

08 / 2019

Christoph Busch

## DER MITTELSTAND IN DER PLATTFORMÖKONOMIE

Mehr Fairness für KMU  
auf digitalen Märkten

## **Die Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die FES ist die älteste politische Stiftung Deutschlands. Benannt ist sie nach Friedrich Ebert, dem ersten demokratisch gewählten Reichspräsidenten. Als parteinahe Stiftung orientieren wir unsere Arbeit an den Grundwerten der Sozialen Demokratie: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Als gemeinnützige Institution agieren wir unabhängig und möchten den pluralistischen gesellschaftlichen Dialog zu den politischen Herausforderungen der Gegenwart befördern. Wir verstehen uns als Teil der sozialdemokratischen Wertegemeinschaft und der Gewerkschaftsbewegung in Deutschland und der Welt. Mit unserer Arbeit im In- und Ausland tragen wir dazu bei, dass Menschen an der Gestaltung ihrer Gesellschaften teilhaben und für Soziale Demokratie eintreten.

## **Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

## **WISO Diskurs**

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

## **Über den Autor dieser Ausgabe**

**Prof. Dr. Christoph Busch**, Maître en Droit, ist Inhaber des Lehrstuhls für Deutsches und Europäisches Privat- und Wirtschaftsrecht sowie Internationales Privatrecht an der Universität Osnabrück.

## **Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich**

**Dr. Robert Philipps** ist Leiter des Arbeitskreises Mittelstand der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Christoph Busch

# DER MITTELSTAND IN DER PLATTFORMÖKONOMIE

## Mehr Fairness für KMU auf digitalen Märkten

2	<b>VORBEMERKUNG UND ZUSAMMENFASSUNG</b>
3	<b>1 EINLEITUNG</b>
5	<b>2 KMU IN DER PLATTFORMÖKONOMIE: CHANCEN UND RISIKEN</b>
5	2.1 Aufstieg der Plattformökonomie
6	2.2 Von der Marktwirtschaft zur Plattformwirtschaft?
6	2.3 Problemlagen aus Sicht von KMU
6	2.3.1 Verlust der Kundenschnittstelle
7	2.3.2 Datenmacht der Plattformbetreiber
7	2.3.3 Doppelrolle von Plattformbetreibern
8	2.3.4 Unfaire Geschäftspraktiken
9	2.3.5 Rechtsschutzdefizite
10	<b>3 AKTUELLE ENTWICKLUNG DES REGULIERUNGSRAHMENS</b>
10	3.1 Reformperspektiven im deutschen Recht
10	3.1.1 Ausgangslage
10	3.1.2 Reform der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht
11	3.2 Plattformregulierung auf EU-Ebene
11	3.2.1 P2B-Verordnung
12	3.2.2 New Deal for Consumers
13	<b>4 RECHTSPOLITISCHE HANDLUNGSOPTIONEN</b>
13	4.1 Stärkung der regulatorischen Leitplanken für die Plattformwirtschaft
13	4.1.1 Recht auf Datenzugang
14	4.1.2 Erweiterung des Rechts auf Datenportabilität
15	4.1.3 Klare Regeln für Kundenbewertungen
16	4.1.4 Verbot von Exklusivbindungen
16	4.1.5 Bessere Rechtsdurchsetzung und mehr Rechtsschutz für Plattformnutzer_innen
17	4.2 Infrastrukturregulierung für marktmächtige Plattformen?
17	4.2.1 Einrichtung einer Digitalagentur
17	4.2.2 Neutralitätspflichten und Verbot der Selbstbevorzugung
18	4.2.3 Datenteilungspflicht
19	Abkürzungsverzeichnis
19	Literaturverzeichnis

# VORBEMERKUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

Der Aufstieg digitaler Plattformen bietet aus Sicht kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) sowohl Chancen als auch neue Risiken. Einerseits eröffnen die Plattformen neue Vertriebskanäle und erleichtern den Zugang zu neuen Kundengruppen. Andererseits schieben sich die Plattformbetreiber zwischen Anbieter\_innen und Kund\_innen und steuern als „Gatekeeper“ den Marktzugang. Dadurch verändert sich die Marktstruktur weg von einem marktwirtschaftlich geprägten Modell hin zu einer „Plattformwirtschaft“, in der die Betreiber digitaler Plattformen die Kundenschnittstelle übernehmen und das Aufeinandertreffen von Angebot und Nachfrage durch algorithmenbasierte Matching-Systeme steuern. Problematisch aus Sicht von KMU sind neben dem Verlust der Kundenschnittstelle vor allem die wachsende Datenmacht der Plattformen und die Gefahr von Interessenkonflikten bei vertikal integrierten Plattformen, die eine Doppelrolle als Marktplatzbetreiber und Anbieter spielen. Hinzu kommen unfaire Geschäftspraktiken einzelner Plattformen sowie Rechtsschutzdefizite.

Angesichts dieser Entwicklung reichen die bisher diskutierten punktuellen Anpassungen im Bereich des Kartellrechts nicht aus, um faire Marktbedingungen für KMU zu gewährleisten. Auch die bald in Kraft tretende europäische Platform-to-Business-Verordnung (P2B-Verordnung), die im Wesentlichen auf Transparenzregeln setzt, kann nur ein erster Schritt auf dem Weg zu einem rechtsgebietübergreifenden Regulierungsrahmen für die Plattformökonomie sein. Dabei versteht sich von selbst, dass diese Aufgabe nicht auf nationaler Ebene allein gelöst werden kann. Erforderlich ist vielmehr eine europäische Regelung oder – noch besser – ein koordiniertes Vorgehen etwa auf Ebene der OECD.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte über die Plattformregulierung zeigt diese Kurzstudie rechtspolitische Handlungsoptionen für eine Ergänzung des Regulierungsrahmens auf. Dabei ist zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden:

1. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht zum einen in den Bereichen, in denen die von der P2B-Verordnung vorgesehenen Transparenzregeln nicht ausreichen, um faire Marktbedingungen für KMU zu verwirklichen. Im Kern geht es dabei um vier Bereiche, in denen eine

marktmachtunabhängige Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich ist: (a) Maßnahmen zur Gewährleistung von Datenzugang; (b) rechtliche und technische Maßnahmen zur Erleichterung des Wechsels zwischen Plattformen (Switching, Multihoming) und zur Vermeidung von Lock-in-Problemen durch die Förderung von Datenportabilität; (c) klare Regeln für Kundenbewertungen; (d) ein Verbot von Exklusivbindungen durch sogenannte Best-Preis-Klauseln. Um die Einhaltung der materiellen Anforderungen an Plattformbetreiber sicherzustellen, müssen ferner die Rechtsdurchsetzung gestärkt und die Rechtsschutzmöglichkeiten für Plattformnutzer\_innen verbessert werden.

2. Ein mutiger Schritt könnte darüber hinaus die Schaffung eines Regulierungsrahmens sein, der Plattformen mit einer strategischen Marktstellung als wesentliche Infrastrukturen betrachtet und einer staatlichen Kontrolle nach dem Modell der Netzregulierung unterwirft. Bei der Ausgestaltung eines solchen Regulierungsrahmens ist auf eine ausgewogene Balance zwischen Innovationsoffenheit und Innovationsverantwortung in der Plattformökonomie zu achten.

Wir wünschen Ihnen eine erkenntnisreiche Lektüre!

## **DR. ROBERT PHILIPPS**

Leiter des Arbeitskreises Mittelstand  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

## 1

# EINLEITUNG

Der rasante Aufstieg der Plattformökonomie ist eine der prägenden ökonomischen Entwicklungen der vergangenen Jahre. Digitale Plattformen ermöglichen es vor allem kleineren und mittelständischen Unternehmen, ihre Vertriebskanäle zu erweitern und neue Märkte zu erschließen. Kleine Händler\_innen, Nischenanbieter\_innen oder inhabergeführte Hotels können so schon mit geringen Investitionen Kundengruppen ansprechen, die sie offline oder über ihre eigene Website kaum erreichen könnten.

Als digitale Intermediäre schieben sich die Plattformen dabei zwischen Anbieter\_innen und Kund\_innen. Sie übernehmen in zunehmendem Maße eine Rolle als Gatekeeper und steuern dadurch den Marktzugang. Als Folge davon verlieren die KMU die direkte Kundenschnittstelle, und es wächst die Gefahr einer Abhängigkeit von der Plattform. Zugleich mehren sich Hinweise auf unfaire Praktiken seitens der Plattformen. In einer im April 2018 veröffentlichten Studie der EU-Kommission klagten 46 Prozent der befragten Unternehmen über Probleme im Umgang mit Onlineplattformen (Europäische Kommission 2018b: 11).

In der rechtspolitischen Debatte stand – jedenfalls aus deutscher Perspektive – bislang vor allem das Kartellrecht im Fokus (siehe etwa Monopolkommission 2015; Käseberg 2018). Zunehmend werden jedoch Zweifel geäußert, ob die Instrumente des Kartellrechts alleine ausreichen, um faire Bedingungen für KMU in der Plattformökonomie sicherzustellen. Die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht ist auf ein Einschreiten in Einzelfällen ausgerichtet. Der Aufstieg der Plattformökonomie betrifft jedoch nicht nur Einzelfälle, sondern stellt einen Paradigmenwechsel auf den digitalen Märkten dar (Srnicek 2018; siehe auch die Beiträge in Blaurock et al. 2018; Moore/Tambini 2018). Zu Recht wird daher die Forderung erhoben, nicht nur ex post und einzelfallbezogen auf die Instrumente des Kartellrechts zu setzen, sondern ex ante klare regulatorische Leitplanken für das Verhältnis von KMU und Plattformen zu formulieren und so die rechtlichen Rahmenbedingungen an die geänderten Marktstrukturen anzupassen.

Um einen fairen und rechtssicheren Rahmen für KMU zu schaffen, ist eine Flankierung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht durch das Lauterkeits- und Vertragsrecht erforderlich. Transparenz bei Rankings und Bewertungssystemen

sollte durch marktmachtunabhängige Informationspflichten sichergestellt werden. Erforderlich sind ferner Maßnahmen gegen unfaire Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) von Plattformen. In diese Richtung weist auch die im April 2019 vom Europäischen Parlament verabschiedete EU-Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Onlinevermittlungsdiensten (Europäische Kommission 2018; siehe dazu Busch 2018; Twigg-Flesner 2018; Wais 2019). Flankiert wird diese sogenannte Plattform-to-Business-Verordnung (P2B-Verordnung) durch die Einführung zusätzlicher Transparenzpflichten im Verhältnis zwischen Plattformen und Verbraucher\_innen im Rahmen des sogenannten New Deal for Consumers (Europäische Kommission 2018a). Stärker auf kartellrechtliche Instrumente setzen dagegen das im August 2018 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) erstellte Gutachten zur Reform der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen (Schweitzer et al. 2018) und der im April 2019 im Auftrag der EU-Kommission erstellte Bericht „Competition Policy for the Digital Era“ (Crémer et al. 2019).

Von zentraler Bedeutung ist die Frage nach einem Zugang zu Daten und die Ermöglichung von Datenportabilität, um einen Wechsel zwischen Plattformen (Switching, Multi-homing) zu erleichtern. Einen ersten Schritt in die richtige Richtung stellt die im November 2018 verabschiedete Verordnung über den freien Verkehr nicht personenbezogener Daten dar, die allerdings keine zwingenden Vorgaben enthält, sondern im Wesentlichen auf Selbstregulierung setzt.

Angesichts der Gatekeeper-Funktion einiger großer Plattformen wird schließlich auch diskutiert, ob eine staatliche Regulierung besonders marktmächtiger Plattformen nach dem Vorbild der Regulierung netzgebundener Infrastrukturen (z. B. Telekommunikation, Energiemärkte) geboten ist (Nahles 2018; Rahman 2017; Rahman 2018; siehe auch Finger/Montero 2018).

Vor diesem Hintergrund bietet die vorliegende Kurzstudie einen Überblick über die Debatte zur Plattformregulierung aus Sicht von KMU und zeigt zudem rechtspolitische Handlungsoptionen auf. Die Untersuchung orientiert sich dabei an drei Leitfragen, anhand derer die Studie in drei Teile strukturiert wird:

**Teil 1:** Welche konkreten Problemlagen ergeben sich für KMU in der Plattformökonomie?

**Teil 2:** Sind die aktuellen Regulierungsinitiativen geeignet, um faire Bedingungen im Verhältnis zwischen KMU und digitalen Plattformen zu gewährleisten?

**Teil 3:** Welche rechtspolitischen Handlungsoptionen bestehen, um mehr Fairness für KMU in der Plattformökonomie zu gewährleisten?

Die Studie zielt dabei nicht in erster Linie darauf, die zahlreichen derzeit diskutierten Vorschläge zur Anpassung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht um weitere Reformvorschläge aus der Perspektive des Kartellrechts zu ergänzen. Im Fokus steht vielmehr die Frage, inwieweit eine markt-machtunabhängige Regulierung digitaler Plattformen erforderlich ist, um die Interessen von KMU angemessen zu schützen.

## 2

# KMU IN DER PLATTFORMÖKONOMIE: CHANCEN UND RISIKEN

Den Ausgangspunkt für eine Diskussion über rechtspolitische Handlungsmöglichkeiten zur Schaffung eines fairen und rechtssicheren Rahmens für KMU bildet notwendigerweise eine Bestandsaufnahme der durch den Aufstieg der Plattformökonomie veränderten Rahmenbedingungen für den Wettbewerb auf digitalen Märkten. Im ersten Teil der Studie werden daher zunächst die ökonomischen Zusammenhänge beleuchtet, die den rasanten Aufstieg der Plattformökonomie antreiben. Sodann werden die wichtigsten rechtlichen und wirtschaftlichen Problemlagen skizziert, die sich aus Sicht von KMU ergeben, die ihre Waren und Dienstleistungen über digitale Plattformen anbieten.

## 2.1 AUFSTIEG DER PLATTFORMÖKONOMIE

Digitale Plattformen sind in den vergangenen Jahren zu einem der wichtigsten Akteure der Digitalwirtschaft avanciert. Vor diesem Hintergrund ist es durchaus treffend, wenn in der Literatur von einem Aufstieg der Plattformökonomie oder gar einer „Plattformrevolution“ die Rede ist (Parker et al. 2016; Engert 2018: 307).

Aus ökonomischer Sicht lässt sich dieser Aufstieg als eine Folge der strukturellen Veränderung bei den Transaktionskosten in der Digitalwirtschaft beschreiben (Schweitzer et al. 2018: 16). Das Internet hat zu einer erheblichen Ausweitung der Informationsmöglichkeiten geführt und die Zahl der möglichen Angebote und Transaktionspartner\_innen enorm anwachsen lassen. Angesichts der Fülle neuer Angebote wird es für Verbraucher\_innen zunehmend schwieriger, sich auf digitalen Märkten zu orientieren. Hier kommen digitale Plattformen wie etwa Suchmaschinen, Handels- und Preisvergleichsplattformen sowie Buchungsportale ins Spiel, die als Informationsintermediäre die Sichtung und Auswahl der passenden Transaktionspartner\_innen erleichtern (Matching). Sie führen als Matchmakers (Evans/Schmalensee 2016) Anbieter\_innen und Nachfrager\_innen zusammen und reduzieren für beide Seiten die Suchkosten. Die Suche nach dem passenden Angebot wird dabei auf vielen Plattformen durch Matching-Algorithmen automatisiert (Hatzopoulos 2018: 11).

Neben ihrer Funktion als Informationsintermediäre lösen digitale Plattformen auch das Problem, dass eine Transaktion nur dann zustande kommt, wenn Anbieter\_innen und Nachfrager\_innen über ein gewisses Maß an Vertrauen verfügen. Aus dieser Perspektive betrachtet lassen sich Plattformen als „Vertrauensintermediäre“ bezeichnen, die eine sichere Geschäftsumgebung zur Verfügung stellen. Dieser Aspekt ist auf Onlinemarktplätzen besonders wichtig, da sich dort die Nutzer\_innen in der Regel nicht persönlich kennen. Daher besteht die Gefahr, dass das Zustandekommen von Transaktionen am mangelnden Vertrauen der Marktteilnehmer\_innen scheitert. Die bestehenden Informationsasymmetrien überwinden die Plattformbetreiber durch den Einsatz von Bewertungs- und Reputationsmechanismen. Dadurch senken die digitalen Plattformen nicht nur Transaktionskosten im Vergleich zu anderen Geschäftsmodellen, sondern ermöglichen teilweise auch Vertragsschlüsse, die in der Vergangenheit an prohibitiv hohen Transaktionskosten gescheitert wären (Haucap 2015: 3). Zum Teil schaffen sie auf diese Weise ganz neue Märkte, die es ohne die technologische Entwicklung nicht gäbe.

Die hier in den Blick genommenen Plattformmärkte sind dadurch gekennzeichnet, dass der Betreiber der Plattform unterschiedliche Nutzergruppen – etwa potenzielle Kund\_innen und potenzielle Lieferant\_innen – zusammenbringt. Ökonom\_innen beschreiben Plattformmärkte daher als „zweiseitige“ oder „mehreseitige“ Märkte (vgl. Rochet/Tirole 2003). Charakteristisch für solche zwei- oder mehrseitigen Märkte ist das Auftreten von indirekten Netzwerkeffekten. Das bedeutet, dass der Nutzen der Plattform für eine Nutzergruppe mit der Zahl und passenden Zusammensetzung der Teilnehmer\_innen der anderen Nutzergruppe steigt. Je mehr Kund\_innen einen Onlinemarktplatz nutzen, desto attraktiver wird die Plattform für Händler\_innen, die dort ihre Waren anbieten wollen. Umgekehrt wächst mit der Breite des Angebotes die Attraktivität der Plattform aus Kundensicht.

Aufgrund der sich selbst verstärkenden Netzwerkeffekte neigen Plattformmärkte zu Konzentrationstendenzen (vgl. Evans/Schmalensee 2005; Demary 2016: 14). Die Größe der Marktmacht, die dabei entsteht, hängt unter anderem davon ab, ob den Nutzer\_innen die gleichzeitige Nutzung verschie-

dener Plattformen (Multihoming) möglich ist. Dies wiederum hängt entscheidend von der Höhe der Wechselkosten ab. Sind diese Kosten zu hoch, besteht die Gefahr, dass Nutzer\_innen in einer Plattform eingeschlossen werden (Lock-in). In der Datenökonomie werden die Netzwerkeffekte noch zusätzlich durch sogenannte Daten-Netzwerkeffekte verstärkt (Schweitzer et al. 2018: 21). Plattformen mit hohen Nutzerzahlen können auf einen besonders großen Datenpool zugreifen. Dies ermöglicht beispielsweise eine ständige Verbesserung der Empfehlungsalgorithmen und erhöht damit weiter die Attraktivität der Plattform. Starke Netzwerkeffekte können dadurch ein sogenanntes Tipping des Plattformmarktes begünstigen, d. h. ein „Umkippen“ der Marktstruktur von einem Markt mit mehreren miteinander konkurrierenden Anbietern zu einem hochgradig konzentrierten oder sogar monopolistischen Markt (Schweitzer et al. 2018: 21).

## 2.2 VON DER MARKTWIRTSCHAFT ZUR PLATTFORMWIRTSCHAFT?

Plattformen werden in der Literatur häufig als Betreiber von digitalen Marktplätzen bezeichnet (siehe etwa Engert 2018: 305). Auch in der Selbstbeschreibung von Plattformen spielt der Begriff des „Marktplatzes“ eine zentrale Rolle. Bekannte Beispiele sind etwa der Amazon Marketplace und der seit 2016 bestehende Facebook Marketplace. Der Begriff des Marktplatzes suggeriert dabei, dass die Plattformen einen virtuellen Ort schaffen, an dem sich Angebot und Nachfrage treffen und unterschiedliche Anbieter\_innen im freien Spiel der Marktkräfte um die Gunst der Kund\_innen werben. Dieses Bild spiegelt jedoch nicht vollständig die Realität der Plattformwirtschaft wider. In Wirklichkeit handelt es sich bei den meisten Onlineplattformen nicht um ein „freies Forum“, sondern um eine „zentral gesteuerte und kontrollierte Umgebung“ (Podszun 2017: 25). Zugespitzt ließe sich formulieren, dass digitale Plattformen nicht Marktplätze betreiben, sondern diese durch algorithmengesteuerte Matching-Systeme ersetzen. Treffend beschreibt diese Entwicklung etwa die amerikanische Rechtswissenschaftlerin Julie E. Cohen: „Platforms do not enter or expand markets; they replace (and rematerialize) them“<sup>1</sup> (Cohen 2017: 133).

Auf die Spitze getrieben wird dies durch sprachgesteuerte digitale Assistenten wie Amazon Echo mit Alexa. Fragt etwa ein\_e Verbraucher\_in den digitalen Assistenten nach einem bestimmten Produkt, so schlägt Alexa als Erstes ein Produkt vor, das als „Amazon’s Choice“ ausgewählt wurde (Carnoy 2018; Sanz Grosson 2018). Nach welchen Kriterien Amazon diese Wahl trifft, wird dabei nicht offengelegt. Die Einschränkung der Wahlmöglichkeiten, die Lenkung des Verbraucherverhaltens und Steuerung des Angebots bleiben in einer „Black Box“ verborgen (vgl. Pasquale 2015).

Aus ökonomischer Perspektive handelt es sich bei der hier beschriebenen Veränderung der Marktstruktur um einen sehr ambivalenten Vorgang. Einerseits senken Plattformen, wie eingangs beschrieben, die Transaktionskosten und erhöhen so die Effizienz des Güteraustauschs. Andererseits

übernehmen die Plattformbetreiber die Koordination von Angebot und Nachfrage und steuern den Kontakt zwischen Kund\_innen und Lieferant\_innen. Dieses in der Regel datengestützte Auswahlverfahren hat, wie Kritiker\_innen treffend feststellen, durchaus „Elemente einer zentralen Planwirtschaft“ (Podszun 2017: 34; siehe auch bereits Schirmacher 2013, der vor einer „digitalen Planwirtschaft“ in der Informationsökonomie warnt). In dieser neuen technologisch unterstützten Zentralverwaltungswirtschaft übernimmt der Plattformbetreiber zugleich die Rolle eines „privaten Gesetzgebers“ (Schweitzer 2019: 1), der die Regeln für die Teilnahme am Leistungsaustausch festlegt.

Die zentrale Steuerung durch den Plattformbetreiber und seine Machtposition als privater Regelgeber birgt zugleich die Gefahr, dass die Organisation des Austauschs von Waren und Dienstleistungen nicht den Interessen der Plattformnutzer\_innen folgt, sondern durch die eigenen Interessen des Plattformbetreibers verzerrt wird. Besonders groß ist die Gefahr einer solchen Selbstbegünstigung bei vertikal integrierten Plattformen, d. h. bei Plattformen, die nicht nur als marktorganisierende Vermittler agieren, sondern selbst als Anbieter auftreten und dadurch mit den auf der Plattform tätigen Händler\_innen in Konkurrenz treten (siehe dazu 2.3.3).

## 2.3 PROBLEMLAGEN AUS SICHT VON KMU

Aus Sicht von KMU hat der Aufstieg der Plattformökonomie und die damit einhergehende Veränderung der Marktstruktur weitreichende Konsequenzen. Schlaglichtartig können drei strukturell bedingte Problemfelder genannt werden: der Verlust der Kundenschnittstelle, die wachsende Datenmacht der Plattformen und die Gefahr von Interessenkonflikten bei vertikal integrierten Plattformen, die eine Doppelrolle als Marktplatzbetreiber und Anbieter spielen. Hinzu kommen unfaire Geschäftspraktiken einzelner Plattformen sowie Rechtsschutzdefizite.

### 2.3.1 VERLUST DER KUNDENSCHNITTSTELLE

Als digitale Intermediäre schieben sich die Plattformen zwischen Anbieter\_innen und Kund\_innen. Die Unternehmen verlieren dadurch ihre direkte Kundenschnittstelle. Der Zugang zu den Kund\_innen besteht nur noch vermittelt durch die Plattform, die eine Rolle als Gatekeeper übernimmt und den Marktzugang der Anbieter\_innen steuert. So nutzen beispielsweise immer mehr Kund\_innen die Handelsplattform Amazon direkt als Suchmaschine für Waren. Dies gilt insbesondere für solche Verbraucher\_innen, die Mitglied des Kundenbindungsprogrammes Amazon Prime sind. Wer als Anbieter\_in diese wachsende Kundengruppe erreichen möchte, ist darauf angewiesen, auf der Plattform präsent zu sein. Dabei hilft Händler\_innen auch nicht eine Multihoming-Strategie, bei der die Produkte über mehrere Plattformen gestreut werden, da ein wettbewerbliches „Bottleneck“-Problem (vgl. Armstrong 2006: 669) auftritt, wenn die Prime-Kund\_innen ihrerseits kein Multihoming betreiben. Wickeln die Prime-Kund\_innen einen Großteil ihre Einkäufe über die Website von Amazon ab, ist der Zugriff auf diese Kundengruppe nur über diese eine Plattform möglich.

<sup>1</sup> Übersetzung ins Deutsche: „Plattformen betreten oder erweitern keine Märkte; sie ersetzen (und rematerialisieren) sie“ (Cohen 2017: 133).



Mit dem Verlust der Kundenschnittstelle lockert sich auch die Kundenbindung im Verhältnis zwischen Verbraucher\_innen und Anbieter\_innen. Hat sich ein\_e Verbraucher\_in daran gewöhnt, auf der Suche nach Produkten oder Dienstleistungen zunächst eine bestimmte Plattform aufzurufen, wird er oder sie sich stärker an die Plattform gebunden fühlen. Die einzelnen Anbieter\_innen werden so aus Sicht der Kund\_innen zu Lieferant\_innen der Plattform degradiert, selbst wenn sie aus juristischer Sicht die unmittelbaren Vertragspartner\_innen der Kund\_innen sind (vgl. Busch 2018a: 7). Verstärkt wird dieser Wechsel in der Kundenbindung dadurch, dass die bei Transaktionen anfallenden Daten (Zahlungsdaten, Kundenpräferenzen, Kaufhistorie der Kund\_innen etc.) in der Regel auf der Plattform verbleiben. Dies ermöglicht es der Plattform, ihre Empfehlungsalgorithmen weiter zu optimieren und den Kund\_innen ein personalisiertes Einkaufserlebnis zu bieten (siehe dazu Smith/Linden 2017: 12). Unter Umständen kann die Plattform die Daten aber auch nutzen, um eigene Produkte und Dienstleistungen zu optimieren. Insgesamt schwächt der zunehmende Verlust der Kundenschnittstelle die mittelständischen Anbieter\_innen und verschärft ihre Abhängigkeit von der Plattform.

Im Handel ist diese Problematik besonders ausgeprägt. Manche Beobachter\_innen sprechen bereits von einer „Amazonisierung“ des Onlinehandels (Stüber/Leyendecker 2018). Insbesondere für KMU, die auf Plattformen als Vertriebskanal angewiesen sind, hat dies gravierende Folgen. Erwirtschaftet ein\_e Anbieter\_in einen Großteil seiner bzw. ihrer Umsätze über eine bestimmte Plattform, so wächst die Gefahr einer Abhängigkeit von der Plattform. Zugleich verändert sich die Struktur des Wettbewerbs. Die Anbieter\_innen ringen nun nicht mehr direkt um die Gunst ihrer Kund\_innen, sondern kämpfen um den Zugang zur Plattform und um die besten Konditionen des Plattformbetreibers (Podszun 2017: 3).

### 2.3.2 DATENMACHT DER PLATTFORMBETREIBER

Durch ihre zentrale Stellung als Gatekeeper haben die Plattformbetreiber einen privilegierten Zugang zu den großen Datensets, die bei den Vermittlungsdiensten der Plattformen anfallen. Das Spektrum reicht von Transaktions- und Zahlungsdaten über Adressdaten bis hin zu Reputationsdaten aus den Kundenbewertungssystemen. Diese Daten geben nicht nur Auskunft über die Präferenzen einzelner Nutzer\_innen und ihr Kaufverhalten. In aggregierter Form bilden die Daten zugleich eine wichtige Quelle für Produkt- und Prozessinnovationen und damit für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Gestützt auf „Data Analytics“ kann die Effizienz der Wertschöpfungskette erhöht und können neue individualisierte Produkte oder Marketingstrategien entwickelt werden (Schweitzer/Peitz 2018: 275).

Der privilegierte Zugang zu Daten ist damit ein wesentlicher Faktor für die Entstehung von Marktmacht in der Plattformökonomie. Bereits im Jahr 2010 brachte dies Peter Norvig, Director of Research bei Google, auf den Punkt: „We don't have better algorithms. We just have more data“<sup>2</sup> (zitiert nach McAfee/Brynjolfsson 2012). Diesem Umstand trägt seit der 9. GWB-Novelle im Jahr 2017 auch § 18 Abs. 3a

Nr. 4 GWB Rechnung, der nunmehr den Zugang zu wettbewerbsrelevanten Daten ausdrücklich als ein Kriterium für die Beurteilung von Marktmacht anführt.

Aus Sicht von KMU, die ihre Waren und Dienstleistungen über digitale Plattformen anbieten, stellt sich vor allem die Frage, inwieweit ein Zugang zu Kunden- und Transaktionsdaten besteht. Denn mit dem Verlust der unmittelbaren Kundenschnittstelle geht häufig auch ein Verlust des Datenzugriffs einher. Dadurch wächst die Abhängigkeit von der Plattform und die KMU werden von einer wichtigen Innovationsquelle abgeschnitten. Gleichzeitig erhält der Plattformbetreiber Zugriff auf einen Datenpool, der seine Stellung im Wettbewerb stärkt.

### 2.3.3 DOPPELROLLE VON PLATTFORMBETREIBERN

Besonders problematisch ist aus Sicht der gewerblichen Plattformnutzer\_innen, dass einige Plattformbetreiber nicht nur als Vermittler tätig sind, sondern daneben auch selbst oder mithilfe verbundener Unternehmen den Plattformnutzer\_innen als Händler Konkurrenz machen. So können etwa Kund\_innen auf der Website Amazon.de sowohl Produkte erwerben, die von Amazon Europe S.à r.l. verkauft werden, als auch solche, die von Drittunternehmen über den von Amazon Services Europe S.à r.l. betriebenen Amazon Marketplace angeboten werden. Aus Verbrauchersicht ist diese Doppelrolle des Plattformbetreibers nicht auf den ersten Blick zu erkennen, da die Kombination aus Webshop und Onlinemarktplatz als einheitliche Website unter der Domain www.amazon.de erscheint. Dies dürfte aus Sicht des Plattformbetreibers durchaus beabsichtigt sein, um eine Kundenbindung an die Plattform zu stärken.

Die ökonomische Bewertung der oben skizzierten Doppelrolle einiger Plattformbetreiber fällt ambivalent aus. Einerseits kann die vertikale Integration von Plattformen mit erheblichen Effizienzgewinnen und Vorteilen aus Sicht der Nutzer\_innen verbunden sein (Schweitzer et al. 2018: 24). Andererseits birgt die Doppelrolle der Plattformen jedoch die Gefahr von Interessenkonflikten. So besteht etwa die Möglichkeit, dass die über den Onlinemarktplatz generierten Transaktionsdaten vom Plattformbetreiber genutzt werden, um Kundenpräferenzen und Trendprodukte zu identifizieren. Auf der Grundlage dieser Daten ist der Plattformbetreiber bei der Entscheidung, ob er selbst als Anbieter in bestimmte Produktmärkte eintreten möchte, in einer privilegierten Position. Der Marktplatz lässt sich auf diese Weise als „Learning Tool“ (Lernhilfsmittel) zur Identifizierung lukrativer Geschäftsmodelle nutzen (Zhu/Liu 2018: 2636; Belleflamme/Peitz 2019: 16).

Bei vertikal integrierten Plattformen besteht ferner die Gefahr, dass der Plattformbetreiber seine eigenen Produkte oder diejenigen von verbundenen Unternehmen durch eine entsprechende Gestaltung von Ranking- und Empfehlungsalgorithmen bevorzugt. Bildlich gesprochen sind die Betreiber von vertikal integrierten Plattformen gleichzeitig Mitspieler und Schiedsrichter im Wettbewerb. Aktuelle Presseberichte über die bevorzugte Behandlung eigener Produkte durch Amazon geben Grund zur Annahme, dass diese Befürchtungen nicht nur theoretischer Natur sind (The Guardian 2016; siehe auch Khan 2017: 780).

<sup>2</sup> Übersetzung ins Deutsche: „Wir haben keine besseren Algorithmen. Wir haben nur mehr Daten“ (zitiert nach McAfee/Brynjolfsson 2012).

Mittlerweile beschäftigt diese Thematik auch die Kartellbehörden. Im September 2018 leitete die Europäische Kommission Ermittlungen gegen Amazon wegen eines möglichen Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung bei der Erhebung und Nutzung von Transaktionsdaten ein (Case AT.40462, Amazon Marketplace). Parallele Ermittlungsverfahren werden derzeit von den Kartellbehörden in Österreich und Deutschland geführt (Bundeskartellamt 2018; Bundeswettbewerbsbehörde 2019).

Ein weiteres Beispiel liefert die Entscheidung der EU-Kommission im Fall „Google Shopping“ (Case AT.39740, Google Search (Shopping)). Dabei ging es um die Frage, ob der Suchmaschinenbetreiber Google bei der Anzeige von Suchergebnissen seinen konzerneigenen Preisvergleichsdienst Google Shopping gegenüber konkurrierenden Vergleichsportalen in unzulässiger Weise bevorzugt hat. Die EU-Kommission bejahte in ihrer Entscheidung von Juni 2017 den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung und verhängte ein Bußgeld in Höhe von 2,42 Milliarden Euro. Im April 2019 hat der Betreiber des Vergleichsportals Idealo.de wegen des von der Kommission beanstandeten Wettbewerbsverstoßes eine Schadensersatzklage gegen Google eingereicht (Kolf 2019). Dieser Fall zeigt zugleich, dass die Frage nach fairen Wettbewerbsbedingungen in der Plattformwirtschaft nicht nur das Verhältnis zwischen Plattformbetreibern und -nutzer\_innen betrifft, sondern auch den Wettbewerb zwischen Plattformen unterschiedlicher Größe und Marktmacht.

### 2.3.4 UNFAIRE GESCHÄFTSPRAKTIKEN

Neben den zuvor beschriebenen strukturellen Problemlagen in der Plattformökonomie (Verlust der Kundenschnittstelle, Datenmacht, Doppelrolle von Plattformbetreibern) mehren sich Hinweise auf unfaire Geschäftspraktiken seitens einzelner Plattformen. In einer im Mai 2017 veröffentlichten Studie der EU-Kommission klagten 46 Prozent der befragten Unternehmen über Probleme im Umgang mit Onlineplattformen (Europäische Kommission 2017a: IX; siehe auch Europäische Kommission 2018b: 11). Die Studie der EU-Kommission benennt eine Reihe problematischer Praktiken:

1. Änderungen der Plattform-AGB erfolgen häufig ohne vorherige Ankündigung oder sehr kurzfristig. Die gewerblichen Plattformnutzer\_innen werden dadurch vor vollendete Tatsachen gestellt und haben nicht genügend Zeit, die notwendigen technischen oder wirtschaftlichen Anpassungen vorzunehmen, um sich auf die geänderten Nutzungsbedingungen einzustellen. Mitunter werden die Änderungen auch rückwirkend vorgenommen (Europäische Kommission 2017a: 35).
2. Plattformnutzer\_innen klagen ferner darüber, dass einzelne Waren oder Dienstleistungen ohne vorherige Ankündigung von der Plattform entfernt und Nutzerkonten suspendiert werden. Häufig erfolgt ein solches „Delisting“ oder eine Suspendierung ohne nähere Begründung. Teilweise beschränkt sich die Angabe von Gründen auf einen pauschalen Verweis auf Verstöße gegen die Nutzungsbedingungen der Plattform (Europäische Kommission 2017a: 40f.).
3. Häufig kritisiert wird auch die mangelnde Transparenz von Produktrankings auf Plattformen (Europäische Kommission 2017a: 37ff.). Die Plattformbetreiber machen in der Regel nur sehr pauschale Angaben zu den Rankingkriterien. So verweist etwa die Hotelbuchungsplattform Booking.com lediglich darauf, dass das standardisierte Ranking „durch ein komplexes, sich ständig änderndes, automatisches System“ erstellt wird, bei dem eine „Vielzahl von Faktoren“ berücksichtigt wird, u. a. „die Beliebtheit eines Anbieters bei seinen Gästen, die Preise, Kundenservice-Fälle, bestimmte Buchungsinformationen, die Kommissionsrate und die fristgerechte Zahlung der Kommission“ (Booking.com 2019). Auf vielen Plattformen besteht darüber hinaus die Möglichkeit, gegen ein zusätzliches Entgelt eine bessere Platzierung im Ranking zu erhalten (Paid Prominence). Für Verbraucher\_innen ist dies mitunter nicht hinreichend klar erkennbar.
4. Kritisiert wird ferner, dass auf zahlreichen Plattformen eine Ungleichbehandlung der Plattformnutzer\_innen stattfindet. So würden etwa in App-Stores die Apps einzelner Anbieter\_innen bevorzugt (Europäische Kommission 2017a: 39). Dies betrifft u. a. die Platzierung in Rankings und den Zugang zu bestimmten Funktionen der App-Stores. Besonders problematisch ist, dass einige Plattformen nicht nur als Marktplatzbetreiber agieren, sondern selbst eigene Produkte anbieten und diese gegenüber den Produkten von Drittanbieter\_innen bevorzugt behandeln.
5. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass der Zugang zu Daten durch die Plattformbetreiber eingeschränkt wird (Europäische Kommission 2017b: 28f.). Dies betrifft sowohl den Zugang zu Kundendaten als auch zu anderen transaktionsbezogenen Daten. Die datengestützte Analyse und Weiterentwicklung ihres Geschäftsmodells wird dadurch für gewerbliche Plattformnutzer\_innen erschwert. Hinzu kommt, dass die Einschränkungen des Datenzugangs in den Nutzungsbedingungen der Plattformen häufig nicht hinreichend klar angegeben werden.
6. Als problematisch werden schließlich auch die vor allem bei Hotelbuchungsplattformen verbreiteten Paritätsklauseln (Best-Preis-Klauseln) benannt (Europäische Kommission 2017a: 43ff.). Je nach Umfang der Paritätsverpflichtung lässt sich dabei zwischen unterschiedlichen Typen von Best-Preis-Klauseln unterscheiden: Durch sogenannte weite Best-Preis-Klauseln wird etwa den Hotels untersagt, auf anderen Online- oder Offlinebuchungskanälen günstigere Buchungs- oder Stornierungsbedingungen anzubieten als auf der betreffenden Buchungsplattform. Dagegen erlauben sogenannte enge Best-Preis-Klauseln günstigere Angebote auf anderen Hotelportalen, schreiben aber vor, dass die Konditionen auf der hoteleigenen Website nicht günstiger sein dürfen als auf der betreffenden Plattform.

Soweit die beschriebenen Praktiken auf den AGB der Plattform beruhen, bietet auch das deutsche AGB-Recht keine wirksame Abhilfe. In der Praxis können sich die gewerblichen Plattformnutzer\_innen häufig nicht auf den durch die §§ 307ff. BGB gewährten Schutz berufen, da die Plattformbetreiber oftmals die Geltung ausländischen Rechts vereinbaren. So enthalten etwa die Nutzungsbedingungen des Amazon Marketplace für Händler\_innen eine Rechtswahlklausel zugunsten des luxemburgischen Rechts. Das Hotelbuchungsportal Booking.com wählt in seinen AGB niederländisches Recht.

### 2.3.5 RECHTSSCHUTZDEFIZITE

Die strukturellen Probleme der Plattformwirtschaft und die Auswirkungen der hier skizzierten problematischen Geschäftspraktiken werden verschärft durch Rechtsschutzdefizite im Verhältnis zwischen KMU und Plattformbetreibern. So fehlt es nach dem von der EU-Kommission erhobenen Befund auf vielen Plattformen an wirksamen Beschwerdemanagementsystemen (Europäische Kommission 2017a; 42ff.; Europäische Kommission 2018b: 18). Dies führt beispielsweise dazu, dass etwaige Missverständnisse bei der Auslistung von Waren oder der Suspendierung von Nutzerkonten nicht in angemessener Zeit ausgeräumt werden können. Für KMU kann eine solche Verzögerung erhebliche Umsatzverluste bedeuten.

Defizite bestehen auch hinsichtlich des durch die Gerichte gewährten Rechtsschutzes. Zum einen führt die Dauer der Gerichtsverfahren dazu, dass eine etwaige unzulässige Benachteiligung eines Plattformnutzers oder einer Plattformnutzerin nicht schnell genug beseitigt wird. Hinzu kommt, dass die gewerblichen Plattformnutzer\_innen aus Angst vor Vergeltungsmaßnahmen der Plattformen häufig auf die gerichtliche Geltendmachung ihrer Rechte verzichten (Europäische Kommission 2018b: 18). Dabei handelt es sich um ein durchaus weit verbreitetes Phänomen in Vertriebsketten, die durch Abhängigkeitsverhältnisse und Machtgefälle geprägt sind. Angesichts der besonders starken Abhängigkeit im Verhältnis zwischen KMU und Plattformen ist dieses Problem in der Plattformwirtschaft jedoch besonders stark ausgeprägt.

# 3

## AKTUELLE ENTWICKLUNG DES REGULIERUNGSRAHMENS

Sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene gibt es derzeit verschiedene Initiativen, die auf eine Anpassung des rechtlichen Rahmens an die geänderten wirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen in der Plattformökonomie zielen. Im Folgenden sollen einige der aktuell diskutierten Vorschläge für eine Regulierung der Plattformökonomie kurz vorgestellt und dahingehend beurteilt werden, inwieweit sie Interessen von KMU berücksichtigen und geeignet sind, mehr Fairness für KMU in der Plattformökonomie zu schaffen.

### 3.1 REFORMPERSPEKTIVEN IM DEUTSCHEN RECHT

#### 3.1.1 AUSGANGSLAGE

In Deutschland steht nach wie vor das Kartellrecht im Fokus der Debatte um eine Anpassung des rechtlichen Rahmens an die durch den Aufstieg der Plattformökonomie veränderten Marktstrukturen der digitalen Wirtschaft. Erste konkrete Schritte zur Anpassung des Kartellrechts an die geänderten Rahmenbedingungen der Digitalwirtschaft wurden durch die am 9.6.2017 in Kraft getretene 9. GWB-Novelle unternommen (siehe dazu Kersting/Podszun 2017). Unter anderem wurde in § 18 Abs. 2a GWB klargestellt, dass auch bei unentgeltlichen Leistungsbeziehungen ein Markt vorliegen kann – etwa bei der Nutzung einer Hotelbuchungsplattform, die für die Verbraucherseite unentgeltlich ist. Dies war in der deutschen Rechtsprechung lange umstritten (Podszun/Franz 2015). Der neue § 18 Abs. 3a GWB nennt ferner eine Reihe von Kriterien zur Ermittlung von Marktmacht auf mehrseitigen Märkten und Netzwerken. Maßgeblich für die Bewertung der Marktstellung eines Unternehmens sind danach u. a. (1) direkte und indirekte Netzwerkeffekte, (2) die parallele Nutzung mehrerer Dienste und der Wechselaufwand für die Nutzer\_innen, (3) seine Größenvorteile im Zusammenhang mit Netzwerkeffekten, (4) sein Zugang zu wettbewerbsrelevanten Daten, (5) innovationsgetriebener Wettbewerbsdruck. Dieser Kriterienkatalog spiegelt recht treffend den aktuellen Stand der wettbewerbsökonomischen Diskussion zu Konzentrationstendenzen bei mehrseitigen Märkten und Netzwer-

ken wider. Hinzu kommen Änderungen bei den Aufgreifkriterien für die Fusionskontrolle, die dazu dienen sollen, Übernahmen von Start-ups und Scale-ups in besonders dynamischen und innovativen Märkten besser zu erfassen (Schweitzer et al. 2018: 37).

Die genannten Neuregelungen im Rahmen der 9. GWB-Novelle sind zu begrüßen. Kritisch anzumerken ist allerdings, dass die in § 18 Abs. 3a GWB genannten Kriterien weniger gut messbar sind als die bisher verwendeten Kenngrößen für Marktmacht (Haucap/Heimeshoff 2017: 36) und damit die Rechtsunsicherheit aus Sicht der Marktakteur\_innen eher erhöhen als verringern. Hinzu kommt, dass aus ökonomischer Sicht der Forschungsstand zu den Wirkungszusammenhängen, auf denen die Marktmacht von Plattformen beruht, noch keineswegs gesichert ist. Es bleibt daher abzuwarten, wie die Kartellbehörden die neuen Kriterien interpretieren werden.

Weitere gesetzgeberische Handlungsoptionen wurden in dem vom BMWi herausgegebenen Grünbuch (BMWi 2016) bzw. Weißbuch (BMWi 2017) zu digitalen Plattformen erörtert. Darin werden neben Reformoptionen im Bereich des Kartellrechts auch andere Instrumente diskutiert (u. a. Transparenzregeln, AGB-Recht und Regeln zur Datenportabilität). An konkreten Vorschlägen zur rechtlichen Umsetzung dieser Überlegungen fehlt es jedoch bislang.

#### 3.1.2 REFORM DER KARTELLRECHTLICHEN MISSBRAUCHSAUFSICHT

Der Koalitionsvertrag vom März 2018 sieht über die Neuregelungen im Rahmen der 9. GWB-Novelle hinaus weitere Anpassungen des Kartellrechts an die Bedingungen der digitalen Wirtschaft vor. Wörtlich heißt es dort: „Wir brauchen eine Modernisierung des Kartellrechts in Bezug auf die Digitalisierung und Globalisierung der Wirtschaftswelt. Wir wollen das Wettbewerbsrecht für digitale Geschäftsmodelle ergänzen. Wir wollen die Verfahren im allgemeinen Wettbewerbsrecht spürbar beschleunigen, ohne dabei rechtsstaatliche Garantien einzuschränken. Ein wichtiger Schritt sollte dabei die Stärkung des Instrumentariums der einstweiligen Maßnahmen sein. Für die Wettbewerbsbehörde soll ein

vorläufiges Einschreiten schon vor Abschluss des Hauptsacheverfahrens erleichtert werden, damit irreparable Schäden für den Wettbewerb wirksam verhindert werden. Wir benötigen neben dem allgemeinen Wettbewerbsrecht eine kompetentere und aktivere systematische Marktbeobachtung. Die Wettbewerbsbehörde muss Missbrauch von Marktmacht vor allem auf sich schnell verändernden Märkten zügig und effektiv abstellen können. Dazu werden wir die wettbewerbsbehördliche Aufsicht weiterentwickeln, insbesondere im Hinblick auf Missbräuche von Plattformunternehmen“ (CDU, CSU und SPD 2018: 63).

Aufgegriffen werden einige dieser Überlegungen in einer im September 2018 veröffentlichten Studie im Auftrag des BMWi zur Reform der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht (Schweitzer et al. 2018). Die Studie enthält eine Reihe von Vorschlägen, die eine wichtige Grundlage für die bis Ende 2020 geplante 10. GWB-Novelle bilden dürften. Unter anderem spricht sich die Studie gegen eine generelle Absenkung der Interventionsschwelle für die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht aus. Empfohlen wird stattdessen eine fallgruppenspezifische Anpassung des Kartellrechts an die entsprechenden Bedingungen der Plattformökonomie. So soll etwa Plattformbetreibern auf Märkten, die zu einem Tipping (also einem Umkippen in ein Monopol) neigen, die missbräuchliche Behinderung von Wettbewerbern durch Einschränkungen des Plattformwechsels untersagt werden (Schweitzer et al. 2018: 207). Erwogen wird ferner, bei der Bestimmung von Marktmacht neben Angebots- und Nachfragemacht eine neue Kategorie von „Intermediationsmacht“ zu berücksichtigen, um die zentrale Rolle von Plattformen als Vermittler besser abzubilden (Schweitzer et al. 2018: 98).

Weitere Impulse für die Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen der Plattformökonomie sind von der im September 2018 eingesetzten Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ zu erwarten, die im Herbst 2019 ihren Abschlussbericht vorlegen wird. Bemerkenswert ist dabei, dass die Einsetzung der Kommission im Koalitionsvertrag vom März 2018 mit dem Ziel einer „Harmonisierung und Zusammenführung der rechtlichen Grundlagen im Digitalbereich“ verbunden wurde (CDU, CSU und SPD 2018: 63). Auch ein Blick in den von der Kommission zu bearbeitenden Fragenkatalog lässt erkennen, dass eine Anpassung des Kartellrechts allein als nicht ausreichend erachtet wird. Wörtlich heißt es dort: „Wie kann das Zusammenspiel von Kartellrecht einerseits und Lauterkeits-, Verbraucherschutz- sowie Datenschutzrecht andererseits optimiert und besser verzahnt werden? Wie können die wettbewerbsrechtlich relevanten rechtlichen Grundlagen im Digitalbereich harmonisiert und zusammengeführt werden?“ (BMWi 2018). Untersucht werden soll ferner, inwieweit Anpassungsbedarf beim Zugang zu Daten besteht und in welcher Weise sich Zugangsrechte und -bedingungen rechtlich verankern lassen.

### 3.2 PLATTFORMREGULIERUNG AUF EU-EBENE

Nachdem die EU-Kommission anfänglich eine Strategie der regulatorischen Zurückhaltung gegenüber Onlineplattformen verfolgte, hat sie inzwischen im Rahmen ihrer „Strategie für

den digitalen Binnenmarkt“ (Europäische Kommission 2017) eine Reihe von Vorschlägen zur Anpassung des unionsrechtlichen Rahmens für die Digitalwirtschaft unterbreitet. Aus Sicht von KMU ist insbesondere der im April 2018 vorgelegte Vorschlag für eine Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer\_innen von Onlinevermittlungsdiensten (Europäische Kommission 2018) von zentraler Bedeutung, der Regeln für das Verhältnis zwischen Plattformen und Unternehmen (P2B-Verhältnis) vorsieht. Im Februar 2019 wurde im Trilogverfahren eine politische Einigung über den Vorschlag für die P2B-Verordnung erzielt. Mitte April hat das Europäische Parlament den Verordnungsvorschlag angenommen. Mit einer förmlichen Verabschiedung durch den Europäischen Rat wird noch im Mai 2019 gerechnet. Zwölf Monate später wird die Verordnung anwendbar sein.

Flankiert wird die P2B-Verordnung durch die Einführung zusätzlicher Transparenzpflichten im Verhältnis zwischen Plattformen und Verbraucher\_innen (P2C-Verhältnis) im Rahmen des sogenannten New Deal for Consumers (Europäische Kommission 2018a). Einen Beitrag zu mehr Fairness für KMU beim Zugang zu Daten könnte ferner die im November 2018 verabschiedete Verordnung (EU) 2018/1807 über den freien Verkehr nicht personenbezogener Daten leisten, die allerdings keine zwingenden Regeln über Datenzugang und Datenportabilität enthält.

#### 3.2.1 P2B-VERORDNUNG

Die P2B-Verordnung formuliert eine Reihe von Fairness- und Transparenzregeln, die von Betreibern von Onlinevermittlungsdiensten und -suchmaschinen gegenüber ihren gewerblichen Nutzer\_innen zu beachten sind. Die Verordnung hat einen sehr weit gefassten Anwendungsbereich und gilt u. a. für das Verhältnis zwischen Betreibern von Onlinemarktplätzen (z. B. Amazon, Ebay) und Händler\_innen, die dort ihre Waren anbieten. Erfasst werden auch Hotelbuchungsplattformen (z. B. Booking, HRS) sowie Suchmaschinen (z. B. Google, Bing) und Vergleichsplattformen (z. B. Skyscanner, Tripadvisor). Auf das Vorliegen einer besonderen Marktmacht kommt es für die Anwendbarkeit der P2B-Verordnung nicht an.

In der Sache betrifft die P2B-Verordnung im Wesentlichen drei Themenfelder: (1) das Verbot bestimmter unlauterer Praktiken (z. B. unangekündigte Sperrung von Nutzerkonten, Änderung der AGB ohne Vorankündigung); (2) Transparenz in Bezug Rankings und bestimmte Geschäftspraktiken (z. B. Datenerhebung und -nutzung, Bevorzugung eigener Produkte, Paritätsklauseln); (3) effektive Maßnahmen zur Streitbeilegung (z. B. Einrichtung von Beschwerdemanagementsystemen, Mediation). Zur effektiven Durchsetzung der Regelungen sieht die P2B-Verordnung u. a. vor, dass Unternehmensverbände im Wege der kollektiven Rechtsdurchsetzung Plattformbetreiber bei Verstößen gegen die P2B-Verordnung auf Unterlassung verklagen können. Dadurch soll dem Problem begegnet werden, dass gewerbliche Plattformnutzer\_innen aus Angst vor Vergeltungsmaßnahmen auf individuelle Klagen gegen Plattformbetreiber häufig verzichten.

Der ursprüngliche Entwurf der Kommission von April 2018 beschränkte sich im Wesentlichen auf eine Reihe von Transparenzanforderungen u. a. in Bezug auf die AGB der

Plattform, die Parameter für Rankings, den Zugang zu Daten und Angaben zu etwaigen Exklusivbindungen (dazu Busch 2018; Twigg-Flesner 2018). Im Rahmen der Trilogverhandlungen hat das Europäische Parlament eine Reihe von Änderungsvorschlägen unterbreitet, die auf eine schärfere Regulierung von Plattformen zielten. Vorgeschlagen wurde u. a. ein europaweites Verbot sogenannter Best-Preis-Klauseln sowie ein Recht auf Datenzugang. Im Rat wurde dagegen zum Teil eine weitere Abschwächung des Kommissionsvorschlags gefordert.

Ein vielsagendes Symbol für die unterschiedlichen Auffassungen bildete der Streit um den Titel der Verordnung. Während im Titel des Kommissionsvorschlags die beiden Begriffe „Fairness“ und „Transparenz“ gleichberechtigt nebeneinander stehen, schlug der Rat vor, die Formulierung in „Fairness durch Transparenz“ („Fairness by Means of Transparency“) zu ändern (Rat der Europäischen Union 2018). Letztlich blieb es bei dem von der Kommission vorgeschlagenen Titel. Der Streit um den Namen der P2B-Verordnung zeigt jedoch treffend, in welchem rechtspolitischen Spannungsfeld die Verordnung steht (näher dazu Busch 2019).

In zahlreichen Punkten bleibt die P2B-Verordnung auf halber Strecke zwischen Transparenz und Fairness stehen. So enthält die Verordnung beispielsweise kein Selbstbegünstigungsverbot für vertikal integrierte Plattformen, sondern verlangt lediglich, dass etwaige Vorteile, die der Plattformbetreiber eigenen Produkten gewährt, offengelegt werden müssen. Auch in Bezug auf Best-Preis-Klauseln und die besonders wichtige Frage des Datenzugangs beschränkt sich die P2B-Verordnung auf Transparenzgebote. Die Verordnung ist insofern nur ein erster, aber wichtiger Schritt zu mehr Fairness für KMU auf Plattformmärkten.

Es ist zu erwarten, dass unter der neuen EU-Kommission ab Herbst 2019 die rechtspolitische Debatte um Transparenz und Fairness in der Plattformökonomie fortgesetzt wird. Den institutionellen Rahmen für diese Debatte schafft die P2B-Verordnung selbst. Gemäß Artikel 18 P2B-Verordnung soll bereits 18 Monate nach Inkrafttreten eine Überprüfung der Verordnung erfolgen. In die Überprüfung soll gemäß Artikel 18 Abs. 4 P2B-Verordnung u. a. der Bericht einer Expertengruppe einfließen, die im September 2018 (also bereits vor Verabschiedung der P2B-Verordnung) von der EU-Kommission eingesetzt wurde und Bestandteil eines „Observatory on the Online Platform Economy“ ist, das neue Entwicklungen in der Plattformökonomie gewissermaßen in Echtzeit ermitteln soll. Diese Vorgehensweise, einen europäischen Rechtsakt schon vor Inkrafttreten mit einem Monitoring- und Review-Mechanismus zu verbinden, ist ein durchaus innovativer Ansatz, um der Dynamik digitaler Märkte in angemessener Weise Rechnung zu tragen. Er könnte als Modell für andere Rechtsetzungsvorhaben im Bereich der Digitalwirtschaft dienen.

### 3.2.2. NEW DEAL FOR CONSUMERS

Flankiert wird die P2B-Verordnung durch den Vorschlag für eine Reform verschiedener verbraucherrechtlicher Richtlinien im Rahmen des New Deal for Consumers (Europäische Kommission 2018a). Der im April 2018 veröffentlichte Richtlinienvorschlag der Kommission enthält allerdings nur einige

punktueller Regelungen in Bezug auf Onlineplattformen. Vorgesehen sind u. a. Transparenzpflichten für Rankings (dazu näher Busch 2018a). Im Rahmen des Trilogverfahrens (siehe dazu Rat der Europäischen Union 2019) wurde der Richtlinienvorschlag u. a. um einige Transparenzvorschriften für Onlinebewertungssysteme ergänzt (siehe dazu 4.3).

# 4

## RECHTSPOLITISCHE HANDLUNGSOPTIONEN

Im abschließenden Teil der Studie sollen einige rechtspolitische Handlungsoptionen für eine Ergänzung des geltenden Regulierungsrahmens aufgezeigt werden. Im Fokus stehen dabei vor allem die Problemfelder, die auf nationaler und europäischer Ebene bislang noch nicht ausreichend adressiert wurden. Insoweit ist zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden. Zum einen besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf in Bezug auf solche Problemlagen, die sich durch die Struktur digitaler Plattformmärkte ergeben und die eine marktmachtunabhängige Regulierung erfordern (dazu 4.1). Zum anderen stellt sich die Frage, ob für besonders marktstarke Plattformen eine Regulierung als wesentliche Infrastrukturen nach dem Modell der Netzregulierung erforderlich ist (dazu 4.2).

### 4.1 STÄRKUNG DER REGULATORISCHEN LEITPLANKEN FÜR DIE PLATTFORM- WIRTSCHAFT

Mit der P2B-Verordnung hat der Europäische Gesetzgeber einen ersten wichtigen Schritt zu mehr Fairness und Transparenz auf Plattformmärkten unternommen. Für eine Reihe problematischer Marktpraktiken bietet die Verordnung überzeugende Lösungen. Dies gilt insbesondere für unangekündigte Delistings und Suspendierungen von Accounts sowie die kurzfristige Änderung von Plattform-AGB. In anderen Bereichen bleibt die P2B-Verordnung jedoch hinter den Erwartungen zurück. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht insbesondere in vier Bereichen: (1) Maßnahmen zur Gewährleistung von Datenzugang; (2) rechtliche und technische Maßnahmen zur Erleichterung des Wechsels zwischen Plattformen (Switching, Multihoming) und zur Vermeidung von Lock-in-Problemen durch die Förderung von Datenportabilität; (3) Mindestanforderungen für Reputationssysteme; (4) ein Verbot von Exklusivbindungen durch sogenannte Best-Preis-Klauseln. Um die Einhaltung der materiellen Anforderungen an Plattformbetreiber sicherzustellen, müssen ferner die Rechtsdurchsetzung gestärkt und die Rechtsschutzmöglichkeiten für Plattformnutzer\_innen verbessert werden.

#### 4.1.1 RECHT AUF DATENZUGANG

Angesichts der wachsenden „Datenmacht“ digitaler Plattformen rückt die Frage nach Datenzugangsrechten in der rechtspolitischen Debatte um die Ausgestaltung des Regulierungsrahmens für die digitale Wirtschaft zunehmend in den Mittelpunkt (siehe etwa Kerber 2016; Drexl 2017; Schweitzer/Peitz 2018). Wie Schweitzer et al. (2018: 159) betonen, kann der Zugang zu relevanten Datensets in der digitalen Ökonomie über Innovations- und Wettbewerbschancen einzelner Unternehmen und einer ganzen Volkswirtschaft mitentscheiden.

Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Recht auf Datenzugang zu gewähren ist, lässt sich allerdings nicht abstrakt beantworten, sondern nur im Hinblick auf bestimmte Fallkonstellationen und in Bezug auf einzelne Kategorien von Daten. So macht es etwa einen Unterschied, ob ein\_e Plattformnutzer\_in Zugang zu den Adressdaten von Kund\_innen begehrt, die in der Hand des Plattformbetreibers liegen, oder ob es um die Gewährleistung eines breiten Zugangs zu großen Datensets geht, um diese als Trainingsdaten für KI-Anwendungen zu verwenden (siehe dazu 4.2.3).

Der zunehmenden Bedeutung des Zugangs zu Daten als ein zentraler Faktor für den Unternehmenserfolg (nicht nur) im E-Commerce trägt Art. 9 der P2B-Verordnung Rechnung. Danach müssen Plattformbetreiber in ihren AGB erläutern, inwieweit sie den gewerblichen Plattformnutzer\_innen Zugang zu Kundendaten oder anderen Daten, die auf der Plattform generiert werden, gewähren oder auch nicht. Die Vorschrift beschränkt sich dabei auf ein bloßes Transparenzgebot. Ein „Recht auf Datenzugang“ wird den Plattformnutzer\_innen dagegen nicht gewährt.

Ob das in Art. 9 P2B-Verordnung vorgesehene Transparenzgebot ausreicht, um einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten, ist zweifelhaft. Vorzugswürdig wäre eine Regelung, die den gewerblichen Plattformnutzer\_innen ein Zugangsrecht zu den Daten einräumt, die der Plattformbetreiber aufgrund der Transaktionen des betreffenden Nutzers bzw. der betreffenden Nutzerin erlangt hat. Eine entsprechende Ergänzung des Verordnungsvorschlags hatte auch

das Europäische Parlament im Trilogverfahren gefordert.<sup>3</sup> In die endgültige Fassung der Verordnung hat sie jedoch keinen Eingang gefunden.

Um den Interessen von KMU, die ihre Waren und Dienstleistungen auf digitalen Plattformen anbieten, gerecht zu werden, wäre eine weitergehende Regelung sinnvoll. Durch die Nutzung von Onlineplattformen verlieren Händler\_innen und Hotelbetreiber\_innen den direkten Zugang zur Kundenschnittstelle. So werden etwa die Kontaktdaten der Kund\_innen häufig nicht an die Anbieter\_innen weitergegeben. Dies schließt insbesondere die Möglichkeiten zur direkten Kundenansprache aus. Ein Hotel, das nicht über die E-Mail-Adressen seiner Kund\_innen verfügt, da die Adressen von der Buchungsplattform nicht weitergegeben werden, ist beispielsweise nicht in der Lage, die Kund\_innen – ohne Unterstützung durch die Plattform – per E-Mail auf Sonderangebote hinzuweisen. Auch die Möglichkeiten zur statistischen Auswertung von Kundendaten können durch die Plattform beschränkt werden.

Eine mögliche Lösung wäre eine Pflicht des Plattformbetreibers zur Weitergabe der Kontaktdaten der Kund\_innen an die gewerblichen Plattformnutzer\_innen, sofern der Kunde oder die Kundin einer solchen Weitergabe nicht widerspricht.<sup>4</sup> Das Beispiel zeigt zugleich, dass ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen dem Bedürfnis der gewerblichen Plattformnutzer\_innen nach Datenzugang und den Anforderungen des Datenschutzes besteht (Schmidt 2018: 549). Sofern man eine Pflicht zur Weitergabe der Kontaktdaten aus Gründen des Datenschutzes für nicht akzeptabel erachtet, sollte als datenschutzfreundliche Alternative jedenfalls eine Pflicht zur Weitergabe von anonymisierten oder aggregierten Kundendaten in einer novellierten Fassung der P2B-Verordnung verankert werden. Dies würde den gewerblichen Plattformnutzer\_innen zwar keinen direkten Kundenkontakt ermöglichen, aber immerhin eine Auswertung der Transaktionsdaten für Zwecke der Geschäftsanalytik erlauben.

#### 4.1.2 ERWEITERUNG DES RECHTS AUF DATENPORTABILITÄT

Eng verknüpft mit dem Recht auf Datenzugang ist die Frage nach der Übertragbarkeit der Daten von einer Plattform auf eine konkurrierende Plattform. Ein solches Recht auf Datenportabilität zwischen unterschiedlichen Plattformen ist erforderlich, um einen Wechsel zwischen unterschiedlichen Plattformanbietern zu erleichtern. Einen wichtigen Schritt in diese Richtung bildet der im Mai 2018 in Kraft getretene Art. 20 DSGVO, der ein Recht auf Datenübertragbarkeit begründet. Danach haben beispielsweise Nutzer\_innen einer Plattform das Recht, die sie betreffenden personenbezogenen Daten in einem strukturierten, gängigen und maschinenlesbaren Format zu erhalten und diese Daten auf eine andere Plattform zu übertragen. Durch diese Regelung soll eine technische Abschottung der Daten durch den Plattformbetreiber verhindert, Wechselkosten reduziert und wettbewerbshindernde Lock-in-Effekte vermieden werden.

Ob die Portabilitätsregel in der Praxis die gewünschten Wirkungen entfalten wird, bleibt abzuwarten. Mögliche Faktoren, die Kund\_innen von einem Wechsel des Plattformanbieters abhalten könnten, sind etwa starke Netzwerkeffekte oder eine Status-quo-Verzerrung aufseiten der Kund\_innen (vgl. Samuelson/Zeckhauser 1988), d. h. eine Präferenz für den Fortbestand des bestehenden Zustandes. Verstärkend könnte der Einsatz subtiler Instrumente durch die Plattformbetreiber wirken, die daran interessiert sind, ihre Kund\_innen an die Plattform zu binden (Podszun 2017: 21). Darüber hinaus steht das Recht auf Datenübertragbarkeit nach Art. 20 DSGVO unter dem Vorbehalt der technischen Machbarkeit. Damit die Portabilitätsregel praktische Wirksamkeit entfalten kann, bedarf es daher der Entwicklung technischer Standards, die eine direkte Übertragbarkeit der Daten (Service-to-Service Portability) ermöglichen. Erste freiwillige Initiativen, die in diese Richtung zielen, gibt es bereits, etwa das Data Transfer Project, an dem u. a. Facebook, Google, Microsoft und Twitter beteiligt sind (siehe auch Furman et al. 2019: 69).

Zu den genannten Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung eines Rechts auf Datenportabilität kommen drei strukturelle Defizite der Regelung in Art. 20 DSGVO in sachlicher, persönlicher und zeitlicher Hinsicht, die ein gesetzgeberisches Handeln erfordern:

1. Anlass für Kritik bietet zum einen der zu eng gefasste sachliche Anwendungsbereich der Regelung. Die Portabilitätsregel gilt nur für solche Daten, welche die betroffene Person dem für die Datenverarbeitung Verantwortlichen (also etwa dem Plattformbetreiber) „bereitgestellt“ hat. Andere Kategorien von Daten, deren Portabilität ebenfalls erforderlich ist, um Lock-in-Effekte zu verhindern, werden nicht erfasst. So gilt das Recht auf Datenübertragbarkeit beispielsweise nicht für Kundenbewertungen, die von Dritten auf der Plattform eingestellt wurden. Hier sollte der Gesetzgeber durch eine ergänzende Portabilitätsregelung für Reputationsdaten Abhilfe schaffen. Die DSGVO steht dem nicht entgegen, da diese Datenkategorie von Art. 20 Abs. 1 DSGVO gerade nicht erfasst wird und damit nicht unter eine etwaige Sperrwirkung der unionsrechtlichen Regelung fällt (Busch 2018a: 12).
2. Aus Sicht von KMU ist auch der persönliche Anwendungsbereich des Rechts auf Datenübertragbarkeit nach Art. 20 DSGVO zu eng gefasst. Die Portabilitätsregel gilt gemäß Art. 1 Abs. 1 DSGVO nur für personenbezogene Daten natürlicher Personen, nicht jedoch für Daten in Bezug auf juristische Personen. Dies entspricht dem Regelungsansatz des Datenschutzes, das im Kern dem Schutz des Persönlichkeitsrechts dient. Aus wettbewerbsökonomischer Perspektive ist die Unterscheidung zwischen natürlichen und juristischen Personen für die Frage nach einem Recht auf Datenportabilität jedoch irrelevant. So macht es etwa für die Übertragbarkeit von Kundenbewertungen keinen Unterschied, ob sich die Reputationsdaten auf eine natürliche oder eine juristische Person beziehen, etwa eine GmbH, die ein Hotel betreibt (Busch 2018b: 167). Ob für diese Fälle eine wettbewerbsrechtliche Lösung ausreichend ist, die nur dann eingreift,

<sup>3</sup> Vgl. Opinion of the European Parliament's Committee on Transport and Tourism, 23.11.2018, Amendment 58.

<sup>4</sup> Vgl. Opinion of the European Parliament's Committee on Transport and Tourism, 23.11.2018, Amendment 59.



wenn sich die Beschränkung der Portabilität im Einzelfall als Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung darstellt (so etwa Schweitzer et al. 2016 2016: 26), erscheint zweifelhaft. Kartellrechtliche Verfahren dauern zu lange, erfassen nur wenige Einzelfälle und erzielen keine Breitenwirkung.

3. In zeitlicher Hinsicht geht die Regelung in Art. 20 DSGVO von einem einmaligen Datentransfer aus, etwa beim endgültigen Wechsel von einer Plattform zu einer konkurrierenden Plattform. Eine Reihe innovativer Geschäftsmodelle setzt jedoch einen kontinuierlichen Datenfluss zwischen unterschiedlichen Anbietern voraus. Dies gilt etwa für sogenannte Aggregator Apps, die Daten aus unterschiedlichen Plattformen zusammenführen (Furman et al. 2019: 69). Ein Beispiel sind etwa Multi-Banking-Apps, die es Bankkund\_innen ermöglichen, Kontodaten von unterschiedlichen Banken zusammenzuführen und zusätzliche Serviceleistungen zu nutzen (Jestaedt 2018: 446). Die zweite Zahlungsdiensterichtlinie der EU (PSD II) sieht vor, dass Banken den Anbietern solcher Kontoinformationsdienste über eine Software-Schnittstelle (Application Programming Interface, API) einen diskriminierungsfreien Zugang zu den erforderlichen Bankdaten bieten müssen. Eine Reihe technischer und rechtlicher Aspekte der neuen Datenzugangsregeln ist noch nicht abschließend geklärt. Dies gilt insbesondere für Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit. Ungeachtet des hier noch bestehenden Klärungsbedarfs könnten die neuen Regeln zum „Open Banking“ (§§ 50, 51 ZAG) als Modell für eine branchenübergreifende Regelung von Datenzugangsrechten durch die verpflichtende Einführung von Softwareschnittstellen dienen (Regulation by API).

#### 4.1.3 KLARE REGELN FÜR KUNDENBEWERTUNGEN

Reputationssysteme, d. h. technische Systeme zur Sammlung, Verarbeitung und Veröffentlichung von Kundenbewertungen, bilden ein zentrales Element im Market-Design der meisten digitalen Plattformen. In den Reputationssystemen werden Informationen über das Verhalten der Plattformnutzer\_innen in Form von positivem und negativem Feedback gesammelt und für andere potenzielle Transaktionspartner\_innen verfügbar gemacht. Dadurch werden Anreize gesetzt, sich auf der Plattform vertrauenswürdig zu verhalten (Greiner et al. 2018: 62). Reputationssysteme tragen auf diese Weise maßgeblich dazu bei, dass zwischen den Plattformnutzer\_innen das für Abschluss von Verträgen erforderliche Vertrauen entsteht. Zugleich dienen sie als Sanktionsinstrument für Regelverstöße (Reputational Enforcement). Im Wiederholungsfall droht sogar der Ausschluss von der Plattform. Umgekehrt sammeln vertrauenswürdige Nutzer\_innen, die positive Bewertungen erhalten, „Reputationskapital“, das ihnen den Abschluss künftiger Transaktionen erleichtert (Luca 2016).

Die vertrauensfördernde und marktstabilisierende Funktion von Kundenbewertungen setzt allerdings voraus, dass das Reputationssystem zuverlässig und weitgehend frei von Manipulationen funktioniert (vgl. Edelmann 2017; Busch 2016). Aus Sicht von KMU, die ihre Produkte auf Plattformen

anbieten, ist es insbesondere erforderlich, dass effektive Mittel zur Verfügung stehen, um sich gegen gefälschte negative Bewertungen zu wehren. Auch in anderen Fällen, in denen Streit über die Authentizität einer Kundenbewertung entsteht, muss die Plattform ein effektives Beschwerdemanagementsystem zur Verfügung stellen, damit sich KMU gegen herabsetzende oder ungerechtfertigte Einzelbewertungen wehren können. Die deutschen Gerichte haben sich bereits in zahlreichen Fällen mit diesen Fragen befasst (vgl. BGH, Urt. v. 1.3.2016 – VI ZR 34/15; LG Lübeck, Urt. v. 13.6.2018 – 9 O 59/17; LG Braunschweig, Urt. v. 28.11.2018 – 9 O 2616/17), und inzwischen ist eine relativ belastbare Rechtsprechungslinie erkennbar, die im Wesentlichen auf eine „Prozeduralisierung“ der Plattformverantwortung hinausläuft (Hofmann 2017; siehe auch Busch 2018a: 12). Danach muss der Plattformbetreiber im Falle einer Beanstandung durch das bewertete Unternehmen die Bewertung prüfen und den oder die Autor\_in der Bewertung auffordern, Nachweise darüber vorzulegen, dass tatsächlich ein Kundenkontakt stattgefunden hat.

Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung und angesichts der zunehmenden Bedeutung von Kundenbewertungen für Unternehmen in der Plattformwirtschaft, überrascht es, dass die P2B-Verordnung dieses Thema nicht adressiert (näher dazu Busch 2019). Auch der Richtlinienvorschlag im Rahmen des New Deal (Europäische Kommission 2018a) enthält keine Regelung zu Bewertungssystemen. Im Rahmen des Trilogverfahrens wird derzeit allerdings über eine Ergänzung des Richtlinienvorschlags diskutiert (siehe Rat der Europäischen Union 2019). Dabei wird auch erwogen, einige Transparenzvorschriften für Onlinebewertungssysteme in die Richtlinie aufzunehmen. So sollen die Verbraucher\_innen darüber informiert werden, ob und wie der Plattformbetreiber sicherstellt, dass Onlinebewertungen tatsächlich von Kund\_innen stammen, die das bewertete Produkt erworben oder verwendet haben.

Angesichts der zahlreichen Berichte über gefälschte Bewertungen ist dies sicher ein Schritt in die richtige Richtung. Eine punktuelle Regelung, wie sie nunmehr im Richtlinienvorschlag vorgesehen ist, greift jedoch zu kurz. Vorzugswürdig wäre ein breiter angelegter Regelungsansatz, der nicht nur einzelne Aspekte von Bewertungssystemen adressiert, sondern gesetzliche Mindestanforderungen für die Sammlung, Verarbeitung und Veröffentlichung festlegt. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die Anforderungen möglichst technikneutral formuliert werden und weiterhin genügend Spielraum für den Wettbewerb zwischen Plattformen mit unterschiedlichen Reputationssystemen belassen. Dem würde am ehesten eine möglichst offen formulierte Regelung entsprechen, nach der die Reputationssysteme den Anforderungen der „unternehmerischen Sorgfalt“ (§ 1 Nr. 7 UWG) genügen müssen. Die erforderliche Konkretisierung in rechtlicher und technischer Hinsicht könnte durch einen freiwilligen europäischen Standard erfolgen, der unter dem Dach des europäischen Normungskomitees erarbeitet wird. Als Vorbild könnte dabei beispielsweise die im Juni 2018 veröffentlichte ISO-Norm 20488:2018 (Online Consumer Reviews) dienen, die Anforderungen an Onlinereputationssysteme festlegt. Einen entsprechenden Formulierungsvorschlag hat unlängst eine Arbeitsgruppe

europäischer Rechtswissenschaftler\_innen (Research Group on the Law of Digital Services 2016) vorgelegt. Der Vorschlag bildet die Grundlage für ein Projekt des European Law Institute zur Erarbeitung von „European Model Rules for Online Platforms“<sup>5</sup>, dessen Abschlussbericht im Herbst 2019 veröffentlicht werden soll (dazu näher Busch 2018b).

#### 4.1.4 VERBOT VON EXKLUSIVBINDUNGEN

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht darüber hinaus in Bezug auf Exklusivitätsvereinbarungen, die gewerblichen Nutzer\_innen die gleichzeitige Nutzung mehrerer Plattformen (Multihoming) erschweren (siehe auch Crémer et al. 2019: 55ff.). In den vergangenen Jahren wurden in mehreren europäischen Ländern von den Kartellbehörden Verfahren insbesondere gegen Hotelbuchungsplattformen wegen sogenannter Best-Preis-Klauseln (Paritätsklauseln) geführt. Die bisher von den Kartellbehörden und Gerichten entscheidenden Verfahren betrafen diverse Varianten von Paritätsklauseln und haben zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt (siehe Hamelmann et al. 2015; Alfter/Hunold 2016; Augenhöfer/Schwarzkopf 2017). Eine höchstrichterliche Klärung steht in einigen Fällen noch aus. Zwischenzeitlich haben mehrere europäische Länder (u. a. Belgien, Frankreich, Italien, Österreich) die Verwendung bestimmter Paritätsklauseln gesetzlich untersagt. Der digitale Binnenmarkt präsentiert sich bei der Frage nach der Zulässigkeit von Paritätsklauseln daher als regulatorischer Flickenteppich.

Die P2B-Verordnung wird diesen Zustand nicht wesentlich verbessern. Der endgültige Text der Verordnung sieht in Art. 10 (wie bereits Art. 8 des Kommissionsvorschlages) lediglich eine Transparenzregelung vor. Danach sind die Betreiber von Onlinevermittlungsdiensten verpflichtet, etwaige Exklusivbindungen in ihren AGB anzugeben und diese öffentlich leicht verfügbar zu machen. Ferner sind die wichtigsten wirtschaftlichen, gewerblichen oder rechtlichen Gründe für die Einschränkungen anzugeben. Zugleich betont die P2B-Verordnung, dass das neue Transparenzgebot weitergehende mitgliedstaatliche Regelungen, die auf ein Verbot von Exklusivitätsbindungen zielen, unberührt lässt. Die von der Verordnung bewirkte Rechtsangleichung ist daher minimal. Bestehende Rechtsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bleiben weitgehend erhalten.

Die Wettbewerbswirkungen von Paritätsklauseln sind aus ökonomischer Sicht nicht ganz eindeutig. Zur Begründung von Paritätsklauseln wird zumeist darauf verwiesen, dass diese zur Verhinderung von Trittbrettfahereffekten dienen (Haucap/Heimeshoff 2017: 33). Anbieter\_innen könnten andernfalls die große Reichweite der Plattformen für Marketingzwecke ausnutzen. Kund\_innen würden erst durch die Plattform auf den oder die Anbieter\_in aufmerksam, wechseln zum Vertragsschluss dann jedoch auf dessen oder deren eigene Website, um einen günstigeren Preis zu erzielen. An hinreichender Evidenz für eine solche Trittbrettfaherproblematik fehlt es jedoch. Unstrittig ist dagegen, dass Paritätsklauseln den Wettbewerbsdruck auf Plattformen verringern, da sie Konkurrenz zwischen unter-

schiedlichen Vertriebskanälen einschränken. Dies gilt insbesondere für weite Best-Preis-Klauseln, die einen Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Plattformen verhindern.

Angesichts der noch nicht abschließend geklärten wettbewerbsökonomischen Wirkung von Paritätsklauseln steht der Gesetzgeber, wie es nicht selten der Fall ist, vor einer Entscheidung unter Unsicherheit (vgl. Spiecker, genannt Döhmann 2019). Eine Option wäre es, auf das Prinzip „Rechtsprechung als Entdeckungsverfahren“ (Podszun 2014: 132ff.) zu setzen. Dies hieße, die rechtliche Beurteilung von Paritätsklauseln weiterhin den Kartellbehörden und den Gerichten zu überlassen, welche die wettbewerbslichen Wirkungen von Fall zu Fall zu beurteilen (dafür Haucap/Heimeshoff 2017: 33). Dagegen spricht jedoch auch hier, dass kartellrechtliche Verfahren zu lange dauern, nur wenige Einzelfälle erfassen und keine Breitenwirkung erzielen. Verschärfend kommt hinzu, dass unterschiedliche Regelungen auf mitgliedstaatlicher Ebene eine weiter zunehmende Fragmentierung des Rechtsrahmens im digitalen Binnenmarkt befürchten lassen. Aus wettbewerbspolitischer Sicht erscheint es daher vorzugswürdig, der Offenhaltung alternativer Vertriebskanäle den Vorrang einzuräumen und das Transparenzgebot in Art. 10 P2B-Verordnung durch ein europaweites Verbot von Paritätsklauseln zu ersetzen (so auch Podszun 2018: 27).

#### 4.1.5 BESSERE RECHTS DURCHSETZUNG UND MEHR RECHTSSCHUTZ FÜR PLATTFORMNUTZER\_INNEN

Die Stärkung der regulatorischen Leitplanken für die Plattformwirtschaft muss einhergehen mit einer effektiveren Rechtsdurchsetzung und einer Verbesserung der Rechtsschutzmöglichkeiten für Plattformnutzer\_innen. Bislang scheuen gewerbliche Plattformnutzer\_innen aus Angst vor Vergeltungsmaßnahmen seitens der Plattformen häufig vor einer gerichtlichen Geltendmachung ihrer Rechte zurück. Die in der P2B-Verordnung vorgesehene Einführung eines kollektiven Klagerechts für Interessenverbände von Plattformnutzer\_innen (Art. 14 P2B-Verordnung) ist daher ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung.

Neben einer solchen Stärkung der privatrechtlichen Durchsetzung könnte flankierend eine behördliche Rechtsdurchsetzung sinnvoll sein. Dies gilt insbesondere für Fallgestaltungen, in denen die Ermittlung von Rechtsverstößen für private Kläger\_innen nicht möglich ist, beispielsweise bei der Manipulation von Suchalgorithmen oder bei algorithmusbasierten Rankings. Behördliche Ermittlungsbefugnisse würden in solchen Fällen einen Zugriff auf die Black Box ermöglichen. Die entsprechenden Zuständigkeiten könnten entweder bereits bestehenden Behörden (z. B. dem Bundeskartellamt oder der Bundesnetzagentur) übertragen werden oder einer neu zu schaffenden Digitalagentur (siehe dazu auch 4.2.1). Die zuständige Behörde könnte auch Aufgaben als Schlichtungsstelle bei Streitigkeiten zwischen Plattformbetreibern und Plattformnutzer\_innen übernehmen nach dem Vorbild der Verbraucherschlichtungsstelle Telekommunikation bei der Bundesnetzagentur.

<sup>5</sup> Übersetzung ins Deutsche: „Europäische Modellregeln für Onlineplattformen“.

## 4.2 INFRASTRUKTURREGULIERUNG FÜR MARKTMÄCHTIGE PLATTFORMEN?

Angesichts der Schlüsselfunktion von Plattformen in der digitalen Wirtschaft stellt sich die Frage, ob die große ökonomische und gesellschaftliche Macht einiger Plattformen zusätzlich zur kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht und über marktmachtunabhängige Fairness- und Transparenzregeln hinaus eine weitergehende Marktregulierung und staatliche Aufsicht erfordert (Nahles 2018; Rahman 2017; Rahman 2018; siehe auch Finger/Montero 2018). Als Vorbild könnte dabei die Regulierung netzgebundener Infrastrukturen (z. B. Telekommunikation, Energiemärkte) dienen.

Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist die Feststellung, dass sich einige „Super-Plattformen“ (Ezrachi/Stucke 2016: 149) zu grundlegenden Infrastrukturen der digitalen Wirtschaft entwickelt haben, die für andere Unternehmen und Verbraucher\_innen unverzichtbar geworden sind. Treffend heißt es dazu im *Wall Street Journal*: „Wer etwa eine Marke aufbaut, kann das sehr engagierte Publikum von täglich mehr als einer Milliarde Menschen auf Facebook nicht ignorieren. Wer ein Unternehmen gründet, muss sicherstellen, dass er auf Google gefunden wird. Jeder, der Waren zu verkaufen hat, will, dass sie bei Amazon verfügbar sind“ (Clark/McMillan 2015; siehe auch Podszun 2017: 12).

Teilweise wird sogar eine Entflechtung (Unbundling) bestimmter vertikal integrierter Plattformen erhoben, sei es in Form eines „Legal Unbundling“ oder gar eines „Ownership Unbundling“ (siehe etwa Wu 2018: 132; kritisch Schweitzer et al. 2018: 149; siehe auch Budzinski/Köhler 2015: 282). Entsprechende Forderungen hat etwa kürzlich die amerikanische Senatorin Elizabeth Warren erhoben und sich für eine Entflechtung großer Digitalkonzerne wie Amazon und Google ausgesprochen (Warren 2019). Der Vorschlag richtet sich im Kern gegen die Doppelrolle, die etwa Amazon als Anbieter eines Onlinemarktplatzes und zugleich als Händler spielt. Derart weitreichende Eingriffe in den Markt dürften jedoch über das Ziel hinausschießen, da bei einer Entflechtung zugleich die Vorteile vertikal integrierter Plattformen für Verbraucher\_innen verloren gingen. Als milderer Mittel erscheint daher ein regulatorischer Ansatz vorzugswürdig, der eine ausgewogene Balance zwischen Innovationsoffenheit und -verantwortung sicherstellt.

### 4.2.1 EINRICHTUNG EINER DIGITALAGENTUR

Bei der Einrichtung einer Regulierungsbehörde für infrastrukturähnliche Plattformen kann an Überlegungen aus dem „Weißbuch Digitale Plattformen“ des BMWi angeknüpft werden. Dort wird die Einrichtung einer Digitalagentur vorgeschlagen, die komplementär zu den bestehenden Kompetenzen der Bundesnetzagentur und des Bundeskartellamtes Aufgaben der Marktbeobachtung und Rechtsdurchsetzung in der Plattformwirtschaft übernehmen soll (BMW 2017: 97ff.; siehe auch Fetzer 2017). Einen entsprechenden Prüfungsauftrag enthält auch der Koalitionsvertrag von März 2018. Danach soll die Einrichtung einer Digitalagentur u. a. für Aufgaben der „Plattformregulierung oder Marktbeobachtung“ geprüft werden (CDU, CSU und SPD 2018: 61).

Ähnliche Überlegungen enthält ebenfalls der im Auftrag der britischen Regierung erstellte und im März 2019 veröffentlichte „Furman Report“ (Furman et al. 2019). Darin wird u. a. die Einrichtung einer „Digital Markets Unit“ vorgeschlagen, die ein faires und wettbewerbsförderndes Verhalten von Unternehmen mit „strategischem Marktstatus“ sicherstellen soll. Die Digital Markets Unit soll im Wesentlichen drei Funktionen übernehmen (Furman et al. 2019: 57ff.):

1. Sie soll gemeinsam mit Unternehmensvertreter\_innen einen Verhaltenskodex für Unternehmen mit „strategischem Marktstatus“ erarbeiten. Darin soll u. a. festgelegt werden, dass vertikal integrierte Onlinemarktplätze ihre eigenen Produkte bei der Erstellung von Rankings nicht bevorzugen dürfen. Auch ein mögliches Verbot von Best-Preis-Klauseln wird erwogen (Furman et al. 2019: 61). Die Einhaltung des Kodex soll durch die Digital Markets Unit überwacht und Verstöße sollen mit Bußgeldern geahndet werden. Im Unterschied zur kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht, die nur ex post auf Einzelfälle reagiert, hätte dieser Ansatz den Vorteil, dass die ex ante festgelegten Verhaltensregeln zu mehr Rechtssicherheit für sämtliche Marktakteur\_innen beitragen.
2. Die Digital Markets Unit soll die Portabilität von personenbezogenen Daten zwischen Plattformen sicherstellen und die Erarbeitung von Open Standards unterstützen. Als Beispiele werden die Übertragung der Buchungs- und Bestellhistorie von E-Commerce-Plattformen und Hotelbuchungsplattformen genannt sowie die Übertragung von Playlists aus Streaming-Plattformen für Musik und Filme (Furman et al. 2019: 66).
3. Die Digital Markets Unit soll in bestimmten Fällen dafür sorgen, dass Drittanbieter\_innen ein Zugangsrecht zu den Datenbeständen großer Digitalkonzerne erhalten. Unter dem Schlagwort „Data Openness“ sollen auf diese Weise Markteintrittsbarrieren beseitigt werden, die sich durch den exklusiven Zugriff der Plattformbetreiber auf umfangreiche Datenbestände ergeben. In der Sache geht es dabei um den Zugang zu nicht personenbezogenen Daten bzw. anonymisierten Daten. Diese Überlegungen weisen eine gewisse Ähnlichkeit mit dem Vorschlag einer Datenteilungspflicht im Rahmen eines „Daten-für-alle-Gesetzes“ auf (siehe dazu 4.2.3). Was die näheren Voraussetzungen für ein solches Recht auf Data Openness wären, verbleibt im „Furman Report“ allerdings recht vage. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auch auf freiwillige Initiativen einiger Plattformbetreiber, wie die Bereitstellung von anonymisierten Mobilitätsdaten im Rahmen der Initiative „Uber Movement“ (Furman 2019: 74).

### 4.2.2 NEUTRALITÄTSPFLICHTEN UND VERBOT DER SELBSTBEVORZUGUNG

Aus der Einordnung bestimmter Plattformen als wesentliche Infrastruktur der Digitalwirtschaft könnte zum einen ein allgemeines Neutralitätsgebot abgeleitet werden. Schon seit längerer Zeit wird eine solche Neutralitätspflicht unter dem Stichwort „Suchneutralität“ mit Blick auf die Suchmaschine

Google diskutiert, die eine zentrale Funktion im Meinungsmarkt innehat (Pasquale 2008, 276ff.; Crane 2012; Paal 2015; Peitz/Schweitzer 2016; kritisch Schweitzer et al. 2018: 149). In jüngster Zeit mehren sich Stimmen, die eine solche Neutralitätspflicht für besonders dominante Onlinehandelsplattformen wie den Amazon Marketplace in Erwägung ziehen (Khan 2017: 798; Rahman 2018: 1675). Eine Ungleichbehandlung von Plattformnutzer\_innen müsste demnach nicht nur offengelegt werden, wie es die P2B-Verordnung verlangt, sondern wäre im Falle von infrastrukturähnlichen Plattformen verboten. Im Falle von vertikal integrierten Plattformen folgt aus der Pflicht zur Neutralität zugleich ein allgemeines Selbstbegünstigungsverbot. Die Bevorzugung eigener Produkte und Dienstleistung, etwa bei der Darstellung in Suchergebnislisten und Rankings (Self-Preferencing), wäre daher untersagt (ähnlich Podszun 2018: 23).

### 4.2.3 DATENTEILUNGSPFLICHT

Zu erwägen ist ferner, ob besonders marktstarke digitale Plattformen und andere „datenreiche“ Unternehmen, die über große Datensets verfügen, verpflichtet werden sollten, diese Daten mit anderen „datenärmeren“ Unternehmen zu teilen. So haben etwa Mayer-Schönberger/Ramge (2017: 195ff.) die Einführung einer „progressiven Daten-Sharing-Pflicht“ vorgeschlagen. Danach sollen Unternehmen bei Überschreiten eines bestimmten Marktanteils verpflichtet werden, Feedbackdaten, die zur Weiterentwicklung von KI-Systemen benötigt werden, mit ihren Wettbewerber\_innen zu teilen. Aufgegriffen wurde dieser Vorschlag jüngst von der SPD-Vorsitzenden Andrea Nahles, die sich für die Einführung eines „Daten-für-alle-Gesetzes“ ausgesprochen hat (Nahles 2018, 2019). Danach sollen marktmächtige Unternehmen einer Datenteilungspflicht unterliegen. Sachdaten sollen unverändert geteilt werden, personenbezogene Daten nur nach vollständiger Anonymisierung. Ausnahmen sollen für Daten gelten, die gesetzlichen Geheimhaltungspflichten unterliegen, etwa bei geschützten Geschäftsheimnissen (Nahles 2019). Die praktische Ausgestaltung einer solchen Regelung wirft eine Reihe von Fragen auf, die noch zu klären sind. Zu regeln wäre etwa, in welchem Format die Daten bereitzustellen sind und ob ein Zugriff in Echtzeit über ein Application Programming Interface (API) gewährt werden soll. Festzulegen wäre ferner, zu welchen Bedingungen – entgeltlich oder unentgeltlich – ein Datenzugriff zu gewähren ist. Sachgerecht erscheint es insofern, zwischen solchen Datensets, in deren Generierung erhebliche Investitionen geflossen sind, und solchen Daten, die gewissermaßen als Nebenprodukt ohne größeren Aufwand angefallen sind, zu unterscheiden (ebenso Schweitzer et al. 2018: 186).<sup>6</sup> Ungeachtet dieser noch offenen Fragen, dürfte es sich lohnen, den Gedanken einer marktanteilsabhängigen Datenteilungspflicht weiterzuverfolgen.

<sup>6</sup> Siehe auch Tirole (2016: 534), der ähnliche Kriterien für die Zuordnung von Eigentumsrechten an Daten heranzieht. Zur Diskussion über ein Dateneigentum siehe Zech (2015); Kerber (2016); Schweitzer/Peitz (2018).

# Abkürzungsverzeichnis

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
API	Application Programming Interface
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
P2B	Platform to Business
P2C	Platform to Consumer

# Literaturverzeichnis

Alfter, Mette; Hunold, Matthias 2016: Weit, eng oder gar nicht? Unterschiedliche Entscheidungen zu den Best-Preis-Klauseln von Hotelportalen, WuW 2016, S. 525–531.

Armstrong, Mark 2006: Competition in Two-sided Markets, in: Rand Journal of Economics 37 (2006), S. 668–691.

Augenhofer, Susanne; Schwarzkopf, Benedikt 2017: Best-Preis-Klauseln im Spannungsfeld europäischen Kartellrechts und mitgliedstaatlicher Lösungen, in: NZKart 2017, S. 446–452.

Belleflamme, Paul; Peitz, Martin 2019: Managing Competition on a Two-Sided Platform, in: Journal of Economics & Management Strategy 28 (1), S. 5–22.

Blaurock, Uwe; Schmidt-Kessel, Martin; Eler, Katrin 2018: Plattformen: Geschäftsmodelle und Verträge, Baden-Baden.

BMWi 2016: Grünbuch Digitale Plattformen, Berlin.

BMWi 2017: Weißbuch Digitale Plattformen, Berlin.

BMWi 2018: Einsetzung der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0, 10.9.2018, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/einsetzung-der-kommission-wettbewerbsrecht-4-0.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/einsetzung-der-kommission-wettbewerbsrecht-4-0.pdf?__blob=publicationFile&v=6) (31.3.2019).

Booking.com 2019: So funktioniert unser Online-Buchungsservice, Booking.com (31.3.2019)

Budzinski; Köhler 2015: Is Amazon the Next Google?, in: ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 66 (2015), S. 263–288.

Bundeskartellamt 2018: Einleitung eines Missbrauchsverfahrens gegen Amazon, Pressemitteilung vom 29.11.2018, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Pressemitteilung/2018/29\\_11\\_2018\\_Verfahrenseinleitung\\_Amazon.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Pressemitteilung/2018/29_11_2018_Verfahrenseinleitung_Amazon.html) (31.3.2019).

Bundeswettbewerbsbehörde 2019: Ermittlungsverfahren gegen Amazon eingeleitet, 14.2.2019, [https://www.bwb.gv.at/news/detail/news/ermittlungsverfahren\\_gegen\\_amazon\\_eingeleitet/](https://www.bwb.gv.at/news/detail/news/ermittlungsverfahren_gegen_amazon_eingeleitet/) (31.3.2019).

Busch, Christoph 2016: Crowdsourcing Consumer Confidence: How to Regulate Online Rating and Review Systems in the Collaborative Economy, in: De Franceschi, Alberto (Hrsg.): European Contract Law and the Digital Single Market: The Implications of the Digital Revolution, Intersentia, Cambridge, S. 223–243.

Busch, Christoph 2018: Fairness und Transparenz in der Plattformökonomie: Der Vorschlag für eine EU-Verordnung über Online Plattformen, in: IWRZ 2018, S. 147–152.

Busch, Christoph 2018a: Verbraucherschutz in der Plattformökonomie, WISO-Diskurs 15 (2018), <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/14618.pdf> (31.3.2019)

Busch, Christoph 2018b: Europäische Modellregeln für Europäische Modellregeln für Online-Vermittlungsplattformen, in: Rött, Peter; Tonner, Klaus (Hrsg.): Online-Vermittlungsplattformen in der Rechtspraxis, Baden-Baden, S. 150–167.

Busch, Christoph 2019: Towards Fairness and Transparency in the Platform Economy?: A First Look at the Forthcoming P2B Regulation, in: De Franceschi, Alberto et al. (Hrsg.): Digital Revolution: New Challenges for Law, (im Erscheinen).

Carnoy, David 2018: How is ‚Amazon’s Choice‘ Chosen? Amazon Won’t Say, 21.3.2018, <https://www.cnet.com/news/do-humans-choose-what-products-get-amazons-choice/> (31.3.2019).

- Clark, Don; McMillan, Robert 2015: Facebook, Amazon and Other Tech Giants Tighten Grip on Internet Economy, in: *The Wall Street Journal*, 5.11.2015, <https://www.wsj.com/articles/giants-tighten-grip-on-internet-economy-1446771732> (31.3.2019).
- Cohen, Julie E. 2017: Law for the Platform Economy, in: *University of California Davis Law Review* 51 (2017), S. 133–204.
- Crane, Daniel A. 2012: Search Neutrality as an Antitrust Principle, in: *George Mason Law Review* 19 (2012), S. 1199–1209.
- Crémer, Jacques; de Montjoye, Yves-Alexandre; Schweitzer, Heike 2019: Competition Policy for the Digital Era, Final Report, Brüssel, <http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf> (4.5.2019).
- Demary, Vera 2016: Der Aufstieg der Onlineplattformen: Was nun zu tun ist, in: *IW-Report* 32 (2016), Köln.
- Drexl, Josef 2017: Neue Regeln für die Europäische Datenwirtschaft?: Ein Plädoyer für einen wettbewerbspolitischen Ansatz, in: *NZKart* 2017, S. 339–344.
- Engert, Andreas 2018: Digitale Plattformen, in: *AcP* 218 (2018), S. 304–376.
- Europäische Kommission 2017: Mitteilung über die Halbzeitüberprüfung der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt: Ein vernetzter digitaler Binnenmarkt für alle, COM (2017) 228 final, Brüssel.
- Europäische Kommission 2017b: Business-to-Business Relations in the Online Platform Environment, FWC ENTR/300/PP/2013/FC-WIFO, Final Report, Brüssel.
- Europäische Kommission 2018: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten, COM (2018) 238 final, Brüssel.
- Europäische Kommission 2018a: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993, der Richtlinie 98/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der EU-Verbraucherschutzvorschriften, COM (2018) 185 final, Brüssel.
- Europäische Kommission 2018b: Commission Staff Working Document, Impact Assessment, SWD (2018) 138 final, Part 1/2, Brüssel.
- Evans, David S.; Schmalensee, Richard 2005: The Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms, in: *NBER Working Paper* 11.603, <http://www.nber.org/papers/w11603.pdf> (31.3.2019).
- Evans, David S.; Schmalensee, Richard 2016: Matchmakers: The New Economics of Multisided Platforms, in: *Harvard Business Review Press*, Boston.
- Ezrachi, Ariel; Stucke, Maurice E. 2016: Virtual Competition: The Promise and Perils of the Algorithm-Driven Economy, Cambridge.
- Fetzer, Thomas 2017: Bausteine für einen sektorenübergreifenden institutionellen Ordnungsrahmen für die Digitale Wirtschaft, in: *ZEW Discussion Paper* No. 18-026, <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp18026.pdf> (31.3.2019).
- Furman, Jason et al. 2019: Unlocking Digital Competition, Report of the Competition Expert Panel, <https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-digital-competition-report-of-the-digital-competition-expert-panel> (31.3.2019).
- Greiner, Ben; Teubner, Timm; Weinhardt, Christof 2018: Grundfragen der Plattformökonomie: Wie man Vertrauen designt, in: *Blaurock, Uwe; Schmidt-Kessel, Martin; Erlar, Katharina (Hrsg.): Plattformen: Geschäftsmodelle und Verträge*, Baden-Baden, S. 59–75.
- Hamelmann, Lisa; Haucaup, Justus; Wey, Christian 2015: Die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit von Meistbegünstigungsklauseln auf Buchungsplattformen am Beispiel von HRS, DICE Ordnungspolitische Perspektiven Nr. 72, <https://econpapers.repec.org/paper/zbwdiceop/72.htm> (31.3.2019).
- Hatzopoulos, Vassilis 2018: *The Collaborative Economy and EU Law*, Hart, Oxford.
- Haucaup, Justus 2015: Ökonomie des Teilens – nachhaltig und innovativ?: Die Chance der Sharing Economy und ihre möglichen Risiken und Nebenwirkungen, in: *DICE Ordnungspolitische Perspektiven* 69 (2015), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/106708/1/816993181.pdf> (31.3.2019).
- Haucaup, Justus; Heimeshoff, Ulrich 2017: Ordnungspolitik in der digitalen Welt, in: *DICE Ordnungspolitische Perspektiven* 90, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/162538/1/890791732.pdf> (31.3.2019).
- Hofmann, Franz 2017: Prozeduralisierung der Haftungsvoraussetzungen im Medienrecht: Vorbild für die Intermediärhaftung im Allgemeinen?, in: *ZUM* 2017, S. 102–109.
- Jestaedt, Clemens 2018: Kontoinformationsdienste: Neue Online-Services unter Regulierung, in: *BKR* 2018, S. 445–450.
- Kerber, Wolfgang 2016: A New (Intellectual) Property Right for Non-Personal Data?: An Economic Analysis, in: *GRUR Int.* 2016, S. 989–998.
- Kersting, Christian; Podszun, Rupprecht 2017: Die 9. GWB-Novelle, München.
- Khan, Lina: Amazon's Antitrust Paradox, in: *Yale Law Journal* 126 (2017), S. 710–805.
- Kolf, Florian 2019: Kampf der Vergleichsportale, Idealo verklagt Google, in: *Handelsblatt.com*, 12.4.2019, <https://www.handelsblatt.com/technik/it-internet/it-konzern-kampf-der-vergleichsportale-idealo-verklagt-google/24213516.html> (30.4.2019).
- Luca, Michael 2016: Reviews, Reputation, and Revenue: The Case of Yelp.com, Harvard Business School NOM Unit Working Paper No. 12-016, <http://ssrn.com/abstract=1928601> (12.6.2018).
- McAfee, Andrew; Brynjolfsson, Erik 2012: Big Data: The Management Revolution, *Harvard Business Review*, <https://hbr.org/2012/10/big-data-the-management-revolution> (4.5.2019).
- Monopolkommission 2015: Sondergutachten 68: Wettbewerbspolitik, Herausforderung digitale Märkte, Bonn.
- Montero, Juan J.; Finger, Matthias 2018: Platformed!: Network Industries and the New Digital Paradigm, in: *Competition and Regulation in Network Industries* 18 (2018), S. 217–239.
- Moore, Martin; Tambini, Damian 2018: Digital Dominance: The Power of Google, Amazon, Facebook and Apple, Oxford.
- Nahles, Andrea 2018: Die Tech-Riesen des Silicon Valley gefährden den fairen Wettbewerb, in: *Handelsblatt*, 13.8.2018, <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-die-tech-riesen-des-silicon-valleys-gefaehrden-den-fairen-wettbewerb/22900656.html?ticket=ST-3290983-gXC1mgpOmrwdH2KoTUb6-ap5> (31.3.2019).
- Nahles, Andrea 2019: Digitaler Fortschritt durch ein Daten-für-alle-Gesetz, 12.2.2019, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges/Daten\\_fuer\\_Alle.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges/Daten_fuer_Alle.pdf) (4.5.2019).
- Paal, Boris 2015: Internet-Suchmaschinen im Kartellrecht, in: *GRUR Int.* 2015, S. 997–1005.
- Parker, Geoffrey G.; Van Alstyne, Marshall W.; Choudary, Sangeet Paul 2016: *Platform Revolution*, New York.
- Pasquale, Frank 2008: Internet Nondiscrimination Principles: Commercial Ethics for Carriers and Search Engines, in: *The University of Chicago Legal Forum* (2008), S. 263–299.

- Pasquale, Frank 2015: *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Cambridge.
- Peitz, Martin; Schweitzer, Heike 2016: Suchmaschinen unter der Lupe: Informationsherrschaft und ihre Schranken, ZEW Discussion Paper No. 16-069, <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp16069.pdf> (4.5.2019).
- Podszun, Rupprecht 2014: Wirtschaftsordnung durch Zivilgerichte, Evolution und Legitimation der Rechtsprechung in deregulierten Branchen, Tübingen.
- Podszun, Rupprecht 2017: Innovation, Vielfalt & faire Wahlmöglichkeiten: Neue Regeln für die digitale Wirtschaft, Gutachten für die Finanzplatz München Initiative (fpmi), München.
- Podszun, Rupprecht 2018: Digitale Fairness durchsetzen!: Regeln für den B2P2C-Wettbewerb, Gutachten für die Finanzplatz München Initiative (fpmi), München.
- Podszun, Rupprecht; Franz, Benjamin 2015: Was ist ein Markt?: Unentgeltliche Leistungsbeziehungen im Kartellrecht, in: NZKart 2015, S. 121–127.
- Rahman, K. Sabeel 2017: The New Utilities: Private Power, Social Infrastructure, and the Revival of the Public Utility Concept, in: *Cardozo Law Review* 39 (2017), S. 1621–1692.
- Rahman, K. Sabeel 2018: Infrastructural Regulation and the New Utilities, in: *Yale Journal on Regulation* 35 (2018), S. 911–939.
- Rat der Europäischen Union 2018: Allgemeine Ausrichtung des Rates, 21.11.2018, Doc. ST 13876 2018 INIT.
- Rat der Europäischen Union 2019: Outcome of the Proceedings, Text Endorsed by Coreper, 29.3.2019, Doc. ST 8021 2019 INIT.
- Research Group on the Law of Digital Services 2016: Discussion Draft of a Directive on Online Intermediary Platforms, in: *Journal of European Consumer and Market Law* 5 (2016), S. 164–169.
- Rochet, Jean-Charles; Tirole Jean 2003: Platform Competition in Two-Sided Markets, in: *Journal of the European Economic Association* 1 (2003), S. 990–1029.
- Samuelson, William; Zeckhauser, Richard 1988: Status Quo Bias in Decision Making, in: *Journal of Risk and Uncertainty* 1 (1988), S. 7–59.
- Sanz Grosson, Ulrike 2018: So wählt Amazon die „Choice“-Produkte aus, 27.4.2018, <https://etailment.de/news/stories/amazon-choice-formel-21237> (31.3.2019).
- Schirmmacher, Frank 2013: Das ist Googles Wille: Die neue digitale Planwirtschaft, 26.4.2013, in: FAZ.net, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/digitales-denken/das-ist-googles-wille-die-neue-digitale-planwirtschaft-12162503.html> (31.3.2019).
- Schmidt, Stefan 2018: Daten als Zugangsobjekt: Braucht es ein „Daten für alle“-Gesetz?, in: *WuW* 2018, S. 549.
- Schweitzer, Heike 2019: Digitale Plattformen als private Regelgeber: Ein Perspektivwechsel für die europäische „Plattform-Regulierung“, in: *ZEuP* 2019, S. 1–12.
- Schweitzer, Heike; Fetzer, Thomas; Peitz, Martin 2016: Digitale Plattformen: Bausteine für einen künftigen Ordnungsrahmen, ZEW Discussion Paper No. 16-042, <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp16042.pdf> (31.3.2019).
- Schweitzer, Heike; Haucap, Justus; Kerber, Wolfgang; Welker, Robert 2018: Modernisierung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen, Baden-Baden.
- Schweitzer, Heike; Peitz, Martin: Ein neuer europäischer Ordnungsrahmen für Datenmärkte, in: *NJW* 2018, S. 275–280.
- Smith, Brent; Linden, Greg 2017: Two Decades of Recommender Systems at Amazon.com, in: *IEEE Internet Computing* 21 (2017), S. 12–18.
- Spiecker, genannt Döhmann, Indra 2019: Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit, Tübingen (im Erscheinen).
- Srnicek, Nick 2018: *Plattform-Kapitalismus*, Hamburg.
- Stüber, Eva; Leyendecker, Carolin 2018: Die Amazon-Offensive, IFH-Blog, 27.4.2018, <https://www.ifhkoeln.de/blog/details/die-amazon-offensive/> (31.3.2019).
- The Guardian 2016: Amazon Pushes Customers Towards Pricier Products, Report Claims, 21.9.2016, <https://www.theguardian.com/technology/2016/sep/21/amazon-makes-customers-pay-more-for-popular-products-study-claims> (4.5.2019).
- Tirole, Jean 2016: *Economie du Bien Commun*, PUF, Paris.
- Twigg-Flesner, Christian 2018: The EU’s Proposals for Regulating B2B Relationships on Online Platforms: Transparency, Fairness and Beyond, in: *Journal of European Consumer and Market Law* 7 (2018), S. 222–233.
- Wais, Hannes 2019: B2B-Klauselkontrolle in der Plattformökonomie: Der Kommissionsvorschlag für eine Verordnung über Online-Vermittlungsdienste, in: *EuZW* 2019, S. 221–228.
- Warren, Elizabeth 2019: Here’s How We Can Break up Big Tech, Medium, 8.3.2019, <https://medium.com/@teamwarren/heres-how-we-can-break-up-big-tech-9ad9e0da324c> (31.3.2019).
- Wu, Tim 2018: *The Curse of Bigness, Antitrust in the New Gilded Age*, Columbia Global Reports, New York.
- Zech, Herbert 2015: Daten als Wirtschaftsgut: Überlegungen zu einem „Recht des Datenerzeugers“, in: *CR* 2015, S. 137–146.
- Zhu, Feng; Liu, Qihong 2018: Competing with Complementors: An Empirical Look at Amazon.com, in: *Strategic Management Journal* 39 (2018), S. 2618–2642.

Impressum:

© 2019

**Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn  
Fax 0228 883 9205, [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

Bestellungen/Kontakt: [wiso-news@fes.de](mailto:wiso-news@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

**ISBN: 978-3-96250-353-6**

Diese Publikation wird aus Mitteln der Franziska- und Otto-Bennemann-Stiftung gefördert.

Titelmotiv: © iStock/SasinParaksa  
Gestaltungskonzept: [www.stetzer.net](http://www.stetzer.net)  
Satz: Andrea Schmidt, Typografie/im/Kontext  
Lektorat: Sönke Hallmann  
Druck: [www.bub-bonn.de](http://www.bub-bonn.de)



Plattformökonomie als Organisationsform zukünftiger Wertschöpfung –  
Chancen und Herausforderungen für den Standort Deutschland  
**WISO DISKURS** – 21/2018

Verbraucherschutz in der Plattformökonomie  
**WISO DISKURS** – 15/2018

Digitale Plattformen – Ein neues Handlungsfeld für die  
Daseinsverantwortung des Staates?  
**WISO DIREKT** – 09/2017

Arbeitsmärkte in der Plattformökonomie – Zur Funktionsweise und den  
Herausforderungen von Crowdwork und Gigwork  
**GUTE GESELLSCHAFT – SOZIALE DEMOKRATIE #2017 PLUS** – 2016

Finanzkapitalismus und Digitalwirtschaft – Eine Symbiose mit Sprengkraft  
**WISO DIREKT** – 15/2018