

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Michael Theurer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/21544 –

Digitalökonomische Marktkonzentration und Monopolstellung in Krisenzeiten

Vorbemerkung der Fragesteller

Konzentration von Marktmacht kann zu problematischen Wettbewerbssituationen führen. In der digitalen Welt, insbesondere im Bereich der Plattformökonomie, ist die Tendenz zur Marktkonzentration jedoch besonders ausgeprägt. Während der Maßnahmen zur Bekämpfung des Corona-Virus könnte sich diese Entwicklung noch erheblich beschleunigt haben. Dies stellt Fragen nach geeigneten staatlichen Instrumenten zur effektiveren Missbrauchsaufsicht, insbesondere nach einem überarbeiteten Regelwerk durch die 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB-Digitalisierungsgesetz) zur Verhinderung einer digitalökonomischen Marktkonzentration.

Die Coronakrise hat die deutsche, europäische und globale Wirtschaft auf eine noch nie dagewesene Probe gestellt. Geschäfte mussten schließen, der Einzelhandel auf lediglich überlebenswichtige Ressourcen beschränkt herunterfahren. Die Wirtschaft der Welt stand still, doch der digitale Markt lief weiter und schrieb Rekordumsätze. So konnte Amazon seinen Umsatz im ersten Quartal 2020 um 26 Prozent steigern, in den Bereichen E-Commerce, Onlinehandel, Cloud-Services und Webservices führte kaum ein Weg an dem US-Riesen vorbei. Der Einzelhandelsumsatz im April 2020 war real 6,5 Prozent niedriger als im April des Vorjahres. Gleichzeitig konnte der Versand- und Onlinehandel im Vergleich zum Vorjahresmonat ein Plus von 24,2 Prozent verzeichnen (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/05/PD20_192_45212.html). Apple bilanzierte im ersten Quartal 2020 einen Reingewinn wie im Vorjahr, Alphabet steigerte den Umsatz zum Vorjahr auf 6,8 Mrd. US-Dollar, Facebook seinen Gewinn um 19 Prozent, Microsoft um 2 Mrd. US-Dollar auf 10,8 Mrd. Seit 2007 hat Amazon seinen Gewinn verfünzfach, ohne dass ein Ende des Wachstumspotenzials in Sicht wäre (Handelsblatt, 25. Juni 2020). Da Daten in digitalen Märkten eine immer stärkere Bedeutung als Wertschöpfungsfaktor und Wettbewerbsfaktor einnehmen, muss das GWB-Digitalisierungsgesetz aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller klären, inwiefern Datenerhebung und die Nutzung zu eigenem Wettbewerbsvorteil reguliert werden kann, ohne dabei technologische Innovationen zu hemmen, kleinen und mittleren Unternehmen Teilhabe an diesem Wettbewerb zu verwehren und die deutsche Wirtschaft im grenzübergreifenden Digitalmarkt zu benachteiligen (Wirtschaftsdienst, Heft 13, 2020).

Während der Lockdown-Phase kam es zu Lieferverzögerungen und Lieferstopps, bei denen Amazon nach eigenem Ermessen eine Priorisierung der zu versendenden Waren vornahm. Diese Priorisierung bestimmter Warengruppen auf der Grundlage intransparenter Kriterien hat gezeigt, dass die Ausweitung des Geschäftsfelds von marktbeherrschenden Unternehmen auf Nachbarmärkte zu problematischen Konstellationen führen und Missbrauch erleichtern können (<https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/corona-krise-haendler-mitarbeiter-und-die-politik-proben-den-aufstand-gegen-amazon/25805354.html?ticket=ST-3569024-tb3hSNIsbFX6emVyb9nC-ap1>). Verschiedene Verfahren des Bundeskartellamts zeigen, dass diese Fälle bislang oft erst im Nachhinein aufgearbeitet und sanktioniert werden (Beispiel: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2019/17_07_2019_Amazon.html).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die mit der Digitalisierung einhergehenden Auswirkungen auf wirtschaftliche Machtverhältnisse stellt die Wettbewerbspolitik vor große Herausforderungen. Daten haben eine immer stärkere Bedeutung als Wertschöpfungsfaktor. Infolge starker Netzwerkeffekte sowie großer Skalen- und Verbundvorteile lassen sich vor allem in der Plattformökonomie Marktkonzentrations- und Monopolisierungstendenzen beobachten, die unter Effizienzgesichtspunkten für Kunden und Bieter von Vorteil sein können. Allerdings steigt dadurch auch die Marktmacht der Plattformbetreiber, die in der Regel Nutzerdaten sammeln und auswerten und den Zugang zu Kundengruppen für Anbieter beeinflussen können. Durch gezielte Strategien wie das schnelle Hebeln von Marktmacht („Leveraging“) können marktübergreifend starke Plattformunternehmen ihre Marktposition mit nicht-wettbewerblchen Mitteln ausbauen, über Ausbau und Vernetzung horizontaler Geschäftsbereiche ihr digitales Ökosystem längerfristig für Wettbewerber nur schwer angreifbar machen und damit Innovation durch neue Akteure behindern.

Daher braucht eine Wettbewerbspolitik für das digitale Zeitalter entsprechende Rahmensetzungen und Instrumente, um auch künftig wirksamen Wettbewerb zu gewährleisten. In Fortführung der mit der 9. GWB-Novelle vorgenommenen Anpassungen des Wettbewerbsrechts an die Digitalisierung sieht der Referentenentwurf für ein GWB-Digitalisierungsgesetz auch eine Verschärfung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Digitalunternehmen vor. Der Entwurf befindet sich gegenwärtig in der Ressortabstimmung. Ziel ist es, die Regeln für marktbeherrschende Plattformen strenger zu fassen, den Markt- und Datenzugang von Wettbewerbern zu erleichtern und damit den Anreiz für Innovationen zu erhöhen. Künftig soll es etwa Plattformunternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb untersagt werden können, auf der Plattform Angebote von Wettbewerbern und eigene Angebote – etwa bei der Darstellung der Suchergebnisse – ungleich zu behandeln. Verbraucher können sich so eher für das für sie beste Produkt entscheiden.

Auch sollen künftig Plattformen verpflichtet werden können, Behinderungen für den Zugang zu Daten zu unterlassen. Dadurch werden die Nutzer leichter auf andere Plattformen etwa von Neuanbietern wechseln können. Darüber hinaus soll das Bundeskartellamt schneller eingreifen und einfacher „einstweilige Maßnahmen“ ergreifen können, um den Wettbewerb schon frühzeitig zu schützen.

1. Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, den Referentenentwurf einer 10. Novelle des GWB an die durch die Coronakrise offenbarten Herausforderungen im digitalen Wettbewerb anzupassen?

Die Corona-Krise hat bereits laufende Strukturveränderungen in vielen Märkten verstärkt bzw. beschleunigt. Beispielhaft zeigt sich dies in dem verstärkten digitalen Angebot im traditionellen Einzelhandel und bei Dienstleistungen. Unabhängig davon, dass diese Auswirkungen im Einzelnen noch zu prüfen und zu bewerten sind, haben sich die aus wettbewerbspolitischer Sicht bestehenden Probleme durch die Corona-Krise nicht fundamental geändert. Spezifische Anpassungen des Referentenentwurfs im Hinblick auf die Corona-Krise sind daher nach derzeitiger Einschätzung nicht erforderlich.

2. Wann beabsichtigt die Bundesregierung, den Gesetzentwurf des GWB-Digitalisierungsgesetzes zu beschließen?

Ein Termin für einen Kabinettsbeschluss steht noch nicht fest.

3. Was gibt der Bundesregierung Anlass, den Entwurf der 10. GWB-Novelle vor dem Hintergrund der durch die Coronakrise offenbarten Dringlichkeit nicht für einen Kabinettsbeschluss zu priorisieren?

Der Referentenentwurf für ein GWB-Digitalisierungsgesetz ist schon wegen der generell wachsenden Bedeutung digitaler Angebote von Bedeutung. Das GWB – Digitalisierungsgesetz soll zudem teilweise der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts dienen, die bis zum 4. Februar 2021 in nationales Recht umzusetzen ist. Auch vor diesem Hintergrund wird ein zeitnaher Kabinettsbeschluss angestrebt.

4. Sind die übereinstimmenden Presseberichte, denen zufolge das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz aus sachfremden Erwägungen heraus den Beschluss der 10. GWB-Novelle blockiert, zutreffend (Beispiel: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/amazon-co-justizministerium-blockiert-kartellrechtsreform-16832640.html>)?

Im Hinblick auf noch laufende Beratungen nimmt die Bundesregierung zu einzelnen Presseberichten grundsätzlich keine Stellung.

5. Welche gesetzgeberischen Maßnahmen braucht es nach Kenntnis der Bundesregierung, um grenzüberschreitend unterschiedliche Rechtsstandards im digitalen EU-Binnenmarkt zu vermeiden?

Gesetzgeberische Maßnahmen in Bezug auf den Europäischen Binnenmarkt liegen in der Zuständigkeit der Europäischen Union. Die Europäische Kommission hat mit den Mitteilungen „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“ und „Eine europäische Datenstrategie“ ihre Vorschläge zur Weiterentwicklung des Binnenmarktes vorgelegt. Der Rat hat am 9. Juni 2020 Schlussfolgerungen zur Gestaltung der digitalen Zukunft Europas angenommen, in denen auf eine große Bandbreite von Aspekten der Umsetzung der EU-Digitalstrategie eingegangen wird. Die von den Ratschlussfolgerungen abgedeckten Bereiche reichen von Netzanbindung, digitalen Wertschöpfungsketten und elektronischen Gesundheitsdiensten (eHealth) bis hin zu Datenwirtschaft, künstlicher Intelligenz

und digitalen Plattformen. Ferner wird die Bedeutung digitaler Technologien zur Bekämpfung und Überwindung der COVID-19-Pandemie und ihrer Folgen hervorgehoben.

6. Beabsichtigt die Bundesregierung, die EU-Ratspräsidentschaft für europäische Regulierungen im Digitalen Wettbewerb zu nutzen, und wenn ja, wie?

Die Europäische Kommission wird wohl erst kurz vor Ende der deutschen Ratspräsidentschaft die Initiativen für ein „Neues Wettbewerbsinstrument“ sowie das geplante „Gesetzespaket über digitale Dienste“ vorlegen. Zu beiden Vorhaben läuft derzeit eine öffentliche Konsultation.

7. Wie will die Bundesregierung gewährleisten, dass das deutsche Missbrauchsrecht im digitalen Wettbewerb nicht im Widerspruch zum EU-Recht weiterentwickelt wird?

Die Bundesregierung setzt sich auch auf europäischer Ebene für eine Modernisierung des EU-Wettbewerbsrechts ein. Der Verweis auf europäisches Recht kann nach Auffassung der Bundesregierung aber nicht dazu führen, auf eine erforderliche Weiterentwicklung des nationalen Wettbewerbsrechts zu verzichten. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wird im Einklang mit dem EU-Wettbewerbsrecht weiterentwickelt. Es enthält im Übrigen bereits seit langem Regelungen – wie etwa § 20 GWB –, die über das europäische Missbrauchsrecht hinausgehen.

8. Will die Bundesregierung zukünftig verhindern, dass bei Onlineplattformen wie Amazon in Krisenzeiten im Engpassmanagement durch Priorisierungsentscheidungen nach eigenem Ermessen über Waren der Händler keine systematische Benachteiligung der Wettbewerber entsteht, und wenn ja, wie?

Es gelten die allgemeinen Vorschriften des Wettbewerbsrechts über verbotenes Verhalten von marktbeherrschenden Unternehmen bzw. verbotenes Verhalten von Unternehmen mit relativer oder überlegener Marktmacht. Das Bundeskartellamt hat Beschwerden von Händlern auf Amazons Marketplace im Zusammenhang mit der Priorisierung bestimmter Produkte erhalten und im Ergebnis bisher ohne Beanstandung geprüft.

9. Erkennt die Bundesregierung für die Zeit der Akutmaßnahmen der Corona-Pandemie eine verstärkte Marktkonzentration zugunsten digitaler Plattformen und Tech-Konzernen, die bis hin zu einer Monopolstellung führen könnte?

Die Corona-Pandemie und die damit verbundenen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung führen generell zu einer stärkeren digitalen Präsenz auch traditioneller Einzelhandels- und Dienstleistungsunternehmen.* Dies ist unter Wettbewerbsgesichtspunkten zu begrüßen. Die Monopolkommission hat in ihrem am 29. Juli 2020 vorgestellten Hauptgutachten für den Berichtszeitraum insgesamt keinen Anstieg des Anteils der größten 100 Unternehmen in Deutschland an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung festgestellt. Allerdings verzeichnet die Monopolkommission einen deutlichen Anstieg der sek-

* https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_584960.html.

torübergreifenden Unternehmenskonzentration in den Bereichen Dienstleistungen und Baugewerbe. Vor dem Hintergrund möglicher Auswirkungen der Corona-Krise auf Marktstrukturen und Marktmacht einzelner Unternehmen in Deutschland sieht die Monopolkommission weiteren Beobachtungsbedarf.

10. Wurde aus Sicht der Bundesregierung durch die Maßnahmen zur Bewältigung der Coronakrise zu jeder Zeit die Durchsetzung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen gewährleistet?

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wird auch während der Corona-Krise vom Bundeskartellamt und den Landeskartellbehörden angewandt und durchgesetzt. Um dem Bundeskartellamt bei der Prüfung von Fusionen weiterhin die erforderlichen Ermittlungen in den betroffenen Märkten zu ermöglichen, wurden mit dem Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Wettbewerbsrecht und für den Bereich der Selbstverwaltungsorganisationen der gewerblichen Wirtschaft die Prüffristen der Fusionskontrolle befristet verlängert.

11. Wie lässt sich nach Ansicht der Bundesregierung ein Regelwerk aufstellen, das der Schnelligkeit der digitalen Wirtschaft gerecht wird und langwierige kartell- und monopolrechtliche Verfahren zu vermeiden hilft?

Die Bundesregierung strebt Anpassungen im Wettbewerbsrecht an, um der Dynamik der digitalen Wirtschaft noch besser gerecht zu werden. Der in der Resortabstimmung befindliche Referentenentwurf für ein GWB-Digitalisierungsgesetz enthält Vorschläge für eine effektivere und zügigere Missbrauchsaufsicht. Die Kartellbehörden sollen nach diesen Vorschlägen unter erleichterten Voraussetzungen einstweilige Maßnahmen erlassen können, um den Wettbewerb zu sichern. Zudem sollen Verwaltungsverfahren vor allem im digitalen Bereich durch mehrere Neuregelungen im Verfahrensrecht, u. a. zur Akteneinsicht und zur mündlichen Anhörung, beschleunigt werden. Darüber hinaus erfolgt punktuell eine Ausweitung der Ermittlungsbefugnisse der Kartellbehörden, und es soll mehr Rechtssicherheit bei Kooperationen geschaffen werden.

