

ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Nr 77

Ordnungspolitik und
Kartellrecht im Zeitalter
der Digitalisierung

Justus Haucap

Oktober 2015

IMPRESSUM

DICE ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Veröffentlicht durch:

düsseldorf university press (dup) im Auftrag der
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät,
Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Universitätsstraße 1,
40225 Düsseldorf, Deutschland
www.dice.hhu.de

Herausgeber:

Prof. Dr. Justus Haucap
Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE)
Tel: +49(0) 211-81-15125, E-Mail: haucap@dice.hhu.de

DICE ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Alle Rechte vorbehalten. Düsseldorf 2015

ISSN 2190-992X (online) - ISBN 978-3-86304-677-4

Ordnungspolitik und Kartellrecht im Zeitalter der Digitalisierung

Professor Dr. Justus Haucap

Oktober 2015

1. Einleitung

Durch die Digitalisierung kommt es zu einem Strukturwandel in vielen Bereichen der Wirtschaft und darüber hinaus zu erheblichen Veränderungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Gesellschaft können zweifelsohne mit denen der industriellen Revolution verglichen werden. Bisherige Marktstrukturen und Wertschöpfungsketten wandeln sich, sodass auch Besitzstände entwertet werden und sich wirtschaftliche und politische Machtgefüge verändern. Gleichwohl ist auch dieser technische Fortschritt nicht aufzuhalten, und er sollte auch gar nicht aufgehalten werden, auch wenn dies für einige schmerzhaft Anpassungsprozesse bedeutet. Der Verlust des einen ist jedoch fast immer auch die Chance eines anderen.

Bei den Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft scheinen viele heute vor allem an die soziale Absicherung zu denken. Gleichwohl gehört auch die Ermöglichung von Chancen und Chancengerechtigkeit zu ihren Prinzipien. Eine Politik, die primär darauf abzielt, Besitzstände zu verteidigen (Google zerschlagen, Uber verbieten, Amazon regulieren), verhindert sowohl zahlreiche Chancen für Unternehmer als auch Vorteile für viele Verbraucherinnen und Verbraucher. Eine Politik, die primär darauf abzielt, dass möglichst vieles so bleibt wie es ist und sich möglichst wenig verändert, blockiert auch den „Wohlstand für alle“. Die Kernfrage sollte heute nicht lauten, wie neue Technologien und Märkte unter „altes Recht“ gezwängt werden können („Preisbindung für Ebooks“, „Ladenöffnungszeiten für Online-Shops“ etc.), sondern wie ein Rechtsrahmen aussieht, der zum einen mögliche Fehlentwicklungen und unerwünschte Nebenwirkungen der Digitalisierung verhindert, jedoch zugleich nicht unangemessen Chancen verhindert und positive Wirkungen unterdrückt.

In Europa und in Deutschland werden nun viele der mit der Digitalisierung verbundenen Entwicklungen, bei denen oftmals amerikanische Unternehmen eine federführende Rolle spielen, mit großer Skepsis betrachtet. Da die europäische Internetwirtschaft zudem noch immer eine relativ geringe wirtschaftliche Bedeutung

hat, dominieren – im Gegensatz zur Situation in den USA – die Besitzstandswahrer sehr deutlich die politischen Debatten in Europa. Darin liegt langfristig eine Gefahr für den Wirtschaftsstandort Deutschland und Europa, da auf dem Markt der Meinungen in Europa diejenigen dominieren, die keine Veränderungen wünschen.

Gleichwohl gibt es auch eine Reihe von berechtigten Befürchtungen. Mindestens fünf zentrale Befürchtungen werden immer wieder geäußert. Nicht alle haben jedoch dieselbe Berechtigung. Folgende fünf Befürchtungen sind in abgewandelter Form in unterschiedlicher Betonung oft zu hören:

- die Digitalisierung bringe neue Geschäftsmodelle hervor, die zu einer Monopolbildung führen (Stichworte „Datenkapitalismus“, „Plattformkapitalismus“),
- die Digitalisierung führe zu einem Verlust des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung,
- die Digitalisierung führe zu einem systematischen Unterlaufen bzw. einer Umgehung von sinnvollen Standards und Regulierungsmaßnahmen sowie Steuergesetzen,
- die Digitalisierung führe zu prekären Arbeitsverhältnissen und
- die Digitalisierung führe zu einem Verlust des Sozialen, die Menschen würden immer individualistischer, das Sozialkapital unserer Gesellschaft gehe verloren.

Die genannten Befürchtungen sind teils durchaus nicht unberechtigt, teils beruhen sie jedoch auf falschen Analysen. Ich möchte mich kritisch mit diesen Befürchtungen auseinandersetzen und werde zeigen, dass gesellschaftliche Veränderungen teils nicht Resultat der Digitalisierung sind, teils fehlgedeutet werden und insgesamt die Chancen der Digitalisierung wesentlich stärker betont werden sollten als bisher. Dazu bedarf es einer intelligenten Anpassung des Rechtsrahmens in sehr vielen Bereichen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, die ich anhand ausgewählter Beispiele skizzieren werde.

2. Führt die Digitalisierung zu einer Monopolisierung von Märkten?

Zunächst ist festzuhalten, dass sich durch das Internet und die Digitalisierung der Wettbewerb in vielen Bereichen zunächst dramatisch intensiviert (vgl. auch Haucap und Heimeshoff, 2014). Preis- und Produktvergleiche werden deutlich einfacher als sie es in der Vergangenheit waren. Preisvergleichsrechner im Internet boomen, selbst im stationären Einzelhandel reicht ein Blick auf das Smartphone, um Preise zu vergleichen. Vergleichsportale wie ladenzeile.de, idealo und auch Google Shopping intensivieren daher zuerst einmal den Wettbewerb, ebenso wie spezialisierte Vergleichs- und Buchungsportale wie etwa HRS für Hotels, Trivago für Flüge und Reisen, Foursquare für Restaurants und Kneipen, Verivox für Energiepreise oder Check24 für Versicherungen, Kredite und vieles mehr. Auch Amazon, eBay und Google helfen beim Suchen, Vergleichen und Buchen. Die meisten dieser Portale operieren als sog. Plattformen, d.h. sie sind lediglich vermittelnd tätig – Amazon ist hier eine Ausnahme.

Die Plattformen bringen zwei Nutzergruppen, z.B. Käufer und Verkäufer bei eBay, Amazon, verivox und Check24, Hotels und Reisende bei HRS oder Werbetreibende und Suchende bei Google zusammen, ohne dass die Plattformen direkt an den Transaktionen beteiligt wären. Die Finanzierung erfolgt vielmehr wie bei Börsen über eine Kommission für erfolgreiche Vermittlungen oder auch für Clicks.

Charakteristisch für diese Plattformen sind sogenannte Netzwerkeffekte, wobei zwischen direkten und indirekten Netzeffekte unterschieden wird: Direkte Netzeffekte entstehen direkt dadurch, dass sich mehr andere Nutzer (derselben Art) einem Netz anschließen. So stiften dezidierte Kommunikationsplattformen wie *Skype*, *Twitter*, *WhatsApp*, *Viber* und *Facebook* direkt einen umso höheren Nutzen je mehr andere Teilnehmer des jeweiligen Dienstes existieren.

Indirekte Netzeffekte wirken sich dagegen erst indirekt für andere Nachfrager aus. So ist z.B. *eBay* als Marktplatz, ceteris paribus, umso attraktiver für einen Verkäufer je mehr potenzielle Käufer *eBay* aufsuchen. Für einen Käufer wiederum ist es umso attraktiver, bei *eBay* nach einem Angebot zu suchen, je mehr Angebote es gibt. Somit werden umso mehr Käufer *eBay* nutzen, je mehr Verkäufer sich dort tummeln, und umgekehrt werden umso mehr Verkäufer sich, ceteris paribus, dort tummeln je mehr potenzielle Käufer dort sind (vgl. für *eBay* speziell Haucap und Wenzel, 2009, 2011). Die Käufer profitieren somit nur *indirekt* davon, dass es mehr andere Käufer

gibt – eben weil dadurch mehr Verkäufer angelockt werden. Und auch Verkäufer profitieren nur *indirekt* von der Existenz anderer Verkäufer – weil dies eben die Attraktivität des Marktplatzes für Käufer erhöht.

Das Vorliegen dieser indirekten Netzeffekte ist charakteristisch für sehr viele Online-Plattformen (vgl. Evans und Schmalensee, 2007; Peitz, 2006; Dewenter, 2006). Der Nutzen der potenziellen Käufer bei Online-Plattformen wie *eBay*, *Amazon*, *myHammer* oder *immobilienscout.de* steigt, je mehr Anbieter es gibt, und der Nutzen der Anbieter steigt, je mehr potenzielle Kunden es gibt. Dies gilt auch für *Google*: Eine Suchmaschine ist für Nutzer umso attraktiver je mehr Webseiten durchsucht und geordnet werden, und für Betreiber von Webseiten ist die Optimierung hin auf bestimmte Suchmaschinen umso attraktiver, je mehr Nutzer Suchanfragen über diese Suchmaschine starten.

Tabelle 1: Beispiele für Plattformmärkte

Plattform	Akteur 1 (B)	Akteur 2 (S)	Beispiele für Plattformen
Videospielkonsolen	Spieler	Spieleentwickler	Game-Cube, Playstation, Nintendo
Computer-Betriebssysteme	Nutzer	Anwendungsentwickler	Windows, Linux, OS/2, Android
(Karten-) Zahlungssysteme	Käufer	Akzeptanzstellen (Restaurants, Hotels)	Kreditkarten, Bonuskarten, PayPal
Medien	Rezipienten	Inserenten	Zeitungen, Webseiten
Reisevermittler	Reisende	Fluglinien, Hotels	Expedia, HRS, Uber, AirBnB, Reisebüros
Einkaufszentren	Konsumenten	Geschäfte	Malls, eBay, Bahnhöfe, Amazon
Professionelle Sportvereine	Zuschauer	Sponsoren	FC St. Pauli, Hertha BSC

Dieses Prinzip der indirekten Netzeffekte ist prinzipiell nicht neu, sondern war schon immer charakteristisch für Marktplätze, Börsen, Messen und Einkaufszentren, aber auch Flughäfen oder Tageszeitungen. Die durch die Konzentration auf einen

Marktplatz mögliche Reduktion von Suchkosten hat schon in der Vergangenheit dazu geführt, dass sich z. B. viele Antiquitätengeschäfte, Gebrauchtwagenhändler oder Bekleidungsgeschäfte in unmittelbarer geographischer Nachbarschaft zueinander befinden. Im Internet aber ist diese Konzentration aufgrund des Fehlens von Transportkosten – im Englischen plastisch bezeichnet als „Death of Distance“ – und der geringeren zeitlichen Suchkosten noch wesentlich stärker ausgeprägt.

Durch direkte und indirekte Netzeffekte können daher starke Konzentrations-tendenzen ausgelöst werden (vgl. Evans und Schmalensee, 2007). Allerdings sind nicht alle Plattformen gleichermaßen konzentriert. Gegenbeispiele sind Immobilienmakler, Reisevermittler oder viele Partnerbörsen im Internet. Das Vorliegen indirekter Netzeffekte ist also keineswegs hinreichend für eine Monopolisierung oder hohe Marktkonzentration (vgl. Haucap und Wenzel 2009, 2011; Dewenter und Haucap, 2009).

Ursache	Effekt auf die Konzentration
Stärke der indirekten Netzeffekte	+
Ausmaß steigender Skaleneffekte	+
Überlastungsgefahren	–
Differenzierung der Plattformen	–
Multihoming	–

Die Konkurrenz zwischen solchen mehrseitigen Plattformen und die Marktkonzentration wird maßgeblich bestimmt durch (1) die Stärke der Netzeffekte, (2) das Ausmaß steigender Skaleneffekte, (3) Überlastungsgefahren, (4) Differenzierung der Plattformen und (5) die Möglichkeit des sog. Multihoming und/oder Anbieterwechsels (vgl. Evans und Schmalensee, 2007). Dabei bedeutet Multihoming, dass man sich parallel verschiedener Vermittler bedient so wie etwa Hotels ihre Zimmer parallel bei verschiedenen Plattformen anbieten oder sich Taxifahrer bei verschiedenen Vermittlern anmelden. Je nach Ausprägung der fünf genannten Kriterien ergeben sich unterschiedliche Konzentrationstendenzen und Markteintrittsbarrieren. Pauschal lässt sich zwar nicht feststellen, dass im Internet besonders viele dauerhaft resistente Monopole anzutreffen wären und ein besonderer Regulierungsbedarf besteht.

Gleichwohl zeigt sich, dass einzelne Plattformen wie z.B. *Facebook* und *eBay* auf manchen Märkten durchaus beträchtliche Marktmacht besitzen, die aufgrund erheblicher Markteintrittsbarrieren und starker direkter (*Facebook*) oder indirekter (*eBay*) Netzeffekte, oft in Verbindung mit der fehlenden Möglichkeit zum Multihoming, auch nicht schnell erodieren wird (vgl. Haucap und Wenzel, 2009). Auch im Fall von Suchmaschinen wie *Google* ist insbesondere von indirekten Netzeffekten auszugehen wie schon beschrieben wurde.

Eine Kernaufgabe des Kartellrechts wird es daher gerade auf Plattformmärkten sein, Exklusivitätsvereinbarungen sehr kritisch zu prüfen, wenn dadurch das Multihoming erschwert wird. Auch die Frage nach etwaigen Vorschriften zur Interoperabilität von Plattformen ist aus kartellrechtlicher Sicht naheliegend, wenngleich keineswegs trivial, wie unten noch erörtert werden wird.

3. Einige Beispiele

3.1 Der Wandel der urbanen Mobilität: Taximärkte

Ein in vielen Jurisdiktionen kontrovers diskutiertes Beispiel ist das der Plattform Uber, welche Fahrten im urbanen Nahverkehr vermittelt. Trotz dieser Kontroverse – oder vielleicht gerade wegen ihr – wird heute wohl fast jeder konzedieren, dass die Regulierung des Taximarktes völlig überholt und antiquiert ist. Forderungen nach einer Ortskundeprüfung im Zeitalter von Smartphones und Stadtplandiensten erinnern stark an den Heizer auf der E-Lok. Vor allem aber werden weder Taxifahrer noch Fahrgäste durch die Regulierung von Mindestpreisen in Verbindung mit einer künstlichen Lizenzverknappung (mit Ausnahme von Hamburg und Berlin) geschützt, sondern ausgebeutet. In der Folge blüht nicht nur der Handel mit den Lizenzen zu fünfstelligen Euro-Beträgen, sondern auch Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung sind im Taxigewerbe ganz besonders verbreitet – die Folge eines dramatischen Politikversagens. Was also läuft falsch?

Auf dem Markt für wenig qualifizierte Arbeitskräfte herrscht intensiver Wettbewerb. Neben der Gastronomie sowie Reinigungs- und Sicherheitsdiensten ist das Taxigewerbe ein wichtiger Arbeitgeber für wenig qualifizierte Arbeitnehmer mit ungewöhnlichen Berufswegen. Die künstliche Verknappung der Lizenzen führt nun dazu, dass viele Arbeitnehmer um wenige Jobs konkurrieren, da jede Taxi-Lizenz nur 24

Stunden am Tag im Einsatz sein kann und nicht mehr als ein Fahrer pro Taxi simultan benötigt wird. Die Folge: Die potenziellen Fahrer konkurrieren sich im Lohn massiv nach unten. Durch den Mindestlohn ist dies vorerst scheinbar gestoppt, aber der Konkurrenzdruck bleibt. Die Folge dürfte sein, dass die Fahrer sich durchsetzen, die die wenigstens Skrupel haben, Regeln zu umgehen.

Mit der Digitalisierung hat dies rein gar nichts zu tun – im Gegenteil: Die Digitalisierung bringt plötzlich Konkurrenz in das Geschäft der oft monopolistisch organisierten Funkzentralen. Taxifahrer sind viel weniger von einer einzigen Funkzentrale abhängig, wenn sie auf MyTaxi, Uber etc. ausweichen können. Durch den Markteintritt von Uber Taxi, die angeblich etwa 5% Kommission verlangen, hat MyTaxi die Kommission von zuvor maximal 12% auf 7% gesenkt. Der Wettbewerb wirkt also – und zwar zugunsten der Fahrer! Dass den ehemals monopolistischen Funkzentralen sowie den großen Taxiunternehmen, die oft an den Funkzentralen beteiligt sind, nicht gefällt, ist klar. Mit der Sorge um die Verbraucher haben die Proteste jedoch rein gar nichts zu tun.

Durchaus sinnvoll können hingegen Vorschriften zu Versicherungspflichten sowie Anforderungen an Fahrer und Fahrzeug sein, zumindest ab gewissen Umschwellen. Hier mag man sich etwa an den Grenzwerten bei der Umsatzsteuerpflicht oder für sog. Mini-Jobs orientieren. Nicht jede Mitfahrgelegenheit sollte sofort von der Bürokratie erdrosselt werden, denn das Teilen von Ressourcen – die Sharing Economy – ist nicht nur ökonomisch, sondern oft auch ökologisch sehr vorteilhaft. Es gilt nicht, neue Geschäftsmodelle unter altes Recht zu zwingen, sondern das Recht so anzupassen, dass ökonomisch und ökologisch sinnvolle Aktivitäten nicht verhindert werden.¹

Im Übrigen: Die ultimative Bedrohung für Taxiunternehmen und auch die Taxifahrer sind nicht Uber & Co., sondern die Entwicklung des selbstfahrenden Autos. Auch für die Bahn ist das eine gefährliche Konkurrenz. Überhaupt werden wir dramatische Veränderungen auf Verkehrsmärkten sehen. Sollten sich mehr und mehr Bürger für das Teilen, also Car Sharing, entscheiden, wird auch der Autohandel zunehmend unwichtiger. Ob dann Autovermieter das große Geschäft machen, die Automobil-

¹ Für eine detaillierte Studie der möglichen Verbrauchervorteile durch den Eintritt neuer Anbieter im Markt für urbane Mobilität vgl. Haucap et al. (2015).

hersteller selbst, Unternehmen wie Google oder auch ganz neue Anbieter, ist heute schwer abzusehen.

3.2 Der Wandel des Literaturbetriebs: Amazon

Noch werden nur rund 25% der Bücher in Deutschland über den Online-Buchhandel vertrieben, die weit überwiegende Mehrheit der Literatur wird durch den stationären Buchhandel oder die Verlage selbst verkauft. Doch auch dies wird sich ändern. Der stationäre Buchhandel dürfte mittelfristig weitgehend verschwinden, trotz Buchpreisbindung. Die Buchpreisbindung verhindert zwar den Preiswettbewerb, nicht aber den Wettbewerb an sich. Der Wettbewerb verlagert sich lediglich auf Parameter wie Beratung, Sortimentsbreite, Zahlungsmöglichkeiten, Verfügbarkeit, Lieferzeiten, und andere Parameter. Bei den meisten dieser Parameter sind Online-Händler wie Amazon nicht zu schlagen. Aufgrund von Big Data ist die Beratung fast zwangsläufig besser, Amazon weiß besser, was die Kunden wollen, als der durchschnittliche Buchhändler das wissen kann. Die Sortimentsbreite ist online ohnehin kaum zu schlagen. Für den stationären Handel sprechen heute vor allem noch die kurzen Lieferzeiten – man kann das Buch direkt mitnehmen. So ist es kein Wunder, dass gerade Amazon stark in Drohnen investiert. Vor allem aber die zunehmende Verbreitung von Ebooks wird dem stationären Buchhandel das Leben schwermachen (vorher sterben jedoch noch die Videotheken aus). Dann hat Amazon auch in der Lieferzeit eher noch einen Vorteil.

Zudem dürfte auch die Buchpreisbindung bald Makulatur sein, wenn Bücher nicht mehr verkauft werden, sondern nur noch ein Zugang zum Ebook geschaffen wird. Ist das ein Drama? Für Nostalgiker sicherlich – nüchtern betrachtet jedoch nicht. Produktions- und Distributionskosten werden erheblich sinken und damit auch die Fixkosten der Buchproduktion. Damit wird auch die Vorauswahl dessen, was gedruckt werden kann, durch die Verlage weniger wichtig. Im Grunde lassen sich auch alle Nischenprodukte nun produzieren. Buchempfehlungen durch die Aufnahme eines Autors in ein Verlagsprogramm werden weniger wichtig, zahlreiche Plattformen bieten eine Unzahl von Rezensionen an. Damit wird auch für die Verlage das Leben schwer. Welche Rolle spielen sie noch, wenn die Vorauswahl von Autoren und Werken sowie die Produktion und Distribution gedruckter Werke weniger bedeutsam werden? Der Zugang zu Literatur dürfte jedoch für viele Menschen erheblich

günstiger werden. Und ebenso dürften mehr Autoren Zugang zu Lesern finden – für die publizistische Vielfalt eher eine schöne Entwicklung.

Wichtig wird es jedoch sein, Verbrauchern den Wechsel der Anbieter weiter zu ermöglichen und ggf. für Interoperabilität zu sorgen. Dies gilt insbesondere, falls eine starke Konzentration zu beobachten sein wird. Denn Multihoming scheint hier bei den Lesern aufgrund der unterschiedlichen inkompatiblen Endgeräte weniger wahrscheinlich.

3.3 Der Wandel der Medienlandschaft

Auch die Medienlandschaft hat sich durch die Digitalisierung erheblich verändert. Insbesondere in der Tagespresse ist es aus zweierlei Gründen zu einem erheblichen Einbruch der Erlöse gekommen. Zum einen ist das Anzeigengeschäft in zahlreichen Rubriken in das Internet abgewandert, vor allem Stellenanzeigen, Immobilieninserate und Anzeigen für gebrauchte Kfz. Allein Todesanzeigen scheinen der Presse aktuell noch zu bleiben. Der Komfort des Suchens, die fehlenden Platzbeschränkungen und die geringen Kosten sprechen dafür, dass die meisten Anzeigen auch im Internet bleiben werden.

Zugleich hat sich das Mediennutzungsverhalten geändert. In der Vergangenheit haben viele Leser die regionale Tageszeitung vor allem wegen der regionalen und lokalen Inhalte abonniert. Politik- und Wirtschaftsnachrichten sowie die Sportberichterstattung sowie Neuigkeiten aus aller Welt, das tägliche TV-Programm und die regionale Wetterprognose wurden im Bündel gleich mitgeliefert, auch wenn dieser Mehrwert nicht ausschlaggebend für den Kauf gewesen sein mag. Durch das Internet ist es nun zu einer Entbündelung dieser Inhalte gekommen. Aktuelle Nachrichten, Wetterprognosen, Wirtschaftsnachrichten und Sportergebnisse erhalten die Leser im Internet unentgeltlich. Hier greift die Logik des Wettbewerbs bei hochgradig austauschbaren Produkten bzw. Inhalten: Die Konkurrenz drückt den Preis auf die Grenzkosten und der ist bei Informationsprodukten im Internet gleich null. Stattdessen versuchen viele Zeitungen über die Vermarktung von Anzeigen Erlöse zu generieren.

Der Mehrwert der Politik- und Wirtschaftsnachrichten, der Sportberichterstattung sowie der Neuigkeiten aus aller Welt, des täglichen TV-Programms und der

regionalen Wetterprognose in der Tageszeitung sind für die Leser drastisch gesunken. Für die Leser stellt sich daher nun die Frage, ob der Kauf der Tageszeitung allein aufgrund der Lokalnachrichten noch lohnt oder doch darauf verzichtet wird. Somit sind auch die Erlöse auf dem Lesermarkt unter Druck, zumindest für die Zeitungen, die keine unverwechselbaren Inhalte haben, die es nicht gratis im Internet gibt. Zugleich wird durch die ungebremsste Ausdehnung der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote der Presse das Leben auch abgabenfinanziert noch schwer gemacht.²

Viele Presseerzeugnisse werden daher in der heutigen Form als Druckerzeugnisse verschwinden. Ist das tragisch? Für die Gesellschaft als Ganzes nicht unbedingt. Qualitätsjournalismus wird sich halten, denn es gibt keinen Grund, warum intelligente Menschen dafür nicht auch in Zukunft bezahlen würden. Zudem sind die Markteintrittsbarrieren, um eigene Einsichten und Ansichten zu verbreiten, heute so niedrig wie nie zuvor. Die rezipierbare Meinungsvielfalt wird durch das Internet weiter drastisch zunehmen. Zugleich werden Falschmeldungen viel einfacher aufzuspüren sein als bisher, d.h. auch die Kontrolle der Medien durch die Öffentlichkeit steigt.

Wettbewerbspolitisch bedeutet dies in der Tat, dass über die Pressefusionskontrolle etwas entspannter nachgedacht werden kann. Die bisher stets hochgehaltene Vermutung, dass es zu Markteintritten in bzw. aus benachbarten Kreisen kommen könnte, um aus einem sog. Ein-Zeitungskreis einen Zwei-Zeitungskreis werden zu lassen, erscheint in einem schrumpfenden Markt ziemlich unwahrscheinlich.

Zu überdenken wäre in diesem Kontext aber auch die Rolle des öffentlich-rechtlichen Fernsehens. Traditionell wurde die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit verschiedenen Marktversagenstheorien begründet, die heute nicht mehr anwendbar sind. Insbesondere die raschen technologischen Veränderungen der vergangenen Jahre lassen traditionelle Begründungen für ein so umfassendes öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot auf wackeligen Beinen stehen. War die Zahl möglicher Fernsehkanäle früher technologisch begrenzt und damit auch die Möglichkeit der Erstellung eines umfangreichen und anspruchsvollen Fernsehprogramms, so besteht diese Beschränkung heute nicht mehr. Zudem sind die finanziellen Anforderungen zum Betreiben eines Fernsehkanals stark gesunken und heute relativ niedrig, sodass besonders hohe Eintrittskosten kaum noch als Argument für die Existenz

² Für Details zum Strukturwandel in der Medienlandschaft siehe auch Dewenter und Haucap (2013).

eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebotes Gültigkeit besitzen. Zusätzlich schwächt die immer stärker werdende Nutzung des Internets als Hauptinformationsmedium die Sonderstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Sicherung der Meinungsvielfalt.

Neue technologische Möglichkeiten stellen heute ein äußerst umfangreiches Programmangebot bereit mit etwa 400 TV-Programmen in Deutschland, zahlreichen Video-on-Demand-Angeboten und neuen Kommunikationskanälen. Diese Angebotsvielfalt sorgt für eine Meinungsvielfalt, die insbesondere durch das Internet ein zuvor nicht dagewesenes Ausmaß erreicht.

Paradoxerweise hat das weitgehende Verschwinden früher womöglich einmal existierender Marktversagenstatbestände jedoch nicht zu einer Rückführung öffentlich-rechtlicher Programmangebote geführt, sondern – ganz im Gegenteil – zu einer noch weiteren Expansion und aktiven Verdrängung privater Inhalte, insbesondere im Internet.

So können die öffentlich-rechtlichen Sender innerhalb des dualen Rundfunksystems mittlerweile ein beachtliches Produktionsvolumen mit 23 Fernsehkanälen und 63 Radiosendern aufweisen.

Diese stetige Expansion der öffentlichen-rechtlichen Rundfunkanstalten hat dazu geführt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland mittlerweile zu den größten und teuersten in der Welt gehört. Insbesondere die Gebührenhöhe muss unter Berücksichtigung der besonderen Kostenstrukturen von Rundfunksendern beurteilt werden, die eine deutliche Degression der Durchschnittskosten mit steigenden Zuschauerzahlen erwarten lassen: Bei gleicher Versorgungsqualität sollte der Finanzierungsbeitrag pro Haushalt oder Einwohner tendenziell mit der Bevölkerungszahl sinken, da auch die Durchschnittskosten pro Zuschauer sinken. Unter diesem Aspekt ist es besonders bemerkenswert, dass Deutschland als eines der bevölkerungsreichsten und recht dicht besiedelten Länder eine Spitzenposition beim Rundfunkbeitrag einnimmt. Dies kann als Indikator für eine weit überdurchschnittliche Versorgung der Bevölkerung gewertet werden.³

³ Eine detaillierte Analyse des Änderungsbedarfs für die Förderung gesellschaftlich erwünschter Fernsehinhalte (weg von der Förderung der Anstalten, hin zu einer Förderung von Programminhalten) bieten Haucap, Kehder und Loebert (2015).

Das ultimative Schreckensszenario für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist ein hochqualitatives und anspruchsvolles privates Fernsehprogramm. Sobald dieses entsteht, wird die Legitimation eines mit Zwangsbeiträgen finanzierten Rundfunks noch dürftiger. Daher tut der öffentlich-rechtliche Rundfunk einiges dafür, genau dies zu verhindern. Langfristig wird es jedoch schwer sein, eine solche Entwicklung aufzuhalten.

Nach der Analyse der Auswirkungen auf diese ausgewählten Branchen sollen im Folgenden nun allgemein die Herausforderungen für die Wettbewerbspolitik durch datengetriebene Geschäftsmodelle thematisiert werden.

4. Datengetriebene Wettbewerbsveränderungen

Daten seien das Öl des 21. Jahrhunderts wird manchmal gesagt. Dies ist jedoch kein besonders treffendes Bild, denn Daten können – anders als Öl – von vielen Parteien zugleich oder auch nacheinander genutzt werden, sie sind grenzkostenlos mehrnutzbar. Nur weil einer sie nutzt, schließt dies – anders als eben beim Öl – nicht die Nutzung durch andere aus. Für Wettbewerbsökonomien ist dies erst einmal eine gute Nachricht, denn es gibt – anders als beispielsweise beim Frequenzspektrum im Mobilfunk – keine natürliche Ressourcenknappheit, die den Wettbewerb begrenzt. Gleichwohl kann der Zugriff auf bestimmte Daten essentiell für die effektive Teilnahme am Wettbewerb sein. Im Fall von Google wird etwa intensiv diskutiert, ob Wettbewerber wie Microsoft oder Yahoo! einen Zugriff auf historische Suchdaten von Google benötigen, um genauso gute Suchalgorithmen programmieren zu können. Letztlich ist dies eine empirische Frage. Google selbst nutzt nach eigenen Angaben nur einen Bruchteil der Daten zur Verbesserung des eigenen Suchalgorithmus, denn auch hier gilt die Logik der Äquivalenz von Grenzkosten und Grenznutzen im Optimum. Letztlich werden die Daten solange analysiert, bis die Grenzkosten der weiteren Analyse den Grenzertrag zu übersteigen drohen.⁴

Nichtsdestotrotz ist – völlig losgelöst vom Google-Fall – prinzipiell denkbar, dass der Zugriff auf Daten, die ein Wettbewerber erhoben hat, für die Teilnahme am Wettbewerb essenziell sein kann. Um Wettbewerb zu ermöglichen und damit Auswahlmöglichkeiten für Nutzer zu schaffen, mag es manchmal notwendig sein, auf Daten

⁴ Eine ausführliche Analyse des Google-Falls bieten Haucap und Kehder (2013), Manne und Wright (2011, 2012) sowie Pollock (2010).

zurückzugreifen, die ein Konkurrent originär erhoben hat. Bestimmte Daten haben dann die Eigenschaft einer wesentlichen Einrichtung („essential facility“), ohne deren gemeinsame Nutzung Wettbewerb nicht möglich ist. Daraus ergeben sich für eine marktwirtschaftliche Ordnung zahlreiche noch nicht geklärte Fragen:

- Wie kann ein etwaiges Spannungsfeld zwischen Datenschutz und Wettbewerb aufgelöst oder wenigstens ausbalanciert werden? Die Einwilligung, das Unternehmen A meine Daten nutzen kann, impliziert noch nicht, dass der Kunde von Unternehmen A auch in die Nutzung durch Unternehmen B einwilligt.
- Wie und in welchem Umfang kann und sollte die Portabilität von Daten gewährleistet werden? Dies ist mit schwierigen eigentumsrechtlichen Fragen verbunden. Wem etwa gehört das geistige Eigentumsrecht an einem witzigen Kommentar in Reaktion auf ein von mir bei Facebook geposteten Bild? Facebook, mir, dem Kommentator, uns allen? Wem sollte es gehören? Wen muss ich um Genehmigung bei einer etwaigen Portierung bitten?
- Sollte die Möglichkeit, Daten zu kombinieren, bei der kartellrechtlichen Kontrolle von Fusionen und Kooperationen eine eigene Rolle spielen? Sollte das bei einer völlig hypothetischen Fusion von EON, Mercedes, Facebook und einer Bank eine Rolle spielen? Sollten Datenschützer ein eigenes Mitspracherecht bei Unternehmensfusionen bekommen?

Verwandte, aber doch andere Fragen ergeben sich aus der Möglichkeit, durch die Analyse von Kundendaten gezielte Preisdifferenzierung zu betreiben. Traditionell haben etwa im Supermarkt und im Kaufhaus die Kunden – in aller Regel – denselben Preis bezahlt. Beim Autokauf war dies immer schon anders, hier hängt und hing der tatsächlich gezahlte Preis auch stark vom Verhandlungsgeschick der Akteure ab. Im Supermarkt jedoch galt dies nicht. Dass Preisdifferenzierung heute im Online-Handel bereits betrieben wird und etwa von der eigenen Suchhistorie abhängt, ist kein Geheimnis. Im stationären Handel ist dies jedoch noch etwas ungewohnt, auch wenn es schon länger Rabattcoupons gibt. Bisher wurden die etwas faulen und trägen Verbraucher jedoch indirekt durch die Schnäppchenjäger geschützt. Weil letztere nur bei günstigen Preisen kaufen, haben die etwas phlegmatischen Verbraucherinnen und Verbraucher indirekt davon profitiert. Dies könnte in Zukunft anders sein, wenn viele Kunden – ausgerüstet mit ihrer Kundenkarte, auf der die Einkaufshistorie gespeichert wird – maßgeschneiderte Rabattcoupons erhalten und damit auch

individuelle Preise zahlen. Die Preisdifferenzierung zwischen Kundengruppen wird daher erheblich zunehmen.

Im Einzelhandel mit Elektronikprodukten oder auch Lebensmitteln mag das – rein ökonomisch gesehen – nicht tragisch sein. Ein gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtsverlust wird dadurch nicht direkt ausgelöst, es kommt lediglich zu einer Umverteilung von Renten, sowohl zwischen Herstellern (Produzentenrente) und Verbrauchern (Konsumentenrente) als auch zwischen verschiedenen Typen von Verbrauchern (Träge Konsumenten vs. „Schnäppchenjäger“).

Schwieriger wird die Beurteilung bei Versicherungen. Auch bei Autoversicherungen, deren Tarif hypothetisch an die freiwillige Übermittlung von Fahrdaten geknüpft wird, mag dies gesellschaftlich akzeptabel sein. Wer vorsichtig fährt, zahlt dann zurecht weniger. Dies wiederum erhöht die Anreize, vernünftig zu fahren und dürfte die Effizienz der Marktergebnisse tendenziell eher steigern.

Problematisch wird es jedoch bei Krankenversicherungen, die – mit Ausnahme der privaten Krankenversicherungen – dezidiert solidarisch angelegt sein sollen. Nehmen wir an, ein Versicherer bietet Rabatte für die Kunden an, die sich durch Armbänder, Uhren und sog. Wearables überwachen lassen. Leicht ist vorstellbar, dass es zu einer Sogwirkung kommt, an deren Ende 80% der Versicherten Rabatte bekommen und nur 20% nicht, weil sie entweder – elektronisch überwacht – zu wenig Sport treiben, zu wenig schlafen oder zu viel trinken oder weil sie nicht in die Überwachung einwilligen. In der Tat zeigen experimentelle Untersuchungen, wie z. B. von Benndorf und Normann (2014), dass lediglich 10 bis 20% der Probanden nicht bereit waren, ihre eigenen persönlichen Daten zu verkaufen bzw. gegen einen geldwerten Vorteil preiszugeben. Auf Märkten für Krankenversicherungen etwa könnte dies schnell zu einer Entsolidarisierung führen, welche bisher gerade nicht erwünscht war. Die freiwillige Informationspreisgabe zu untersagen, berührt jedoch womöglich das Recht auf informationelle Selbstbestimmung – wieder liegt dann ein schwieriger Balanceakt im Umgang mit individuellen Rechten vor uns.

In der Nutzung umfangreicher Daten können zugleich aber auch große Vorteile liegen. Zahlreiche Modelle der sog. „Sharing Economy“, für welche die schon genannten Fälle Uber sowie Carsharing nur zwei Beispiele sind, basieren auf der Nutzung von Daten. Das Teilen von Ressourcen („Sharing Economy“) ist prinzipiell gar nichts Neues. Jedoch macht die Digitalisierung das Teilen zwischen

Verbrauchern wesentlich einfacher, weil zum einen das sog. Matching einfacher wird, also den passenden Partner zu finden, zum anderen durch Reputationssysteme fehlendes Vertrauen zwischen ansonsten anonymen Partnern erzeugt werden kann. War früher das Trampen zum einen mit Risiken verbunden, zum anderen umständlich, ist das vermittelte „Ride Sharing“ über Plattformen vergleichsweise sicher, da die Anonymität überwunden wird, und es ist auch vergleichsweise unkompliziert. Ähnliches gilt für das temporäre Überlassen von Wohnungen und Zimmern oder anderen Objekten (vgl. Haucap, 2015).

Ganz allgemein lässt sich prognostizieren, dass auf langfristigen Geschäftsbeziehungen basierendes Vertrauen weniger wichtig wird, da über Datenauswertungen und Reputationssysteme Substitute bereitstehen, die auch einen kurzfristigen Aufbau von Vertrauen ermöglichen.

Das Teilen knapper Ressourcen, das so einfacher möglich wird, ist ökonomisch gesehen effizient, da die Ausnutzung von ansonsten ungenutzten Ressourcen so gesteigert werden kann. Hier liegen auch im sog. C2C-Bereich deutliche Effizienzpotenziale, die nicht zu leichtfertig durch eine zu strikte Regulierung vergeben werden sollten. Der Ansatz mit Umsatzschwellen und Grenzwerten zu arbeiten, wie eben bei Mini-Jobs oder im Umsatzsteuerrecht, erscheint hier vielversprechend.

Um die veränderten Geschäftsmodelle und das stärkere Teilen zu ermöglichen, wird die notwendige digitale Infrastruktur benötigt. Neben der Frage der optimalen Ausbaugeschwindigkeit und der Finanzierung derselben stellt sich auch die Frage, ob große Infrastrukturbetreiber, sowohl bei Netzen als auch von IT-Infrastruktur (etwa für das .Cloud Computing⁵) – ähnlich wie Banken – Systemrelevanz erlangen können und einer besonderen Aufsicht bedürfen. Ähnlich wie Banken können diese Anbieter essentiell für das Funktionieren von Wirtschaftsabläufen sein, sie benötigen besonderes Vertrauen. Über die Frage einer möglichen Systemrelevanz und der Konsequenzen ist jedoch noch relativ wenig nachgedacht worden.

⁵ Zu den Potenzialen des Cloud Computing vgl. Bräuninger et al. (2012).

5. Bisherige Kartellrechtsanwendung auf Online-Märkten

5.1 Anmerkungen zum Google-Fall

Wesentlich intensiver nachgedacht worden ist bereits über die sachgerechte Kartellrechtsanwendung auf digitalen Märkten. Verschiedene Kartellbehörden wie etwa das Bundeskartellamt oder auch die Europäische Kommission haben hier bereits vielfältige Aktivitäten entwickelt. Insbesondere diverse Wettbewerbsbeschränkungen des Internet-Handels haben sich jüngst zu einem Schwerpunkt der Kartellrechtsdurchsetzung entwickelt. Besonders prominent ist dabei das Brüsseler Kartellrechtsverfahren gegen Google wegen einer angeblich missbräuchlichen Bevorzugung der eigenen Shopping-Plattform Google Shopping.

Die bisherigen Analysen zeigen nun erstens, dass die Marktabgrenzung bei Suchmaschinen äußerst schwierig ist: zum einen weil für Suchanfragen kein Entgelt von den Nutzern erhoben wird, sondern Nutzer mit ihren Daten bzw. ihrer Aufmerksamkeit für die platzierten Werbeanzeigen zahlen, sodass typische Instrumente der Marktabgrenzung nicht anwendbar sind, und zum anderen weil Internetsuchen nicht nur über universelle Suchmaschinen erfolgen, sondern auch bei spezialisierten Webseiten. So wird bei Amazon nach Büchern und vielen anderen Produkten gesucht, ebenso bei eBay, bei Wikipedia nach allgemeinen Informationen, in sozialen Netzen nach Personen etc. Das mögliche Substitutionsverhalten der Nutzer ist hier bisher wenig ergründet worden, was eine sachgerechte Marktabgrenzung erschwert.

Zweitens ist auch der Nachweis einer angeblich verzerrten Darstellung von Suchergebnissen schwer zu erbringen, schließlich muss eine Suchmaschine die Treffer sortieren, sonst wäre sie ziemlich nutzlos. Und drittens sind auch die möglichen Abhilfen allesamt nicht ohne Nebenwirkungen. Eine Entflechtung von Suchmaschinen wäre hochgradig innovations- und damit auch nutzunfreundlich. Die Vorgabe einer Suchmaschinenneutralität hört sich zwar gut an, dürfte aber in der Praxis faktisch kaum operationalisierbar sein, da sich Googles Suchalgorithmus fast 1000-mal im Jahr ändert. Wer legt dann fest, was „neutral“ ist, wer soll das überprüfen und für welche Suchanfragen soll das gelten – etwa für alle denkbaren?

Am besten scheinen hier weitere Transparenzvorgaben zu sein, die es den Nutzern erstens noch deutlicher machen, welche Links sog. organische Suchtreffern sind und welche nicht, und zweitens zwischen Google-Inhalten und anderen unterscheiden.⁶

5.2 Doppelpreissysteme

Auch Vertikalvereinbarungen im Internethandel sind aktuell ein intensiv diskutiertes Thema. So ist das weitgehende Verbot von Preisspaltungen bei Herstellerabgabepreisen, welche zwischen Online- und Offline-Vertriebswegen der Händler differenzieren, weitgehend untersagt. Nach den europäischen Leitlinien für vertikale Beschränkungen sind Vereinbarungen zwischen Herstellern und Händlern verboten, nach denen ein Händler für online vertriebene Mengen eines Produktes einen höheren Preis an den Hersteller zahlen muss als für offline vertriebene Einheiten (sog. Doppelpreissystem bzw. Preisspaltung). So dürfen z.B. keine höheren Rabatte für offline vertriebene Mengen gewährt werden. Jegliche preisliche Schlechterstellung hinsichtlich der online vertriebenen Mengen ist prinzipiell unzulässig. Allenfalls in engen Ausnahmefällen kommt eine Einzelfreistellung in Betracht, wenn der Onlinevertrieb für den Hersteller mit deutlich höheren Kosten verbunden ist als Offlineverkäufe. Das Bundeskartellamt hat diese Preisspaltung in jüngerer Zeit in zahlreichen Verfahren gegen deutsche Hersteller untersucht und ein Ende der vertriebswegbezogenen Preisspaltung erreicht.

Die Wettbewerbswirkungen einer Preisspaltung sind jedoch keineswegs so eindeutig, wie es die Leitlinien für vertikale Beschränkungen und die Kartellrechtspraxis erwarten lassen. Vielmehr kann gerade die Preisspaltung den intermodalen Wettbewerb zwischen Online- und Offline-Händlern befördern, wie Dertwinkel-Kalt, Haucap und Wey (2015a) zeigen. Kern dieses Beitrags ist die Einsicht, dass es gerade die Preisspaltung zwischen online und offline vertriebenen Produkten den Herstellern ermöglicht, auch den eigentlich teureren stationären Handel am Leben zu halten. Ist eine Preisspaltung untersagt, kann stationären Händlern aufgrund ihrer höheren Vertriebskosten das Ende drohen, da der stationäre Handel im Wettbewerb mit dem kostengünstigeren Internetvertrieb nicht mehr konkurrenzfähig ist. Verschwinden jedoch mittelfristig die stationären Händler droht eine Marktkonzentration und somit ein Verlust an Wettbewerb zwischen den Vertriebsformen zu Lasten

⁶ Weitere Details finden sich bei Haucap und Kehder (2013).

der Verbraucher. Wie Dertwinkel-Kalt, Haucap und Wey (2015b) in einem weiteren Beitrag zudem zeigen, können starke Internethändler ihre Verhandlungsmacht sogar strategisch dazu nutzen, die stationären Händler vom Markt zu verdrängen, indem sie für alle ungünstige Beschaffungskonditionen aushandeln, die nur noch die marktstarken Internethändler sich leisten können. Ein Verbot der Preisspaltung sichert in diesem Fall nicht den Wettbewerb, sondern – ganz im Gegenteil – würgt ihn sogar künstlich ab – zu Lasten von Herstellern als auch Verbrauchern.

5.3 Meistbegünstigungsklauseln

Neben Preisspaltungen sind Meistbegünstigungsklauseln prominente Beispiele für vertikale Beschränkungen im Online-Handel. Prominente Beispiele sind hier der Apple Ebook Fall sowie in Deutschland das Verfahren gegen HRS. Auch die Wettbewerbswirkungen dieser Fälle sind bei genauer Analyse weniger eindeutig als die Rechtsprechung vermuten lässt. Im Verfahren gegen Apple ging es zum einen um die Einrichtung einer Meistbegünstigungsklauseln, nach der Ebooks über die Apple-Plattformen nicht teurer verkauft werden dürfen als auf der günstigsten anderen Plattform (ein sog. Across Platform Parity Agreement – APPA), zum anderen um die Umstellung von Großhandelssystem auf das Handelsvertretermodell beim Ebook-Vertrieb. Während eine Betrachtung der Ebook-Preise schnell auf Preissteigerungen schließen lässt, ist die Lage weitaus weniger eindeutig, wenn auch die Preise der komplementären Lesegeräte für Ebooks betrachtet werden, welche parallel gesunken sind (vgl. dazu Gaudin und White, 2014).

Auch das HRS-Verfahren des Bundeskartellamts ist nicht unumstritten. Wieder ging es hier um APPA, also hier um die Vereinbarung Hotelzimmer nirgendwo günstiger anzubieten als bei HRS (sog. Bestpreisklausel), und wieder ergeben sich bei der sachlichen Marktabgrenzung auf Plattformmärkten sowie bei den entwickelten Schadenstheorien nicht unerhebliche Schwierigkeiten (vgl. dazu Hamelmann, Haucap und Wey, 2015). Aufgrund der noch wenig klaren Wirkungsweisen von APPA sowie den konzeptionellen Problemen der Marktabgrenzung stellt sich die (durchaus offene) Frage, ob nicht eine behutsamere Vorgehensweise gegenüber den Plattformen ratsamer wäre. So haben z. B. die Wettbewerbsbehörden in Frankreich, Italien und Schweden sog. enge APPA gebilligt. Bei diesen garantieren die Hotels Zimmer auf der eigenen Webseite nicht günstiger anzubieten als auf der betroffenen

Buchungsplattform. Den Hotels bleibt jedoch die Freiheit, auf anderen dritten Plattformen günstigere Angebote zu unterbreiten. Somit kann zumindest das nahe- liegendste Trittbrettfahrerverhalten – nämlich das Suchen und Vergleichen auf der betroffenen Plattform und das Buchen über die Hotelwebseite – wirksam unter- bunden werden, während sich der Wettbewerb zwischen Plattformen ungezügelt entfalten kann.

Stattdessen hat das Bundeskartellamt die Gefahr des Trittbrettfahrerverhaltens rigoros mit der Begründung ausgeschlossen, dass HRS dies nicht durch hinreichende Evidenz habe substantiiert. Hier liegt jedoch ein konzeptionelles Problem: Die Existenz von Trittbrettfahrerverhalten lässt sich kaum belegen, wenn das Problem – z. B. durch die Implementierung von APPA – erfolgreich beseitigt und somit überwunden wurde. Die Zuweisung der Beweislast an das Unternehmen ist dann äquivalent zu einem Per-se-Verbot ohne die Möglichkeit der Berücksichtigung von etwaigen Effizienzen.⁷

6. Weitere Herausforderungen der Digitalisierung

Die Digitalisierung wird auch die Arbeitswelt beeinflussen. Die Arbeitsteilung wird tendenziell noch einfacher, auch über Grenzen hinweg. Führt die Digitalisierung aber auch zu mehr prekären Arbeitsverhältnissen, wie teilweise befürchtet wird?

Zunächst gilt festzuhalten, dass Märkte für gering qualifizierte Arbeitnehmer schon heute durch intensive Konkurrenz gekennzeichnet sind. Viele Arbeitnehmer konkurrieren um relativ wenig Jobs. Insbesondere im Taxigewerbe, bei Putzdiensten, im Hotel- und Gastronomiebereich sind daher die Löhne traditionell schlecht, zugleich blühen dort traditionell Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung. Dies ist keine Folge der Digitalisierung. Allerdings sind – wie schon in der Vergangenheit – die Tätigkeiten gering qualifizierter Arbeitnehmer diejenigen, die am ehesten durch Maschinen ersetzt werden und teilweise auch ins Ausland verlagert werden können. Dieser Trend wird sich auch durch die Digitalisierung fortsetzen. Daher ist Bildung und Weiterbildung ein noch höherer Stellenwert beizumessen als schon bisher.

Zugleich kann die Digitalisierung auf dem Arbeitsmarkt auch dazu führen, dass langfristige Arbeitsbeziehungen weniger bedeutsam werden als bisher, sowohl für

⁷ Für weitere Details siehe Hamelmann, Haucap und Wey (2015).

Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber. Leiharbeit mag als eine besondere Form der Sharing Economy betrachtet werden: das Teilen von Arbeitskräften.

Aktuell gelten kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse und Teilzeitbeschäftigungen in Deutschland weithin als Beschäftigungsverhältnisse zweiter und dritter Klasse. Dies muss jedoch keinesfalls so sein, wenn dies den individuellen Bedürfnissen der Arbeitnehmer entspricht. Die Digitalisierung erleichtert prinzipiell Beschäftigungen dieser Art.

Eine weitere Befürchtung besteht darin, dass die Digitalisierung zu einer stärkeren Umgehung von Gesetzen führt. Unternehmen wie Uber und auch Facebook mögen diese Befürchtung verstärkt haben. Im Allgemeinen sollte die Kontrolle, ob Gesetze eingehalten werden oder nicht, jedoch prinzipiell einfacher werden. Die Online-Plattformen, die in Konkurrenz zu analogen Angeboten stehen, sei es Uber, MyTaxi, Helpling, AirBnB oder andere, wickeln den Zahlungsverkehr bargeldlos ab, was Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung tendenziell erschwert. Auch das EuGH-Urteil gegen Google, welches in Europa ein „Recht auf Vergessen“ etabliert, zeigt, dass die Rechtsdurchsetzung nach wie vor funktioniert, auch gegenüber ausländischen Konzernen.

Allerdings kommen auch Herausforderungen auf die Rechtsdurchsetzung zu. Als z. B. Facebook im Jahr 2014 WhatsApp übernommen hat, waren bei WhatsApp etwa 50 Mitarbeiter beschäftigt, während WhatsApp weltweit rund 450 Millionen Nutzer hatte. Dass sich unter den 50 Mitarbeitern ausgewiesene Experten für deutsches Datenschutzrecht, Verbraucherschutzrecht oder selbst Telekommunikationsrecht befunden haben, dürfte fast ausgeschlossen sein. Dass es dort Experten für schwedisches, niederländisches oder bulgarisches Recht gab, erscheint noch unwahrscheinlicher. Die Tatsache, dass jeder Internetnutzer sich Applikationen weltweit herunterladen kann, erschwert die Rechtsdurchsetzung in der Tat. Gleichwohl dürfte ein etwaiger Versuch, deutsches Datenschutzrecht, Medienrecht oder anderes Recht auf alle Start-ups weltweit ausdehnen zu wollen, zum Scheitern verurteilt sein. Wenn zugleich nicht erwünscht ist, dass Netzbetreiber die Inhalte ihrer Nutzer inspizieren, bleibt nur verstärkt auf die Aufklärung der Nutzer zu setzen. Hierin wird auch für Verbraucherschützer eine wesentliche Aufgabe liegen.

Einige Gedanken auch noch zur Steuervermeidung: Die betriebswirtschaftliche Steueroptimierung ist kein Symptom der Digitalisierung, sondern eine Folge der

Globalisierung. Hier besteht durchaus politischer Handlungsbedarf, etwa was die Verrechnung von Lizenzgebühren angeht. Dies betrifft jedoch Starbucks genauso wie Google – und der Verkauf von Kaffee ist nun kein besonders digitales Phänomen.

Zum Ende soll noch ganz kurz die Frage angerissen werden, ob durch das Internet das Soziale verloren geht und die Menschen immer individualistischer werden. Doch auch hier gibt es Grund zum Optimismus: Natürlich sind Facebook-Freunde etwas Anderes als echte Freunde, aber das weiß auch (fast) jeder. Zugleich zeigt aber der ausgeprägte Wunsch vieler Menschen, sich in sozialen Netzen zu bewegen, auch das Soziale der Menschen. Natürlich findet sich auch „asoziales“ Verhalten im Internet und dies wird in der Regel schneller bemerkt als an anderen Stellen, es ist vielleicht offensichtlicher. Aber gerade im Internet gibt es auch eine große Hilfsbereitschaft: Belege dafür sind Phänomene wie Crowdfunding, Open Source-Produkte, diverse Ratgeber-Communities und vieles mehr, bei denen der Lohn für Hilfsbereitschaft nichts anderes ist als soziale Anerkennung, auch wenn die Menschen dafür kein Ehrenamt haben und in keinem eingetragenen Verein Mitglied sind. Sozial sind sie dennoch. Der Versuch, das Sozialkapital einer Gesellschaft über eingetragene Mitgliedschaften und das Bekleiden von Ehrenämtern messen zu wollen, muss daher im Zeitalter der Digitalisierung fehlschlagen. Das Sozialverhalten der Menschen hat sich stets verändert und es verändert sich weiter. Weniger sozial scheinen mir die Menschen nicht zu werden. Freundeskreise und Interessengemeinschaften sind heute weniger an geographische Begrenzungen gebunden, die geographische Nachbarschaft, das Dorf, das Viertel werden tendenziell weniger wichtig. Aber dies ist nicht gleichzusetzen mit einem Verschwinden, pro-sozialen Verhaltens.

7. Fazit

Zusammenfassend ist eines klar: Die Digitalisierung wird unser Leben in vielen Bereichen – viel mehr als in diesem Beitrag angesprochen werden kann – erheblich verändern. Es bieten sich dadurch erhebliche Chancen für die Individuen und somit auch die Gesellschaft als Ganzes. Wichtig ist aber, nicht starr an Rechtsnormen festzuhalten, sondern diese immer wieder ob ihrer Sinnhaftigkeit zu überprüfen. Dies sollte Teil einer wirklich umfassenden „Digitalen Agenda“ sein.

Literatur

- Benndorf, V. und H.-T. Normann (2014), The Willingness to Sell Personal Data, DICE Discussion Paper No. 143, Düsseldorf.
- Bräuninger, M., J. Haucap, K. Stepping & T. Stühmeier (2012), Cloud Computing als Instrument für effiziente IT-Lösungen: Betriebs- und volkswirtschaftliche Potenziale und Hemmnisse, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 38, S. 172-202.
- Dertwinkel-Kalt, M., J. Haucap & C. Wey (2015a), Procompetitive Dual Pricing, erscheint in: *European Journal of Law and Economics*.
- Dertwinkel-Kalt, M., J. Haucap & C. Wey (2015b), Raising Rivals' Costs through Buyer Power, *Economics Letters* 126, S. 181-184.
- Dewenter, R. (2006), Two-sided Markets, *Medienwirtschaft* 3, S. 57-64.
- Dewenter, R. & J. Haucap (2009), Wettbewerb als Aufgabe und Probleme auf Medienmärkten: Fallstudien aus Sicht der „Theorie zweiseitiger Märkte“, in: D. Wentzel (Hrsg.), *Medienökonomik: Theoretische Grundlagen und ordnungspolitische Gestaltungsalternativen*, Stuttgart, S. 36-73.
- Dewenter, R. & J. Haucap (2013), Ökonomische Auswirkungen der Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseinhalte im Internet (Leistungsschutzrecht für Presseverleger). Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI), DICE Ordnungspolitische Perspektiven 36, Düsseldorf.
- Evans, D.S. & R. Schmalensee (2007), The Industrial Organization of Markets with Two-sided Platforms, *Competition Policy International* 3 (1), S. 151-179.
- Haucap, J. (2015), Ökonomie des Teilens – nachhaltig und innovativ? Die Chancen der Sharing Economy und ihre möglichen Risiken und Nebenwirkungen, *Wirtschaftsdienst* 95, S. 91-95.
- Haucap, J. & U. Heimeshoff (2014), Google, Facebook, Amazon, eBay: Is the Internet Driving Competition or Market Monopolization?, *International Economics and Economic Policy* 11, S. 49-61.
- Haucap, J. & C. Kehder (2013), Suchmaschinen zwischen Wettbewerb und Monopol: Der Fall Google, in: R. Dewenter, J. Haucap & C. Kehder (Hrsg.), *Wettbewerb und Regulierung in Medien, Politik und Märkten: Festschrift für Jörn Kruse zum 65. Geburtstag*, Nomos-Verlag: Baden-Baden, S. 115-154.
- Haucap, J., C. Kehder und I. Loebert (2015), Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft, Gutachten im Auftrag von Prometheus – Das Freiheitsinstitut, Berlin.
- Haucap, J., F. Pavel, R. Aigner, M. Arnold, M. Hottenrott und C. Kehder (2015), Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität: Das Beispiel Uber, DICE Ordnungspolitische Perspektiven Nr. 76, Düsseldorf.
- Haucap, J. & T. Wenzel (2009), Ist eBay unbestreitbar ein nicht-bestreitbares Monopol? Monopolisierungsgefahren bei Online-Marktplätzen, in R. Dewenter & J. Kruse (Hrsg.), *Wettbewerbsprobleme im Internet*, Nomos Verlag: Baden-Baden, S. 7-34.
- Haucap, J. & T. Wenzel (2011), Wettbewerb im Internet: Was ist online anders als offline?, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 60, S. 200-211.

- Manne, G.A. & J.D. Wright (2011), Google and the Limits of Antitrust: The Case against the Antitrust Case against Google, *Harvard Journal of Law and Public Policy* 34 (1), S. 171-244.
- Manne, G.A. & J.D. Wright (2012), If Search Neutrality is the Answer, What's the Question?, *Columbia Business Law Review* 2, S. 151-239.
- Pollock, R (2010), Is Google the Next Microsoft? Competition, Regulation in Internet Search, *Review of Network Economics* 9 (4).
- Peitz, M. (2006), Marktplätze und indirekte Netzwerkeffekte, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 7, S. 317-333.

BISHER ERSCHIENEN

- 77 Haucap, Justus, Ordnungspolitik und Kartellrecht im Zeitalter der Digitalisierung, Oktober 2015.
- 76 Böckers, Veit, Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich und Thorwarth, Susanne, Auswirkungen der Fernbusliberalisierung auf den Schienenpersonenverkehr, August 2015.
Erscheint in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik.
- 75 Baumann, Florian, Freier Warenverkehr und unverfälschter Wettbewerb in der Europäischen Union: Der Beitrag der europäischen Produkthaftung, August 2015.
- 74 Baumann, Florian, Recht und Ökonomie aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften, August 2015.
- 73 Haucap, Justus, Pavel, Ferdinand, Aigner, Rafael, Arnold, Michael, Hottenrott, Moritz und Kehder, Christiane, Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität: Das Beispiel Uber, August 2015.
- 72 Hamelmann, Lisa, Haucap, Justus und Wey, Christian, Die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit von Meistbegünstigungsklauseln auf Buchungsplattformen am Beispiel von HRS, August 2015.
Erschienen in: Zeitschrift für europäisches Wettbewerbsrecht (ZWeR), 13 (2015), S. 245-264.
- 71 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Thorwarth, Susanne und Wey, Christian, Die Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts zur Nachfragemacht im Lebensmittel-einzelhandel - Ein Kommentar aus ökonomischer Perspektive, Februar 2015.
Erschienen in: Wirtschaft und Wettbewerb, 65 (2015), S. 605-618.
- 70 Haucap, Justus, Thomas, Tobias und Wagner, Gert G., Zu wenig Einfluss des ökonomischen Sachverstands? Empirische Befunde zum Einfluss von Ökonomen und anderen Wissenschaftlern auf die Wirtschaftspolitik, Februar 2015.
Erschienen in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 40 (2014), S. 422-436.
- 69 Haucap, Ökonomie des Teilens – nachhaltig und innovativ? Die Chancen der Sharing Economy und ihre möglichen Risiken und Nebenwirkungen, Januar 2015.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 95 (2015), S. 91-95.
- 68 Dewenter, Ralf und Giessing, Leonie, Die Langzeiteffekte der Sportförderung: Auswirkung des Leistungssports auf den beruflichen Erfolg, Januar 2015.
- 67 Haucap, Justus, Thomas, Tobias und Wagner, Gert G., Welchen Einfluss haben Wissenschaftler auf Medien und die Wirtschaftspolitik?, Dezember 2014.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 95 (2015), S. 68-75.
- 66 Haucap, Justus und Normann, Hans-Theo, Jean Tirole – Ökonomie-Nobelpreisträger 2014, Dezember 2014.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 94 (2014), S. 906-911.
- 65 Haucap, Justus, Implikationen der Verhaltensökonomik für die Wettbewerbspolitik, Oktober 2014.
Erschienen in: C. Müller & N. Otter (Hrsg.), Behavioral Economics und Wirtschaftspolitik, Lucius & Lucius: Stuttgart 2014, S. 175-194.
- 64 Bucher, Monika und Neyer, Ulrike, Der Einfluss des (negativen) Einlagesatzes der EZB auf die Kreditvergabe im Euroraum, Mai 2015 (Erste Version Oktober 2014).

- 63 Bataille, Marc und Steinmetz, Alexander, Kommunale Monopole in der Hausmüllentsorgung, August 2014.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 95 (2015), S. 56-62.
- 62 Haucap, Justus und Kehder, Christiane, Stellen Google, Amazon, Facebook & Co. wirklich die marktwirtschaftliche Ordnung zur Disposition?, August 2014.
Erschienen in: ifo Schnelldienst, 67/16 (2014), S. 3-6.
- 61 Coenen, Michael und Jovanovic, Dragan, Minderheitsbeteiligungen in der Zusammenschlusskontrolle: Zeigen schleichende Übernahmen auf eine Schutzlücke?, Juli 2014.
Erschienen in: Wirtschaft und Wettbewerb, 64 (2014), S. 803-813.
- 60 Mahlich, Jörg, Sindern, Jörn und Suppliet, Moritz, Vergleichbarkeit internationaler Arzneimittelpreise: Internationale Preisreferenzierung in Deutschland durch das AMNOG, Mai 2014.
Erschienen in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 16 (2015), S. 164-172.
- 59 Watanabe, Kou, Optimale Rahmenbedingungen in der wirtschaftspolitischen Beratung: Vier Konzepte als institutionelle Ergänzung, Mai 2014.
- 58 Haucap, Justus, Normann, Hans-Theo, Benndorf, Volker und Pagel, Beatrice, Das Rundfunkbeitragsaufkommen nach der Reform des Rundfunkfinanzierungsmodells, Februar 2014.
- 57 Bataille, Marc und Hösel, Ulrike, Energiemarkteffizienz und das Quotenmodell der Monopolkommission, Februar 2014.
Erschienen in: Zeitschrift für neues Energierecht (ZNER), 18 (2014), S. 40-44.
- 56 Haucap, Justus und Thomas, Tobias, Wissenschaftliche Politikberatung: Erreicht der Rat von Ökonomen Politik und Öffentlichkeit?, Januar 2014.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 94 (2014), S. 180-186.
- 55 Haucap, Justus und Pagel, Beatrice, Ausbau der Stromnetze im Rahmen der Energiewende: Effizienter Netzausbau und effiziente Struktur der Netznutzungsentgelte, Januar 2014.
Erschienen in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 39 (2013), S. 235-254.
- 54 Coenen, Michael und Haucap, Justus, Krankenkassen und Leistungserbringer als Wettbewerbsakteure, Januar 2014.
Erschienen in: D. Cassel, K. Jacobs, C. Vauth & J. Zerth (Hrsg.), Solidarische Wettbewerbsordnung, Verlag medhochzwei: Heidelberg 2014, S. 259-282.
- 53 Coenen, Michael und Haucap, Justus, Kommunal- statt Missbrauchsaufsicht: Zur Aufsicht über Trinkwasserentgelte nach der 8. GWB-Novelle, Dezember 2013.
Erschienen in: Wirtschaft und Wettbewerb, 64 (2014), S. 356-363.
- 52 Böckers, Veit, Haucap, Justus und Jovanovic, Dragan, Diskriminierende Gebotsbeschränkungen im deutschen Großhandelsmarkt für Strom: Eine wettbewerbsökonomische Analyse, November 2013.
- 51 Haucap, Justus, Braucht Deutschland einen Kapazitätsmarkt für eine sichere Stromversorgung?, November 2013.
Erschienen in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 62 (2013), S. 257-269.
- 50 Haucap, Justus und Kühling, Jürgen, Systemwettbewerb durch das Herkunftslandprinzip: Ein Beitrag zur Stärkung der Wachstums- und Wettbewerbsfähigkeit in der EU? – Eine ökonomische und rechtliche Analyse, September 2013.
Erschienen in: W. Kaal, M. Schmidt und A. Schwartze (Hrsg.), Recht im ökonomischen Kontext: Festschrift zu Ehren von Christian Kirchner, Mohr Siebeck: Tübingen 2014, S. 799-815.

- 49 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Klein, Gordon J., Rickert, Dennis und Wey, Christian, Die Bestimmung von Nachfragemacht im Lebensmitteleinzelhandel: Theoretische Grundlagen und empirischer Nachweis, September 2013. Erschienen in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 64 (2014), S. 946-957.
- 48 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Klein, Gordon J., Rickert, Dennis und Wey, Christian, Wettbewerbsprobleme im Lebensmitteleinzelhandel, September 2013. Erschienen in: P. Oberender (Hrsg.), *Wettbewerbsprobleme im Lebensmitteleinzelhandel*, Duncker & Humblot: Berlin 2014, S. 11-38.
- 47 Falck, Oliver, Haucap, Justus, Kühling, Jürgen und Mang, Constantin, Alles Regulierung oder was? – Die Bedeutung der Nachfrageseite für eine wachstumsorientierte Telekommunikationspolitik, August 2013. Erschienen in: *ifo Schnelldienst*, 66/15 (2013), S. 42-46.
- 46 Haucap, Justus und Mödl, Michael, Entwickeln sich wirtschaftswissenschaftliche Forschung und Politikberatung auseinander? – Warum engagieren sich nicht mehr ökonomische Spitzenforscher in der Politikberatung?, Juli 2013. Erschienen in: *Wirtschaftsdienst*, 93 (2013), S. 507-511.
- 45 Neyer, Ulrike und Vieten, Thomas, Die neue europäische Bankenaufsicht – eine kritische Würdigung, Juli 2013. Erschienen in: *Credit and Capital Markets* (früher: *Kredit und Kapital*), 47 (2014), S. 341-366.
- 44 Haucap, Justus und Kehder, Christiane, Suchmaschinen zwischen Wettbewerb und Monopol: Der Fall *Google*, Juni 2013. Erschienen in: R. Dewenter, J. Haucap & C. Kehder (Hrsg.), *Wettbewerb und Regulierung in Medien, Politik und Märkten: Festschrift für Jörn Kruse zum 65. Geburtstag*, Nomos-Verlag: Baden-Baden 2013, S. 115-154.
- 43 Dewenter, Ralf und Heimeshoff, Ulrich, Neustrukturierung der öffentlich-rechtlichen Fernsehlandschaft: Theoretische Hintergründe und Reformoptionen, Juni 2013. Erschienen in: R. Dewenter, J. Haucap & C. Kehder (Hrsg.), *Wettbewerb und Regulierung in Medien, Politik und Märkten: Festschrift für Jörn Kruse zum 65. Geburtstag*, Nomos-Verlag: Baden-Baden 2013, S. 225-260.
- 42 Coppik, Jürgen, Wirkungen einer Einführung des Konzeptes der vermeidbaren Kosten auf die Endverbraucher, Juni 2013. Erschienen in: *Netzwirtschaften & Recht*, 11 (2014), S. 20-30.
- 41 Haucap, Justus und Heimeshoff, Ulrich, Vor- und Nachteile alternativer Allokationsmechanismen für das 900- und 1800-MHz-Frequenzspektrum, März 2013. Erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 39 (2013), S. 71-90.
- 40 Haucap, Justus und Mödl, Michael, Zum Verhältnis von Spitzenforschung und Politikberatung. Eine empirische Analyse vor dem Hintergrund des Ökonomenstreits, März 2013. Erschienen in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 14 (2013), S. 346-378.
- 39 Böckers, Veit, Coenen, Michael und Haucap, Justus, Stellungnahme zu: Mit mehr Marktwirtschaft die Energiewende aktiv gestalten - Verantwortung für den Energie- und Industriestandort Nordrhein-Westfalen übernehmen, Februar 2013.
- 38 Herr, Annika (Hrsg.), *Beiträge zum Wettbewerb im Krankenhaus- und Arzneimittelmarkt - Band 2: Arzneimittel*, Januar 2013.
- 37 Herr, Annika (Hrsg.), *Beiträge zum Wettbewerb im Krankenhaus- und Arzneimittelmarkt - Band 1: Krankenhäuser*, Januar 2013.

- 36 Dewenter, Ralf und Haucap, Justus, Ökonomische Auswirkungen der Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseinhalte im Internet (Leistungsschutzrecht für Presseverleger), Januar 2013.

Ältere Ordnungspolitische Perspektiven finden Sie hier:

<https://ideas.repec.org/s/zbw/diceop.html>

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

**Düsseldorfer Institut für
Wettbewerbsökonomie (DICE)**

Universitätsstraße 1_ 40225 Düsseldorf
www.dice.hhu.de