

# Was ist aus ökonomischer Sicht neu?

Internetplattformen sind allgegenwärtig. Gleichzeitig ertönt der Ruf nach neuen wettbewerbspolitischen Regulierungen. Aus ökonomischer Sicht ist allerdings Zurückhaltung geboten. *Markus Langenegger, Philemon Krähenmann*

**Abstract** Plattformbasierte Geschäftsmodelle sind in der digitalen Wirtschaft äusserst erfolgreich. Die Frage, ob entsprechende Unternehmen besonders reguliert werden sollten und es Anpassungen im Wettbewerbsrecht braucht, wird immer lauter gestellt. Aus ökonomischer Sicht weisen Plattformmärkte in der Tat Besonderheiten auf. Die damit verbundenen Herausforderungen sind aber nicht völlig neu und bestehende Regeln in den meisten Fällen gut anwendbar. Dies zeigt sich an diversen Wettbewerbsverfahren, die von verschiedenen Behörden in den letzten Jahren abgeschlossen wurden, etwa in der EU gegen Google oder in der Schweiz gegen Hotelbuchungsplattformen.

Die ökonomische Literatur hat sich unter dem Begriff der «zweiseitigen Märkte» in den letzten zwanzig Jahren intensiv mit Plattformen befasst, ohne diese jedoch eindeutig zu definieren. Als Plattform wird dabei in der Regel ein Intermediär in einem zweiseitigen Markt bezeichnet. Ein solcher Markt besteht aus mindestens zwei unterschiedlichen Marktseiten, wie etwa Fahrer und Kunden auf Uber oder Vermieter und Gäste auf Airbnb, zwischen denen indirekte Netzwerkeffekte existieren.<sup>1</sup> Das heisst, der Nutzen für eine Seite, am Markt teilzunehmen, hängt davon ab, wie viele Akteure der anderen Seite dies ebenfalls tun. Dies ist natürlich ein Merkmal von vielen Märkten. Zweiseitigkeit ist denn auch eher eine graduelle und keine binäre Eigenschaft.

Die erwähnten Netzwerkeffekte berücksichtigen Plattformen beispielsweise bei der Preissetzung. Kern einer zweiseitigen Strategie ist dabei immer, alle Marktseiten an Bord zu holen, um hohe Netzwerkeffekte zu generieren. Anstatt isoliert eine möglichst hohe Zahlungsbereitschaft von einer Marktseite abzuschöpfen, wählt eine Plattform eine Preisstruktur, welche die positiven Partizipationsexternalitäten möglichst internalisiert. Augenscheinlich ist dies bei Preisstrukturen, bei denen eine Marktseite überhaupt nichts

bezahlt. Neben der oft gebrauchten Erklärung, dass Nutzer in solchen Fällen anstatt mit Geld mit ihren Daten bezahlen, liefert die Theorie der zweiseitigen Märkte eine weitere Begründung: Nullpreise auf einer Marktseite können den Gewinn einer Plattform maximieren, weil dadurch die Partizipation der einen Marktseite erhöht wird und damit der Nutzen und die Zahlungsbereitschaft der anderen Marktseite vergrössert werden. Diese Internalisierung indirekter Netzwerkeffekte ist aus einer Wohlfahrtsperspektive grundsätzlich wünschenswert, denn der «Kuchen» wird so maximiert.

## Neue Herausforderungen

Was bedeuten diese theoretischen Erkenntnisse für die Praxis? Zunächst einmal können Märkte bei starken Netzwerkeffekten kippen, sodass sie durch einen einzigen dominanten Anbieter geprägt werden. In zweiseitigen Märkten kann eine solche Konstellation ein «natürliches» Marktgleichgewicht sein, und eine zweiseitige Strategie kann darin bestehen, ein solches Gleichgewicht herbeizuführen, indem die Plattform eine Marktseite «subventioniert».

Wie sollen Wettbewerbshüter reagieren, wenn eine bestimmte Plattform einen Markt dominiert? Aus wettbewerbspolitischer Sicht besteht in einer solchen Situation nicht per se Handlungsbedarf. So sind in der Schweiz (und der EU) Monopole kartellrechtlich nicht verboten. Eine dominante Plattform maximiert zudem die Netzwerkeffekte für alle Beteiligten, dies kann den aus der Marktmacht entstehenden Wohlfahrtsverlust eines Monopols überwiegen. Bei zweiseitigen Märkten rücken deshalb die Offenheit beziehungsweise der Wettbewerb um den Markt sowie die Missbrauchskontrolle stärker in den Vordergrund.

<sup>1</sup> Vgl. Rochet und Tirole (2003), Rysman (2009).

Ein Uber-Eats-Fahrer liefert  
in Genf Essen aus.





Bezüglich des Wettbewerbs um den Markt kommt Markteintritten eine besondere Bedeutung zu. Gerade die erwähnten Netzwerkeffekte können Markteintritte für neue Plattformen erschweren. Die Nutzer einer Plattform haben a priori oft keine Anreize, die Plattform zu wechseln: Einerseits sind Netzwerkeffekte

## Bei einer neuen Plattform sind die Netzwerkeffekte klein

bei einer neuen Plattform noch klein, andererseits wird zumindest eine Marktseite bei der bestehenden Plattform – häufig auf Kosten der anderen Marktseite – zukünftig behandelt. Alle Marktseiten auf eine neue Plattform zu bringen, ist dementsprechend schwer, selbst wenn deren Vorteile gegenüber einer etablierten Plattform überwiegen. Markteintritte in Plattformmärkten können auch darum schwierig sein, weil vorhandene Datenbestände für einige Plattformen einen wichtigen Wettbewerbsvorteil darstellen. In solchen Konstellationen – beispielsweise bei Internet-Suchmaschinen oder Übersetzungsdienstleistern – können etablierte Anbieter einen Wissensvorsprung haben. Dank zunehmender Datenmengen verbessern sie ihr Angebot ständig, was wiederum mehr Nutzer anzieht.

Weiter ist die Missbrauchskontrolle teilweise anspruchsvoll. Wie oben beschrieben ziehen Plattformen in der Regel die verschiedenen Marktseiten in ihre Strategien mit ein. Wird in der Missbrauchskontrolle jedoch nur eine Marktseite betrachtet, können Fehler passieren. Beispielsweise können hohe Preise bei einer isolierten Betrachtung als missbräuchlich erscheinen, während sie in Wahrheit nur ein Teil einer asymmetrischen Preisstruktur sind. Andererseits sind Plattformen häufig nur gegenüber einer Marktseite marktmächtig, nicht aber gegenüber der anderen Seite. In solchen Fällen können Märkte durchaus auch isoliert betrachtet werden.

## Bekannte Probleme

Darüber hinaus gibt es weitere Herausforderung für die Wettbewerbspolitik. Im Vergleich zu den eben ausgeführten plattformspezifischen Erscheinungen sind diese jedoch altbekannt. So versuchen grosse Anbieter teilweise, ihre

Dominanz in einem Markt auf weitere Märkte zu übertragen. Google wurde zum Beispiel in der EU gebüsst, weil es die Dominanz seiner Suchmaschine ausnutzte, um die Position seines Shoppingdienstes zu stärken.

Onlineplattformen können zudem in gewissen Bereichen eine so starke, schwer angreifbare Position haben, dass sie als sogenannte Gatekeeper gewisser Märkte fungieren. Die Nutzer sind dann gewissermassen von der dominanten Plattform abhängig. In der EU wird vor diesem Hintergrund derzeit etwa untersucht, ob Apple mit seinen Regeln für den App-Store gegen das Wettbewerbsrecht verstösst. Schliesslich können dominante Anbieter junge, innovative Unternehmen in einem frühen Entwicklungsstadium aufkaufen, um eine allfällige «Gefahr» zu beseitigen. In Bezug auf diese altbekannten Phänomene können die Wettbewerbsbehörden auf ihren langjährigen Erfahrungsschatz zurückgreifen.

Die oben genannten Besonderheiten zweiseitiger Märkte (wie natürlich auch die altbekannten Probleme) sollten die Wettbewerbsbehörden in ihren Analysen berücksichtigen, sonst drohen Fehleinschätzungen. Die schweizerische Wettbewerbskommission (Weko) hat sich in jüngerer Vergangenheit in einigen Fällen mit Onlineplattformen beschäftigt und die Eigenheiten zweiseitiger Märkte in ihre Analysen einfließen lassen. So klärte die Weko im Bereich der elektronischen Zahlungslösungen ab, ob Apple auf seinen Endgeräten die schweizerische Zahlungs-App Twint zugunsten von Apple Pay behindert hat. Weiter hat die Weko Hotelbuchungsplattformen gewisse wettbewerbsbeschränkende Vertragsklauseln verboten. Schliesslich haben sich die Wettbewerbsbehörden auch bei der vertieften Prüfung des Zusammenschlusses der Stellenportale Job Cloud/Job Scout 24 mit plattformspezifischen Besonderheiten befasst.

## Wie weiter?

Diese Fälle zeigen, dass das relativ offen formulierte schweizerische Kartellgesetz auch im Zeitalter digitaler Plattformen grundsätzlich gut funktioniert. Wegen der wachsenden Dominanz einiger grosser Onlineplattformen stellt sich trotzdem vielerorts die Frage, ob die Gesetzgebung angepasst werden soll.<sup>2</sup> Derzeit wird

<sup>2</sup> Vgl. u.a. Bundesrat (2017), Schweitzer et al. (2018), Digital Competition Expert Panel (2019), Crémer et al. (2019), Stigler Committee on Digital Platforms (2019), Subcommittee on Antitrust (2020), OECD (2018).

auf internationaler Ebene ein breiter Strauss möglicher Massnahmen diskutiert und teilweise auch bereits umgesetzt. Die Vorschläge reichen von zusätzlichen Meldeschwellen in der Fusionskontrolle und einer Beweislastumkehr bei gewissen Zusammenschlussvorhaben über eine generelle Absenkung der wettbewerbsrechtlichen Interventionsschwelle in der Missbrauchskontrolle bis hin zur Aufspaltung grosser Onlineplattformen. Darüber hinaus stehen auch Regeln ausserhalb des Wettbewerbsrechts wie Sektorregulierungen oder ein Daten-Portabilitätsrecht in der Datenschutzgesetzgebung im Fokus.

Noch ist nicht klar, ob sich dereinst ein Konsens bildet, wie den Herausforderungen digitaler Plattformen in Bezug auf den Wettbewerb am besten begegnet werden soll. Die Schweizer Behörden nehmen auf internationaler Ebene aktiv an den laufenden Diskussionen teil.<sup>3</sup> Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ist in der Schweiz derzeit jedenfalls nicht vorhanden. Einerseits ist das schweizerische Kartellgesetz relativ offen formuliert, sodass viele neuartige Erscheinungen ohne Gesetzesänderungen

abgedeckt werden können. Andererseits sind viele Herausforderungen nicht grundsätzlich neu beziehungsweise plattformspezifisch. Grössenvorteile existieren beispielsweise in vielen (traditionellen) Märkten. Schliesslich ist bei den laufenden Diskussionen auch zu beachten, dass nicht allen Herausforderungen digitaler Plattformen mit dem Wettbewerbsrecht begegnet werden kann, etwa im Hinblick auf die Thematik des Datenschutzes oder die Auswirkungen auf die Meinungsbildung.

<sup>3</sup> Wallimann und Beuret (2020).



**Markus Langenegger**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Ressort Wachstum und Wettbewerbspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

**Philemon Krähenmann**

PhD in Economics, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Ressort Wachstum und Wettbewerbspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

**Literatur**

Bundesrat (2017). Zentrale Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft, Kapitel 7, Wettbewerbspolitik.  
 Crémer J., de Montjoye Y.-A. und Schweitzer H. (2019). Competition Policy for the Digital Era. Studie im Auftrag der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission.  
 Digital Competition Expert Panel (2019). Unlocking Digital Competition. Bericht einer vom britischen Finanz- und Wirtschaftsministerium eingesetzten Expertenkommission.  
 OECD (2018). Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms.

Rochet J.-C. und Tirole J. (2003). Platform Competition in Two-Sided Markets, *Journal of the European Economic Association*, 1:990–1029.  
 Rysman M. (2009). The Economics of Two-Sided Markets, *Journal of Economic Perspectives*, 23-3:125–143.  
 Schweitzer H., Haucap J., Kerber W. und Welker R. (2018). Modernisierung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen. Studie im Auftrag des deutschen Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.  
 Stigler Committee on Digital Platforms (2019). Final Report. The University of Chicago Booth School of Business.

Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, U.S. House of Representatives (2020). Investigation of Competition in Digital Markets. Majority Staff Report and Recommendations.  
 Wallimann, N. und Beuret, C. (2020). Wer hütet den globalen Wettbewerb?, in: *Die Volkswirtschaft*, Nr. 7/2020.