

Haucap, Justus et al.

**Article**

## Marktdominanz von Google, Amazon und Co.: Diktieren die Internetfirmen die Regeln?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Haucap, Justus et al. (2014) : Marktdominanz von Google, Amazon und Co.: Diktieren die Internetfirmen die Regeln?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 16, pp. 3-14

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165465>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Verfügen die Internetfirmen über eine marktbeherrschende Stellung und über einen vom Wettbewerb nicht mehr zu kontrollierenden Spielraum? Sollte das Kartellamt eingreifen, oder ist die Angst vor den Internetgiganten übertrieben?

## Stellen Google, Amazon Facebook & Co. wirklich die marktwirtschaftliche Ordnung zur Disposition?

Ja, lautet die Antwort des Bundeswirtschaftsministers, Sigmar Gabriel, nach dessen Worten Google, Amazon und Co. bzw. der »Informationskapitalismus« unsere marktwirtschaftliche Ordnung zur Disposition stellen (vgl. Gabriel 2014). Deswegen bräuchten wir – so der Wirtschaftsminister – eine »neue Wirtschaftspolitik«, um zu verhindern, dass »in neufeudaler Selbstherrlichkeit auftretende Monopolisten sich rechtsstaatlichen Regeln entziehen« und »Gratisangebote ganze auf bezahlten Gütern fußende Märkte zerstören« (Gabriel 2014). Und auch Mathias Döpfner, Vorstandsvorsitzender von Axel Springer SE, hat »Angst vor Google« (Döpfner 2014). Die Sorge »vor der wachsenden Fremdbestimmung durch diese eine allesbestimmende Spinne im Netz« und die »immer vollständiger Kontrolle durch Google« verlange nach einer strikteren Regulierung von Google. Ein Problem sei auch »die Fiktion von der Gratis-Kultur« im Internet. Döpfner (2014) hat Google dazu aufgefordert, »Transparenz zu schaffen, nicht nur, indem es Suchergebnisse nach klaren quantitativen Kriterien listet, sondern auch, indem es alle Algorithmus-Änderungen offen legt.« Döpfner (2014) legte Google schließlich nahe, nicht »zu warten, bis der erste ernstzunehmende Politiker die Zerschlagung Googles fordert.«

Eine Entflechtung von Google wie bei Strom- und Gasnetzen wurde in der Tat kurz später von Wirtschaftsminister Gabriel ins Spiel gebracht, zumindest solle diese als *Ultima Ratio* ernsthaft erwogen werden. Zuerst fasse der Minister

jedoch »eine kartellrechtsähnliche Regulierung von Internetplattformen ins Auge« (Gabriel 2014).

Politökonomisch betrachtet ist durchaus nachvollziehbar, dass deutsche Politiker ernsthaft eine Regulierung von Google zugunsten deutscher Medienhäuser erwägen, zumal wenn es um so einflussreiche und meinungsbildende Medienhäuser wie den Axel-Springer-Konzern samt BILD-Zeitung und die Frankfurter Allgemeine Zeitung geht. In der vergangenen Legislaturperiode war bereits die ordnungspolitisch völlig fehlgeleitete Einführung eines sogenannten Leistungsschutzrechtes für Presseverlage ein solcher Versuch. Nach der ursprünglichen Konzeption des Leistungsschutzrechtes wollten zahlreiche deutsche Presseverlage von Google (und vielen anderen Internetplattformen und anfangs gar von sämtlichen gewerblichen Computernutzern) eine Einspeisevergütung für sämtliche von den Verlagen ins Internet hochgeladenen Artikel haben – angeblich, um so den Qualitätsjournalismus in Deutschland zu sichern (vgl. dazu kritisch Dewenter und Haucap 2013). In der letztendlich dann doch stark verwässerten Form wird das 2013 eingeführte Leistungsschutzrecht den Verlagen jedoch kein automatisches Einsammeln von Einspeisevergütungen ermöglichen (vgl. z.B. Dworschak und Kersting 2013).

Vielleicht ermuntert vom Erfolg der Presseverlage und Shopping-Portal-Betreiber (vgl. Maier 2014) beklagen sich nunmehr auch Buchhändler und Buchverlage über den Strukturwandel in ihrer Branche, der vor allem durch Amazon vorangetrieben und symbolisiert wird. Die ZEIT hat die Situation jüngst so zusammengefasst (wenn auch komplett befreit von empirischer Analyse): »Der Internetversandhändler diktiert der Welt die Regeln, nach denen Bücher gelesen, geschrieben und publiziert werden« (Radisch 2014).



Justus Haucap\*



Christiane Kehder\*\*

\* Prof. Dr. Justus Haucap ist Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

\*\* Dr. Christiane Kehder ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

Das ist zwar wirklich Quatsch, aber unterstützt wird das Gejammer über den durch das Internet ausgelösten Strukturwandel in Medien und Handel durch allerlei intellektuelles Geschwurbel über das Ende von Freiheit und Selbstbestimmung und die Zukunft der digitalen Welt voller von amerikanischen Konzernen fremdbestimmter Menschen. Das Verhältnis von medialer Hysterie und Erregung zu sachlicher Analyse tendiert in der deutschen Öffentlichkeit in diesen Fragen aktuell gegen unendlich.

Wie berechtigt aber ist die Angst vor den neuen Internetgiganten wirklich? Benötigen wir tatsächlich eine neue Wirtschaftspolitik? Wenden wir uns dazu zunächst Google zu, bevor wir kurz auf die Marktstellung von Amazon eingehen.

Richtig ist zweifelsohne, dass einige – aber nicht alle – Plattformmärkte im Internet starke Konzentrationstendenzen aufweisen (vgl. Evans und Schmalensee 2007; Haucap und Wenzel 2009; 2011). Konzentrationsfördernd sind insbesondere hohe Wechselkosten, starke indirekte Netzeffekte und Kosten bei der Nutzung verschiedener Plattformen (Multihoming).<sup>1</sup> Sind hingegen die Wechselkosten niedrig, die indirekten Netzeffekte schwach und die parallele Nutzung verschiedener Plattformen, also das Multihoming, einfach, dann spricht prima facie wenig für eine starke Marktkonzentration. Obwohl letzteres bei Google der Fall ist, hat Google aktuell in Europa aber doch einen Anteil von über 90% bei generischen Suchanfragen.<sup>2</sup>

Googles Marktmacht resultiert dabei weniger aus Wechselkosten und Netzeffekten als vielmehr zum einen aus der überlegenen Qualität der Dienste von Google (vgl. Manne und Wright 2011; Argenton und Prüfer 2012), zum anderen aus sehr spezifischen Größen- und Verbundvorteilen. So werden Googles Suchalgorithmus und damit Trefferlisten zum einen immer besser (d.h. den Nutzerwünschen entsprechend), gerade weil Google die meisten Suchanfragen hat und so die größten Lerneffekte erzielen kann. Zum anderen kann Google durch die Vielzahl seiner Dienste exaktere Nutzerprofile anlegen und so mehr und mehr für den Nutzer »maßgeschneiderte« Suchergebnisse liefern. Zukünftige Entwicklungen wie Google Glass (die Googlebrille) und Google Car (das Google-Auto) würden als weitere nutzerspezifische Datensammelmaschinen (aus Googles Sicht) diesen spezifischen Verbundvorteil noch ausbauen. Ab wann nun die Grenzkosten der weiteren Datensammlung und -analyse ihren Grenznutzen aus Googles Sicht über-

schreiten, ist theoretisch nicht zu klären und empirisch umstritten. Manne und Wright (2012) z.B. argumentieren, dass Konkurrenten wie Bing, Yahoo! oder auch Facebook heute schon über ähnliche Datenbestände verfügen, um prinzipiell sowohl ähnlich gute Suchergebnisse zu produzieren, als auch Werbeanzeigen ähnlich treffsicher zu platzieren wie Google. Gleichwohl kann aus unserer Sicht davon ausgegangen werden, dass sowohl der hohe Anteil an generischen Suchanfragen als auch der hohe Anteil im Markt für Online-Werbung bei Google eine gewisse Marktmacht reflektieren, die ihren Kern in der von Google analysierten Datenmenge und der Kombination verschiedener Daten hat. Somit stellt sich durchaus die Frage nach regulatorischem oder wettbewerbspolitischen Handlungsbedarf.

Bei den kartellrechtlichen Verfahren gegen Google in Europa und den USA lag bisher das Augenmerk vor allem auf der Frage, ob Google die sog. Suchneutralität verletzt und Trefferlisten bewusst zum eigenen Vorteil gegen das eigentliche Interesse der suchenden Nutzer verzerrt (sog. »Search Bias«). Daneben ging und geht es in den diversen Wettbewerbsverfahren gegen Google um (künstliche) Wechselkosten bei Online-Werbekampagnen, die unentgeltliche Nutzung einiger Inhalte von spezialisierten Suchmaschinen und Vergleichsportalen durch Google und mögliche Verdrängungsstrategien und Dumpingpreise bei der Verbreitung des Smartphone-Betriebssystems Android. Diese Verfahren spielen jedoch in der öffentlichen Diskussion kaum eine Rolle.<sup>3</sup>

Während die amerikanische Federal Trade Commission (2013) Google einstimmig vom Vorwurf des Search Bias freigesprochen hat, ist die Verletzung der Suchneutralität Kern des Wettbewerbsverfahrens in der EU. Allerdings ist schwierig festzustellen, ob Google wirklich eine künstliche Verzerrung der Trefferlisten vornimmt. Zum einen ist der genaue Suchalgorithmus naturgemäß das Geschäftsgeheimnis von Google. Zum anderen sind Suchergebnisse personalisiert und z.B. von der eigenen Suchhistorie oder dem Standort abhängig, so dass nicht alle Nutzer dieselben Trefferlisten auf dieselbe Suchanfrage bekommen (vgl. im Detail Edelman 2011; Edelman und Lockwood 2011). Es ist jedoch auch klar, dass Anreize zu einer gewissen Verzerrung der Trefferlisten zugunsten konzerninterner Inhalte (wie Youtube, Google Maps etc.) für Google durchaus bestehen, auch wenn Manne und Wright (2011) – allerdings wenig überzeugend – argumentieren, dass die Nutzer bei suboptimalen Trefferlisten sehr schnell die Suchmaschine wechseln würden. Dies setzt jedoch voraus, dass die Nutzer Verzerrungen auch bemerken.

Aktuell kreist die öffentliche Debatte allerdings auch kaum darum, ob Google die Trefferlisten überhaupt »manipuliert« oder nicht (da dies auch nur sehr schwer feststellbar ist), sondern

<sup>1</sup> Zu den Konzentrationstendenzen bei Google, Facebook und Amazon vgl. im Detail Haucap und Heimeshoff (2014), für eBay Haucap und Wenzel (2009).

<sup>2</sup> Eine interessante und keineswegs triviale Frage ist nun die, ob diese 90% auch mit dem Marktanteil auf dem kartellrechtlich relevanten Markt gleichzusetzen sind, da Nutzer im Internet auch bei Amazon, Wikipedia, Twitter, Expedia, RePEc, HRS etc. nach Informationen suchen, es also durchaus Substitute für Google gibt bzw. der Markt für Suchanfragen durchaus breiter definiert werden kann als nur Google, Bing und Yahoo! (vgl. Haucap und Kehder 2013).

<sup>3</sup> Für Details zu diesen Verfahren vgl. Bork und Sidak (2012), Haucap und Kehder (2013) sowie von Engelhardt, Freytag und Köllmann (2013).

um die Frage, wie einer solchen Gefahr, auch ohne Nachweis eines Missbrauchs, am besten begegnet werden kann.<sup>4</sup>

Zahlreiche Wettbewerber Googles wünschen aus offensichtlichen Gründen eine Entflechtung des Unternehmens. Diese müsste wohl so aussehen, dass Google selbst keinerlei Inhalte mehr selbst produzieren darf. Bei einer hypothetischen Suchanfrage »Wetter Berlin« dürfte dann nicht mehr direkt die Wetterprognose für Berlin gezeigt werden, bei »Aktienkurs BMW« nicht mehr direkt der Aktienkurs und bei Adressabfragen nicht mehr direkt eine Karte von Google Maps, sondern nur Links zu entsprechenden Websites, auf denen dann gesucht werden kann. Dass die Betreiber diverser Portale das gern so hätten, ist klar. Die Nachteile für die Nutzer sind jedoch ebenso offensichtlich.

Ein alternativer Vorschlag besteht darin, dass Google seinen Suchalgorithmus bei einer – vermutlich europäischen – Regulierungsbehörde hinterlegt und jede Änderung dort anmeldet. 2012 hat Google allein 665 Änderungen am Suchalgorithmus vorgenommen.<sup>5</sup> Wenn diese Änderungen zukünftig von einer europäischen Regulierungsbehörde (und ggf. auch einer amerikanischen, chinesischen, indischen, japanischen, australischen etc.) genehmigt werden müssen, wird die Dynamik der Weiterentwicklung des Suchalgorithmus völlig erlahmen, Innovation und Fortschritt gebremst. In diesem Kontext sei auch darauf hingewiesen, dass es faktisch nicht möglich ist, ein objektives Kriterium für Neutralität in Bezug auf Suchergebnisse zu definieren, da die Trefferlisten eine Einschätzung darüber sind, was der Sucher wohl genau finden möchte, und somit nach Grimmelmann (2011) »Meinungen« darstellen, die Listung und ihre Reihenfolge somit von der Meinungsfreiheit gedeckt sind (vgl. auch Ammori und Pelican 2012, S. 13). Ein staatliches Intervenieren berührt also ggf. auch die verfassungsrechtlich geschützte Meinungsfreiheit, welche auch für Unternehmen gilt.

Dass eine Entflechtung und auch eine sektorspezifische Regulierung keine adäquaten Abhilfen gegen potenzielle Probleme darstellen, soll nicht bedeuten, dass Google keinerlei Marktmacht hätte und nicht auch Anreize, diese zu nutzen. Es ist klar, dass das Sammeln und Kombinieren von großen Datenbeständen Probleme schaffen kann: zum einen das der Marktmacht, zum anderen die eher gesellschaftliche Frage der (mangelnden) informationellen Selbstbestimmung. Um das Problem der Marktmacht zu lösen, haben Wettbewerber neben einer Entflechtung und behördlichen Regulierung auch vorgeschlagen, dass Googles Datenbestände auch Wettbewerbern zur Verfügung gestellt werden (vgl. z.B. Argenton und Prüfer 2012). Dies würde das Problem der womöglich mangelnden informationellen Selbstbestimmung jedoch sogar noch weiter verschärfen. Um das Problem der

mangelnden informationellen Selbstbestimmung zu adressieren, sind zwei Dinge denkbar: Zum einen sind die Möglichkeiten für Nutzer, ihre Daten löschen zu lassen, zu überprüfen, zum anderen ggf. die Transparenz zu erhöhen, damit Nutzer wirklich verstehen, in welche Nutzung ihrer Daten sie einwilligen. Diese letzten beiden Punkte sind jedoch keine wettbewerbsökonomischen Probleme, die durch eine Entflechtung oder eine behördliche Kontrolle von Suchalgorithmen in irgendeiner Form adressiert werden würden. Vor allem ist davon auszugehen, dass manche Nutzer durchaus in die Nutzung ihrer Daten einwilligen, um »maßgeschneiderte« Dienste zu erhalten, während andere Nutzer dies nicht tun werden. Angemerkt sei an dieser Stelle zudem, dass Facebook viel detailliertere persönliche Daten seiner Nutzer einsammelt und zudem durch Wechselkosten und indirekte Netzeffekte besser vor Wettbewerb geschützt ist als Google – perspektivisch also die größere Gefahr für einen funktionsfähigen Wettbewerb darstellen könnte.

Die der Europäischen Kommission in diesem Jahr – wohl gemerkt auf Basis des aktuell geltenden Kartellrechts – von Google angebotenen Zusagen weisen in die richtige Richtung. Danach wird Google u. a. konzerninterne Websites farbig anders hinterlegen, so dass Verbraucher sofort erkennen können, dass es sich um Google-Seiten handelt. Sofern die Nutzer dann den Verdacht hegen, dass hier Suchergebnisse zu Googles eigenem Vorteil manipuliert werden, könnten die Nutzer stattdessen auf andere Suchergebnisse oder andere Suchmaschinen zurückgreifen. Auch konkurrierenden Shopping-Plattformen wird ein besonderer Platz garantiert, wenn auch nicht unentgeltlich.

Ein paar Worte noch zu Amazon: Dass Amazon derzeit »der Welt die Regeln, nach denen Bücher gelesen, geschrieben und publiziert werden,« diktiert, wie Radisch (2014) in der ZEIT schreibt, ist kaum haltbar. Amazons Anteil am Online-Buchhandel liegt zwar bei etwa 80% in Deutschland, am gesamten Buchmarkt jedoch nur bei etwa 25%. Damit ist Amazon sicher ein bedeutender Spieler in dem durch die Buchpreisbindung weitgehend vor Preiswettbewerb geschützten deutschen Buchhandel, jedoch bei weitem kein Monopolist. In der Öffentlichkeit haben zuletzt die Verhandlungen zwischen Amazon und einigen Verlagen für Diskussionen gesorgt. Nüchtern betrachtet sind diese Verhandlungen jedoch kaum anders zu bewerten als etwa Verhandlungen zwischen Lidl und Coca Cola über die Bezugskonditionen. Autoren und Verlage sind im Vergleich zum Lebensmitteleinzelhandel sogar in einer sehr starken Verhandlungsposition. Während die Autoren und Verlage ein Monopol auf ihr Werk haben und ein bestimmtes Buch für viele Leser eben nicht einfach gegen ein anderes substituiert werden kann, ist Amazon darauf angewiesen, möglichst vollständig alle Bücher zu führen, um nicht an Reputation zu verlieren. Während die Verlage also durchaus auf Amazon verzichten könnten, kann Amazon

<sup>4</sup> Vgl. dazu auch Bracha und Pasquale (2008), Pollock (2010), Bork und Sidak (2012), Ammori und Pelican (2012) sowie Haucap und Kehder (2013).  
<sup>5</sup> <http://www.sistrix.de/frag-sistrix/google-algorithmus-aenderungen/wie-haeufig-nimmt-google-algorithmus-aenderungen-vor/>.

nur schlecht darauf verzichten, auch alle Bücher liefern zu können, insbesondere nicht bei Bestsellern und großen Verlagen. Kleine Verlage werden durch §20 GWB sogar noch in ganz besonderer Weise durch das Kartellrecht geschützt, wengleich dieser besondere Schutz kleiner und oftmals ineffizienter Strukturen gesamtgesellschaftlich zweifelhafte Wirkungen entfaltet. Der Buchhandel ist zudem durch die Buchpreisbindung auch noch vor der Preis-konkurrenz durch Amazon geschützt.

Das Problem für den stationären Buchhandel besteht im Grunde im Strukturwandel, den die Digitalisierung auslöst und der durch Amazon lediglich symbolisiert wird. Viele Kunden schätzen bei Amazon offensichtlich die bequemen Einkaufsmöglichkeiten, verbunden mit den maßgeschneiderten Informationen und Empfehlungen, die Amazon seinen Nutzern liefern kann (da Amazon die Historie der persönlichen Einkäufe und die »ähnlicher« Nutzer besser kennt als die typische stationäre Buchhandlung). Bei vielen Feuilletonisten scheint hier jedoch die romantische Verklärung darüber, was der kleine Buchhändler um die Ecke angeblich leistet, den Blick auf die Realität zu vernebeln. Amazon setzt sich vor allem deshalb durch, weil die digitale Welt vielen Kunden bequemes Einkaufen und Online-Buchhändler faktisch auch eine bessere Beratung sowie ein größeres Sortiment ermöglichen, als es der stationäre Buchhandel kann. Ein gesonderter Regulierungsbedarf, etwa um den Strukturwandel im Buchhandel zu bremsen, ist hier nicht erkennbar – es sei denn, man möchte gern Leute vom Lesen abhalten.

## Literatur

Ammori, M. und L. Pelican (2012), »Competitors' Proposed Remedies for Search Bias: Search »Neutrality« and Other Proposals«, *Journal of Internet Law* 15(11), 8–31.

Argenton, C. und J. Prüfer (2012), »Search Engine Competition with Network Externalities«, *Journal of Competition Law and Economics* 8(1), 73–105.

Bork, R.H. und J.G. Sidak (2012), »What Does the Chicago School Teach About Internet Search and the Antitrust Treatment of Google?«, *Journal of Competition Law and Economics* 8, 663–700.

Bracha, O. und F. Pasquale (2008), »Federal Search Commission? Access, Fairness, and Accountability in the Law of Search«, *Cornell Law Review* 93, 1149–1209.

Dewenter, R. und 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.

Döpfner, M. (2014), »Warum wir Google fürchten«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. April, online verfügbar unter: [www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/mathias-doeppner-warum-wir-google-fuerchten-12897463.html](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/mathias-doeppner-warum-wir-google-fuerchten-12897463.html).

Dworschak, S. und C. Kersting (2013), »Leistungsschutzrecht für Presseverlage: Müsste Google wirklich zahlen? Eine kartellrechtliche Analyse«, *Neue Zeitschrift für Kartellrecht* 1, 46–53.

Edelman, B. (2011), »Bias in Search Results? Diagnosis and Response«, *Indian Journal of Law and Technology* 7, 16–32.

Edelman, B. und B. Lockwood (2011), »Measuring Bias in »Organic« Search«, online verfügbar unter: <http://www.benedelman.org/searchbias/>.

Evans, D.S. und R. Schmalensee (2007), »The Industrial Organization of Markets with Two-sided Platforms«, *Competition Policy International* 3(1), 151–179.

Federal Trade Commission (2013), »Google Agrees to Change Its Business Practices to Resolve FTC Competition Concerns in the Markets for Devices Like Smart Phones, Games and Tablets, and in Online Search«, online verfügbar unter: <http://ftc.gov/opa/2013/01/google.shtm>.

Gabriel, S. (2014), »Unsere politischen Konsequenzen aus der Google-Debatte«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Mai, online verfügbar unter: [www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/die-digital-debatte/sigmar-gabriel-konsequenzen-der-google-debatte-12941865.html](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/die-digital-debatte/sigmar-gabriel-konsequenzen-der-google-debatte-12941865.html).

Grimmelmann, J. (2011), »Some Skepticism about Search Neutrality«, in: B. Szoka und A. Marcus (Hrsg.), *The Next Digital Decade: Essays on the Future of the Internet*, TechFreedom, Washington DC., 435–459.

Haucap, J. und U. Heimeshoff (2014), »Google, Facebook, Amazon, eBay: Is the Internet Driving Competition or Market Monopolization?«, *International Economics and Economic Policy* 11, 49–61.

Haucap, J. und C. Kehder (2013), »Suchmaschinen zwischen Wettbewerb und Monopol: Der Fall Google«, in: R. Dewenter, J. Haucap und C. Kehder (Hrsg.), *Wettbewerb und Regulierung in Medien, Politik und Märkten: Festschrift für Jörn Kruse zum 65. Geburtstag*, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 115–154.

Haucap, J. und T. Wenzel (2009), »Ist eBay unbestreitbar ein nicht-bestreitbares Monopol? Monopolisierungsgefahren bei Online-Marktplätzen«, in: R. Dewenter und J. Kruse (Hrsg.), *Wettbewerbsprobleme im Internet*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 7–34.

Haucap, J. und T. Wenzel (2011), »Wettbewerb im Internet: Was ist online anders als offline?«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 60, 200–211.

Manne, G.A. und 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), 171–244.

Maier, R.M. (2014), »Von der Suchmaschine zur Weltmacht: Angst vor Google«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. April 2014, online verfügbar unter: [www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/weltmacht-google-ist-gefahr-fuer-die-gesellschaft-12877120.html](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/weltmacht-google-ist-gefahr-fuer-die-gesellschaft-12877120.html).

Manne, G.A. und J.D. Wright (2012), »If Search Neutrality is the Answer, What's the Question?«, *Columbia Business Law Review* 2, 151–239.

Pollock, R (2010), »Is Google the Next Microsoft? Competition, Regulation in Internet Search«, *Review of Network Economics* 9(4).

Radisch, I. (2014), »Buchhandel: Brauchen wir Amazon?«, *Die Zeit*, 31. Juli 2014, online verfügbar unter: <http://www.zeit.de/2014/30/buchhandel-amazon-autoren>.

von Engelhardt, S., A. Freytag und V. Köllmann (2013), »Wettbewerbspolitischer Handlungsbedarf bei der Verknüpfung von zweiseitigen Märkten im Internet: Der Fall Google«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 62, 311–332.



Christian Kersting\*



Sebastian Dworschak\*\*

## Google als Marktbeherrscher? – zur (geringen) Aussagekraft hoher Nutzerzahlen im Internet<sup>1</sup>

Google und andere Suchmaschinen fungieren als Vermittler zwischen einer heute unüberschaubaren Fülle an Internetangeboten und den Nutzern des Internets. Indem Suchmaschinen Angebotsseiten durch Nutzer auffindbar machen, fördern sie den Wettbewerb zwischen den Anbietern und leisten einen wichtigen Beitrag zur Offenhaltung der Märkte. Kartellrechtlich ist dies in besonderem Maße zu begrüßen, sind doch auch die Vorschriften zum Schutz des Wettbewerbs primär der Offenhaltung der Märkte verpflichtet (vgl. Körber 2012, S. 763). Gleichwohl sieht sich Google zunehmend auch kartellrechtlicher Kritik ausgesetzt. Erst im Mai dieses Jahres verwies Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel in einem Beitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (16. Mai 2014) darauf, derzeit werde geprüft, ob Google seine marktbeherrschende Stellung missbrauche, um »Wettbewerber systematisch zu verdrängen«. Eine Gefahr für die »Zukunft der Demokratie« vor Augen, stellte er, eingebettet in die Forderung nach einer »Bändigung des Datenkapitalismus«, gar eine – rechtlich wohl nicht mögliche und international auch nicht durchsetzbare – Entflechtung Googles als Ultima Ratio in Aussicht. Auch der Bundeswirtschaftsminister teilt damit offensichtlich das weit verbreitete Bild des marktbeherrschenden Unternehmens Google. Dieses Bild erweist sich bei näherer kartellrechtlicher Betrachtung freilich als trügerisch (vgl. so bereits Kersting und Dworschak 2013, S. 47 f.). Es beruht nämlich auf einer einseitigen Überbewertung des hohen

\* Prof. Dr. Christian Kersting, LL.M. (Yale) ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht sowie deutsches und internationales Unternehmens-, Wirtschafts- und Kartellrecht an der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

\*\* Sebastian Dworschak ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht sowie deutsches und internationales Unternehmens-, Wirtschafts- und Kartellrecht an der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>1</sup> Der Beitrag beruht in Teilen auf einem durch den Erstautor für die Google Germany GmbH erstatteten Rechtsgutachten.

Nutzeranteils Googles im Bereich der Internetsuche und spiegelt eine Vielzahl weiterer, ungleich beurteilungsrelevanterer Umstände gerade nicht hinreichend wider.

### Unentgeltliche und doch beherrschbare Märkte?

Bedenken gegen eine marktbeherrschende Stellung Googles bestehen im Ausgangspunkt bereits deshalb, weil Google seine Leistungen an Internetnutzer und Websitebetreiber unentgeltlich erbringt. Einnahmen erzielt Google alleine gegenüber Dritten durch die Schaltung kostenpflichtiger Werbeanzeigen. In Fällen fehlender entgeltlicher Austauschbeziehungen lehnte die Verwaltungspraxis bislang jedoch bereits die Existenz kartellrechtlich relevanter Märkte ab. So haben im Medienbereich sowohl das Bundeskartellamt als auch die Europäische Kommission die Existenz eines Marktes für unentgeltlich abgegebene Hörfunk- und Fernsehprogramme sowie Zeitschriften verneint.<sup>2</sup> Hohe Nutzeranteile auf diesen Märkten könnten lediglich ein Indiz für eine starke Stellung auf den entsprechenden Werbemärkten sein.<sup>3</sup> Die Existenz eines Marktes für Suchanfragen im Internet wurde auf dieser Argumentationslinie auch bereits von einem US-amerikanischen Gericht verneint.<sup>4</sup> Zwar nehmen Teile der Literatur die Existenz kartellrechtlich relevanter Märkte bisweilen auch bei Unentgeltlichkeit an, weil zwischen dem Markt für das unentgeltliche Produkt und dem entsprechenden Werbemarkt aufgrund der Bedeutung hoher Nutzerzahlen eine enge Verknüpfung bestehe (vgl. Kühling und Gauß 2007, S. 752; Schmidt 1997, S. 474) oder weil die Nutzer stets Aufmerksamkeit oder Zeit investierten (vgl. Höppner 2012, S. 626; Kühling und Gauß 2007, S. 752).<sup>5</sup> Der Bedeutung der Nutzerzahlen für den Werbemarkt lässt sich richtigerweise jedoch – so wie es auch praktiziert wird – auf dem Werbemarkt selbst Rechnung tragen. Zudem vermag auch der Umstand, dass der Nutzer tatsächlich Aufmerksamkeit und Zeit aufwendet, nichts daran zu ändern, dass beide Seiten des vermeintlichen Marktes den Bereich der Unverbindlichkeit nicht verlassen. Weder verpflichten sich Suchmaschinenbetreiber gegenüber Nutzern zur Ermöglichung der Suche noch ver-

<sup>2</sup> Kommission, Entsch. vom 25. Juni 2008, Comp/M.5121 – »News Corp Premiere«, Rn. 15; BKartA, Beschl. vom 12. April 2000, B6-20/00 – »Holtzbrinck Akzent«, Rn. 8; BKartA, Beschl. vom 19. Januar 2006, B6-103/05 – »Springer Pro7«, S. 23; BKartA, Beschl. vom 29. April 2009, B6-09/09 – »Bertelsmann Brockhaus«, Rn. 63 [im Ergebnis offengelassen, Rn. 65]; so auch die französische Wettbewerbsbehörde: Autorité de la Concurrence, Entsch. vom 26. Januar 2010, 10-DCC-11 – »TF1 NT1 Monte-Carlo Participations«, Rn. 33; Kommission, Entsch. vom 18. Februar 2000, Comp/M.1889 – »CLT-UFA Canal+ Vox«, Rn. 12; BKartA, Beschl. vom 18. Juli 1989, B 6-743100-U-71/88, WuW/E BKartA 2396 (2402) – »Radio NRW«; bestätigt durch das KG Berlin, Urt. vom 26. Juni 1991, Kart. 23/89, WuW/E OLG 4811 (4814 u. 4825) – »Radio NRW«.

<sup>3</sup> Kommission, Entsch. vom 20. September 1995, Comp/M.553 – »RTL Veronica Endemol«, Rn. 17 u. 20 ff. [im Ergebnis offengelassen]; BKartA, Beschl. vom 19. Januar 2006, B6-103/05 – »Springer Pro7«, S. 23; vgl. auch Mestmäcker und Veelken in: Immenga/Mestmäcker, GWB<sup>4</sup> (2007), Vor § 35 Rn. 89.

<sup>4</sup> District Court for the Northern District of California, Kinderstart.com, LLC vs. Google Inc., No. C 06-2057 JF, 2007 WL 831806, 16. März 2007.

<sup>5</sup> Nach Körber (2012, S. 764) bezahlen Nutzer mit ihren Daten.

pflichten sich Nutzer, eine Suche durchzuführen und Aufmerksamkeit und Zeit aufzuwenden. Ein rein tatsächliches Verhältnis, in dem keiner der Beteiligten eine rechtliche Bindung zueinander eingeht, aber als kartellrechtlich relevanten Markt zu betrachten und einer kartellrechtlichen Regulierung zu unterwerfen, erscheint nicht angemessen.

### Marktbeherrschende Stellung Googles?

In der bisherigen Diskussion wurde die These der marktbeherrschenden Stellung Googles überwiegend auf den hohen Nutzeranteil Googles im Bereich von Suchanfragen im Internet gestützt.<sup>6</sup> Dabei wird zumeist der Eindruck erweckt, es handele sich hierbei um den Marktanteil Googles, dem bei der Beurteilung marktbeherrschender Stellungen grundsätzlich eine maßgebliche Indizwirkung zukommt.

### Hohe Nutzeranteile Googles

Wie die Entscheidung »Microsoft/Skype« der Europäischen Kommission bestätigt<sup>7</sup>, kommt hohen Nutzeranteilen auf unentgeltlichen Märkten jedoch bereits strukturbedingt nur eine geringe Indizwirkung zu.<sup>8</sup> Wettbewerbliche Verhaltensspielräume spiegeln sich nämlich zuvörderst in der Fähigkeit eines Unternehmens wider, die Preise über das wettbewerbliche Niveau anzuheben.<sup>9</sup> Über einen Preissetzungsspielraum verfügt Google aber gerade nicht (vgl. Dakanalis und van Rooijen 2011, S. 30). Die Unentgeltlichkeit des Leistungsangebots ist vielmehr fester Bestandteil von Googles Geschäftsmodell und zudem derart in der Erwartung der Nutzer verankert, dass jeder Versuch einer Gebührenerhebung durch Google in eine signifikante Abwanderung von Nutzern münden würde.

Überdies basiert der hohe Nutzeranteil Googles auch auf einer sehr engen sachlichen Marktabgrenzung, bei der alleine der Bereich allgemeiner Suchmaschinen, wie Google, Yahoo! oder Microsoft Bing, in die Betrachtung einbezogen wird. Richtigerweise ist indes auch zu berücksichtigen, dass ein Großteil der Nutzer heute im Bereich bestimmter Suchkategorien auch alternative und spezialisierte Suchmaschinen nutzt. Auch solche spezialisierte Suchmaschinen, wie Amazon oder eBay für den Bereich der kommerziellen Pro-

duktsuche oder Opodo im Bereich der Suche nach Urlaubsreisen, müssen daher im Rahmen der Marktabgrenzung berücksichtigt werden. Dies führt dazu, dass Google in diesen Bereichen, die kommerziell gesehen gerade die bedeutendsten sind, tatsächlich über einen signifikant niedrigeren Nutzeranteil verfügen dürfte.<sup>10</sup>

Nicht zuletzt ist der hohe Nutzeranteil Googles aber auch flüchtig und stellt damit allenfalls eine Momentaufnahme dar. Er muss von Google täglich neu behauptet werden, da für die Nutzer ein Wechsel der Suchmaschine ohne Aufwand und kostenlos möglich ist (vgl. Haucap und Wenzel 2011, S. 205; Kühling und Gauß 2007, S. 752; Bork und Sidak 2012, S. 665, 671). Für den Wechsel der Suchmaschine ist weder der Download und die Installation einer Software noch eine Registrierung notwendig. Auch einer Eingewöhnungsphase bedarf es nicht, da Suchmaschinen alle nach demselben Prinzip funktionieren. Jede andere Suchmaschine ist daher in der Tat »nur einen Mausklick entfernt« (vgl. auch Dakanalis und van Rooijen 2011, S. 30; Körber 2012, S. 762). Auch heute nutzen bereits viele Internetnutzer mehrere Suchmaschinen parallel (sog. multi-homing). Ein Suchmaschinenwechsel wird auch nicht durch Netzwerkeffekte erschwert (so auch Kühling und Gauß 2007, S. 752). Anders als bei sozialen Netzwerken oder Telefonnetzen profitiert der Nutzer von Suchmaschinen von der Zahl der übrigen Nutzer allenfalls indirekt (vgl. auch Haucap und Wenzel 2011, S. 202; Höppner 2012, S. 627; auch indirekte Netzwerkeffekte ablehnend Kühling und Gauß 2007, S. 752). Kein Nutzer wird Google deshalb als Suchmaschine wählen oder beibehalten, weil viele andere Nutzer auf Google zurückgreifen.

### Wettbewerblich unkontrollierter Verhaltensspielraum?

Für die Beurteilung einer marktbeherrschenden Stellung ist im Übrigen nicht alleine der Marktanteil eines Unternehmens entscheidend. In der Sache geht es um die Feststellung eines vom Wettbewerb nicht mehr kontrollierten Verhaltensspielraums<sup>11</sup>, in deren Rahmen eine Gesamtbetrachtung aller relevanten Umstände vorzunehmen ist.<sup>12</sup> Über einen solchen Verhaltensspielraum verfügt Google aber bereits deshalb nicht, weil Google nicht nur aktuellem, sondern auch potentiell dem Wettbewerb ausgesetzt ist. Mit Microsoft und Yahoo! hat Google langjährige und finanzstarke Konkurrenten (vgl. Kühling und Gauß 2007, S. 753; Ott 2007,

<sup>6</sup> Vgl. Reppesgaard (2010, S. 18): 95%; Ott (2006, S. 195): 69–83%; Ott (2007, S. 378): weit über 80 %; Körber (2012, S. 762): 93,54%; Dakanalis und van Rooijen (2011, S. 29): 90%.

<sup>7</sup> Kommission, Entsch. vom 7. Oktober 2011, Comp/M.6281 – »Microsoft Skype«, Rn. 78, 99 u. 121; vgl. auch Kommission, Beschl. vom 16. Dezember 2009, Comp/C-3/39.530 – »Microsoft (Kopplung)«, Rn. 17 ff. und Rn. 24 ff., wo ein Markt für unentgeltliche Webbrowser zwar diskutiert wurde, im Rahmen der Marktbeherrschungsprüfung aber unberücksichtigt blieb.

<sup>8</sup> Ott (2007, S. 378): »Indizwirkung nicht so aussagekräftig«; vgl. auch Kommission, Entsch. vom 5. März 2008, Comp/M.4747 – »IBM/Telelogica«, Rn. 151 f.

<sup>9</sup> Vgl. Emmerich, Kartellrecht<sup>12</sup> (2012), § 27 Rn. 39; Zimmer, in: FS Huber (2006, S. 1173).

<sup>10</sup> Vgl. auch Rosch, Commissioner der FTC, Statement vom 3. Januar 2013, S. 2, online verfügbar unter: [http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public\\_statements/concurring-and-dissenting-statement-commissioner-j.thomas-rosch-regarding-googles-search-practices/130103googlesearchstmt.pdf](http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/concurring-and-dissenting-statement-commissioner-j.thomas-rosch-regarding-googles-search-practices/130103googlesearchstmt.pdf), aufgerufen am 6. August 2014.

<sup>11</sup> BGH, Beschl. vom 12. Dezember 1978, KVR 6/77 – »Erdgas Schwaben«, WuW/E BGH 1533 (1536); Bundesregierung, Regierungsentwurf 2. GWB Novelle, BT-Drs. VI/2520, S. 21; Bardong, in: Langen/Bunte, Deutsches Kartellrecht<sup>12</sup> (2014), § 18 Rn. 58; Säcker/Gosse/Wolf, in: MüKo, Kartellrecht, Bd. 2 (2008), § 19 GWB Rn. 2.

<sup>12</sup> Möschel, in: Immenga/Mestmäcker, GWB<sup>4</sup> (2007), § 19 Rn. 48.

S. 378; Bork und Sidak 2012, S. 679). Aber auch neben diesen existiert im Bereich allgemeiner Suchmaschinen eine Vielzahl von Mitbewerbern<sup>13</sup>. Daneben ist Google auch dem Druck potenziellen Wettbewerbs ausgesetzt. Marktzutritte durch neue und innovative Anbieter wie etwa Wolfram Alpha, Blekko, oder DuckDuckGo belegen dies. Blekko und DuckDuckGo machen in den USA gute Fortschritte<sup>14</sup>. Ähnliches gilt für Yandex und Baidu, die derzeit zwar hauptsächlich in Asien operieren, jedoch Expansionspläne haben<sup>15</sup>. Nicht zuletzt konkurriert Google aber auch mit zahlreichen spezialisierten Internetplattformen (vgl. Körber 2012, S. 766). Als Beispiele seien nur die Suche nach Produkten über Amazon oder Ebay, die Suche nach Flügen über Kayak oder aber die Suche nach Informationen über soziale Netzwerke wie Facebook genannt. Auch diese Plattformen machen Inhalte für Nutzer auffindbar und zugänglich. Sie sind durch Nutzer direkt ansteuerbar, so dass sie in unmittelbarem Wettbewerb mit Google stehen<sup>16</sup>.

Google verfügt auch deshalb nicht über die Fähigkeit zu unabhängigem Marktverhalten, weil Google einem hohem Innovationsdruck ausgesetzt ist<sup>17</sup>. Google muss damit rechnen, dass sich ein Nachlassen von Innovationsbereitschaft oder der Qualität seines Angebots unmittelbar in einer Abwanderung von Nutzern zu diesen Mitbewerbern niederschlägt. Der Wettbewerb auf dem Suchmarkt findet nicht über die Gestaltung von Preisen, sondern über die Qualität der Suchergebnisse sowie der Benutzeroberfläche statt<sup>18</sup>. Google ändert seinen Suchalgorithmus über 500 Mal im Jahr, um das Angebot ständig zu verbessern<sup>19</sup>. Dieser hohe Innovationsgrad deutet stark darauf hin, dass Google sich einen Stillstand gerade nicht leisten kann und sich dementsprechend auch nicht unabhängig verhält bzw. verhalten kann. Gerade auch mit Blick auf die unproblematische Wechselmöglichkeit für Nutzer sind Suchmaschinenbetreiber gezwungen, ihr Angebot stets im Hinblick auf die Wünsche und Bedürfnisse der Nutzer zu optimieren. Ein Blick auf die bisherige Entwicklung des Suchmaschinen-sektors belegt, dass es sich hierbei tatsächlich um einen sehr dynamischen und innovativen Sektor handelt, auf dem die

Marktanteile ein hohes Maß an Unbeständigkeit aufweisen<sup>20</sup>. Bereits in den ersten Jahren wechselte die Marktführerschaft unter den Suchmaschinen regelmäßig. Auf Altavista folgte Lycos. Auf Lycos folgte Yahoo!, das wiederum von Google abgelöst wurde (vgl. Bork und Sidak 2012, S. 666 ff.), welche ihrerseits seit 2009 dem verstärkten Wettbewerbsdruck von Microsofts Suchmaschine Bing ausgesetzt ist. Dies macht deutlich, dass eine etwaige Marktführerschaft nur erhalten werden kann, wenn das Unternehmen in seiner Innovationsbereitschaft nicht nachlässt und die Nutzer aufgrund der Qualität seines Angebots an sich bindet.

### Fazit

Entgegen des bisherigen öffentlichen Meinungsbildes, verfügt Google nicht über eine marktbeherrschende Stellung. Angesichts der Unentgeltlichkeit von Googles Leistungsangebot bestehen bereits ernsthafte Zweifel an der Existenz kartellrechtlich beherrschbarer Märkte. Unabhängig hiervon verfügt Google aber ohnehin nicht über einen vom Wettbewerb unkontrollierten Verhaltensspielraum. Die hohen Nutzeranteile Googles entfalten hierfür allenfalls eine schwache Indizwirkung. Im Gegenzug sprechen indes die Vielzahl von Mitbewerbern, das Nichtbestehen direkter Netzwerkeffekte, das gänzliche Fehlen von Wechselkosten für Nutzer sowie der bestehende hohe Innovationsdruck gegen eine marktbeherrschende Stellung Googles. Überdies, auch dies sei an dieser Stelle erwähnt, würde das Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung an sich noch kein kartellbehördliches Einschreiten gegenüber Google rechtfertigen. § 19 GWB wendet sich explizit nicht gegen die Entstehung oder das Bestehen marktbeherrschender Stellungen, sondern missbilligt alleine deren missbräuchliche Ausnutzung durch Behinderung, Diskriminierung oder Ausbeutung anderer Marktteilnehmer<sup>21</sup>. Selbst wenn Google insoweit fähig wäre, »Regeln zu diktieren«, handelte Google nur dann kartellrechtswidrig, wenn sich dieses Diktat auch als missbräuchlich darstellte.

### Literatur

Bork, R.H. und J.G. Sidak (2012), »What Does the Chicago School Teach about Internet Search and the Antitrust Treatment of Google«, *Journal of Competition Law and Economics* 8(4), 663–700.

Dakanalis, D. und A. van Rooijen (2011), »EU: Google Under Antitrust Scrutiny«, *Computer Law Review International* 12(1), 29–31.

Gabriel, S. (2014), »Unsere politischen Konsequenzen aus der Google-Debatte«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Mai.

Haucap, J. (2014), »Eine Zerschlagung von Google würde wenig bringen«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. April.

Haucap, J. und T. Wenzel (2011), »Wettbewerb im Internet: Was ist online anders als offline?«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (ZfW)* 60(2), 200–211.

<sup>13</sup> Vgl. die Übersicht auf <http://www.suchmaschinen-datenbank.de>, aufgerufen am 6. August 2014.

<sup>14</sup> Vgl. nur <http://searchengineland.com/could-duckduckgo-be-the-biggest-long-term-threat-to-google-118117> oder <http://searchengineland.com/blekkos-traffic-spiking-2012-118728>, aufgerufen am 6. August 2014.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu <http://searchengineland.com/yandex-expands-to-turkey-first-shots-fired-in-new-google-baidu-yandex-stand-off-93201> oder »Ambition of Baidu Global Expansion«, online verfügbar unter: <http://www.searchcowboys.com/baidu/1882>, aufgerufen am 6. August 2014.

<sup>16</sup> Aufgrund der direkten Erreichbarkeit der Webseiten von Amazon, Ebay etc. durch die Nutzer fehlt es an einem Abhängigkeitsverhältnis zu Google. Google stellt insofern keinen »Bottleneck« dar, so dass sich – anders als häufig missverständlich dargestellt – auch hieraus kein Indiz für eine Marktbeherrschung ableiten lässt.

<sup>17</sup> Vgl. auch Kommission, Entsch. vom 18. Februar 2010, Comp/M.5727 – »Microsoft Yahoo«, Rn. 110, und Körber (2012, S. 772).

<sup>18</sup> Kommission, Entsch. vom 18. Februar 2010, Comp/M.5727 – »Microsoft Yahoo«, Rn. 101; Höppner (2012, S. 626).

<sup>19</sup> Vgl. nur <http://googlewebmastercentral.blogspot.co.uk/2011/05/more-guidance-on-building-high-quality.html>, aufgerufen am 6. August 2014.

<sup>20</sup> So auch Haucap (2014); in diese Richtung auch Kühling und Gauß (2007, S. 753); vgl. auch Körber (2012, S. 765).

<sup>21</sup> Kommission, Prioritätenmitteilung, 2009/C 45/02, Rn. 1.



Höppner, T. (2012), »Das Verhältnis von Suchmaschinen zu Inhabern an der Schnittstelle von Urheber- und Kartellrecht«, *Wettbewerb in Recht und Praxis* (WRP) 58(7), 625–637.

Kersting, Chr. und S. Dworschak (2013), »Leistungsschutzrecht für Presseverlage: Müsste Google wirklich zahlen? – Eine kartellrechtliche Analyse«, *Neue Zeitschrift für Kartellrecht* (NZKart) 1(2), 46–52.

Körber, T. (2012), »Google im Fokus des Kartellrechts«, *Wettbewerb in Recht und Praxis* (WRP) 58(7), 761 – 770.

Kühling, J. und N. Gauß (2007), »Expansionslust von Google als Herausforderung für das Kartellrecht«, *Multimedia und Recht* (MMR) 10(12), 751–757.

Monopolkommission (2013), *Hauptgutachten XX (2012/2013): Google, Facebook & Co – eine Herausforderung für die Wettbewerbspolitik*, 58–73, Bonn.

Ott, St. (2006), »Ich will hier rein! Suchmaschinen und das Kartellrecht«, *Multimedia und Recht* (MMR) 9(4), 195–202.

Ott, St. (2007), »Marktbeherrschende und öffentlich-rechtliche Suchmaschinen«, *Kommunikation und Recht* (K&R) 10(7/8), 375–380.

Reppesgaard, L. (2010), *Das Google-Imperium*, 2. Auflage, Murmann-Verlag, Hamburg.

Schmidt, K.-E. (1997), »Gibt es einen Fernsehzeitschauermarkt im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen?«, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* (ZUM) 41, 472–477.



Alexander Skipis\*

## Komfortzone oder Kultur? Warum es notwendig ist, für Qualität und Vielfalt zu kämpfen

Die Wucht der Marktwirtschaft und die Intensität der Globalisierung haben nach dem Zerfall des Sowjetischen Reiches, nach dem Niedergang der DDR und der Öffnung des politischen Ostens um ein Vielfaches zugenommen. Einen nicht unbeträchtlichen Beitrag hat dabei die Ausbreitung des Internets geleistet, die Schnelligkeit und das wachsende Volumen der Datenübertragungen und die Präsenz der gesamten Welt am Büroschreibtisch oder zu Hause.

Heutzutage sind Regierungen, Unternehmen, Geheimdienste, die Stromnetze, die Börse – schlicht alle und alles – abhängig von den Daten, die fast in Lichtgeschwindigkeit von Ort zu Ort fließen. Gründerunternehmen wie Google oder Amazon haben das sehr früh erkannt, haben daran geglaubt und es von Anfang an in ihre strategischen Überlegungen zu ihrer Weiterentwicklung mit einbezogen.

Die Regeln, die unser Zusammenleben, -wirtschaften und -handeln bestimmen, haben sich nicht im gleichen Maße und im selben Tempo angepasst. Sie hinken hinterher.

## Die neuen Monopole: Kommunikation, Daten, Wissen

Die Technik macht es möglich, dass Monopole eine völlig neue Dimension erhalten. Es dreht sich nicht mehr um nationale Monopole oder um begrenzte, spezifische Monopole, es dreht sich um weltweite Monopole, die unsere zentralen Ressourcen der Gegenwart kontrollieren: Es sind Ressourcen wie Kommunikation, Daten und Wissen. Der einzelne Bürger ist in einem Ausmaß sichtbar und berechenbar, wie man es sich nicht vorstellen möchte.

\* Alexander Skipis ist Hauptgeschäftsführer des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V.

Das Beispiel Amazon: Das Unternehmen wurde 1994 klassisch in einer Garage gegründet und hat es innerhalb der letzten 20 Jahre geschafft, zum weltgrößten Online-Händler zu werden. Der Kunde stand beim Gründer Jeff Bezos von Anfang an im Mittelpunkt – nicht aus Altruismus, sondern als Instrument. Durch Ausweitung und Perfektionierung der Komfortzone des Kunden und durch einen goldenen Käfig wird der Kunde – wie beispielsweise im E-Book-Bereich – an das Unternehmen fest gebunden, durch die steigende Marktmacht von Amazon werden Lieferanten in Abhängigkeit gebracht und Konkurrenten letztlich eliminiert. So weit ist das schlicht Marktwirtschaft.

### Beispiel Amazon: Weltweite Marktbeherrschung als Ziel

Doch wenn damit in letzter Instanz die Kontrolle über den Literaturmarkt einhergeht, ist das ein Eingriff, der zu weit geht. Wenn ein Marktteilnehmer die Macht hat zu bestimmen, welches Buch sichtbar ist und welches nicht, und damit Handelspartner erpressen kann, um unverhältnismäßig hohe Rabatte zu erhalten, dann zerstört er auch Strukturen. Er selbst wird potenter, und die Vertragspartner werden ebenso geschwächt wie die direkten Konkurrenten, die Buchhandlungen vor Ort. Es entsteht eine Schiefelage, das Gleichgewicht des Marktes, das in Deutschland die Qualität und Vielfalt der Titel und die Flächendeckung durch den kulturvermittelnden Buchhandel gewährleistet, wird zerstört. Und weiter: Auch Autoren trifft man, weil ihnen Ertrag wegbriecht, wenn ihre Titel nicht lieferbar sind. Damit werden auf dem Buchmarkt Regeln diktiert, die zerstörerische Wirkung haben.

Faktisch ist Amazon auf dem Weg, weltweit auf dem E-Book-Markt und mittelfristig möglicherweise auch im deutschen Buchmarkt eine marktbeherrschende Stellung einzunehmen. Insbesondere im E-Book-Sektor entfaltet sich bereits jetzt die Marktmacht von Amazon gegenüber den Verlagen verheerend. Auch wenn Amazon vielleicht noch kein Monopol hat, so hat es doch die Macht, den Markt komplett zu verwüsten. Dadurch werden Strukturen zerstört, die Qualität und Vielfalt der Kultur gewährleisten. Das ist dann nicht nur Marktwirtschaft, sondern auch ein kulturkritisches Problem.

### Der Buchhandel: Vorbild für den Einzelhandel

Dabei war die Buchbranche eine der ersten, die sich mit dem Geschäftsmodell Amazon auseinandergesetzt hat. Am Anfang belächelt, stellte sich schnell heraus, welche kommerzielle Wucht Amazon aus der Digitalisierung und den Möglichkeiten des Internets entwickelt. Und die Buchbranche hat schnell gelernt. Die viel stärkere Ausrichtung auf den Kunden, auf seine Wünsche und seinen Anspruch auf Komfort spielen

für Buchhandlungen eine zunehmend größere Rolle; viel Geld wurde investiert in Multi-Channel-Strategien. Mittlerweile gelingt es dem Buchhandel sehr gut, die Vorzüge des stationären Geschäftes, wie intensive persönliche Beratung, Kulturvermittlung, das Einkaufserlebnis und die sofortige Verfügbarkeit der Ware vor Ort zu kombinieren mit den Möglichkeiten des Einkaufs auf der Buchhandels-Website – 24 Stunden und das sieben Tage lang. Lieferzeiten und Lieferwege entsprechen dem heutigen Anspruch der Kunden, ja sie werden zum Teil übertroffen, wenn mit Fahrradkurieren noch am selben Tag unter ökologisch besonders günstigen Bedingungen ausgeliefert wird. Insgesamt ist der Buchhandel damit heute auf dem Wege zum Vorbild für den Einzelhandel.

Die Investitionen und das Fokussieren auf den Kunden haben sich für den Buchhandel gelohnt. Die Umsatzzahlen sprechen für sich. Der stationäre Buchhandel hat im vergangenen Jahr bessere Umsätze als die gesamte Branche gemacht – und dieser Trend setzt sich in diesem Jahr fort. Heute beginnen viele Verkaufsgespräche im Buchhandel mit dem Satz: »Ich habe früher bei Amazon gekauft...«. Der Buchhandel überzeugt mit sehr guter Leistung, der Kunde denkt zunehmend über die Konsequenzen seiner Kaufentscheidung nach.

### Kultureller Austausch oder Drohnenlieferung?

Und Amazon? Noch diktiert es die Regeln. Aber dem Online-Händler fehlt ein großer Teil dessen, was Kunden heute – jedenfalls beim Buchkaufen – auch nachfragen und als Dienstleistung erwarten: persönliche Beratung, ein Einkaufserlebnis, das verbunden ist mit dem kulturellen Austausch und der Kulturvermittlung, und die sofortige Verfügbarkeit im Laden. Dem gegenüber punktet Amazon ausschließlich mit einem Konzept: die Bequemlichkeit für den Kunden auszuweiten und vor allem die Lieferzeiten immer weiter zu reduzieren. Das treibt Stilblüten wie das Projekt von Amazon, künftig Ware mit Drohnen ausliefern zu lassen. Also Lieferung in Echtzeit.

Doch über die Konsequenzen dieses Geschäftsmodells beginnen nicht nur die Kunden, sondern auch Politik und Gesellschaft nachzudenken.

Man liest von katastrophalen Arbeitsbedingungen bei Amazon, von einer konsequenten Steuervermeidungspolitik, von Datensammlung und Ausspähung des Verhaltens der Kunden, von einem geschlossenem System »Kindle« aus dem der Kunde nicht mehr herauskommt, aber auch von dem Ziel Amazon, als Monopolist der einzige Intermediär zwischen Autor und Leser zu werden. Nach Aussagen von Jeff Bezos müsse man Verlage wie Gazellen jagen.

Der deutsche Buchmarkt ist weltweit Vorbild an Qualität und Vielfalt und der zweitgrößte der Welt. Amazon schickt sich

an diesen Buchmarkt zu zerstören. Denn dem Unternehmen fehlt das Verständnis, oder es ist ihm gleichgültig, dass es sich bei dem Buch neben dem Wirtschaftsgut auch um ein Kulturgut handelt. Und dieses Kulturgut muss, will man eine höchstmögliche Qualität und Vielfalt erreichen, neben ökonomischen auch kulturellen Notwendigkeiten folgen.

### Kampf um die Deutungshoheit

Amazon scheint nervös zu werden. Langsam kann man hinter die sympathische Maske des Unternehmens schauen. Mit Erpressungsversuchen, die kartellrechtlich Relevanz erreichen, versucht Amazon, Verlage konditionell in die Knie zu zwingen. Und das ist erst der Beginn. Sobald Amazon eine Monopolstellung innehat, wird es Monopolrenditen abzuschöpfen versuchen. Und das bedeutet, dass auch für den Kunden alles teurer und einfältiger wird. Parallel dazu versucht Amazon die Autoren mit Sirenenklängen zu umwerben und an sich zu ziehen. Auch ihnen wird in der Zukunft genau das bevorstehen, was Amazon mit den Verlagen jetzt versucht. Erpressung zu immer niedriger Vergütung der Leistung für die Autoren.

Die Buchbranche ist sich ihrer Verantwortung bewusst. Sie will die Regeln selbst bestimmen.

Die Buchbranche weiß, dass sie mit einem Kultur- und einem Wirtschaftsgut handelt. Die in ihr arbeiteten Menschen sind leidenschaftlich engagiert, die von ihnen für wichtig erachteten Inhalte zu den Menschen zu bringen. Es dominiert die Überzeugung, dass eine freie demokratische Gesellschaft nur gelingen kann, wenn das Buch einen wesentlichen Stellenwert in ihr hat. Und zwar Bücher in ihrer Vielfalt. Nur dadurch können Talente zu großen Autoren der Literaturgeschichte werden. Die Geschichte hat etliche Beispiele dafür. Kafka ist eines davon.

So ist der deutsche Buchmarkt mit seinen engagierten Verlegern und Buchhändlern zu einem weltweiten Vorbild für Qualität und Vielfalt, für die Entdeckung von Talenten geworden.

Dem liegt das Verständnis zugrunde, dass es in einem solchen Markt flankierende Schutzmaßnahmen geben muss, in denen diese Qualität und Vielfalt erst entstehen kann. Dazu gehören Maßnahmen wie Preisbindung und reduzierter Mehrwertsteuersatz. Die Buchbranche findet dafür enormen Rückhalt: Die Politik erkennt die Notwendigkeit, solche Rahmenbedingungen zu schaffen, um wertvolle kulturelle Beiträge in der Gesellschaft zu ermöglichen. Es gibt nach der ersten Begeisterung wieder viele Verbündete – damit die großen Internetfirmen langfristig die Regeln nicht mehr in der Weise diktieren, dass sie damit wertschaffende Strukturen zerstören.



Ralf Müller-Terpitz\*

### Zu Resignation besteht kein Anlass

Das Geschäftsgebaren der Internetfirmen Google, Amazon und Co. ist schon seit Längerem Gegenstand öffentlicher Debatten. Gegen Google etwa steht der Vorwurf im Raum, der Konzern benachteilige gezielt bestimmte Inhalteanbieter und Online-Plattformen bei der Darstellung von Suchergebnissen. Mit deutschen Presseverlagen streitet das Unternehmen zudem über die Vergütung des erst vor einem Jahr geschaffenen Leistungsschutzrechts.

Auch Amazon steht gegenwärtig heftig in der Kritik: So wird dem Online-Händler ein rüder Umgang mit Verlagen und Unterhaltungskonzernen vorgeworfen, da er höhere Rabatte für E-Books, DVDs und Blu-rays durchzusetzen gedenkt – zum Wohle der Kunden, wie es bei Amazon heißt. Die Verlagsgruppen Hachette und Bonnier, die sich weiteren Preisnachlässen auf ihre elektronischen Produkte widersetzen, werfen Amazon vor, bei Bestellvorgängen über seine Online-Plattform die Auslieferung ihrer gedruckten Werke bewusst zu verzögern. In den Vereinigten Staaten tragen Amazon und seine Kritiker diesen Streit mittlerweile über offene Briefe aus; hierzulande ist eine Beschwerde des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels beim Bundeskartellamt anhängig. Auch positioniert sich das Unternehmen im zukunftssträchtigen E-Book-Markt zunehmend selbst als Verleger, indem es Autoren unter Umgehung traditioneller Verlage eine elektronische Publikationsplattform mit einer Umsatzbeteiligung von bis zu 70% offeriert. Gleich einem Menetekel ertönt bereits die Warnung, Amazon schicke sich an, die Verlage überflüssig zu machen.

Diese wenigen Beispiele aus jüngerer Vergangenheit scheinen die aufgeworfene Frage bereits implizit zu beantworten: Sie erwecken den Eindruck, als könnten Internetkonzerne wie Google, Amazon, Facebook und Co. die Regeln ihres wirtschaftlichen Handelns nach Belieben diktieren – sei es gegenüber den Wettbewerbern, den Internetnutzern oder

\* Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Recht der Wirtschaftsregulierung und Medien an der Universität Mannheim.

gegenüber den Kulturschaffenden wie Verlage und Filmproduzenten. Ein solcher Befund müsste alarmieren, denn das einseitige, freiheitsbeschränkende oder gar -vernichtende Diktieren von Regeln (gleich welchen Inhalts) ist in freiheitlich-demokratischen Gemeinwesen selbst Staaten oder überstaatlichen Institutionen wie der EU verwehrt. Nichts anderes kann dann aber für Unternehmen gelten, die auf ihrem Territorium wirtschaftlich aktiv sind.

Löst man sich indes von der bisweilen durch Eigennützigkeit geleiteten Berichterstattung und versucht, durch etwas Abstand einen Gesamteindruck vom Geschehen zu erhalten, offenbart sich ein differenziertes und weniger pessimistisches Bild. Gewiss: Amazon, Google und Co. sind zweifelsohne bestrebt, die wirtschaftlichen Spielregeln zu ihrem Vorteil zu gestalten. Evident tritt dies bei Amazon zu Tage, das sich mit seiner Strategie – Forderung nach höheren Rabatten für E-Books – selbst an die amerikanische Öffentlichkeit gewandt hat. Als weniger greifbar erweist sich demgegenüber das Verhalten von Google: Die behaupteten Behinderungen spielen sich hier auf einer subkutanen Ebene ab. Sie sind das Ergebnis algorithmischer Prozesse. Algorithmen sind sensorisch jedoch nicht wahrnehmbar, aufgrund ihrer komplexen Struktur nur schwer zu erfassen und unterliegen als Betriebsgeheimnis zudem rechtlichem Schutz. Dennoch behaupten Wettbewerber, bei der Darstellung von Suchergebnissen bewusst schlechter behandelt zu werden und belegen dies durch Einzelbeispiele. Hieraus folgt zumindest ein »Anfangsverdacht« für möglicherweise manipulatives Verhalten, auch wenn Google dies vehement bestreitet.

Nicht aus dem Blick zu verlieren ist allerdings, dass auch diejenigen Unternehmen, die sich momentan öffentlich oder mit juristischen Mitteln über das Geschäftsgebaren US-amerikanischer Internetfirmen beschweren, ihrerseits Interessen verfolgen, die sich nicht zwangsläufig mit denjenigen der Allgemeinheit decken. Deutlich wird dies etwa am Menetekel, Amazon wolle die Verlage überflüssig machen. Befragt man Autoren zu dieser Entwicklung, erhält man eine gemischte Reaktion: Nicht wenige begrüßen die Umgehung der Verlage, da sie sich von Online-Publikationen eine höhere Umsatzbeteiligung versprechen. Auch erscheint ihnen die verlegerische Lektoratsleistung als verzichtbar oder gar hinderlich. Die neuen digitalen Innovationen stellen mithin etablierte Geschäftsmodelle auf den Prüfstand – ein aus ökonomischer Sicht grundsätzlich begrüßenswerter Vorgang. Im publizistischen Bereich, der einen unverzichtbaren Nährboden für die kulturelle und intellektuelle Vielfalt einer offenen, demokratischen Gesellschaft bildet, sind solche Veränderungen freilich besonders kritisch zu beobachten und gegebenenfalls gesetzlich einzugrenzen.

Dass Amazon, Google und Co. angesichts einer fortschreitenden Digitalisierung unserer Lebenswirklichkeit ihre gegenwärtige starke Marktposition dazu nutzen, die Regeln dieses

Prozesses nach ihren Vorstellungen zu gestalten, sollte demgegenüber nicht verwundern. Ein solches Verhalten ist vielmehr Ausdruck betriebswirtschaftlicher Logik: Nach ihr muss es das Ziel eines jeden Unternehmens sein, den eigenen Profit mittels Durchsetzung günstiger vertraglicher, tariflicher und sonstiger Regeln zu maximieren. Dies schuldet es seinen Anteilseignern, aber auch der Notwendigkeit, durch möglichst hohe Gewinne weitere Innovationen oder Unternehmenszukäufe zu realisieren. Verzichtete ein Unternehmen hierauf, liefe es Gefahr, über kurz oder lang vom Markt zu verschwinden.

In dem Bestreben, die Spielregeln der eigenen Geschäftstätigkeit vorgeben zu wollen, liegt für sich genommen deshalb nichts Verwerfliches. Verwerflich wird dieses Verhalten erst, wenn der vom Gesetzgeber in Gestalt des europäischen und nationalen Wettbewerbsrechts hierfür abgesteckte Rahmen verlassen wird, mithin auf dem wettbewerblichen Spielfeld kein Fairplay mehr herrscht, sondern der marktbeherrschende »Player« versucht, das Spiel durch ruppige Fouls eindeutig und langfristig für sich zu entscheiden. Die Unterbindung des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung ist Aufgabe der Kartellbehörden. Sie haben die Mittel zu entscheiden, ob Amazons Forderung nach weiteren Rabatten auf E-Books unbillig ist, weil der Konzern hierdurch lediglich seine Dominanz auf dem zukunftsrelevanten E-Book-Markt auszubauen gedenkt, oder ob Google andere Unternehmen bei der Darstellung von Suchergebnissen benachteiligt, um eigene Konzernangebote besser vermarkten zu können. Sie haben die Mittel, festgestellte Verstöße durch geeignete Maßnahmen zu sanktionieren. Zu den tragenden Grundpfeilern dieser wettbewerblichen Ordnung gehört allerdings auch, dass ökonomischer Erfolg nichts Unstatthaftes ist. Wächst ein Unternehmen aus sich heraus, weil es erfolgreicher als andere Waren und Dienstleistungen am Markt offeriert, legitimiert dies für sich genommen noch keine kartellrechtlichen Sanktionen gegen dieses Unternehmen. Hinzutreten muss stets der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, also der Versuch, Wettbewerbern und Verbrauchern ohne legitime Gründe die Regeln des unternehmerischen Handelns einseitig zu oktroyieren.

Zu Pessimismus oder gar Resignation besteht aus wettbewerbsrechtlicher Sicht mithin kein Anlass, wie auch jüngste Entwicklungen bestätigen: So ringen die EU-Kommission und Google schon seit Monaten um mehr Transparenz und Wettbewerb bei der Darstellung von Suchergebnissen. Der sich seit Beginn des Jahres abzeichnende Kompromiss droht zwar an Einwänden anderer Marktteilnehmer zu scheitern, was aber eher zu einer Verschärfung der Auflagen für Google führen könnte. Auch außerhalb des Wettbewerbsrechts musste Google in letzter Zeit empfindliche Niederlagen hinnehmen: So bejahte der Bundesgerichtshof unter bestimmten Voraussetzungen eine Verantwortlichkeit des Konzerns für seine Auto-Complete-Funktion und folgerte hieraus eine Unterlassungspflicht für persönlichkeitsverletzende Ergänzungsvor-

schläge. Der Europäische Gerichtshof verstärkte diesen Persönlichkeitsschutz erst vor wenigen Wochen durch ein »Recht auf Vergessenwerden«, welches es fortan ermöglicht, von Suchmaschinenbetreibern die Löschung persönlichkeitsbeeinträchtigender Links zu verlangen. Diese bahnbrechende Entscheidung könnte sich gar als globaler Meilenstein im rechtlichen Umgang mit Suchmaschinen erweisen.

Für Teile der Internetökonomie gilt zudem, dass die Nutzer nur niedrige Wechselhürden zu konkurrierenden Plattformbetreibern überspringen müssen. Dieser unter dem Slogan »Der Konkurrent ist nur wenige Mausklicke entfernt« bekannte Umstand gilt jedenfalls für Suchmaschinendienstleistungen. Hinzu kommt ein hohes Innovationstempo, was – wie etwa die Fälle Altavista und Microsoft belegen – der langfristigen Verfestigung von Marktmacht einzelner Unternehmen tendenziell entgegenzuwirken vermag. Auch sollte die Macht des Kunden nicht unterschätzt werden: Seine Sensibilität für die Nutzung bestimmter Internetangebote wächst, nicht zuletzt infolge öffentlich geführter Debatten. In den Verkaufszahlen des stationären Buchhandels scheint sich dies bereits positiv bemerkbar zu machen – er verzeichnete 2013 ein leichtes Umsatzplus. Und auch Googles Reputation hängt im hohen Maße von der Präsentation nutzerrelevanter, nicht manipulierter Suchergebnisse ab. Sollten hier die User ihr Vertrauen in das Unternehmen verlieren, könnte dies zu ernsthaften Konsequenzen für sein Geschäftsmodell führen.

Auch wenn das Recht in seiner Gesamtheit den Internetfirmen deshalb die Möglichkeit nimmt, die Regeln ihres unternehmerischen Tuns nach Belieben zu diktieren, bedeutet dies freilich nicht, dass alles in bester Ordnung wäre. Der atemberaubende Aufstieg von Amazon, Facebook und Google zeigt vielmehr, dass das Recht an die neuen Gegebenheiten angepasst werden muss. Dies kann nicht allein durch die oben erwähnte Rechtsprechung erfolgen; insoweit ist auch der Gesetzgeber gefordert. Am evidentesten ist dies für den Bereich des Datenschutzes: Den genannten Unternehmen ist gemein, dass sie riesige personenbezogene Datenmengen aggregieren und so die Erstellung von (handelbaren) Persönlichkeitsprofilen ermöglichen. Es stellt eine zentrale Herausforderung an die Datenschutzgesetzgebung des 21. Jahrhunderts dar, hier für mehr Transparenz zu sorgen und dem Bürger die Souveränität über seine Daten zurückzugeben. Darin läge nicht nur ein individueller Freiheitsgewinn. Wie die Monopolkommission in ihrem 20. Hauptgutachten zutreffend festgestellt hat, könnte so zugleich die auf der Akkumulation personenbezogener Daten beruhende Marktdominanz einzelner Unternehmen geschwächt werden. Die geplante EU-Datenschutz-Grundverordnung geht hier mit dem »Recht auf Vergessenwerden« und dem »Recht auf Datenportabilität« einen Schritt in die richtige Richtung. Zur Sicherung der Meinungsvielfalt, welche durch marktdominante Intermediäre wie Google ebenfalls latent bedroht erscheint, sollte zudem die medienrechtliche Plattformregulierung auf alle Benutzeroberflächen erstreckt werden, um

einen chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu meinungsbildenden Inhalten rechtlich abzusichern. Auch für den wettbewerbsrechtlichen Bereich hat die Monopolkommission erst unlängst Ideen für ein modernes Kartellrecht skizziert: So könnten etwa die Fusionskontrollbestimmungen nicht nur an Umsatzschwellen, sondern auch an Transaktionsvolumina oder Marktanteilsschwellen geknüpft werden. Denn derzeit erreichen selbst aufsehenerregende Übernahmen wie WhatsApp durch Facebook aufgrund der Umsatzschwäche so mancher Internetfirma nicht die vom Kartellrecht geforderten Mindestumsatzerlöse.

Ob – wie von Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel öffentlichkeitswirksam gefordert – auch die unternehmerische Entflechtung zum künftigen staatlichen Handlungsrepertoire gehören sollte, erscheint demgegenüber fraglich. Schon heute eröffnet das Kartellrecht die Möglichkeit, bei missbräuchlichem Marktverhalten strukturelle Maßnahmen gegen ein Unternehmen zu verhängen. Dies schließt die typischen Formen einer (buchhalterischen, informatorischen, personellen und rechtlichen) Entflechtung mit ein. Eine darüber hinausgehende, nur an Marktmacht, nicht aber an Missbrauch anknüpfende Regelung, stellte demgegenüber einen Fremdkörper im geltenden Wettbewerbsrecht und der ihm zugrundeliegenden marktwirtschaftlichen Prämissen dar. Eine solche Regelung wäre zudem unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten fragil, gegenüber Unternehmen außerhalb der EU kaum durchsetzbar und mit staatlichen Entschädigungspflichten belastet – von den negativen standortpolitischen Signalwirkungen ganz zu schweigen. Von daher verwundert es wenig, dass die Einführung einer solchen Regelung in der letzten Legislaturperiode scheiterte. Ihre erneute Diskussion speist sich wohl eher aus einem subjektiven Unbehagen über die Geschäftsmodelle der Internetökonomie, die hierdurch ausgelösten Verwerfung der Märkte und die Entstehung neuer ökonomischer Mächte. Angst ist aber selten ein guter Ratgeber.

Aus alledem folgt: Ja, Google, Amazon und Co. versuchen die geschäftlichen Spielregeln nach ihren Vorstellungen zu gestalten. Sie stoßen dabei aber bereits heute an rechtliche Grenzen und zudem auf eine Rechtsanwendungspraxis, die durch wachsendes Problembewusstsein und den Willen zur Fortentwicklung des Rechts gekennzeichnet ist. Freilich bleibt der europäische und nationale Gesetzgeber aufgefordert, die weitere Entwicklung aufmerksam und kritisch zu begleiten, um Märkte offen zu halten, inhaltliche Vielfalt zu sichern und die Daten der Bürger besser zu schützen. Dabei sollte er jedoch mit Bedacht vorgehen, da die dynamischen, differenzierten und komplexen Märkte der Internetökonomie sowie ihre Wirkungsweisen und Interaktionen noch nicht in allen Belangen hinreichend verstanden sind. Grund zur Resignation vor den vermeintlich allmächtigen Internetgiganten Google, Amazon und Co. besteht allerdings nicht.