

ANALYSEN UND STANDPUNKTE 2018

PROF. ACHIM WAMBACH, PH.D. // PRÄSIDENT DES ZEW

STANDPUNKTE

Foto: FOTO Borchard



PROF. ACHIM WAMBACH, PH.D.
Präsident des ZEW

ÜBERSICHT

DIGITALISIERUNG

Die Zähmung der Digitalgiganten . . . . .	.06
Wege zur Gigabit-Gesellschaft in Deutschland beschreiten . . . . .	.10
Google sollte „das Richtige“ tun . . . . .	.12
Wer stoppt Mark Zuckerberg? . . . . .	.14

EUROPA

Ein Haushalt für Europas Mehrwert . . . . .	.20
25 Jahre EU-Binnenmarkt – eine ausbaufähige Erfolgsgeschichte . . . . .	.22
Brexit – „No Deal“ ist keine Option . . . . .	.24

MÄRKTE, WETTBEWERB UND MARKTDESIGN

Bessere Gesundheitsversorgung durch mehr Wettbewerb . . . . .	.28
Fairer Fussball-Wettbewerb – auch bei der Medienübertragung . . . . .	.30
Zur Sache in der Energiepolitik . . . . .	.32
Mobiles Internet für alle, aber richtig . . . . .	.34
Rahmenbedingungen für 5G-Auktion richtig setzen . . . . .	.38

BUCHAUSZUG „DIGITALER WOHLSTAND FÜR ALLE“

Begrenzt die Macht im Internet!42
---	-----



DIGITALI SIERUNG

DIGITALISIERUNG

DIE ZÄHMUNG DER DIGITALGIGANTEN

Die internationale Wettbewerbspolitik steht unter Beschuss. Auslöser dafür waren in jüngster Zeit unter anderem mehrere empirische Studien, die einen dramatischen Anstieg von Marktmacht in den USA feststellen. So stieg der Anteil der Wertschöpfung der 100 größten Unternehmen in den USA an der gesamten US-amerikanischen Wertschöpfung von 30 Prozent in den 1990er Jahren auf 46 Prozent im Jahr 2013. Seit den 1980ern ist außerdem ein kontinuierlicher Anstieg der Gewinnmargen der US-Unternehmen von durchschnittlich 20 Prozent auf mittlerweile 60 Prozent zu beobachten. Dieser Anstieg geht mit einer Zunahme der Unternehmenskonzentration in den USA einher.

Als Ursache für die Zunahme an Marktmacht bieten sich zwei Erklärungsansätze an. Zum einen die Form des technischen Fortschritts: Die Entwicklungen der Internetökonomie werden nicht ohne Grund häufig mit dem Schlagwort der „Winner-takes-all“-Technologien beschrieben. So tendieren Plattformmärkte, ein Kennzeichen der digitalen Ökonomie, wegen ihrer Netzwerkeffekte zur Monopolisierung von Märkten. Netzwerkeffekte liegen dann vor, wenn der Wert bei einem Dienst oder Netzwerk zu sein von der Anzahl der Nutzer dieses Dienstes abhängt. Bei sozialen Netzwerken ist das eindeutig: Je mehr Nutzer dort sind, die man selber kennt, umso mehr schätzt man dieses Netzwerk. Und Daten, der Grundstoff der digitalen Wirtschaft, die hauptsächlich im Besitz der dominanten Unternehmen sind, machen es Wettbewerbern schwer, in Märkte einzutreten. Ein gutes Beispiel dafür ist Facebook als weltweit größtes soziales Netzwerk. Wettbewerber gibt es kaum, da ein Wechsel weg von Facebook bedeutet, die dortigen „Freunde“ zu verlieren. Mit dem Kauf des Messenger-Dienstes WhatsApp für mehr als 19 Milliarden US-Dollar im Jahr 2014 hat sich Facebook zudem den Zugriff auf weitere Personendaten gesichert.

Zum anderen wird neben Besonderheiten der Internetökonomie aber auch diskutiert, ob eine zu lasche Wettbewerbsaufsicht mit ursächlich für die Entwicklung hin zu mehr Marktmacht sein könnte. Empirische Evidenz für eine solche Schlussfolgerung fehlt bislang. Aber unumstritten ist, dass der Ruf aus der Politik nach einem härteren Vorgehen der Wettbe-

werbsbehörden bis hin zur Forderung nach einer stärkeren Regulierung von Plattformunternehmen immer häufiger zu hören ist.

Bevor allerdings Konsequenzen aus den Entwicklungen in den USA für Europa abgeleitet werden, lohnt sich zunächst ein Blick auf die Zahlen hier bei uns. Die Monopolkommission ermittelt alle zwei Jahre den Wertschöpfungsanteil der 100 größten Unternehmen in Deutschland. Lag dieser Anteil 1978 noch bei 19 Prozent, sind es mittlerweile nur noch 16 Prozent. Die Situation in unserer mittelstandsgeprägten Wirtschaft ist demnach ganz anders als in den USA. Auch eine Zunahme der Unternehmenskonzentration sowie der Gewinnmargen in Europa lässt sich, zumindest verglichen mit der Situation vor der Finanzkrise, nicht beobachten. Allerdings sind in Deutschland, als einem der wenigen Länder in Europa, die Margen derweil über das Niveau vor der Finanzkrise angestiegen. Wachsamkeit ist hier angebracht.

Zunächst allerdings gilt die Aufmerksamkeit der Behörden den großen Digitalkonzernen, die immer mächtiger werden. Marktmacht zu haben, ist allerdings nicht verboten. Diese zu missbrauchen, hingegen schon. Der Gesetzgeber sowie die Wettbewerbsbehörden sind seit einiger Zeit dabei, die Missbrauchsaufsicht zu verbessern und sie auch vermehrt einzusetzen.

So wurde in der 9. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen 2017 unter anderem klargestellt, dass Märkte auch dann gegeben sein können, wenn an ihnen keine monetären Preise bezahlt werden. Dieser Zusatz war notwendig geworden, da die Dienste bei Google oder Facebook für den Nutzer weitestgehend kostenlos sind und die Rechtsprechung die Annahme eines Marktes in derartigen Fällen in der Vergangenheit verneint hatte. Aber ohne einen Markt könnte es auch keine Marktmacht geben. Zudem wurden für die wettbewerbliche Bewertung die besonderen Eigenschaften von Plattformmärkten mit Netzwerkeffekten und der Zugang zu Datensätzen mit ins Gesetz aufgenommen.

Die Wettbewerbsbehörden nutzen inzwischen den rechtlichen Spielraum, um gegen Marktmachtmissbrauch vorzugehen. So hat die Europäische Kommission Google im vergangenen Jahr mit einer Rekordstrafe in Höhe von 2,4 Milliarden Euro belegt. Grund ist, dass Google seine marktbeherrschende Stellung auf dem Markt der Internetsuche missbräuchlich genutzt haben soll, indem das Unternehmen seinen Preisvergleichsdienst Google Shopping bei den Suchergebnissen besser platziert hat als ver-

gleichbare Dienste der Konkurrenz. Weitere Verfahren gegen Google laufen. Auch Facebook steht im Visier der Wettbewerbshüter. Das Bundeskartellamt wirft dem sozialen Netzwerk die missbräuchliche Nutzung seiner Marktstellung vor, da es Nutzerdaten aus Drittquellen sammelt und mit dem Facebook-Konto zusammenführt.

In diesen technologisch dynamischen Märkten ist die Missbrauchsaufsicht grundsätzlich das richtige Instrument. Bei einer Verfestigung der Dominanz der Digitalkonzerne sollten aber auch gezielt Regulierungsinstrumente zum Zuge kommen. Gut geeignet sind dabei gerade solche Maßnahmen, die nicht nur die Konsumenten gegen Ausbeutung sichern, sondern die auch dazu beitragen, den Wettbewerb anzukurbeln.

Datenportabilität ist eine solche Maßnahme. Die Europäische Datenschutzgrundverordnung, die im Mai dieses Jahres in Kraft treten wird, enthält das Recht auf Datenübertragbarkeit. Nutzer einer Plattform können künftig verlangen, dass diese ihnen ihre Daten zur Verfügung stellt. Die Erwartung ist, dass die Möglichkeit, Daten von einem Anbieter zu einem konkurrierenden Anbieter mitnehmen zu können, auch zu einer Erhöhung des Wettbewerbsdrucks beitragen wird. Sinnvoll kann auch sein, Plattformen ähnlich wie Börsen Transparenzvorgaben zu unterwerfen. Nutzer wissen dann besser, worauf sie sich einlassen, und können konkurrierende Dienste einfacher vergleichen. Ganz neu ist diese Idee nicht, sie wurde speziell bei Crowd Funding-Plattformen schon früher diskutiert.

Regulierung kann darüber hinaus zur Sicherung von Standards beitragen, die der europäische oder nationale Gesetzgeber bewahren will. Mindestanforderungen an Fahrzeuge und Fahrer sowie Vorgaben im Hinblick auf den Versicherungsschutz können Verbraucher bei der Inanspruchnahme digitaler Mobilitätsdienste schützen. Eine Preis- und Zugangsregulierung, wie sie auf den nationalen Taximärkten noch vielfach vorzufinden ist, ist hingegen nicht mehr notwendig.

Es muss aber nicht immer eine gesetzliche Regelung sein, um Plattformen dazu zu bewegen, gewünschte Eigenschaften hervorzubringen. In einigen Kantonen der Schweiz, sowie in weiteren europäischen Städten, gibt es Vereinbarungen zwischen dem Wohnungsvermittler Airbnb und den Kommunen zur Erhebung von Tourismussteuern oder Kurtaxen. Manchmal ist eben Zusammenarbeit das beste Instrument der Wahl.





Foto: Anna Logue Fotografie

DIGITALISIERUNG

WEGE ZUR GIGABIT-GESELLSCHAFT IN DEUTSCHLAND BESCHREITEN

Die Mahnung des EU-Rechnungshofs, dass Deutschland mit seiner bisherigen auf Kupferkabel basierten Ausbaustrategie den Anschluss beim schnellen Internetausbau zu verlieren drohe, ist alarmierend. Schon das Breitband-Ziel, jedem Haushalt mindestens eine Internetgeschwindigkeit von 50 Megabit pro Sekunde (Mbit/s) bis 2018 zu ermöglichen, konnte die alte Bundesregierung nicht einhalten. Da scheint die Realisierung des neuen Versprechens, bis 2025 den flächendeckenden Ausbau mit Gigabit-Netzen, also Geschwindigkeiten von 1.000 Mbit/s, zu erreichen, in weiter Ferne. Derzeit liegt Deutschland beim Anteil der Haushalte mit Glasfaseranschluss auf dem fünftletzten Platz in Europa. Dabei gibt es Wege zur Gigabit-Gesellschaft.

Es ist eine Binsenwahrheit, aber es lohnt sich, daran zu erinnern, dass der Großteil der Investitionen beim Breitbandausbau, die auf 45 bis 69 Milliarden Euro geschätzt werden, von privaten Anbietern ohne öffentliche Förderung getätigt werden wird. Anstatt also immer weitere Wettläufe um die höchsten Fördersummen zu veranstalten, sollte vielmehr Energie darauf verwendet werden, die regulatorischen Voraussetzungen für diesen privaten Ausbau zu schaffen. Hierfür würde eine flexible Regulierung von Glasfaseranschlüssen – damit mit den neuen Anschlüssen auch Geld verdient werden kann – ebenso helfen, wie eine wohlwollende kartellrechtliche Beurteilung von gemeinsamen Investitionsvorhaben, die es ermöglichen, Kosten und Risiken sowie die Potenziale des Ausbaus zu teilen. Das geplante Kooperationsvorhaben der Deutschen Telekom mit der EWE beim Glasfaserausbau hat diesbezüglich Signalcharakter.

Im Markt gibt es weitere Bewegungen. Die geplante Fusion von Vodafone und Unitymedia ist wettbewerblich nicht völlig unproblematisch. Deshalb gilt es zunächst das Fusionskontrollverfahren abzuwarten. Aus Telekommunikationssicht würde die Fusion allerdings einen wichtigen Wettbewerber der Telekom stärken, sodass die Anreize der Deutschen Telekom und anderer Netzbetreiber, in Glasfaser zu investieren, zunehmen dürften. So hat die Telekom im Mai auch angekündigt, dass der Konzern ab 2021 jährlich zwei Millionen Haushalte direkt an ein Glasfasernetz anschließen will. Allerdings nur, falls der „richtige Rahmen“ gesetzt wird.

Schließlich bildet der Mobilfunk neben den Kabelnetzen und den Glasfaserkabeln den dritten Kanal, über den gigabitfähige Leistungen bereitgestellt werden können. Die Frequenzen für den nächsten Mobilfunkstandard der fünften Generation (5G) sollen voraussichtlich Anfang 2019 versteigert werden. Bei aller Marktdynamik wird es dennoch immer Regionen geben, in denen sich der eigenwirtschaftliche Ausbau nicht lohnt – die sogenannten weißen Flecken. Im Mobilfunk lässt sich dieses Problem durch Auflagen bei der Frequenzvergabe beheben.

Um kostspielige Dopplungen bei der Infrastruktur zu verhindern, sollte das Auktionsdesign so gewählt werden, dass die Auflagen bei den weißen Flecken nur für einen Netzbetreiber gelten.

Darüber hinaus bedarf es der Ausbauförderung von Gigabit-Netzen mit öffentlichen Mitteln. Im Koalitionsvertrag ist eine Fördersumme auf Bundesebene von zehn bis zwölf Milliarden Euro avisiert. Um die Förderung da einzusetzen, wo sie am meisten gebraucht wird, wäre es sinnvoll, die bestehende angebotsorientierte Förderung durch nachfrageorientierte Instrumente zu ergänzen. So könnten etwa zeitlich befristete Gutscheine, sogenannte Gigabit-Voucher, an kleine und mittlere Unternehmen sowie sozioökonomisch wichtige Einrichtungen ausgegeben werden. Dann würde da gebaut werden, wo die Nachfrage – gestärkt durch die Gutscheine – am höchsten ist.

Im ZEW-Monitoring-Bericht Wirtschaft DIGITAL 2018 ist, wie auch in den vergangenen Jahren, die Sicherstellung des Breitbandausbaus die von den Unternehmen am meisten genannte Anforderung an die Politik. Die Erkenntnis ist nicht neu. Debattiert und geplant wurde hinlänglich. Jetzt muss umgesetzt werden.



DIGITALISIERUNG

GOOGLE SOLLTE
„DAS RICHTIGE“ TUN

Alphabet, der Mutterkonzern von Google, ist ein beeindruckendes Unternehmen. Mit einer Marktkapitalisierung von aktuell um die 837 Milliarden US-Dollar zählt es zu den drei wertvollsten Firmen weltweit. Außer Amazon an der Spitze gibt kein anderes Unternehmen so viel Geld wie Alphabet für Forschung und Entwicklung (FuE) aus: Im Jahr 2017 waren es 14 Milliarden US-Dollar. Zum Vergleich: Die FuE-Aufwendungen von Volkswagen im selben Jahr betragen zwölf Milliarden US-Dollar. Und während bis vor zehn Jahren die besten Absolventen/-innen der Eliteuniversitäten die Wall Street als Arbeitgeber suchten, machen sie sich jetzt auf den Weg ins Silicon Valley – mit Google als erster Adresse. Die Verbraucher/innen profitieren ihrerseits davon, dass Google mit seinen Produkten die Suche im Internet revolutioniert und mit Android ein weit verbreitetes, leistungsstarkes Ökosystem für Mobilanwendungen geschaffen hat.

Jetzt hat die Europäische Kommission Google ein weiteres Mal wegen missbräuchlichen Verhaltens mit einer milliardenschweren Geldbuße belegt. Im vergangenen Jahr musste Google rund 2,4 Milliarden Euro zahlen, weil es die Suchergebnisse seines Preisvergleichsdienstes Google Shopping besser platziert haben soll als diejenigen der Konkurrenz. Google klagt gegen die Entscheidung. Diesmal betrifft es das mobile Ökosystem.

Die EU-Kommission sieht einen Marktmissbrauch darin, dass Google im Umgang mit den Lizenznehmern des Smartphone-Betriebssystems Android die Installation wichtiger Apps wie Google Play, Google Maps oder YouTube davon abhängig macht, dass die Lizenznehmer auch die Google-Suche und den Browser Google Chrome vorinstallieren. Android kann zwar ebenso ohne Auflagen genutzt werden, aber dann muss man auf alle in der Lizenzvereinbarung genannten Google-Produkte verzichten. Amazon hatte Letzteres zeitweise mit seinem Fire Phone probiert und ist damit am Markt gescheitert.

Während die Geldbußen die Schlagzeilen beherrschen, ist es aus Wettbewerbssicht relevanter, welche Maßnahmen nun ergriffen werden, um diese Verstöße abzustellen. Wenn der Vorwurf der EU-Kommission zutreffen sollte, könnte es für Google notwendig werden, Smartphone-Herstellern zu gestatten, einzelne wichtige Apps wie Google Play oder YouTube auf dem Smartphone zu installieren, ohne das gesamte Paket nutzen zu müssen. Zudem könnten Kunden/-innen gefragt werden, welche von mehreren verschiedenen Apps sie bevorzugen.

Diese Wahlfreiheit musste 2009 auch Microsoft akzeptieren, als es den hauseigenen Browser Internet Explorer missbräuchlich mit dem Windows-Betriebssystem verknüpft hatte. In einem weiteren Schritt wäre daran zu denken, Google dazu zu bringen, seine Apps nicht nur über den Google Play Store zu vertreiben, sondern auch anderen App-Stores die Möglichkeit zu geben, diese anzubieten.

Google war lange für sein Motto „Don't be evil“ bekannt. Das Motto des neuen Mutterkonzerns ist: „Do the right thing“. Beide lassen sich nur schwerlich mit einer mehrfachen Strafe wegen missbräuchlichen Verhaltens in Einklang bringen. Wettbewerber, und im Endeffekt Kunden/-innen, sind geschädigt worden. Es wäre dem Konzern zu empfehlen, statt nun erneut nur in Verteidigungsmodus zu gehen, sich aktiv in die Diskussion einzubringen, wie die Regeln des fairen Umgangs im digitalen Zeitalter auszusehen haben, und das eigene Verhalten konsequent daran anzupassen.



DIGITALISIERUNG

WER STOPPT MARK ZUCKERBERG?

Zusammen mit Hans Christian Müller

Was war das im Frühjahr für eine Aufregung um Facebook – als bekannt wurde, dass die Datenfirma Cambridge Analytica Nutzerinformationen zu Wahlkampfzwecken eingesetzt hatte. Parlamentarier in Washington und Brüssel zitierten Konzernchef Mark Zuckerberg herbei. In Kommentarspalten der Medien und in Sozialen Netzwerken kursierten Aufrufe, alle Facebook-Nutzerkonten zu löschen. Der US-Konzern schien sich in der schwersten Krise seiner kurzen Geschichte zu befinden.

Heute wissen wir: Der Skandal hat Facebook kaum geschadet. Der Aktienkurs sackte zwar etwas ab, befindet sich aber noch immer auf hohem Niveau. Im September loggten sich weltweit so viele Menschen in das Soziale Netzwerk ein wie nie zuvor. Die Werbeeinnahmen stiegen auf neue Höchststände. Und Facebook hat weiterhin eine Gewinnmarge von mehr als einem Drittel. Es scheint, als sei der Datenleck-Skandal Nutzern wie Werbekunden egal.

Doch tatsächlich hat die „Treue“ der Kundschaft einen ganz anderen Grund: Facebook ist ziemlich alternativlos. Fast nur hier können sich die Menschen als Freunde digital ansteuern und vernetzen, Neuigkeiten, Meinungen, Fotos tauschen und teilen. Fast nur hier können Firmen eine große, junge und konsumaffine Zielgruppe zielgenau und treffsicher mit Reklamebotschaften erreichen. Facebook erfüllt damit ein wichtiges Kriterium marktmächtiger Unternehmen: Selbst, wenn sich die Bedingungen für Kunden verschlechtern, ändert das wenig an seinem wirtschaftlichen Erfolg.

Facebook hat Macht, viel Macht. Monopolartige Macht. Wie auch Alphabet und Amazon, Microsoft und Apple. Alle fünf Digitalkonzerne dominieren Märkte. Die meisten Nutzer in der westlichen Welt stöbern über die Suchmaschine der Alphabet-Tochter Google im Internet; Schätzungen zufolge, schöpft der Konzern gemeinsam mit Facebook die Hälfte aller digitalen Werbeumsätze weltweit ab. In Deutschland geht inzwischen fast jeder zweite Euro, der im Onlinehandel umgeschlagen wird, bei Amazon über die digitale Ladentheke. Die Software von Microsoft ist auf praktisch jedem Rechner der Welt installiert. Und Apple hat als dominanter Tech-Konzern Barreserven von mehr als 200 Milliarden Dollar aufgehäuft. Die

Konzerne gehören zu den sechs wertvollsten Unternehmen der Welt. Ihre Aktionäre rechnen also damit, dass sie auch in Zukunft beste Geschäfte machen werden – vor allem, weil sie Konkurrenz kaum fürchten müssen. Ökonomen werden spätestens an dieser Stelle misstrauisch: Wenn ein Unternehmen den Wettbewerb nicht mehr fürchten muss, kann das, was gut für eine Firma ist, nicht mehr gut sein für die Volkswirtschaft, für die Gesellschaft als Ganzes. Weil marktbeherrschende Firmen Preise und Bedingungen diktieren können. Weil Innovationen stocken, wenn das Interesse an der Weiterentwicklung etablierter Produkte gering ist. Weil sich andere, bessere Ideen und Geschäftsmodelle nicht mehr entwickeln, geschweige denn durchsetzen können.

Um die Marktwirtschaft als Ideenwettbewerb zu schützen, setzte Deutschlands Wirtschaftsminister Ludwig Erhard vor 60 Jahren sein Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen durch. Nur wenn das Konkurrenzprinzip intakt ist, so Erhard, kann es „Wohlstand für alle“ geben.

Es ist kein Zufall, dass ausgerechnet digitale Märkte einen Zug ins Monopolistische entwickeln: Plattformen wie Facebook sind umso nützlicher, je mehr Menschen sich dort tummeln. Anders als ein zweitgrößter Autohersteller, der als Premium-, SUV- oder Offroad-Anbieter Nischen und Zielgruppen findet, ist es für ein zweitgrößtes Soziales Netzwerk kaum möglich, sich am Markt zu etablieren und dort zu bestehen: Wer wechselt einen Marktplatz, auf dem er keine Freunde mehr antrifft? Bei Google und Amazon verhält sich die Sache ähnlich: Eine Suchmaschine wirft umso brauchbarere Ergebnisse aus, auf je mehr Suchanfragen sie in ihrem Archiv zurückgreifen kann. Und wer als Kunde über Amazon so gut wie alles kaufen kann, braucht kein anderes Portal mehr aufzusuchen.

Gerade weil die Marktführer von diesen Plattformeffekten profitieren, dürfen sie Kunden keine Nutzungsbedingungen aufzwingen, die diesen widerstreben – so will es das Wettbewerbsrecht. Schon unter Erhard war es nicht verboten, Monopolist zu sein oder anzustreben, es zu werden. Entscheidend ist, ob ein Marktbeherrscher seine Kraft missbräuchlich einsetzt. Deshalb muss der Staat, müssen supranationale Institutionen verhindern, dass die Weltkonzerne mit den Steuersystemen einzelner Staaten zu ihren Gunsten jonglieren. Oder sich potenzielle Konkurrenten einfach einverleiben. Seit 2010 haben die großen fünf US-Konzerne rund 400 Firmen geschluckt. Facebook etwa kaufte das Fotonetzwerk Instagram und den Messengerdienst Whatsapp vom Markt weg. Und die Wettbewerbshüter? Ließen dies zu.

Sicher, inzwischen sind die Behörden bissiger geworden. Alphabet bekam Ärger mit Brüssel, weil Google-Produkte im Smartphone-System Android vorinstalliert waren. Apple musste findig eingespartes Steuergeld zurückzahlen. Und das Bonner Kartellamt wacht über Facebooks Neigung, Nutzerdaten aus allen möglichen Quellen zu verwerten. Trotzdem hinkt das analoge Wettbewerbsrecht den ökonomischen Mechanismen der digitalen Welt noch hinterher. Was es daher braucht, ist eine gründliche Reform. So dauert es bei Missbrauchsverfahren oft viele Jahre, bis Strafen und Verbote ausgesprochen werden. In der Zwischenzeit kann der Wettbewerb verschwunden sein. Das gilt es zu verhindern – durch mehr Tempo und auch durch vorläufige Verbote.

Eine Besonderheit der Internetriesen ist ihr Zwitterdasein als Plattformbetreiber und Produktanbieter. Amazon etwa ist einerseits Händler, andererseits Marktbesitzer – Tausende kleine Onlinehändler bieten ihre Waren hier an. Dadurch entstehen Abhängigkeiten, die sich leicht ausnutzen lassen: Das Unternehmen steigt an Staates statt zu einer Ordnungsmacht auf. Ob es dabei fair bleibt, müssen Behörden künftig kritischer in den Blick nehmen.

Das Gleiche gilt für Übernahmen. In der analogen Welt wird eine Firma nicht unbedingt mächtiger, wenn sie sich in neue Geschäftsfelder einkauft. Im Internet hingegen ist das meistens der Fall. Zum einen können Digitalkonzerne Angebote bündeln, so wie Amazon mit seinem Premiumabo Prime, das seinen Kunden das Streamen von Filmen und Musik erlaubt und kostenfreie Paketsendungen bietet. Und zum anderen können die Konzerne ihre Vormachtstellung in einem Segment nutzen, um in einem anderen Segment zu reüssieren. Apples Musikdienst etwa hat wohl auch deshalb so viele Kunden, weil der Weg vom Apple-Handy zum Apple-Musikabo kurz ist.

Auch die Datenbestände der Unternehmen sollten eine größere Rolle spielen bei der Fusionsprüfung: Schließlich lassen sich desto mehr werbewirksame Erkenntnisse erzielen, je mehr Datensätze man miteinander kreuzt.

Wenn sich die Vermachtung der Internetmärkte fortsetzt, sollte der Gesetzgeber auch überlegen, einzelne Bereiche der Plattformökonomie direkt zu regulieren. Dann würden Fehlentwicklungen nicht mehr nachträglich korrigiert und geahndet, sondern im Vorhinein verhindert. Denkbar wäre es etwa, Provisionen für Handelsplattformen und Appstores zu deckeln.

Als letzte Option – und disziplinierende Drohung – sollte es auch möglich sein, Konzerne zu zerschlagen. Sicher: Man kann all dem entgegen, Monopole seien nicht für die Ewigkeit gemacht und Neues setze sich schon von außen durch, das lehre die Geschichte. Gerade im Internet kann das heute Hippe und Gehypte schon morgen wieder weg vom Fenster sein. Doch es ist durchaus wahrscheinlich, dass sich die Vormachtstellungen verfestigen. Dass die Geld- und Marktmacht der Konzerne so groß ist, dass sie sich auch in Zukunft kleine Konkurrenten erfolgreich vom Leib halten. Und mehr noch: Dass sie sich in hohem Tempo zu Konglomeraten entwickeln, die in andere Märkte einsteigen, um deren Spielregeln zu bestimmen: Autonomes Fahren, Künstliche Intelligenz, Cloud-Computing.

Es spricht viel dafür, dass wir heute die Weichen dafür stellen müssen, wie das Internet morgen verfasst sein wird. Die Zeit drängt. Das deutsche und europäische Wettbewerbsrecht gehört modernisiert. Reaktionszeiten müssen schneller werden, die Besonderheiten der Plattform- und Datenökonomie müssen Einzug halten im Wettbewerbsrecht. Nur dann können wir die digitale Wirtschaft in die richtigen Bahnen lenken und den Wohlstand für alle mehren.

Das Internet lebt von seinem wirtschaftlichen Pioniergeist. Es wäre schade, wenn wir wegen zementierter Machtverhältnisse auf ihn verzichten müssten.





EUROPA

EUROPA

EIN HAUSHALT FÜR EUROPAS MEHRWERT

Neben den Verhandlungen zum Brexit wird dieses Thema die Gemüter in Brüssel und in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in diesem Jahr besonders bewegen: Bis Ende Mai will EU-Haushaltskommissar Günther Oettinger einen Vorschlag für den zukünftigen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) vorlegen. Der MFR wird Volumen und Ausgabe-schwerpunkte des EU-Haushalts für sieben Jahre fixieren. Möglichst noch vor der Europawahl 2019 soll der MFR verabschiedet werden. Im MFR wird sich zeigen, wo die EU ihre Schwerpunkte in den Jahren nach 2020 setzen will.

Sind Budgetverhandlungen grundsätzlich herausfordernd, um die verschiedenen Interessen und Wünsche bei knappen Finanzmitteln in Einklang zu bringen, finden die aktuellen Budgetverhandlungen unter erschwerten Bedingungen statt. Die Lücke, die der Ausstieg von Großbritannien hinterlässt – immerhin der viertgrößte Beitragszahler in den EU-Haushalt nach Deutschland, Frankreich und Italien – beträgt etwa 13 Milliarden Euro pro Jahr. Bei einem EU-Haushalt von zirka 135 Milliarden Euro im Jahr 2017 sind das immerhin rund zehn Prozent. Natürlich fallen nach dem Austritt Großbritanniens aus der EU auch die Zahlungen an das Vereinigte Königreich, in Höhe von etwa sieben Milliarden Euro, weg. Aber Ideen und Wünsche für neue Ausgabenposten gibt es zu genüge: mehr Geld für Verteidigung, Grenzschutz oder Investitionen.

Mit seiner Forderung, dass jeder künftige Ausgabenposten einen „europäischen Mehrwert“ liefern muss, hat Haushaltskommissar Günther Oettinger einen wichtigen Impuls für die Verhandlungen gegeben, der bei richtiger Umsetzung einen Kompass für die anstehenden Entscheidungen liefern kann. Denn der Begriff lenkt den Fokus auf echte Gemeinschaftsaufgaben. Am ZEW haben wir uns in einer Studie in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung daran gemacht, diesen europäischen Mehrwert zu definieren. Ein Grund dafür, Aufgaben von der nationalen auf die europäische Ebene zu verlagern, ist demnach das Vorliegen von Skalenerträgen, wie es etwa bei Rüstungsaufträgen denkbar wäre.

Die Neuentwicklung eines Militärhubschraubers lohnt sich eher, wenn die Entwicklungskosten in Europa nur einmal anfallen, als wenn jedes Land einen eigenen Hubschrauber entwickelt. Ein zweiter wichtiger Grund sind grenzübergreifende öffentliche Güter, wie sie etwa bei der gemeinsamen Sicherung der EU-Außengrenzen vorliegen. Hier kommt der Vorteil allen Ländern zugute, während der Aufwand zunächst nur bei den Ländern mit EU-Außengrenze anfällt. Aufgaben, die nicht diesen Kriterien genügen, sollten, wie es der Grundsatz der Subsidiarität in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union darlegt, in nationaler Hoheit bleiben.

Eine konsequente Ausrichtung der Ausgabenposten nach dem Kriterium des europäischen Mehrwerts würde dazu beitragen, die Legitimität der EU zu stärken. Wenn mit diesem Konzept allerdings ernst gemacht wird, wird es schwer werden zu begründen, warum so viele Mittel – knapp 40 Prozent des Haushalts – immer noch in die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) fließen. Skalenerträge oder ein grenzübergreifender Öffentlicher-Gut-Charakter sind mit Blick auf die GAP nicht in Sicht.

Der Haushaltskommissar hat vorgeschlagen, den Beitrag der Länder, der derzeit bei rund einem Prozent des jeweiligen Bruttoinlandprodukts liegt, um zehn bis 20 Prozent zu erhöhen. Ziel ist mindestens 16 Milliarden mehr pro Jahr zur Verfügung zu haben. In den Sondierungsverhandlungen zur Großen Koalition haben sich die Unionsparteien und die SPD prinzipiell darauf verständigt, den deutschen Beitrag zum EU-Haushalt zu erhöhen. Eine Steigerung des Beitrags mag unvermeidbar sein, diese rasche Einwilligung vermindert aber die Anreize, fragwürdige Positionen im Haushalt zurück zu drängen. Und ohne einen Einstieg in ein Auslaufen der EU-Agrarförderung wird es schwer werden, einen Haushalt vorzulegen, der einen klaren Fokus auf einen „europäischen Mehrwert“ aufweist.



EUROPA

25 JAHRE EU-BINNENMARKT – EINE AUSBAUFÄHIGE ERFOLGSGESCHICHTE

Der Europäische Binnenmarkt kann seit dem offiziellen Start im Januar 1993 nach 25 Jahren als Erfolgsgeschichte bezeichnet werden. Er bietet Marktzugang zu mehr als 500 Millionen Menschen und machte im vergangenen Jahr 16,5 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts aus. Damit ist der Binnenmarkt der Europäischen Union der größte gemeinsame Wirtschaftsraum der Welt. Allerdings besteht noch Ausbaupotenzial.

Das Fundament des EU-Binnenmarktes sind die vier Grundfreiheiten: Freier Warenverkehr, Dienstleistungsfreiheit, Personenfreizügigkeit sowie freier Kapital- und Zahlungsverkehr. Mit dem Abbau von Handelsschranken konnte das Handelsvolumen in der EU über die Jahre auf nun knapp 3.000 Milliarden Euro gesteigert werden. Die vertiefte wirtschaftliche Integration hat zu Wirtschafts- und Arbeitsplatzwachstum in der EU beigetragen. Schätzungen der EU-Kommission zufolge trug der Binnenmarkt zwischen 1992 und 2006 zu einem Anstieg des BIP von 2,2 Prozent und der Schaffung von 2,75 Millionen Arbeitsplätzen bei.

Der Brexit stellt eine Zäsur für Europa dar und eine Schwächung des Binnenmarktes. Es ist aber davon auszugehen, dass die britische Wirtschaft eng mit der europäischen verbunden bleiben wird und ähnlich wie Island, Norwegen und Liechtenstein über den Europäischen Wirtschaftsraum oder die Schweiz über die Europäische Freihandelszone am EU-Binnenmarkt partizipieren wird. Neben direkten ökonomischen Gewinnen ergeben sich aus dem Binnenmarkt auch institutionelle Vorteile. Eine Folge ist die gemeinsame EU-Handelspolitik. Müssten EU-Länder einzeln mit Drittstaaten über Handelsfragen verhandeln, wären sie angesichts ihrer wirtschaftlichen Größe im Vergleich zu den großen Wirtschaftsblöcken USA und China in einer schwächeren Position. So konnte die EU etwa beim Handelsabkommen CETA mit Kanada hohen Verbraucherschutz und Umweltstandards sowie gute Marktbedingungen für Unternehmen aushandeln.

Ein weiterer institutioneller Vorteil ist die gemeinsame Wettbewerbspolitik. Sie soll einheitliche Rahmenbedingungen im Binnenmarkt garantieren und Wettbewerbsverzerrungen unterbinden. In vielen Fällen ist die EU-Kommission für die Kartellverfolgung, Missbrauchsaufsicht und Fusions-

kontrolle anstelle der nationalen Behörden zuständig. Außerdem verantwortet die EU-Kommission die staatliche Beihilfekontrolle, die ungleiche Marktbedingungen aufgrund von staatlichen Beihilfen unterbinden soll. Die gemeinsame Wettbewerbspolitik hilft auch bei der Durchsetzung von Wettbewerbsregeln bei außereuropäischen Unternehmen. Ein Paradebeispiel ist das Verfahren der EU-Kommission gegen Google, das mit einer Rekord-Kartellstrafe von 2,4 Milliarden Euro abgeschlossen wurde. Hätte jedes EU-Land einzeln gegen Google vorgehen müssen, wäre der Fall vermutlich anders ausgegangen.

Hinzu kommt die gemeinsame Währung als wesentliches Element des Binnenmarktes. Neben der Vermeidung von Wechselkursrisiken verhindert der Euro innereuropäische Währungskriege, die die Akzeptanz des Binnenmarktes gefährden würden. Aber es besteht weiterhin Handlungsbedarf, unter anderem um eine stärkere wirtschaftliche Konvergenz angesichts immer noch großer Unterschiede zwischen den EU-Staaten wie etwa beim BIP pro Kopf zu befördern.

Die EU-Kommission schätzt, dass der Abbau von Handelsschranken mit der Vervollständigung des digitalen Binnenmarktes jährlich bis zu 415 Milliarden Euro zum BIP beitragen kann. Auch beim grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel gibt es noch Hürden und die Finanzmarktintegration ist unvollständig. Zudem ist eine stärkere Integration im EU-Energiebinnenmarkt erforderlich, um mehr Effizienz in der Energieversorgung und bei der Erreichung der Klimaziele zu erwirken. Trotz nach wie vor bestehender Herausforderungen ist der EU-Binnenmarkt eine Erfolgsgeschichte und ein Pfund, mit dem Europa in der Welt wuchern kann. Wenn es ihn nicht schon seit 25 Jahren gäbe, müsste man ihn erfinden.



EUROPA

BREXIT – „NO DEAL“ IST KEINE OPTION

Noch in diesem Spätjahr sollen die Details zum Brexit zwischen der Europäischen Union und Großbritannien ausgehandelt sein. Nur sieht es derzeit nicht unbedingt nach einer Einigung aus. Klarheit über die Details zu schaffen ist dringend erforderlich – die in Großbritannien lebenden Europäer, die in Europa lebenden Briten sowie die Unternehmen auf beiden Seiten des Kanals warten schon länger darauf.

Studien zeigen das wirtschaftliche Gefährdungspotenzial eines stärker reglementierten Handels zwischen Großbritannien und Europa. Für Großbritannien prognostizieren verschiedene Studien bei Szenarien vom weichen bis zum harten Brexit wirtschaftliche Einbußen in Form einer Reduktion des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von zirka 0,6 bis 7,5 Prozent bis 2030. Für Deutschland wird eine Reduktion des BIP von nur rund 0,1 bis 0,3 Prozent erwartet. Die doch relativ kleine Zahl überrascht nicht, da Großbritannien zwar der fünftgrößte Handelspartner Deutschlands ist, aber 2017 nur rund 6,6 Prozent der Exporte auf die Insel gingen. Die möglichen Verwerfungen in Nordirland sowie die menschlichen Schicksale bleiben in diesen quantitativen Studien unberücksichtigt.

Aus der Verhandlungsperspektive scheinen die EU-Staaten alles richtig gemacht zu haben. Sie haben die Verhandlung an die EU-Kommission delegiert, die wiederum Michel Barnier als EU-Chefunterhändler mit einem klaren Auftrag eingesetzt hat. Die Reihung der Themen der Verhandlungen – zuerst das Austrittsabkommen, dann die Vereinbarung über die zukünftige Zusammenarbeit – entspricht der Regel, dass zunächst das verhandelt werden soll, was einem selbst wichtig ist, dann das, was dem anderen wichtig ist. Auf die Art ist der andere eher bereit, sich im ersten Teil der Verhandlungen auf einen Deal einzulassen.

Schließlich wurde mit dem Slogan „Die vier Freiheiten der EU – freier Personenverkehr, Warenverkehr, Dienstleistungsverkehr und Kapitalverkehr – sind nicht verhandelbar“ die Verhandlungsstrategie „burning bridges“ verfolgt. Der Begriff geht zurück auf Hernán Cortés, der 1519 nach seiner Ankunft in Mexiko seine Schiffe verbrannte, um der eigenen Mannschaft und den Azteken zu verdeutlichen, dass es kein Zurück mehr gibt.

Eine ähnliche Aussage kommt bei den vier Freiheiten zum Ausdruck – alle oder keine.

Man sagt gerne, dass bei Verhandlungen ein Kuchen geschaffen wird, der verteilt wird. Die Verhandlungsstrategien Delegation, Agenda Setting und Burning Bridges werden oft genutzt, um ein Verhandlungsergebnis zu eigenen Gunsten zu beeinflussen, also um ein größeres Stück vom Kuchen zu bekommen. Sie sind aber nicht hilfreich, wenn es darum geht, überhaupt ein Ergebnis zu erreichen. Im Gegenteil – die exzessive Verwendung dieser Strategien macht es wahrscheinlicher, dass Verhandlungen ohne Ergebnisse abgebrochen werden. Genau hier liegt das Risiko beim derzeitigen Stand der Brexit-Verhandlungen.

Man hätte zwar erwarten können, dass die Briten angesichts der doch starken ökonomischen Verwerfungen, die bei einer Nichteinigung drohen, diese Option fallen lassen. Doch wegen des Drucks der „Brexiters“ ist die Nichteinigung mehr als nur eine Fiktion.

Ein Verhandlungsabbruch ohne Ergebnis würde Großbritannien und die EU noch weiter entzweien. Die EU-Staaten täten gut daran, es nicht so weit kommen zu lassen. Eine Anpassung der Verhandlungsstrategie ist daher angebracht. Die vier Freiheiten sind Teil der EU-Verträge, aber nicht bindend für internationale Verträge. Ökonomisch zwingend sind sie auch nicht. Und die Delegation der Verhandlung hat auch ihre Grenzen. Verantwortung für die Verhandlungsstrategie und das Verhandlungsergebnis haben die Staats- und Regierungschefs der EU-Länder. Sie werden am Ergebnis gemessen werden.





**MÄRKTE,
WETT
BEWERB
UND
MARKT
DESIGN**

MÄRKTE, WETTBEWERB UND MARKTDESIGN

BESSERE GESUNDHEITSVERSORGUNG
DURCH MEHR WETTBEWERB

Das Gesundheitssystem in Deutschland ist durchschnittlich. So urteilt die OECD in ihrem neuesten Gesundheitsbericht. Das liegt nicht an zu geringen Ausgaben – sowohl in dieser Hinsicht als auch mit Blick auf die Anzahl der Ärzte sowie Betten pro Einwohner liegt Deutschland über dem Durchschnitt der OECD-Länder. Aber bei der Qualität hapert es – die Sterberate nach Herzinfarkten oder geburtstraumatische Verletzungen sind in Deutschland höher als im Durchschnitt.

Auch wenn internationale Vergleiche wegen der unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen mit Vorsicht zu genießen sind – als Indikator für eine unzureichende Effektivität im Gesundheitswesen mögen sie dennoch dienen. Wenn dann die Beobachtung hinzukommt, dass das deutsche Gesundheitswesen bei der Digitalisierung im europäischen Vergleich hinterherläuft, dann wird klar, dass Jens Spahn, der neue Gesundheitsminister, eine fulminante Aufgabe vor sich hat. Es wundert schon, warum die Qualität der Gesundheitsversorgung in Deutschland – das bei Gesundheitstechnologie und -forschung Spitzenleistung erbringt und dessen Ärzte international gefragt sind – krankt. So ein Problem ist nie monokausal zu erklären, aber ein wesentlicher Faktor ist der hierzulande unzureichend funktionierende Wettbewerb zwischen den Krankenversicherungen. Da den Versicherungen eine immer wichtigere Aufgabe bei der Gestaltung der Versorgung zukommt, wirkt sich dieser Wettbewerbsmangel auf die Qualität aus.

Der beschränkte Wettbewerb wird beim Blick auf die privaten Krankenversicherungen (PKV) offensichtlich. Dadurch, dass ein PKV-Versicherter in jungen Jahren Prämien anspart und diese später nur teilweise bei einem Versicherungswechsel mitnehmen kann, ist ein Versicherungswechsel im Alter so gut wie ausgeschlossen. Damit fehlt ein wesentlicher Anreiz für die PKV, sich für die Versicherten einzusetzen, da diese bei Missfallen nicht einfach den Anbieter wechseln können. Konkrete Vorschläge, dieses Defizit zu beheben, liegen vor, wie beispielsweise die Möglichkeit zur Mitnahme von risikobasierten Rückstellungen. Neue Anbieter am Versicherungsmarkt könnten dann mit besserem Service gezielt auch die älteren Versicherten abwerben.

Im gesetzlichen Krankenversicherungssystem scheint es, als ob der Wettbewerb kein Problem wäre. Zumindest können Versicherte jedes Jahr den Krankenversicherer wechseln. Allerdings manifestiert sich dieser Wettbewerb primär in einem Prämienwettbewerb und nicht im Wettbewerb um das beste Angebot. Ursache hierfür ist unter anderem, dass auch die gesetzlichen Krankenversicherer (GKV) keinen geldwerten Vorteil sehen, wenn sie ihren Versicherten einen besseren Service anbieten. Angenommen, ein neuer App-basierter Service erlaubt den Versicherten eine bessere Kontrolle ihrer Gesundheitsdaten und würde mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu einer Aufschiebung eines Herzinfarkts führen – das wäre eigentlich eine tolle Sache. Aus Sicht der GKV aber würden zum Zeitpunkt der App-Einführung Kosten anfallen, denen kaum finanzielle Vorteile in der Zukunft gegenüber stehen. Denn wenn die Person erst einmal den Herzinfarkt erlitten hat, erhöhen sich die Zuweisungen, die die Krankenversicherung aus dem Gesundheitsfonds erhält.

Das Problem der GKV ist schwer in den Griff zu bekommen, da ein Finanzierungssystem mit einkommensabhängigen Beiträgen einen Risikostrukturausgleich zwischen den Krankenkassen zwingend macht. Aber es würde schon helfen, wenn diese Problematik den Entscheidungsträgern bewusster wäre und wenn die Instrumente, um dagegen vorzugehen, auch erprobt würden. Denkbar wäre etwa, die Zuweisungen an die Krankenversicherer an deren Erfolge bei der Verbesserung der Gesundheit ihrer Versicherten zu knüpfen, wie die Monopolkommission empfiehlt. Flankierend sollten die Kassen mehr Möglichkeiten erhalten, im Wettbewerb neue Versorgungsangebote zu erproben.

Mit mehr als zehn Prozent des Bruttoinlandprodukts ist der Gesundheitsmarkt einer der relevantesten Märkte in Deutschland. Umso wichtiger ist es, das brachliegende Potenzial in diesem Markt zu heben. Herr Spahn – übernehmen Sie?



MÄRKTE, WETTBEWERB UND MARKTDESIGN

FAIRER FUSSBALL-WETTBEWERB –
AUCH BEI DER MEDIENÜBERTRAGUNG

Diese Woche rollt der Ball auch wieder in der ersten Fußball-Bundesliga. Die zweite Liga hat bereits begonnen, und die Absteiger der vergangenen Saison, der 1. FC Köln sowie der HSV, werden alles daran setzen, wieder in die erste Liga zurückzukommen. Dort werden alle versuchen, die Bayern davon abzuhalten, zum siebten Mal in Folge deutscher Meister zu werden. Die Fans hoffen auf einen spannenden Wettbewerb. Wenn es allerdings um die Vermarktung der Spiele geht, spielt Wettbewerb keine Rolle. Die Rechte an diesen Spielen vermarktet nur einer – die Deutsche Fußball Liga (DFL). Und das ist ein Milliardengeschäft. Für die vier Spielzeiten 2017/18 bis 2020/21 erhält die DFL 4,64 Milliarden Euro.

ZEW-Präsident Achim Wambach plädiert für einen fairen Fußball-Wettbewerb, auch bei der Medienübertragung.

Aus wettbewerblicher Sicht ist dies allerdings keine Selbstverständlichkeit. Alle Bundesligavereine haben zugestimmt, dass die DFL diese Vermarktung übernimmt. Was ist da anders als bei einem Kartell?

Dass dies nicht so sein muss, zeigt das Beispiel Spanien. Dort haben bis vor zwei Jahren die Vereine die Fernsehrechte an den eigenen Spiele selber verkauft, bis dann per Gesetz von der Regierung verordnet wurde, dies gemeinsam zu machen, um die Einnahmen zu erhöhen.

Nun sind die Rechte an der Übertragung juristisch nicht klar definiert. Deswegen ist es schwer zu sagen, ob sich hier die Vereine zusammentun, also eine Absprache treffen, oder ob diese Rechte sowieso bei der DFL liegen. Vermutlich trifft von beidem etwas zu. Und beides entspricht möglicherweise nicht dem fairen Wettbewerbsgedanken. Entweder handelt es sich um ein Kartell der Vereine, oder aber die DFL hat eine marktbeherrschende Stellung, die sie missbräuchlich ausnutzen könnte.

In Deutschland achtet deshalb das Bundeskartellamt darauf, dass das gemeinsame Vorgehen bei der Vermarktung der Medienrechte nicht zu schädlich für Bieter und Zuschauer ist. Bei der Vergabe von TV-Übertragungsrechten für die Bundesliga im Jahr 2008 hat es die zeitnahe Free-

TV Highlight-Berichterstattung vor 20 Uhr durchgesetzt und damit die „Sportschau“ gerettet. 2012 wurde die DFL dazu verpflichtet, auch ein Angebot attraktiver Inhalte für kleine Bieter zu schaffen. Und schließlich, 2016, wurde das Alleinerwerbsverbot für die Live-Übertragung durchgesetzt – seitdem gibt es neben Sky einen zweiten Anbieter, nämlich Eurosport, bei dem man nun die Freitagsspiele live verfolgen kann.

Bei der Vermarktung der Spiele der Bundesliga wird gerne das Argument gebracht, dass die Liga auf hohe Einnahmen setzen müsse, um im europäischen Wettbewerb mithalten zu können. Das mag so sein. Umso wichtiger wäre es, wenn hier der Wettbewerbsarm der Europäischen Kommission einheitliche Regeln in ganz Europa festlegen würde.

Das Argument für hohe Einnahmen im Wettbewerb zieht aber nicht beim nächsten Problemfall – der Champions League. Diese Spiele werden durch die UEFA zentral vermarktet. Seit die EU-Kommission dies 2003 überprüfte, hat sich nie wieder eine Wettbewerbsbehörde mit der Vergabe der Fernsehrechte bei diesem Wettbewerb befasst. Das hat dazu geführt, dass von der nächsten Saison an bis vorerst zur Spielzeit 2020/21 in Deutschland erstmalig die Spiele nicht mehr im deutschen Free-TV zu sehen sein werden, sondern nur noch über Pay-TV. Eine Ausnahme wird nur gemacht, wenn eine deutsche Mannschaft es ins Finale schaffen sollte. Also Daumen drücken!

Auch bei der Champions League wäre es Aufgabe des Bundeskartellamts, sich diese Vergabe genauer anzuschauen, zumindest solange die EU-Kommission nicht aktiv wird. Genau das hat auch die Monopolkommission in ihrem aktuellen Gutachten angemahnt.

Und wo wir dabei sind: Die gerade beendete Fußball-Weltmeisterschaft, mit einem enttäuschenden Abschneiden der deutschen Nationalmannschaft, wurde auch zentral vermarktet. Die FIFA hat Milliarden damit verdient. Ist auch dies die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung? Spätestens wenn die FIFA dazu übergeht, die Einnahmen noch weiter zu steigern, indem sie die Spiele über Pay-TV vermarktet, wird es auch hier Zeit, dass die Wettbewerbsbehörden einschreiten.



MÄRKTE, WETTBEWERB UND MARKTDESIGN

ZUR SACHE IN DER ENERGIEPOLITIK

Fast könnte man meinen, Wohl und Wehe des Klimawandels entscheiden sich am Hambacher Forst. Die Aktionsgemeinschaft „Ende Gelände“ hat auch nach dem richterlich verfügten Rodungsstopp zur Besetzung des Tagebaus aufgefordert, und in der parallel arbeitenden Kohlekommission hat der Umweltverband BUND angekündigt, auszusteigen, wenn die Rodung nicht gestoppt würde.

Es ist gut, dass die globale Bedrohung durch den Klimawandel so fest in den Köpfen verankert ist. Der Strukturwandel weg von fossilen hin zu klimafreundlichen Energien steht zumindest in Deutschland nicht mehr zur Debatte. Das Pariser Abkommen ist unterzeichnet, die Klimaschutzziele sind in nationalen und internationalen Vereinbarungen beschlossen. Wenig hilfreich ist jedoch, wenn der Strukturwandel durch Emotionalisierung mehr blockiert als gestaltet wird. Es geht bei der Energiewende um Kosten in Billionenhöhe für Verbraucher/innen sowie um drohende Arbeitsplatzverluste. Eine kluge Sachpolitik täte not.

Die europäischen Klimaziele – eine 80- bis 95-Prozent-Reduktion von CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2050 im Vergleich zu 1990 – sind gesellschaftlicher Konsens. In dem „Wie“ stecken die Tücken. Acatech, BDI und weitere Institutionen haben Entwicklungspfade für den Strukturwandel vorgelegt. Wenn wir es gut machen, wird dieser teuer. Bereits jetzt zahlen die Stromverbraucher/innen etwa 25 Milliarden Euro pro Jahr für die EEG-Umlage. Schätzungen gehen von Mehrkosten um die 2.000 Milliarden Euro bis 2050 aus, um die Klimaziele zu erreichen. Dies entspräche umgerechnet weiteren mehr als 60 Milliarden Euro pro Jahr. Wenn wir es schlecht machen, wird es exorbitant teuer oder sogar scheitern.

Mit dem Emissionshandel für CO₂-Zertifikate hat die EU ein Instrument geschaffen, das den Strukturwandel steuern kann. Energieerzeuger und energieintensive Unternehmen müssen für ihre Emissionen Zertifikate kaufen, die in begrenzter Menge angeboten werden. Diese Menge geht immer weiter zurück, zwischen 2021 bis 2030 um 2,2 Prozent jährlich. Deshalb ist es auch egal, wann genau Deutschland aus der Kohlestromerzeugung aussteigen wird. Emissionen, die nicht in Deutschland er-

zeugt werden, werden im europäischen Ausland erzeugt und umgekehrt. Die Gesamtmenge – fixiert durch den Emissionshandel – ist weitestgehend festgelegt. Eine zusätzliche Löschung von Zertifikaten kann, muss aber nicht mit dem Kohleausstieg einhergehen. Die Entscheidung ist in jedem Fall unabhängig davon, wann aus der Kohle ausgestiegen wird. Die Kohlekommission täte deshalb gut daran, mehr Energie darauf zu verwenden, geeignete Maßnahmen zur Begleitung des Strukturwandels zu identifizieren. Die Energiepolitik endet aber nicht in den Kohleabbaugebieten. Der Wandel hin zu einer emissionsfreien Stromerzeugung wird ohne einen massiven Ausbau der Stromnetze nicht gelingen. Eine smarte Ansiedlungspolitik für erneuerbare Energien kann zwar einen geringeren Ausbaubedarf bewirken, wie das aktuelle Sondergutachten der Monopolkommission zu Energie zeigt. Auf den Netzausbau lässt sich allerdings nicht ganz verzichten.

Damit der Strom auch in den Sektoren Wärme und Verkehr Einzug hält, sind weitere Maßnahmen nötig. An erster Stelle steht eine einheitliche und optimalerweise international koordinierte Bepreisung von klimaschädlichen CO₂-Emissionen. Das EU-Emissionshandelssystem sollte deshalb die Sektoren Verkehr und Wärmeerzeugung einbeziehen. Unterstützend dazu sollte das Steuer-, Netzentgelte-, Abgaben- und Umlagensystem reformiert werden. Das System benachteiligt bisher Strom zu einseitig im Vergleich zu anderen Energieträgern wie Erdgas oder Benzin und verzögert damit die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien. Parallel zu einer vernünftigen Energiepolitik sind Aufklärung, Qualifizierung der Beschäftigten in den durch die Klimapolitik schrumpfenden Industrien und Förderung von Standortalternativen notwendig, um diesen Strukturwandel gemeinsam zu stemmen. Die Emotionen um Hambach vernebeln den Blick. Die Aufgaben haben erst begonnen.



MÄRKTE, WETTBEWERB UND MARKTDESIGN

MOBILES INTERNET FÜR ALLE,
ABER RICHTIG

Zusammen mit Vitali Gretschno

Die kommende 5G-Auktion wird voraussichtlich eine Ausbaupflichtung für Mobilfunkbetreiber vorsehen. Dort, wo eine Ausbaupflichtung greift, also an den Stellen, wo ansonsten kein Anbieter ausbauen würde, sollte aber eine teure Dopplung von Infrastruktur vermieden werden. Ein smartes Design der anstehenden 5G-Auktion könnte dafür sorgen, dass genau der Betreiber an diesen Orten ausbaut, der dies auch am kostengünstigsten umsetzen kann.

Die digitale Transformation gilt als eine der großen Herausforderungen unserer Zeit. Eine wesentliche Voraussetzung für diese Transformation ist ein guter Zugang zum Internet. Gerade in ländlichen Gegenden ist die effizienteste Art, einen schnellen Internetanschluss zur Verfügung zu stellen, der Mobilfunk. Deshalb sind die Gewinner der regelmäßig stattfindenden Frequenzauktion der Bundesnetzagentur an Ausbaupflichten gebunden. Die Auflagen sind technologieneutral und legen fest, wie viel Prozent der Bevölkerung mit welcher Geschwindigkeit zu versorgen sind. In der für 2018 geplanten Auktion soll jeder Bieter, der Frequenzen erwirbt, an die Auflagen gebunden sein. Dies kann bedeuten, dass jeder, der aktuellen nationalen Mobilfunkanbieter und der möglichen neuen Betreiber, sein Netz auch im ländlichen Bereich ausbauen muss.

Was auf den ersten Blick sinnvoll erscheint, kann sehr teuer werden. Gerade die letzten sogenannten „weißen Flecken“ – also die internetlosen Lücken im ländlichen Raum – zu erschließen, ist besonders aufwendig und eine Dopplung der Infrastruktur dort ineffizient. Eine Einsicht, die sich auch im Koalitionsvertrag findet: „Um den Ausbau in bisher unterversorgten Gebieten wirtschaftlicher zu machen, wollen wir den Mobilfunkanbietern für ein nationales Roaming durch entsprechende Änderungen im Telekommunikations- und Kartellrecht Absprachen erlauben.“ Nationales Roaming würde es ermöglichen, dass Anbieter in unterversorgten Gebieten die Netze ihrer Wettbewerber nutzen, um ihre Dienste anzubieten.

Da Roaming genau nach Antennenmast geschaltet werden kann, können im Vorfeld die „weißen Flecken“ definiert werden, in denen Roaming erlaubt ist, sodass der Infrastrukturwettbewerb in den übrigen Gebieten er-

halten bleibt. Ein „weißer Fleck“ wäre dann, ganz technologieneutral, ein Ort, an dem eine bestimmte Bandbreite für einen signifikanten Teil der Bevölkerung unterschritten wird. Eine solche Liste wurde beispielsweise für die Auktion im Jahr 2010 von der Bundesnetzagentur erstellt. Aufgenommen wurden Gemeinden, in denen ein signifikanter Teil der Bevölkerung mit weniger als einem Megabit pro Sekunde versorgt wurde.

Trotz der vorgesehenen Erlaubnis, Absprachen unter den Mobilfunkbetreibern zuzulassen, kann es zu einem erheblichen Koordinierungsproblem im Ausbau kommen. Da die tatsächlichen Ausbaukosten nur den jeweiligen Mobilfunkbetreibern bekannt sind, ist es von vornherein nicht klar, wer den Ausbau am kostengünstigsten realisieren kann. Eine Verhandlung unter den Anbietern unter solch asymmetrischen Informationen wird nicht zwangsläufig zu einer effizienten Lösung führen. Dieses Problem kann man in den Griff bekommen, indem man im Vorfeld jeden der „weißen Flecken“ einem Anbieter zuordnet und nur diesem die Auflagen macht. Dies ist am effizientesten zu bewerkstelligen, wenn die Ausbaupflichtungen entweder in einer besonderen Auktion versteigert oder auf clevere Art in die anstehende 5G-Auktion integriert werden. Drei verschiedene Modelle sind möglich.

Die erste Möglichkeit ist, eine umgekehrte Subventionsauktion durchzuführen. In einer solchen Auktion würde der Staat die Dienstleistung „Breitbandausbau in weißen Flecken“ von den Telekommunikationsanbietern einkaufen. Das könnte zum Beispiel so ablaufen, dass das Bieten mit einem vorher festgelegten Preis beginnen würde. Wenn mehr als einer der Anbieter bestätigen, dass sie zu diesem Preis bereit wären, die jeweiligen weißen Flecken zu schließen, würde man den Preis senken. Dies macht man so lange, bis nur noch genau ein Anbieter bereit ist, zu dem gebotenen Preis den Ausbau vorzunehmen. Dieser Anbieter würde eine Subvention in Höhe des finalen Preises erhalten und den Netzausbau vornehmen. Ein ähnliches Verfahren soll die US-amerikanische Telekommunikationsbehörde verwenden, um Subventionen für den Breitbandausbau zu versteigern. Das Verfahren ist einfach, womöglich hat der effizienteste Anbieter jedoch nicht die optimale Ausstattung, um den Ausbau vorzunehmen.

Aus diesem Grund würde es sich anbieten, die Versteigerung der Ausbaupflicht zusammen mit der 5G-Auktion vorzunehmen. Anstatt alle Bieter zu verpflichten, wie derzeit geplant, würde man nur einen Teil der Anbieter für den Ausbau auswählen. Hierbei sind zwei Verfahren denkbar. Erstens: Nur ein Teil der Frequenzen wird mit der Ausbaupflichtung belegt, so-

dass nur der Bieter, der diese Frequenzen in der 5G-Auktion erwirbt, ausbauen muss. Es ist davon auszugehen, dass Frequenzblöcke mit der Verpflichtung billiger zu haben sind als die Blöcke ohne Verpflichtung. Dieser Preisunterschied stellt de facto eine Subvention dar. Dieser Vorschlag ist unabhängig vom gewählten Format für die 5G-Auktion. Die schwedische LTE-Auktion 2011 kann dabei als Vorbild dienen.

Ein alternatives Verfahren, die Ausbaupflichtung in die 5G-Auktion einzubinden, wurde in der LTE-Auktion in Dänemark im Jahr 2012 eingesetzt. Dort wurde eine sogenannte kombinatorische Auktion durchgeführt, in der nicht auf einzelne Frequenzblöcke geboten wurde, sondern auf Pakete. Das Besondere war, dass für drei besonders dünn besiedelte Regionen die Bieter auf eine Ausnahme von einer grundsätzlichen Ausbaupflichtung bieten konnten. Das heißt, dass ein Bieter bei seinen Paketgeboten dazuschreiben konnte, ob er von den Ausbaupflichtungen in einer, zwei oder allen drei Regionen befreit werden wollte. Am Ende der Auktion gewann dann die Gebotskombination, die den höchsten Erlös generierte, wobei berücksichtigt wurde, dass in jeder der Regionen mindestens einer der Bieter nicht von der Ausbaupflichtung befreit war.

Eine smarte Auktion kann also mehr, als nur die Frequenzen zu versteigern und Geld in die Kasse bringen. Man muss es nur umsetzen.





Foto: Anna Logue Fotografie

MÄRKTE, WETTBEWERB UND MARKTDESIGN

RAHMENBEDINGUNGEN FÜR
5G-AUKTION RICHTIG SETZEN

Zusammen mit Jürgen Kühling

Leistungsfähige Mobilfunknetze der fünften Generation sind äußerst wichtig für die Zukunftsfähigkeit der Volkswirtschaft. Dafür müssen die notwendigen Frequenzen möglichst zeitnah vergeben werden. Die Bundesnetzagentur will die Versteigerung der entsprechenden Frequenzen im Frühjahr 2019 vornehmen. Aktuell legt sie die Vergabebedingungen und die Auktionsregeln fest. Diese entscheiden darüber, wie stark die Anreize für Investitionen in die neuen Netze sind, wieviel Wettbewerb um die Endkundenebene zu erwarten ist und wie hoch die Auktionserlöse sein werden. Umstritten sind vor allem etwaige Versorgungsauflagen, der Zugang Dritter zu den Netzen und ein verpflichtendes Angebot für Diensteanbieter.

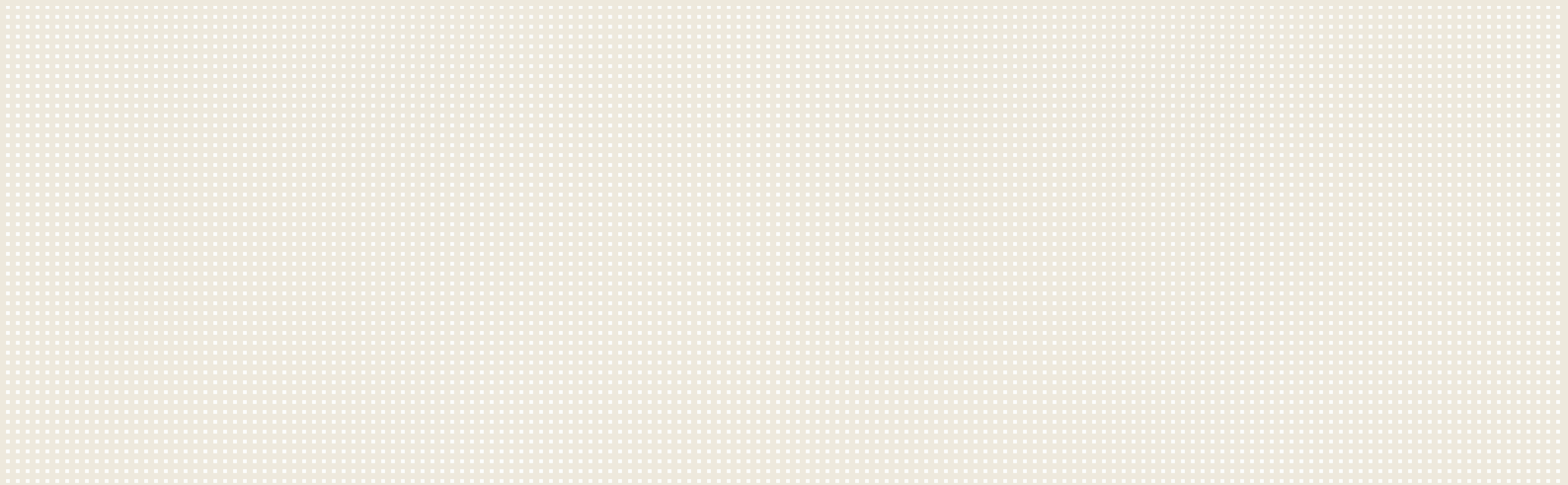
Beim Thema Versorgungsauflagen hat die Bundesnetzagentur einen weiten, rechtlichen Spielraum, sofern die Verpflichtungen technisch umsetzbar sind und noch ein positiver (Mindest-)Auktionserlös verbleibt. Ein Rückgriff auf bestehende Frequenzen zur Erfüllung der neuen Versorgungsauflagen wird dabei notwendig werden, da sich die in der Vergabe bereit gestellten Frequenzen nicht für eine großzügige Flächenabdeckung eignen. Dies ist – in angemessenem Umfang – rechtlich akzeptabel. Klar ist aber: Der flächendeckende Ausbau von 5G-Netzen ist besonders teuer. Versorgungsauflagen für die Netzbetreiber sollten daher mit Augenmaß gewählt werden. Um eine ineffiziente Duplizierung von Infrastrukturen in Gebieten, in denen sich der Ausbau nicht rechnet, zu vermeiden, sollte die Versorgung dieser Gebiete nur durch einen Netzbetreiber erfolgen. Die übrigen Netzbetreiber sollten, um ebenfalls durchgängig 5G-Mobilfunkdienste anbieten zu können, Netzzugang in diesen Gebieten zu nicht diskriminierenden Bedingungen erhalten. In den übrigen Räumen bliebe der Infrastrukturwettbewerb dagegen erhalten. Zu beachten ist zudem, dass die Kosten einer Versorgungsauflage wesentlich davon abhängen, wie schnell diese umzusetzen ist. Insgesamt gilt: Je ambitionierter die Ziele in zeitlicher, quantitativer und qualitativer Hinsicht, desto teurer ist der Ausbau und desto niedriger sind die Versteigerungserlöse bei der Frequenzauktion.

Umstritten ist auch die Frage eines generellen Netzzugangs für Dritte. Besonders weit geht hier die Forderung, Nationales Roaming verpflichtend für alle Netzbetreiber vorzugeben, um den Marktzutritt eines vierten Mobil-

funknetzbetreibers in Deutschland zu ermöglichen. Dahinter steht die Idee, dass der Aufbau eines vierten Mobilfunknetzes Zeit in Anspruch nimmt, die damit überbrückt werden soll, dass der potentielle Netzbetreiber seine Mobilfunkdienste zunächst auf den Infrastrukturen der Wettbewerber anbieten kann. So ist in Belgien vorgesehen, den Markteintritt eines vierten Netzbetreibers durch Nationales Roaming in den 4G- und 5G-Netzen der etablierten Anbieter zu erleichtern. Ob dies auch in Deutschland rechtlich möglich ist, ist fraglich. Die Bundesnetzagentur hat jedenfalls in ihrer Einschätzung rechtliche Bedenken gegen ein derartiges verpflichtendes Nationales Roaming geäußert. Eine Klarstellung im Rechtsrahmen ist dringend erforderlich. Die Alternative ist die Aktivierung des Diskriminierungsverbots mit einer „Schiedsrichterrolle“ der Bundesnetzagentur, die entsprechende Verhandlungen mit dem Newcomer erzwingt. Das ist zwar rechtssicherer, dürfte aber für den Markteintritt eines Newcomers kaum genügen. Unabhängig davon ist jedenfalls eine deutlich mildere Versorgungsverpflichtung für den potenziellen Neueinsteiger geboten.

Um den Wettbewerb im Mobilfunkmarkt dennoch zu beleben, ist daher ein weiteres umstrittenes Instrument von Bedeutung: die erneute Auferlegung einer Diensteanbieterverpflichtung, wie sie bisher für alte UMTS-Frequenzen gilt. Die Diensteanbieterverpflichtung erlaubt es Anbietern ohne eigene Infrastruktur, Mobilfunkdienste im eigenen Namen anzubieten. Das belebt den Wettbewerb um den Endkunden und trägt zu einer schnelleren Verbreitung der Dienste bei. Inwieweit durch eine solche Auflage Investitionsanreize der Netzbetreiber verloren gehen, hängt letztlich auch davon ab, wie anschließend die Entgelte festgelegt werden. Die Monopolkommission hat sich in ihrem jüngsten Sondergutachten zur Telekommunikation für die Auferlegung einer Diensteanbieterverpflichtung ausgesprochen. Allerdings bestehen auch hier rechtliche Risiken hinsichtlich der Zulässigkeit dieser Auflage. Die erneute Alternative eines Diskriminierungsverbots mit „Schiedsrichterrolle“ der Bundesnetzagentur ist damit verglichen das deutlich schwächere Instrument. Möglicherweise könnte es aber mit dem Damoklesschwert einer später regulatorisch auferlegten Zugangsverpflichtung genügen. Dies würde aber die Feststellung einer beträchtlichen Marktmacht der Mobilfunknetzbetreiber voraussetzen. Umso wichtiger ist es daher jetzt, die Frequenzauflagen für eine Belebung des Wettbewerbs möglichst umfassend zu nutzen.







**BUCH
AUSZUG**

BUCHAUSZUG „DIGITALER WOHLSTAND FÜR ALLE“

BEGRENZT DIE MACHT
IM INTERNET!

Apple, Google, Microsoft, Facebook, Amazon. Niemand, der das Internet nutzt, kommt ohne diese Konzerne aus. Zumindest so gut wie niemand. Natürlich gibt es Computer und Handys, die nicht von Apple sind und die auch kein Betriebssystem von Google installiert haben. Natürlich muss man Facebook nicht beitreten und natürlich kann man statt bei Google immer noch bei Bing suchen. Und natürlich kann man Onlinebestellungen woanders tätigen als bei Amazon. Aber wer auf alle fünf Konzerne verzichtet, der verzichtet auf vieles, was das Internet so toll macht – und muss ein wahrer Internetasket sein.

Wir wagen einmal die Prognose, dass jeder von Ihnen die Angebote von mindestens zwei dieser Konzerne nutzt. Viele von Ihnen werden bei allen fünf Kunde sein. Man kann den „Großen Fünf“ also kaum entkommen. Auch dieses Buch wurde in Microsoft Word geschrieben, ist bei Amazon zu haben, wurde mithilfe von Google recherchiert, oft auch von unterwegs mit dem iPhone. Und die Zerstreuung für zwischendurch, die lieferte Facebook, ebenso wie viele interessante Hinweise auf Inhalte. Und diese Konzerne sind nicht nur die fünf größten in der Internetwelt. Sie sind sogar die größten der ganzen westlichen Welt – zumindest, wenn man den Börsenwert zugrunde legt. Vorne liegen also nicht mehr die Industrieunternehmen, die mit großen Maschinen Dinge herstellen. Auch nicht die Banken, die das Vermögen der Welt verwalten. Nein, inzwischen sind es die fünf Tech-Riesen von der US-Westküste, deren Produkte – zum Großteil – rein digital sind, also nur aus gespeicherten Einsen und Nullen bestehen.

Insgesamt sind die fünf an der Börse zwischen drei und vier Billionen Dollar wert. Das ist der Betrag, den man auf den Tisch legen müsste, wenn man sämtliche Aktien der großen fünf Internetkonzerne aufkaufen wollte. Die Summe ist damit in etwa so hoch wie die Wirtschaftsleistung Deutschlands. Alle gut 80 Millionen Menschen hierzulande müssten also ein ganzes Jahr arbeiten, nur um diese fünf Konzerne aufkaufen zu können.

Wer in so kurzer Zeit so groß werden konnte und wer von den Anlegern dermaßen wertgeschätzt wird, der hat sich wahrscheinlich keinem allzu großen Konkurrenzkampf mehr zu stellen. Dafür spricht auch die beeindruckende Profitabilität: Abgesehen von Amazon, das immer noch lieber weiterwachsen als Gewinn machen will, haben vier der fünf Konzerne eine Gewinnmarge von einem Fünftel bis einem Viertel. Das heißt, jeder fünfte bis vierte umgesetzte Dollar bleibt als Überschuss. Zum Vergleich: Bei Daimler war es zuletzt ungefähr jeder 15. umgesetzte Euro, der als Gewinn blieb, bei BASF jeder elfte. Auch das spricht für sehr wenig Wettbewerb in den entsprechenden Internetmärkten. Denn wer die Konkurrenz fürchten muss, der muss seine Preise klein halten und hat damit auch keine allzu große Gewinnmarge mehr.

Tatsächlich ist die Zuversicht der Anleger in eine profitable Zukunft der Unternehmen enorm, denn die Aktienkurse der Großen Fünf sind extrem hoch bewertet: Teilt man den Börsenwert der Konzerne durch das Firmenkapital – also den Wert, der bliebe, wenn die fünf ihre Vermögenswerte verkaufen und ihre Verbindlichkeiten begleichen würden –, so kommt ein deutlich höherer Wert heraus als bei den meisten anderen Großkonzernen. Die Anleger rechnen also damit, dass die Großen Fünf weiterhin exzellente Geschäfte machen, mit sprudelnden Gewinnen und hohen Dividenden.

Das rasante Wachstum, der enorme Börsenwert und die hohen Gewinne und Margen lassen den Schluss zu, dass die Großen Fünf so etwas wie Monopolisten sind. Und tatsächlich haben sie ja nicht wirklich etwas zu befürchten, zumindest nicht in ihren Kernmärkten: Googles Suchmaschine hat in vielen Ländern einen Marktanteil von 90 Prozent. Googeln ist schon lange das überall akzeptierte Synonym für Suchen. Gleichzeitig ist es dem Konzern, der sich inzwischen offiziell Alphabet nennt, gelungen, gemeinsam mit Apple den Markt für Smartphone-Betriebssysteme und -Software zu prägen.

Auch die anderen dominieren ihre Bereiche: Apple ist zwar nicht der einzige Handy-, Tablet- und PC-Hersteller der Welt, aber doch auf jeden Fall der, der die Trends setzt – in Sachen Technik, Handhabbarkeit und Design. Microsoft lebt noch immer von der Vormachtstellung seines Windows-Betriebssystems und seines Office-Pakets in den Büros und Arbeitszimmern dieser Welt – und inzwischen auch vom Cloud-Geschäft. Und bei Amazon landet heute bereits jeder vierte Euro, der in Deutschland im Onlinehandel umgeschlagen wird. In den USA ist es bereits jeder dritte Dollar – und bald dürfte es jeder zweite sein. Facebook zu guter Letzt ist der unangefochtene Marktführer für geschlossene soziale Netzwerke, bei denen es sich nicht um Spezialinteressen dreht – etwa um berufliche Kontakte oder schöne Fotos und Videos.

Sicher – nur weil es derzeit keine nennenswerten Wettbewerber gibt, heißt das noch nicht, dass es auch nie welche geben kann und dass die Konzerne nicht wachsam sein müssen, was potenzielle neue Konkurrenz angeht. Irgendwo da draußen sitzt sicher schon jemand in seiner Garage und zielt auf Google, sagte Eric Schmidt, der damalige Chairman des Konzerns, im Jahr 2014. Er wisse das, denn vor gar nicht allzu langer Zeit habe Google selbst noch aus einer Garage heraus gearbeitet. Mit dieser charmanten Aussage will der Suchmaschinenriese den Verdacht zerstreuen, dass die Märkte für Internetangebote bereits so verschlossen sind, dass potenzielle Wettbewerber von Anfang an keine Chance haben. Und natürlich war es in den Anfangsjahren des Internets auch so, wie Schmidt es beschreibt. Doch das hat sich geändert, und so gibt es gute Gründe, Schmidts Äußerung keinen Glauben zu schenken. Dass andere westliche Internetunternehmen, die es heute vielleicht noch gar nicht gibt, in den nächsten Jahren zu den Großen Fünf aufschließen, ist natürlich denkbar. Allzu wahrscheinlich ist es aber nicht.

Die um sich greifende Vermachtung der Märkte spiegelt sich längst auch im gesamtwirtschaftlichen Bild wider – auch wenn die Digitalunternehmen ja nur einen kleinen Teil der US-Ökonomie ausmachen: Die Profitquote der 50 umsatzstärksten börsennotierten US-amerikanischen Konzerne – also das Verhältnis von Jahresüberschuss zu Umsatz – lag 2016 im Schnitt bei 7,3 Prozent. Das ist fast doppelt so viel wie noch 1990. Auch repräsentieren die Top 50 inzwischen einen deutlich größeren Teil der US-Wirtschaft. Setzt man die addierten Umsätze dieser Konzerne ins Verhältnis zur Wirtschaftsleistung der Vereinigten Staaten, so ergibt sich ein Wert von 30 Prozent. Auch wenn der Vorsprung der größten zu Beginn des Jahrzehnts schon einmal höher war, so ist die Konzentration der Wirtschaft heutzutage doch weitaus größer als 1990, als der Wert bei 21 Prozent lag. Die Wirtschaft in den USA hat sich demnach auf weniger, dafür aber größere Unternehmen fokussiert. Der Aufstieg der Digitalisierung scheint hier also einherzugehen mit einem Rückzug des Wettbewerbs. Natürlich ist es nicht grundsätzlich schlecht, wenn es Unternehmen gut geht – im Gegenteil. Doch wenn es ihnen zu gut geht, fördert das die Trägheit und sorgt dafür, dass es wenige Gewinner, aber viele Verlierer gibt. Das kann nicht gut sein für den Wohlstand.

Dass der Wettbewerb aus den Internetmärkten verschwindet, hat verschiedene Gründe, die sich gegenseitig unglücklich begünstigen: Zum einen neigen Internetmärkte aufgrund ihrer Struktur dazu, sich schnell auf wenige Anbieter zu konzentrieren. Gleichzeitig haben es die Großen Fünf sehr geschickt darauf angelegt, Konkurrenten wegzubeißen und so den Wettbewerb zu reduzieren. Und zu guter Letzt haben auch die Wettbewerbsbehörden in Amerika und Europa bisher keinen rechten Weg gefunden, um die Machtkonzentration zu begrenzen. Sie versuchen zwar einiges, sind konsequenter geworden und haben ihre Bemühungen verstärkt. Doch bisher konnten die Internetkonzerne schlichtweg davon profitieren, dass sie neue Märkte schufen, über deren Funktionsweise es wenig Erkenntnisse gab – weswegen die Wettbewerbshüter erst einmal Strategien entwickeln mussten, wie den Konzernen zu begegnen ist. Das brachte den Großen Fünf einen Zeitvorteil: Sie konnten agieren, die Behörden nur reagieren.

Klar ist: Die Vermachtung der Internetmärkte muss gebremst und auch reduziert werden. Die Zeit drängt. Es ist deutlich einfacher, zu verhindern, dass sich Märkte vom Wettbewerb wegentwickeln, als den Wettbewerb dort wieder neu zu entfachen, wo er bereits verschwunden ist.

Dass sich die Internetmärkte so stark und so schnell auf wenige Anbieter konzentriert haben, liegt in ihrer Natur. Denn oft ist es so: Je mehr Kunden ein Internetangebot hat, desto besser und nützlicher ist es für den Kunden. Während die Qualität eines Automodells nicht wirklich davon abhängt, ob davon 10 oder 20 Millionen Exemplare verkauft wurden, ist es bei Suchmaschinen oder sozialen Netzwerken anders. Die Google-Suche etwa ist so gut, weil sie aus den bisherigen Suchanfragen lernt, was die Nutzer wirklich angezeigt bekommen wollen. Je mehr Menschen also dort suchen, desto besser sind die Ergebnisse, denn desto mehr Erfahrung haben die Algorithmen, auf welche Einträge die Nutzer klicken. Und desto lukrativer ist es für Werbekunden, dort Werbung zu schalten – und desto höhere Preise kann Google verlangen für einen Klick auf die Werbung. Kein Wunder also, dass die Konkurrenz auf den Märkten für Internetsuchen und Onlinewerbung keine



Foto: Campus Verlag

Chance mehr hat. Diesen Netzwerkeffekt – der besagt, dass ein Angebot umso besser wird, je mehr Menschen es nutzen – gibt es auch bei Facebook: Je mehr Freunde man dort findet, desto nützlicher ist es für einen selber.

Google und Facebook bieten ihre Dienste kostenlos an – allerdings nur für die Privatkunden, also die Nutzer. Die Milliardenumsätze werden auf der anderen Seite – der Werbeseite – generiert. Diese Umsätze hätten mögliche Konkurrenten auch gerne. Doch das wird für sie immer schwieriger, wie die Dominanz der großen Konzerne auf dem Markt für Online-Werbung zeigt. Auch bei den – natürlich nicht kostenlosen – Produkten von Microsoft lassen sich positive Netzwerkeffekte attestieren: Weil alle Windows nutzen, werden auch die meisten und besten Software-Produkte für Windows programmiert. Und weil es wiederum so gute Software-Produkte gibt, hat Windows so viele Kunden. Und wenn alle ihre Texte, Vortragsfolien und Berechnungen mit Word, Powerpoint und Excel erstellen, dann brauchen auch alle anderen das Office-Paket, um diese Dateien öffnen und bearbeiten zu können.

Beim Erfolg von Amazon und Apple spielen Netzwerkeffekte eine geringere Rolle: Amazons größter Vorteil im Onlinehandel ist die schiere Größe der Produktpalette, während Apple davon profitiert, schlichtweg die schicksten und funktionalsten Geräte zu produzieren. Dennoch gibt es auch hier eine sich selbst verstärkende Wirkung des Erfolgs: Weil Amazon die meisten Kunden hat, ist es für kleine Händler besonders lukrativ, ihre Produkte ebenfalls auf der Amazon-Plattform anzubieten, was wiederum erneut die Gesamtmenge der dort verfügbaren Produkte erhöht.

Natürlich haben die Netzwerkeffekte auch große Vorteile für die Kunden: Wenn alle Freunde bei demselben sozialen Netzwerk zu erreichen sind, wenn die Suchmaschine wirklich die gewünschten Ergebnisse auswirft und wenn es einen einheitlichen Dateistandard gibt, in dem alle ihre Dokumente abspeichern, dann hat man doch alles, was man möchte – dann macht das das Leben einfacher. Gleichzeitig aber drohen all jene Gefahren, die man von Monopolen kennt: Die Preise können zu hoch sein, die Nutzungsbedingungen zu hart – und Innovationen ausbleiben, weil Strukturen erstarren. In der Gegenwart mögen die Netzwerkeffekte zum Wohle der Kunden wirken, für die Zukunft aber gilt das nicht. Wenn Wettbewerbshüter nun also versuchen, den Konkurrenzkampf auf diesen Märkten wieder anzufachen, müssen sie darauf achten, die Vorteile zu bewahren, aber die Nachteile zu beseitigen, die durch die Netzwerkeffekte entstehen.

Weshalb ist Wettbewerb auch bei Produkten wichtig, die für die Konsumenten kostenlos zu haben sind? Auch wenn sie nichts kosten, handelt es sich dennoch um einen Markt. Denn die Konsumenten sind bei diesen zweiseitigen Plattformmärkten eben nur die eine Seite. Auf der anderen stehen die Werbekunden, die gutes Geld dafür zahlen, all die Kunden zu erreichen, die diesen sozialen Netzwerken ihre Aufmerksamkeit widmen. Beide Seiten gehören zusammen: Ohne Werbeeinnahmen würde niemand dauerhaft ein kostenfreies soziales Netzwerk anbieten – und ein soziales Netzwerk ist nur attraktiv für Werbeanzeigen, wenn sich dort viele potenzielle Kunden tummeln. Der Erfolg von Facebook und auch Google – beide sind ja die Musterbeispiele für Anbieter, die den Konsumenten kein Geld abnehmen – im Werbemarkt ist immens. Mittlerweile sind die beiden

quasi die einzigen nennenswerten Spieler auf dem Markt für Digitalwerbung: Das US-Wirtschaftsmagazin Fortune schätzt, dass Google und Facebook die Hälfte aller weltweiten Umsätze in diesem Bereich auf sich vereinen, in den USA sogar noch mehr. Alle anderen Konkurrenten folgen weit abgeschlagen.

Dass die Dominanz von Google und Facebook in diesem Bereich so groß geworden ist, hat in Deutschland auch das Bundeskartellamt auf den Plan gerufen. Die Wettbewerbsbehörde startete Anfang 2018 eine sogenannte Sektoruntersuchung, die das Ziel hat, die Mechanismen dieses boomenden Marktes besser zu verstehen. Zwar hat dieses Instrument keine direkten Folgen für die Unternehmen. Dennoch kann sich das Bonner Amt durchaus in späteren Verfahren auf diese Erkenntnisse berufen und daraus Entscheidungen ableiten. Für viele Innovationen der Internetwirtschaft ist Werbung die einzige Möglichkeit der Monetarisierung. Doch wenn Werbetreibende ihre Budgets zu immer größeren Teilen bei Google und Facebook lassen, dann reduziert auch das die Möglichkeiten für kleine Start-ups, auf eigene Faust zu wachsen – also unabhängig von den großen Konzernen. Hinzu kommt, dass die Großen inzwischen auch den Markt für Risikokapital im kalifornischen Silicon Valley dominieren, wo die Internetwirtschaft ihr Zentrum hat. Für den Wettbewerb dürfte sich das zusätzlich negativ auswirken: Wenn die Riesen der Branche den Daumen darauf haben, welche Start-ups Kapital bekommen, um wachsen zu können, und gleichzeitig mitbestimmen, wer Werbegeld bekommt, um profitabel zu werden, dann ist Unabhängigkeit kaum möglich. Das festigt die Vormachtstellung dieser Konzerne weiter.

Die Großen Fünf – dazu gehört nicht viel Hellseherei – werden auch in den nächsten Jahren die dominanten Kräfte sein. Die einzigen, die in der Lage wären, den Konkurrenzkampf zu beleben, bleiben damit die Wettbewerbsbehörden. Durch die verfestigten Machtkonstellationen könnte den Internetmärkten bald etwas drohen, was man normalerweise nur von klassischen Produktmärkten kennt: Nämlich, dass die Innovationstätigkeit nachlässt. Denn Monopolisten, die keine Konkurrenz fürchten müssen, neigen ja nicht nur dazu, hohe Preise zu verlangen, sondern auch dazu, ihre Produkte nur noch langsam weiterzuentwickeln – schließlich müssen sie sich nicht beweisen gegen einfallsreiche Angreifer.



IMPRESSUM //

**Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim**

L 7,1 · 68161 Mannheim
Postfach 10 34 43 · 68034 Mannheim
Telefon +49 6 21 12 35-01
Fax +49 6 21 12 35-255
info@zew.de · zew.de

© Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH
(ZEW) Mannheim,

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Mannheim, 2018