

4. Februar 2019

Die großen Internet-Plattformen sind zentraler Bestandteil unseres Alltagslebens geworden. Sie können in vielerlei Hinsicht mit traditionellen Infrastrukturen, die kritisch für das Funktionieren unserer Wirtschaft und Gesellschaft sind, verglichen werden.

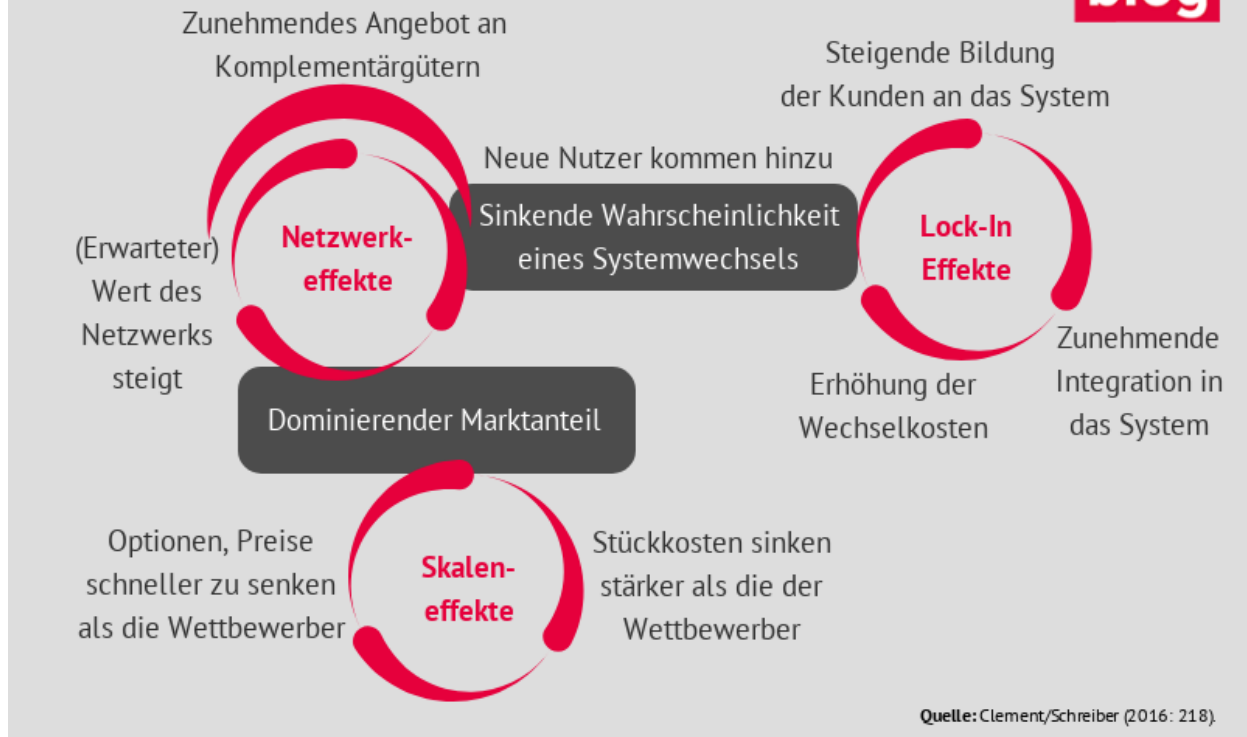
Lange Zeit galten die Unternehmen des Silicon Valley als Inbegriff einer neuen Ökonomie. Mit ihren „disruptiven“ Geschäftsmodellen haben sie den Alltag vieler BürgerInnen, KonsumentInnen und Unternehmen verändert. Bis vor Kurzem war die Debatte vor allem von den Innovationen und den damit einhergehenden Vorteilen der Internet-Plattformen bestimmt. In letzter Zeit werden allerdings vermehrt die Schattenseiten von Google, Amazon, Facebook & Co. diskutiert.

Von Datenmissbrauchsvorwürfen und Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung über Steuervermeidungsstrategien bis zu Diskriminierung und Gefährdung der Demokratie – die Palette an Vorwürfen ist groß. Der britische „Economist“ hat die Bedenken gegenüber den neuen „Tech-Titans“ im Jänner 2018 mit einem Kürzel zusammengefasst: BAADD – „big, anti-competitive, addictive and destructive to democracy“.

Zunehmende Macht der Internet-Plattformen

Insbesondere die zunehmende **ökonomische Machtkonzentration**, die auch verstärkt von der Wettbewerbspolitik adressiert wird, sticht als Problembereich heraus. Diese resultiert zu einem guten Teil aus dem Zusammenspiel unterschiedlicher Mechanismen, die man nicht zuletzt von Infrastrukturen kennt (siehe Abbildung). Darunter fallen direkte und indirekte **Netzwerkeffekte**, mit denen das Angebot durch eine zunehmende Zahl der NutzerInnen attraktiver wird, **Skaleneffekte**, bei denen durch die für die Plattformen günstige Kostenstruktur bei steigender Menge die Stückkosten stärker sinken als jene der Mitbewerber, und schließlich **Lock-in-Effekte** durch die zunehmende Integration der Plattformen in den Alltag der NutzerInnen, bei denen die Wechselkosten rapide steigen.

Ringe der Marktmacht



Daneben gibt es noch stärker **politisch geprägte Eintrittsbarrieren**. Dazu zählen zum einen intellektuelle Eigentumsrechte und zum anderen die – aus unternehmensstrategischer Sicht nachvollziehbaren – Versuche, über unterschiedliche Kanäle Einfluss auf die Debatte zur Regulierung von Online-Plattformen zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund haben die großen Internet-Plattformen ihre ökonomische Position im letzten Jahrzehnt festigen können (siehe Tabelle). Gemessen an der Marktkapitalisierung, haben sie mittlerweile sogar den Konzernen der „Old Economy“ den Rang abgelassen. Sie sind umsatzstark, äußerst profitabel und haben hohe Cash-Bestände angehäuft. Aus dieser **Position der Stärke** können sie sowohl ihre eigene Expansion – vermehrt in andere Geschäftsfelder – vorantreiben als auch potenzielle Konkurrenz aufkaufen. Festzuhalten ist in dem Zusammenhang, dass sie nicht nur **hohe Marktanteile** in ihren Kerngeschäftsfeldern aufweisen, sondern **zunehmend selbst der Markt sind**, den sie nach ihren eigenen Regeln gestalten. Amazon integriert schon lange zahlreiche eigenständige Händler zu teils sehr unvorteilhaften Bedingungen auf der eigenen Handelsplattform, und auch Googles Videoplattform YouTube hat sich von einer Videoschnittstelle für Amateure zu einem kommerziellen Werbemarktplatz entwickelt.

Ausgewählte Kennzahlen von Google, Amazon, Facebook und Apple (GAFA, 2017)

| | Google | Amazon | Facebook | Apple |
|---------------------------------|--------|--------|----------|-------|
| Marktkapitalisierung (Mrd. USD) | 739 | 783 | 538 | 924 |
| Beschäftigte (Tsd.) | 80 | 566 | 25 | 123 |
| Umsatz (Mrd. USD) | 110,9 | 177,9 | 40,7 | 229,2 |
| Gewinn (Mrd. USD) | 12,7 | 3,0 | 15,9 | 48,4 |
| Cash-Reserven (Mrd. USD) | 107,4 | 26,0 | 38,3 | 261,5 |
| Übernahmen (2006-2017) | 194 | 116 | 67 | 85 |

Quelle: Bloomberg (2017), ORBIS (2018)

Die Macht geht über das rein Ökonomische hinaus

Doch die Problematik geht über diese ökonomische Dominanz bzw. die Übervorteilung von KundInnen, KonkurrentInnen und Zulieferern hinaus. Denn die Plattformen greifen mit ihren aufeinander abgestimmten Angeboten (z. B. Facebook in Verbund mit WhatsApp und Instagram) tief in den privaten und geschäftlichen Alltag ein. Sie kreieren **eigene sozio-technische Ökosysteme** und agieren als **Gatekeeper, die Regeln setzen und kontrollieren**. Damit sind sie keine neutralen Vermittler (wie etwa eine Telefongesellschaft), sondern „handlungsprägende wie meinungsbildende Selektionsinstanzen und Kuratoren gesellschaftlicher Diskurse – und dies bislang weitgehend ohne öffentliche Einflussnahme und Kontrolle“ ([Dolata 2018](#)). Der Skandal rund um Cambridge Analytica hat ein Schlaglicht auf die gesellschaftspolitische Sprengkraft hinter diesen datengestützten Geschäftsmodellen geworfen.

Es stellt sich also nicht nur die Frage nach den ökonomischen Auswirkungen eines fehlenden bzw. eingeschränkten Wettbewerbs, sondern insbesondere nach dem **Umgang mit der politischen und gesellschaftlichen Macht**, die diese Akteure entfalten. Zur Problematisierung dieser Thematik wurde in den USA in den letzten Jahren das intellektuelle Erbe der **Reformer der Progressiven Ära** – allen voran Louis Brandeis und John Dewey – wiederentdeckt ([Rahman 2017](#)). Diese Reformbewegung war die Antwort auf den Monopolkapitalismus des 19. Jahrhunderts, der im Kontext von technologischem Wandel und Industrialisierung entstanden war. Diese erste „Law & Economics“-Bewegung legte nicht zuletzt den Grundstein für das Wettbewerbsrecht. Es ging ihr neben der Ermöglichung des Marktmechanismus – etwa durch Zerschlagung von Kartellen – auch um das Sicherstellen von Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten der neuen mächtigen privaten Akteure. Denn obwohl die neuen privaten Akteure ähnlich wie Staaten Zwangsgewalten ausübten, waren sie nicht denselben Einschränkungen und Rechenschaftspflichten wie Staaten unterworfen.

Regulierungsvorschläge für die Internet-Plattformen

Inspiziert von diesem intellektuellen und politischen Erbe können Vorschläge zur Regulierung der Online-Plattformen grob den Feldern der **Wettbewerbsregulierung** sowie der **sektorspezifischen „Public Utility“-Regulierung** zugeordnet werden.

Im Bereich des Wettbewerbsrechts werden unterschiedliche Ansätze diskutiert. Neben der **Beschränkung** von horizontalen **Fusionen** in den gleichen bzw. ähnlichen Branchen (z. B. die Übernahmen von Instagram bzw. WhatsApp durch Facebook) wird verstärkt auch ein Verbot von vertikalen Fusionen diskutiert. Letzteres soll ein Überschwappen der Marktdominanz der Plattformen von einem Geschäftsfeld ins nächste verhindern. In diesem Sinne stehen auch **Firewalls**, wie sie jahrzehntelang im Bereich der Finanzmarktregulierung (Stichwort: Trennbanken-System) existierten, zur Diskussion.

Daneben wird über eine **Anpassung von Kriterien** für die Fusionskontrolle, die Bewertung der marktbeherrschenden Stellung sowie für anderes missbräuchliches Verhalten diskutiert. Zusätzlich zu den etablierten Kriterien, wie Umsatzanteilen, sollte insbesondere die NutzerInnenzahl als bedeutendes Kriterium bei (scheinbar kostenlos) vermittelten Leistungen der Plattformen eingeführt werden. Weiters könnten die Auswirkungen auf Medienvielfalt sowie Datenkonzentration berücksichtigt werden. Mit Blick auf die letztgenannten Kriterien wird auch verstärkt für eine engere **Verzahnung des Wettbewerbsrechts mit den Agenden des KonsumentInnen- und Datenschutzes** argumentiert.

Weiters steht auch die Errichtung einer europäischen **Schlichtungsstelle** im Raum, die sowohl für KonsumentInnen und BürgerInnen als auch für Unternehmen, Angestellte und andere Betroffene eine Anlaufstelle sein könnte. Diese Körperschaft hätte zwar keine Sanktionsbefugnis, könnte aber dennoch Empfehlungs- und Ermittlungscharakter aufweisen. Über diesen Kanal könnten sowohl das Löschen von widerrechtlichen Inhalten, diskriminierenden Praktiken gegen NutzerInnen, Datentransparenz als auch die Unternehmensbeziehungen untereinander geregelt werden.

Internet-Plattformen als Infrastrukturen des 21. Jahrhunderts

Mit dem Verständnis von Internet-Plattformen als Infrastrukturen des 21. Jahrhunderts geht die Vorstellung einher, sie als **öffentliche Versorgungsunternehmen** zu betrachten, sich dementsprechend mit ihren inhärenten Monopoltendenzen abzufinden und die Regulierung im Sinne einer Regelsetzung für private Unternehmen durch die öffentliche Hand daran anzupassen. Hier wird also versucht, den Wettbewerb auszuschalten und **Internet-Plattformen als neues Feld der Daseinsvorsorge** zu begreifen. Damit wäre unter anderem die Garantie eines universellen Zugangs verbunden, wie wir ihn von den traditionellen „analogen“ Infrastrukturen kennen. Für Kommunikationsnetzwerke würde dies bedeuten, sie in Analogie zu Energie- oder Telekommunikationsnetzen zu betrachten. Damit müssten sie entweder Teil des Netzes der öffentlichen Hand sein oder ihr Netz anderen Anbietern zur Verfügung stellen.

In Analogie zur Netzneutralität könnte dies für Internet-Plattformen bedeuten, sich den Prinzipien einer „**Suchneutralität**“ unterzuordnen, wo ein diskriminierungsfreier Zugang und die Gleichstellung aller NutzerInnen der Plattform gewährleistet wird. Äquivalent zu den Verbindungsanforderungen für Telekommunikationsnetzwerke (z. B. Mobilfunknetze und -anbieter) könnte für Internet-Plattformen eine **Interoperabilität** durch die Einführung einheitlicher Standards gefordert werden.

Ebenso sind **Datenportabilität** – wie etwa im Rahmen der EU-Datenschutz-Grundverordnung bereits angelegt – und **Datenaustausch** Thema der Regulierungsdebatte. Beispielsweise könnten die marktführenden Unternehmen demnach verpflichtet werden, ihre Daten für Start-ups zugänglich zu machen, um den Wettbewerb zu stimulieren. Weiters ist der **Umgang mit persönlichen Daten** in Analogie zum Postgesetz und Briefgeheimnis zu regulieren, was sowohl dem kommerziellen Missbrauch als auch jenem durch Geheimdienste oder autoritäre Regime vorbeugen würde.

Nicht zuletzt wird auch die direkte Bereitstellung durch öffentliche Akteure oder andere kollektive Formen, wie etwa Genossenschaften, diskutiert. Durch diese „**public option**“ erhoffen sich viele nicht zuletzt eine disziplinierende Wirkung privater AkteurInnen. Manche erachten die Errichtung staatlicher Plattformen als Konkurrenten zu den großen Internet-Plattformen als utopisch bzw. auch als zweischneidiges Schwert angesichts der Zunahme von autoritärer Staatlichkeit weltweit.

Schluss

Die Regulierungsdebatte hat im letzten Jahr an Fahrt aufgenommen. Manches ist dabei noch sehr allgemein, in anderen Bereichen wird schon konkret mit neuen Regulierungen experimentiert. Die Erfahrungen der ersten „Law & Economics“-Bewegung zeigen, dass es gelingen kann, mächtige Akteure im gesamtgesellschaftlichen Interesse zu regulieren und sie demokratischen „Checks and Balances“ zu unterwerfen. Dieses Erbe für die europäische Debatte fruchtbar zu machen impliziert auch, dass man sich von den verengten Perspektiven der aktuellen Wettbewerbspolitik verabschiedet und im besten Sinne des Wortes pragmatisch an die Problemlagen herangeht.

Die Langfassung dieses Beitrags erschien in Wirtschaftspolitik-Standpunkte 2018 Heft 32.

Die Studie von Astrid Krisch und Leonhard Plank findet sich hier: Internet-Plattformen als Infrastruktur des digitalen Zeitalters



Creative-Commons-Lizenz CC BY-SA 4.0

Dieser Textbeitrag ist unter einer Creative-Commons-Lizenz vom Typ Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International zugänglich. Um eine Kopie dieser Lizenz einzusehen, konsultieren Sie <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/> Weitere Informationen auch hier: <https://awblog.at/ueberdiesenblog/open-access-zielsetzung-und-verwendung/>

Leonhard Plank

Leonhard Plank ist Universitätsassistent am Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumplanung der TU Wien. Davor Forschungsaufenthalte am Centre for the Study of Political Economy (University of Manchester), an der School for Slavonic and Eastern European Studies (UCL) und am Institut für die Wissenschaften vom Menschen in Wien. Forschungsschwerpunkte: globale Produktionsnetzwerke, kritische Infrastrukturpolitik und Finanzialisierung.

Astrid Krisch

Astrid Krisch ist Universitätsassistentin am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Institut für Raumplanung der TU Wien. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Stadtentwicklungspolitik und -planung, insbesondere im Wiener Kontext sowie kritische Forschung zu technischer und sozialer Infrastruktur.