Gesetzt den Fall, dass die vorhergehenden Prüfpunkte ganz oder überwiegend erfüllt sind, kann ein wettbewerblicher Prüfprozess u.U. dennoch zugunsten eines marktbeherrschenden Unternehmens ausfallen. Dann nämlich, wenn das Unternehmen durch Produktneuerungen, Geschäftsmodell-Innovationen, Überwindung von Marktfriktionen oder eine verbesserte allokativen Effizienz den Markt dynamisiert und wesentlich zur ökonomischen Wohlfahrtssteigerung beiträgt. Dieses relativierende Element darf aber keinesfalls als Freibrief für wettbewerbsschädigendes Verhalten dienen.

### **Rechtliche Würdigung**

Bei der abschließenden rechtlichen Beurteilung aller Prüfpunkte sind diese in ihrer Gesamtheit zu würdigen: Ist die aktuelle Konstellation geeignet, einen Markt zu verschließen? Wird selbst potenzieller Wettbewerb weitgehend verunmöglicht? Und sind ganz konkrete Missbrauchstatbestände erfüllt, mit denen ein Unternehmen diesen Zustand bewusst herbeigeführt hat? Nur wenn all diese Fragen uneingeschränkt oder überwiegend mit Ja zu beantworten sind, darf eine Geldbuße oder eine andere Sanktion verhängt werden. Im Extremfall können auch unternehmensstrukturelle Maßnahmen wie eine Entflechtung von Diensten angezeigt sein, falls die Bündelung von Angeboten ohne echte Wahlfreiheit den Wettbewerb gefährdet.

**7. Wie stehen Sie zu Vorschlägen einer möglichen Regulierung solcher Plattformen, die inzwischen erheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung haben? Inwieweit bedarf es hier Vorgaben zur Absicherung von Meinungsfreiheit und -vielfalt?**

*Ein pluralistisches System bedarf der Meinungsfreiheit und -vielfalt. Diese ist mehr noch durch monopolistische Strukturen als durch fehlende Governance gefährdet. Datenportabilität kann wettbewerbliche Strukturen fördern, die auch der Meinungsfreiheit und -vielfalt im Netz zugute kommen.*

Wir sehen das Problem; populistische Tendenzen treten bei vielen Plattformen auf. Deswegen ist es umso wichtiger, den Wettbewerb zu sichern, damit andere Impulse hinzukommen können.

Eine weitere Ausdifferenzierung von Plattformen ist u.a. über Verbesserung der Datenportabilität zu ermöglichen; hingegen ist die konsequente Anwendung bestehender Gesetze (Volksverhetzung, Verleumdung, üble Nachrede ...) z.B. über Konventionalstrafen sicherzustellen.

Das Phänomen der algorithmus-basierten Filterblase wird zunehmend auch außerhalb der Fachmedien diskutiert – die gesellschaftliche und wissenschaftliche Bewusstseinsbildung kommt gerade erst in Gang. Zweifellos hat dieses Thema einen enormen gesellschaftlichen Stellenwert und es ist zu erwarten, dass sich dieser im Zuge der Bundestagswahl auch verstärkt medial herausbilden wird. Dies zeigte sich bereits eindrucksvoll bei Brexit, der US-Wahl und dem möglichen Einsatz von Social Bots von politischen Akteuren. Politik und Gesellschaft müssen zunehmend über neue Governance-Mechanismen nachdenken, die dabei helfen, ein freiheitlich-demokratisches Internet sicherzustellen.

## **8. Welcher Änderungen bedarf es am regulatorischen Rahmen, damit dieser den Marktrealitäten der Plattformmärkte gerecht werden kann, bzw. welcher Änderungen bedarf es, um den rechtlichen Rahmen anwendbar zu machen und zu beschleunigen?**

*Der regulatorische Rahmen muss vor allem europaweit angeglichen bzw. vereinheitlicht und im Hinblick auf die die Förderung wettbewerblicher Strukturen verändert werden. Auch Einzelmaßnahmen wie die Verbesserung der Datenportabilität oder die Entbündelung vertikaler Dienste sind geeignet, Auswahl und Vielfalt im Netz für den Verbraucher zu verbessern.*

Im Einzelnen sehen wir folgenden Änderungsbedarf am regulatorischen Rahmen:

### **1. Förderung des Digital Single Market (DSM)**

Europa braucht einen einheitlichen Rechtsrahmen für den digitalen Binnenmarkt. Nur wenn der aktuelle Flickenteppich an rechtlichen Bestimmungen zu einem stringenten Regelwerk verwoben wird, kann sich die Dynamik der Internetökonomie entfalten. Nach Einschätzung der Europäischen Kommission verliert Europa jedes Jahr ein ökonomisches Potenzial von 415 Mrd. EUR an Wachstum seines Bruttoinlandsprodukts (BIP), weil wegen Marktbarrieren die Wohlfahrtseffekte eines digitalen Binnenmarkts nicht ausgeschöpft werden können.

Die in der DSM-Strategie der Kommission vorgesehenen Maßnahmen wie besserer Online-Zugang für Verbraucher und Unternehmen, günstige Bedingungen für florierende digitale Netze und Dienste sowie bestmögliche Ausschöpfung des Wachstumspotenzials der europäischen digitalen Wirtschaft müssen deshalb rasch umgesetzt werden. Zusätzlich gilt es, weitere Harmonisierungen z.B. von Urheber- und Steuerrecht sowie Verbraucher- und Datenschutzgesetzen vorzunehmen. Einheitliche Standards für alle in Europa tätigen Internetunternehmen erhöhen die Rechtssicherheit und verhindern das derzeitige Rosinenpicken. Es gilt, einen Wettlauf um das niedrigste Regulierungsniveau zu verhindern, denn es wurde volkswirtschaftlich ähnlich negative Folgen zeitigen wie aktuell beim innereuropäischen Steuerwettbewerb zu beobachten.

### **2. Aufhebung der Regulierungsasymmetrie**

Die Wettbewerbsregeln der Internetökonomie müssen marktübergreifend und branchenneutral gelten. Das bedeutet eine konsequente Anwendung und Umsetzung des Marktortprinzips, sodass in allen wettbewerblich relevanten Bereichen für sämtliche Anbieter, die in einem Markt tätig sind, die gleichen Regeln gelten – unabhängig von ihrer Herkunft – und diese Regeln auch zeitnah umgesetzt werden. Nur so lässt sich verhindern, dass Plattformen mit Infrastrukturcharakter („bottlenecks“) Wettbewerbsvorteile aus einem Regulierungsgefälle ziehen können. Vor dem Hintergrund zunehmender Konvergenz verschiedener Märkte sollten darüber hinaus überholte Regelungen evaluiert und, wo eine rechtliche Vorschrift noch ihre Berechtigung hat, konsequent alle Marktteilnehmer einbezogen werden.

### **3. Anpassung und europaweite Harmonisierung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht**

Dieses bewährte Instrument der Wettbewerbskontrolle muss an digitale Märkte adaptiert und effektiv angewendet werden. Insbesondere gilt es, die Marktanalyse (sachlich relevanter Markt) und die Bestimmung einer marktbeherrschenden Stellung an die Charakteristika digitaler Plattformmärkte anzupassen (z.B. Einbeziehung unentgeltlicher Märkte). Die gewonnene Rechtsklarheit würde die Aufsichtsbehörden befähigen, künftig schneller auf missbräuchliches Verhalten zu reagieren. Denn nur rasches und konsequentes Handeln der Wettbewerbswächter kann die „bottlenecks“ und „gatekeepers“ der Internetökonomie wirksam daran hindern, ihre Marktmacht zu missbrauchen. Um die Reaktionszeit zu verringern, ist zudem eine bessere Ressourcenausstattung der Behörden angezeigt. Denn um die erforderliche Verfahrensbeschleunigung und -effektivierung in den oft sehr komplexen Wettbewerbsverfahren im Bereich der Internet Ökonomie zu erreichen, sind entsprechend qualifizierte Mitarbeiter in ausreichender Zahl sowie adäquate technische Einrichtungen und Instrumente erforderlich. Ferner, wie in der GWB-Novelle vorgesehen, sollte bei der Fusionskontrolle nicht nur der Umsatz, sondern auch der Transaktionswert (Kaufpreis) Berücksichtigung finden. Dieses Aufgreifkriterium muss, um seine Wirkung entfalten zu können, europaweit und für alle Plattformen gelten. Denn nur durch eine Ausweitung der Fusionskontrolle kann dieses aktuell in digitalen Märkten weitgehend wirkungslose Instrument wieder die ihm zugeordnete Aufgabe erfüllen: einen wohlfahrtssteigernden und innovationsfördernden Wettbewerb mit echter Wahlfreiheit zu gewährleisten.

### **4. Verbesserung der Datenportabilität**

Ergänzend zur in der DSGVO verbürgten Datenportabilität für personenbezogene Daten müssen Verbraucher in die Lage versetzt werden, auch andere Daten bei einem Wechsel des Anbieters mitzunehmen. Grundlage dafür sind offene Schnittstellen und interoperable Formate, um dem Entstehen von Lock-in-Effekten aktiv entgegenzuwirken. Dies gilt sowohl für Plattformen mit Infrastrukturcharakter als auch für solche mit Portalfunktion („bottlenecks“ und „gatekeepers“). Entsprechende Anreize sollten im Rahmen der Initiative „Freier Datenfluss“ der Europäischen Kommission gesetzt werden. Darüber hinaus ist zu überlegen, inwieweit interessierten Parteien seitens marktbeherrschender Unternehmen der Zugang zu infrastrukturelevanten Daten z.B. in den Bereichen Verkehr oder Gesundheit zu gewähren ist.

### **5. Umsetzung einer konsequenten Entbündelung vertikaler Dienste**

Damit Plattformen mit Infrastrukturcharakter ihre systemrelevante Rolle nicht unbillig auf vor- und nachgelagerte Märkte ausdehnen und wettbewerbsschädlich sowie wohlfahrtsmindernd agieren, müssen bislang geschlossene Systeme besser zugänglich gemacht werden. Die Notwendigkeit einer vertikalen Entbündelung gilt insbesondere für integrierte Dienste, die

z.B. auf dem Wege der Vorinstallation mit dem Betriebssystem zu einer „Plattform-Plattform“ verknüpft sind, sowie für den Fall, dass eigene Produkte gegenüber dem Wettbewerb ohne sachlichen Grund bevorzugt werden. Wie bereits 2004 in der kartellrechtlichen Auflage für Microsoft Windows realisiert, könnte diese Entbündelung auf dem Wege eines Verbots der Verknüpfung vertikaler Dienste mit dem Betriebssystem erfolgen. Umgekehrt heißt dies, dass für alle Anwendungen, die für die regelmäßige und zweckmäßige Nutzung einer Plattform wesentlich sind, eine Auswahlmöglichkeit verpflichtend sein sollte.

#### **6. Sicherstellung einer Plattformneutralität**

Der aktuelle Fall Apple vs. Spotify zeigt: Der Inhaber von wichtigen Zugängen z.B. zu Infrastrukturen muss diese diskriminierungsfrei gewähren und darf sie nicht mit der Pflicht verknüpfen, weitere Leistungen in Anspruch zu nehmen – insbesondere im Falle von Eigeninteressen als Anbieter eines Konkurrenzprodukts. App Stores in der zurzeit duopolistischen Welt der mobilen Betriebssysteme, aber auch andere marktbeherrschende und systemrelevante Plattformen („bottlenecks“) müssen sich gegenüber Partnern und insbesondere Wettbewerbern neutral verhalten – von der Aufnahme neuer Produkte bis zu den angebotenen Nutzungsbedingungen und Zahlungssystemen. Dies ist europaweit über entsprechende gesetzliche Regelungen sicherzustellen, u.a. durch Verankerung eines Kontrahierungszwangs zu angemessenen Bedingungen.

#### **7. Gründung einer Europäischen Digitalagentur**

Ergänzend zu den bestehenden Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden sollte bestenfalls auf europäischer Ebene eine ressortübergreifende Agentur geschaffen werden, die verschiedene Zuständigkeiten für digitale Märkte unter einem Dach bündelt. Eine derartige supranationale Behörde würde es auch vereinfachen, die nötige IT-, Markt- und Wettbewerbsexpertise aufzubauen, um mit der Dynamik der Internetökonomie und speziell digitaler Plattformen Schritt halten zu können.

#### **8. Bündelung der Kräfte und Bildung von Allianzen**

Die Plattformökonomie ist, auch für Europa, wertschöpfend und zukunftssträftig. Doch dieses Geschäft muss „groß“ gedacht werden – mindestens im europäischen, besser im globalen Maßstab. Deshalb ist es notwendig, die Kleinstaaterei zu überwinden und den Netzwerkgedanken zu leben, d.h. nicht gegen, sondern gemeinsam mit Wettbewerbern zu agieren (am besten transnational), beispielsweise bei der Entwicklung von Standards. Außerdem ist es oft sinnvoll, über die bestehenden Unternehmens- und Branchengrenzen hinaus zu denken, um z.B. von externer Innovation zu profitieren. Erst recht gilt der Aufruf zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit den EU-Staaten. Die europäische Internetökonomie wird nur an Schlagkraft gewinnen können, wenn z.B. der Ausbau der Breitband-Infrastruktur oder die Förderung von Investitionen koordiniert angegangen werden.

#### **9. Finanzierung und Förderung innovativer Start-ups**

Mehr Wachstumskapital und attraktive Finanzierungsmodelle für innovative Gründerunternehmen sind der wirkungsvollste Beitrag, damit Europa stärker von der Wertschöpfung der digitalen (Plattform-)Wirtschaft profitiert. Die nationalen Förderinstrumente sind neu auszurichten und über eine gemeinsame europäische Innovationsförderung ist nachzudenken.

**9. Reichen die mit der Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vorgesehenen Regelungsvorschläge, um auf die Besonderheiten der Plattformmärkte zu reagieren und um das zentrale Ziel, fairen Wettbewerb auf den digitalen Märkten sicherzustellen, tatsächlich zu erreichen? Werden mit diesen Änderungen die Weichen ausreichend dafür gestellt, dass Kartellbehörden auch digitale Märkte und Plattformen überprüfen und effektiv gegen Missbrauch vorgehen können?**

*Die im Rahmen der GWB-Novelle vorgeschlagenen Änderungen weisen in die richtige Richtung, bedürfen aber der Erweiterung z.B. bei der Frage nach Zugang zu Datenpools und der Weiterentwicklung in der kartellrechtlichen Praxis.*

In vielen Bereichen sind die Veränderungen, die mit der Marktaktivität digitaler Plattformen einhergehen, so groß, dass eine grundlegende Überarbeitung bis hin zur Neugestaltung von Rechtsnormen und Wettbewerbsregeln angebracht erscheint. Derartige Novellierungen sind insbesondere im Kartellrecht notwendig, um die Marktrealitäten mehrseitiger Plattformmärkte wettbewerbsrechtlich sicher fassen zu können. Anpassungen in der Rechtsanwendung wurden beispielsweise im Rahmen der kartellrechtlichen Prüfpraxis teilweise mühsam hergeleitet und bedürfen gesetzlicher Klarstellung, um in Zukunft die notwendige Verfahrensbeschleunigung zu erreichen. Die GWB-Novelle schafft diese gesetzliche Klarstellung und ist daher ein wichtiger Schritt. Aber es gibt denkbare Erweiterungen:

#### **Geschäftspraktiken**

Als Hauptkritikpunkt am Geschäftsgebaren digitaler Plattformen werden Kunden- und Lieferantenbeziehungen sowie das darin zum Ausdruck kommende Machtgefälle genannt. Es gibt zwar Rechtsnormen zur Transparenz über Preise, Konditionen und Vertragspartner für Endkunden; diese müssen jedoch ggf. verfahrensrechtlich effektiviert und vereinheitlicht werden, um kein Hindernis im transnationalen Handel darzustellen. Eine Regelung dieser Problemfelder könnte erfolgen, indem die Unfair Commercial Practice Directive (UCPD), deren Bestimmungen bisher nur im B2C-Segment gelten, im Rahmen einer Novellierung stringent auch auf B2B-Beziehungen angewendet und konsequent in nationales Recht umgesetzt wird. Mit Blick auf Geschäftspraktiken bedürfen drei Punkte einer grundlegenden Weiterentwicklung aktuellen Rechts:

- Bei Suchdiensten ist sicherzustellen, dass diese den Verbraucher nicht bewusst täuschen oder ihm aus kommerziellem Interesse irrelevante „Treffer“ präsentieren – bezahlte Suchergebnisse sind deshalb eindeutig zu kennzeichnen.
- Treten Vergleichsplattformen auch als Händler auf, sollten sie Auskunft geben über Marktabgrenzung, Auswahlkriterien und Aktualität der gelieferten Information.
- Und im Falle von Lizenzierungen ist stärker darauf zu achten, dass Rechteinhaber nicht zu „competitive bottlenecks“ werden. Hier sind ggf. als Ultima Ratio strategisch bedeutsame und für einen Geschäftsprozess unverzichtbare Patente im Sinne einer „essential facility“ zu bewerten.

#### **Umgang mit Daten**

Hohe Datenfülle und -dichte kann nicht nur die marktbeherrschende Stellung eines Plattformbetreibers begründen, sondern sogar Märkte ganz verschließen. Ziel eines jeden Unternehmens ist es, möglichst viele Informationen über seine Kunden zu erlangen, um das eigene Angebot zu verbessern, Kunden zielgenauer anzusprechen oder neue Geschäftsfelder zu erschließen. Daten sind deshalb ein wichtiger Inputfaktor, ihre Verfügbarkeit kann für ein Geschäftsmodell essenziell sein. Dies gilt insbesondere für infrastrukturelevante Informationen von hohem öffentlichen Interesse (z.B. Geodaten zur Abbildung von Verkehrsflüssen oder Krankheitswellen). Da heute angesichts der Datenfülle und -dichte z.B. bei Alphabet/Google die Suche nach alternativen, gleichwertigen Datenpools immer schwieriger wird (Kriterium der Substituierbarkeit), ist zu überlegen, derartige infrastrukturelevante Daten über offene Schnittstellen allen interessierten Parteien zu angemessenen Konditionen zur Verfügung zu stellen. Für die Verweigerung sollte ein klarer, einheitlicher Prüfprozess geschaffen werden. Ohne einen solchen Zugang entstehen hohe Markteintrittsbarrieren – zumal, wenn die Nutzung infrastrukturelevanter Daten durch Lizenzierungen oder andere Kontrollmittel eingeschränkt oder verhindert wird. Entsprechende Bewertungsansätze finden sich in der aktuellen Novellierung des deutschen Wettbewerbsrechts sowie in verschiedenen Arbeitspapieren der Kartellbehörden Deutschlands und Frankreichs. Eine aktuelle Entscheidung des Bundeskartellamts zur obligatorischen Bereitstellung von Anmeldeinformationen (PIN und TAN) für alternative, bankenunabhängige Bezahlvorgänge zeigt zudem, dass eine gemeinsame Nutzung von infrastrukturelevanten Daten durch Wettbewerber möglich ist und sein muss.

#### **Interoperabilität**

Wie in Frage 1 geantwortet, eng mit der Nutzung von Daten durch Dritte in Zusammenhang steht die Interoperabilität. Einige digitale Plattformen stellen keine offenen Schnittstellen zur Verfügung, über die externe Entwickler sich mit ihren Ideen und Produkten einbringen können. Als wettbewerbslich bedenklich einzustufen ist fehlende Interoperabilität insbesondere, wenn dadurch der Zugang z.B. zu nicht substituierbaren Datenpools eingeschränkt wird. Weiterhin kann Interoperabilität dabei helfen, das Entstehen von Lock-in-Effekten zu verhindern, und damit echten Wettbewerb zwischen Plattformen ermöglichen.



### **Vertikalisierung**

Die wohl größte Herausforderung für das Wettbewerbsrecht stellt die vertikale Diversifikation digitaler Plattformen dar. Zwar bietet die Integration von Diensten unter einem Dach dem Nutzer auch Vorteile – einfachere Bedienbarkeit, mehr Komfort, nahtlose Einbindung von Anwendungen. Gleichzeitig sind aber die wettbewerblichen Wirkungen insbesondere von Vorinstallationen oder Bündelangeboten bedenklich. Nutzer entscheiden sich dann nicht für Produkte, weil sie besonders gut sind, sondern schlicht aus Bequemlichkeit bzw. Notwendigkeit. Zudem leistet die Vertikalisierung der Verengung oder sogar dem Kippen von Märkten weiter Vorschub. Deshalb ist über entsprechende Entflechtungsmaßnahmen nachzudenken, z.B. ein konsequentes Vorinstallationsverbot für vertikale Dienste, welche die Ausbildung geschlossener Systeme begünstigen.

### **Plattformneutralität**

Um fairen Wettbewerb zwischen Plattformen und um ihre Ökosysteme herum zu ermöglichen, ist es zwingend erforderlich, dass Plattformen sich gegenüber vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen neutral verhalten. Besondere Sorge ist dafür zu tragen, dass eine marktbeherrschende Stellung nicht ausgenutzt und missbraucht wird bzw. werden kann. Eine gesetzliche Klarstellung, dass sich gerade marktbeherrschende Plattformen mit Systemrelevanz (insbesondere infrastrukturähnliche Plattformen) neutral gegenüber vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen verhalten müssen und z.B. eigene vertikale Dienste nicht besser platzieren dürfen, ist dringend erforderlich.

### **Wahlfreiheit**

Die Entscheidung für eine Plattform sollte aufgrund deren Angebotsqualität, Nutzerorientierung und Kostenstruktur fallen und nicht mangels Alternativen oder wegen zu hoher Wechselkosten. De facto haben alle Maßnahmen, die Datenportabilität zu verbessern, bislang wenig Fortschritt gebracht: Noch immer machen kaum Nutzer davon Gebrauch, ihre personenbezogenen Daten auf eine neue Plattform umzuziehen. Jedoch kann sich dies ggf. mit Inkrafttreten der DSGVO im Mai 2018 ändern. Denn dann ist die Datenportabilität gesetzlich festgeschrieben und Unternehmen werden diese in größerem Umfang als bisher leisten (müssen).

Die kommenden Regelungen beschränken sich ausschließlich auf den Bereich personenbezogener Daten. Nicht erfasst sind andere Arten von Daten, deren fehlende Portabilität in vielen Fällen ebenfalls wettbewerbshinderlich ist (Reviews, Kaufhistorie, in der Cloud gespeicherte Fotos o.Ä.). In der Tat lohnt ein Wechsel zu einem neuen Anbieter nur, wenn der Nutzen einer neuen Plattform die Wechselkosten übersteigt. Sie fallen umso höher aus, je umfangreicher ein Dienst bislang genutzt wurde und je restriktiver die Möglichkeiten sind, gespeicherte Daten zu konkurrierenden Plattformen zu transferieren. Hier ist ein rechtliches Gegengewicht zu den bestehenden Lock-in-Effekten erforderlich, um den Wettbewerb zu dynamisieren. Im Rahmen der Initiative „Freier Datenfluss“ der Europäischen Kommission gilt es, entsprechende Rahmenbedingungen zu verankern.

Alle genannten Maßnahmen und Neuregelungen sollten folgenden Grundsätzen folgen:

- **Subsidiarität.** Neue Regeln braucht es überall dort, wo bisheriges Wettbewerbsrecht versagt und die Gefahr nachhaltiger Wettbewerbsschädigung durch marktmächtige Akteure zu befürchten ist.
- **Dynamisierung.** Maßnahmen sollen nicht Unternehmen mit unterlegenem Geschäftsmodell schützen, sondern Innovationspotenzial freisetzen.
- **Verhältnismäßigkeit.** Die Kur darf nicht schlimmer sein als die Krankheit. Vor jeder Maßnahme ist eine sorgfältige Kosten-Nutzen-Abwägung zu treffen.
- **360-Grad-Perspektive.** Neuregelungen müssen immer alle Marktseiten und Nutzergruppen im Blick behalten. Die Interdependenz mehrseitiger Märkte gilt es zu berücksichtigen.
- **Leistungsprinzip.** Markterfolg muss belohnt werden, Innovation muss sich auszahlen. Dies darf jedoch kein Argument für das Ausnutzen von Marktmacht zulasten des Wettbewerbs sein.

Grundsätzlich sollte gelten: So viel Markt wie möglich, so viel Regeln wie nötig. Nur dieser Leitgedanke ermöglicht maximale Wohlfahrtsgewinne für alle europäischen Bürger. Gerade die Internetökonomie mit ihren besonders kundenzentrierten Geschäftsmodellen verfügt über starke Selbstheilungskräfte, die es zu stimulieren gilt. Dies alles kann im Großen und Ganzen innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens erfolgen – ein Systemwechsel und eine horizontale Plattformregulierung oder Per-se-Verbote sind nicht erforderlich. Vielmehr muss mittels einer angepassten Rechtssetzung sichergestellt werden, dass Neutralitätsverpflichtungen für systemrelevante Plattformen einen fairen Wettbewerb ermöglichen.

Zugleich muss das Wettbewerbsrecht dringend grundlegend weiterentwickelt werden, um missbräuchlichem Verhalten marktmächtiger Plattformen begegnen zu können. Mit der zurzeit in Diskussion befindlichen Novellierung des deutschen Wettbewerbsrechts wurden erste legislative Schritte eingeleitet. Nicht zuletzt ist seine Effektivierung z.B. durch Verfahrensbeschleunigung erforderlich. Mittelfristiges Ziel sollte eine abgestimmte europäische Herangehensweise sein. Geschieht dies alles nicht, werden die führenden Plattformnationen der Welt – die USA und China – weiterhin Fakten schaffen.

10. **Welche Bedeutung hat die Entstehung des sog. „Internet of Things“, des maschinellen Lernens sowie der „Künstlichen Intelligenz“ für Plattformen, Interoperabilität und den entsprechenden Regelungsbedarf? Welche Anforderungen stellen sie an die Maßnahmen für IT-Sicherheit? In welchem Zusammenhang stehen Interoperabilität, freie und offene Software und Überprüfbarkeit von Codes mit Fragen des Datenschutzes und der Privatsphäre? Welche Potentiale liegen aus Ihrer Sicht in nationalen oder europäischen Strategien zur Förderung und Entwicklung neuer Plattformen mittels Open Source Standards, Open Data und Cross-Plattform-Lösungen?**

*Die zweite Welle der Digitalisierung wird nicht gewinnen können, wer bei der ersten Welle weit im Hintertreffen liegt. Plattformen werden auch hier die Standards setzen.*

Sich neu entwickelnde Felder wie das sogenannte „Internet of Things“ oder Künstliche Intelligenz geben Deutschland eine Chance, eine Schlüsselrolle einzunehmen, vor allem, weil beide mit Deutschlands Stärken bei Forschung & Entwicklung sowie mit seiner industriellen Kompetenz (Automobile, Logistik, Maschinentchnik) verbunden sein können. Allerdings, wer nur auf Industrie 4.0 als „digitale Retter“ für Deutschland setzt, verkennt die Rolle von Plattformen und die damit verbundene Bedeutung der Schnittstelle zum Kunden. Zum Beispiel haben bisher nur die großen US-Plattformen wie Amazon (Echo/Alexa), Apple (Siri), Google (Google Home) oder Microsoft (Cortana) sprachgesteuerte Assistenten bzw. Haushaltgeräte auf dem Konsumentenmarkt gebracht. Wenn europäische Autos, Navigationsmittel, Haushaltsgeräte, Heizsysteme oder Musiktheken allesamt von amerikanischen Plattformen als erstes Verbraucherschnittstelle gesteuert werden können, werden Interoperabilität und offene Standards umso wichtiger sein, um ein fairen Wettbewerb aufrechtzuerhalten und Freiräume für Innovation zu ermöglichen. Damit auch europäische Unternehmen die Chance haben, die Welt mit innovativen digitalen Produkten und Dienstleistungen zu verändern.

**11. Insbesondere in der Digitalwirtschaft spielen vor allem internationale Plattformen eine Rolle. Auf welcher Ebene (national, europäisch, international) besteht regulatorisch der beste Ansatzpunkt? Welche Instrumente sind für die Regulierung in diesem Bereich geeignet? Wie gehen andere Länder mit den Herausforderungen der Plattformökonomie und ihrer Interoperabilität um? Wo gibt es Best-Practice-Beispiele? Wie bewerten Sie bereits bestehende Regelungsansätze bzw. Vorschläge?**

*Plattformen bedürfen eines transnationalen Regulierungsrahmens. Wo dieser nicht existiert, müssen einzelne Länder in die Bresche springen und das Marktortprinzip konsequent anwenden.*

Wie bereits bei Frage 8 und 9 erwähnt, ist ein harmonisiertes Vorgehen innerhalb des europäischen Binnenmarktes wünschenswert. Die GWB-Novelle ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung; aber entsprechende Grundlagen (Transaktionsvolumen, Kriterien zur Prüfung von Marktmacht) sollten auch auf EU-Ebene geschaffen werden.

Für die Sicherstellung von fairem Wettbewerb bleibt das Kartellrecht weiterhin das naheliegende Werkzeug. Das entsprechende Instrumentarium sollte konsequent zur Anwendung kommen, denn nur mit hoher Rechteeffektivität lässt sich auch im Kontext neuer Marktsituationen der Wettbewerb absichern. Um eine effektive Rechtsanwendung zu ermöglichen, ist jedoch eine Fortentwicklung und gesetzliche Konkretisierung des Kartellrechts erforderlich. Darüber hinaus muss auch weitergehende Rechtssetzung geprüft werden, denn bislang fehlt es an Rahmenbedingungen, die eine Neutralität von infrastrukturähnlichen Plattformen und Ökosystemen sicherstellen.

Ferner, überlegenswert wäre die Idee eines "umgekehrten Subsidiaritätsprinzips": Wo internationale Regelungen nicht greifen, muss sie die EU setzen; wo die EU nicht tätig wird (oder zu keinem Ergebnis kommt), müssen nationale Normen geschaffen und durchgesetzt werden. Regulatorische Untätigkeit ist die schlechteste aller Möglichkeiten!