

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Roman Müller-Böhm, Reinhard Houben, Stephan Thomae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/29693 –**

### **Wettbewerbspraktiken eines großen Essenslieferdienstes**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Eine große Anzahl von Lieferdiensten und Liefervermittlungsplattformen hat sich in den vergangenen Jahren auf dem Markt etabliert. Einer der größten von ihnen ist Lieferando, der zum niederländischen Just-Eat-Takeaway-Konzern gehört. Insbesondere während der COVID-19-Pandemie bestellen eine große Anzahl von Kunden Speisen über Lieferdienste und Liefervermittlungsplattformen, die die Kunden an lokale Gastronomen vermitteln, den Bestell- und Zahlungsprozess verwalten und teilweise über eigene Lieferanten die Bestellung zum Kunden bringen. Vor dem Hintergrund der massiven Beschränkungen der Gastronomie durch die Corona-Maßnahmen bietet diese Möglichkeit oftmals die einzige Einnahmequelle für Gastronomen (vgl. <https://www.derwesten.de/panorama/vermishtes/lieferando-bestellung-essen-online-lieferdienst-restaurants-corona-kritik-website-restaurant-besitzer-google-bringdienst-id231662071.html>). Für die Vermittlung berechnen Lieferando, Wolt und die weiteren Anbieter den Gastronomen einen bestimmten Prozentsatz als Vergütung. Oftmals beträgt dieser bis zu 30 Prozent und beläuft sich damit in etwa in der Höhe der Gewinnmarge der Gastronomen (vgl. <https://www.wiwo.de/technologie/blick-hinter-die-zahlen/blick-hinter-die-zahlen-16-gastro-krisecheck-wieviel-gewinn-bleibt-von-der-verkauften-pizza/25822160.html#:~:text=Die%20Werte%20zeigen%20deutliche%20und,es%20bei%20Eisdielen%2027%20Prozent>). Damit rechnet es sich für zahlreiche Gastronomen nicht, ihre Speisen über vermittelnde Dienstleister zu vertreiben – zumal diese oftmals den Gastronomen gewerbliche Restriktionen auferlegen und ihnen unter anderem Preiserhöhungen untersagen. Darüber hinaus ist die Kostenstruktur dieser Plattformen in einigen Fällen intransparent, sodass einige Restaurants nicht klar erkennen können, ob, und wenn ja, in welcher Höhe Preiserhöhungen zulässig sind oder welche Möglichkeiten vorliegen, um die Vermittlungsgebühren zu senken (<https://www.heise.de/news/Marktmacht-Lieferando-verdraengt-Webseiten-der-Partner-Restaurants-5065549.html>). Eine Folge dieser Entwicklung ist oftmals eine Reduzierung der Qualität der verwendeten Zutaten oder andere Einsparungen im gastronomischen Prozess.

1. Hat die Bundesregierung eine Bewertung des Marktes für gastronomi-  
sche Lieferdienste und Liefervermittlungsplattformen vorgenommen?
  - a) Wenn ja, wie fiel diese Bewertung aus?
  - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 1 bis 1b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bewertung von Märkten aus wettbewerblicher Sicht fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit des Bundeskartellamts. Der Bereich der gastronomischen Lieferdienste und -vermittlungsplattformen war bislang nicht Gegenstand näherer Untersuchungen des Bundeskartellamts. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Fusionskontrolle als zentrales Instrument zur präventiven Vermeidung von Marktmacht auf den Essensliefermärkten bisher nicht zum Einsatz gekommen ist. Das Bundeskartellamt kann nur solche Zusammenschlüsse einer Prüfung unterziehen, bei denen die beteiligten Unternehmen im letzten Geschäftsjahr vor dem Zusammenschluss u. a. insgesamt weltweit Umsatzerlöse von mehr als 500 Mio. Euro erzielt haben. Zusammenschlüsse von Unternehmen, die diese Schwellen nicht erreichen, sind danach fusionskontrollfrei. Bei gastronomischen Lieferdiensten und -vermittlungsplattformen sind allein die Gebühren und sonstigen Einnahmen maßgeblich; die über die Plattform vermittelten Umsätze dagegen bleiben unberücksichtigt. Da die Umsatzschwellen in der Vergangenheit jeweils nicht erreicht wurden, konnten die Zusammenschlüsse bisher nicht weiter geprüft werden, und es erfolgte auch keine Marktbewertung.

Für ein kartellrechtliches Verfahren auf Grundlage von §§ 1, 19 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in diesem Bereich fehlen dem Bundeskartellamt bislang hinreichende Anhaltspunkte für ein wettbewerbsbeschränkendes Verhalten bzw. den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung. Die bisher beim Bundeskartellamt eingegangenen Beschwerden betrafen weit überwiegend das Unverständnis, dass das Bundeskartellamt die Konzentrationsprozesse auf dem hier betroffenen Markt nicht mit den Mitteln der Fusionskontrolle verhindern kann. Weitergehende Beschwerden über Lieferando bzw. den Bereich der gastronomischen Lieferdienste und -vermittlungsplattformen sind bisher selten und wenig substantiiert bzw. werden über Presseveröffentlichungen diskutiert.

Das Bundeskartellamt beobachtet dennoch die Marktentwicklung sehr aufmerksam. Wenn dem Bundeskartellamt in diesem Zusammenhang Anhaltspunkte für ein missbräuchliches Verhalten zur Kenntnis gelangen, müsste die zuständige Beschlussabteilung entscheiden, ob sie ein Verfahren gegen Lieferando einleitet. Vor dem Hintergrund der kürzlich ergangenen Entscheidung des Bundesgerichtshofs zur Kartellrechtswidrigkeit sogenannter enger Bestpreisklauseln hat das Bundeskartellamt mitgeteilt, dass es sich die Allgemeinen Geschäftsbedingungen von Lieferando genauer ansehen wird (siehe auch die Antwort zu Frage 12).

2. Hat die Bundesregierung eine Einschätzung vorgenommen oder vornehmen lassen, ob ein Anbieter (z. B. Lieferando) eine marktdominierende Position im Bereich der gastronomischen Lieferdienste und Liefervermittlungsplattformen in Deutschland hat, und zu welchem Ergebnis ist die Einschätzung gekommen?

Da das Bundeskartellamt, wie in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt, den Bereich bislang nicht näher untersucht hat, liegen ihm hierzu keine eigenen Erkenntnisse vor.

3. Hat die Bundesregierung eine Einschätzung vorgenommen oder vornehmen lassen, ob die Marktposition dieses Unternehmens im Hinblick auf einen möglichen Missbrauch einer marktbeherrschenden Position nach Artikel 19 und 19a des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) besondere Auswirkungen hat, und zu welchem Ergebnis ist die Einschätzung gekommen?

Da das Bundeskartellamt, wie in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt, den Bereich bislang nicht näher untersucht hat, liegen ihm hierzu keine eigenen Erkenntnisse vor.

4. Liegen der Bundesregierung Studien bzw. Erkenntnisse dazu vor, welche Einschränkungen beziehungsweise Folgen aus der bedeutenden Marktposition von Lieferando für die Wettbewerber am Markt, die kooperierenden Gastronomen und die Endkunden hervorgehen, und wenn ja, welche?

Wie in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt, liegen für den Bereich keine Erkenntnisse vor. Derzeit scheinen aber wieder neue Wettbewerber auf den Markt zu treten (siehe die Antwort zu Frage 5).

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Problematik einer Monopolisierung im Bereich der Lieferdienstvermittler und Bestellapps?

Monopolisierungen durch externes Wachstum sieht die Bundesregierung grundsätzlich kritisch. Hier greifen die Wettbewerbskräfte nicht mehr in gleichem Maße, was u. a. die Gefahr überhöhter Preise sowie eines Rückgangs von Qualität und Innovation birgt. Bei der wettbewerbsrechtlichen Bewertung einer Monopolisierung im Bereich mehrseitiger Plattformmärkte (zu denen auch die Lieferdienstvermittler und Bestellapps zählen dürften) ist auch zu berücksichtigen, ob in diesem Bereich die Gefahr besteht, dass der Markt zu Gunsten des Marktführers kippt (sogenanntes Tipping), oder ob dessen Marktstellung angreifbar bleibt. Im Bereich der Essenslieferdienstvermittler treten nach Presseberichten aktuell verschiedene Essenslieferdienste in den Markt ein bzw. beabsichtigen einen (Wieder-)Eintritt. Genannt werden die Unternehmen Wolt, Uber Eats, Delivery Hero (unter dem Namen Foodpanda, siehe Handelsblatt.com vom 12. Mai 2021), Dish Order und DoorDash (z. B. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Mai 2021, Seite 19).

6. Plant die Bundesregierung, die rechtlichen Regelungen hinsichtlich der Gestaltung der Vermittlungsgebühren im Gastronomie- und Lieferbereich zu reformieren?
  - a) Wenn ja, welcher Art soll die Reform sein?
  - b) Wenn nein, warum nicht?
7. Wurde seitens der Bundesregierung geprüft, ob in den hohen Vermittlungsgebühren für die Gastronomen bei Inanspruchnahme der Vermittlungsplattformen Risiken bestehen, und wenn ja, zu welchem Ergebnis ist sie gekommen?

Die Fragen 6 bis 7 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung führt keine solche Risikobewertung durch.

In Bezug auf die Marktbewertung siehe die Antwort zu Frage 1.

8. Welche Maßnahmen wurden nach Kenntnisstand der Bundesregierung getroffen beziehungsweise sind in Planung, um im Markt der gastronomischen Lieferdienste und Liefervermittlungsplattformen marktbeherrschende Positionen einzelner Unternehmen zu verhindern und einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen?

Das bloße Bestehen einer marktbeherrschenden Position kann nicht prinzipiell als schädlich angesehen werden. Häufig sind sie das Ergebnis eines innovativen und/oder effizienten Geschäftsmodells. Maßnahmen zur Verhinderung internen Wachstums wären daher verfehlt und bergen die Gefahr innovationshemmend zu wirken. Wichtig ist in diesen Fällen, die Märkte offen und bestreitbar zu halten. Missbräuchliche Verhaltensweisen marktmächtiger Unternehmen lassen sich mit der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht adressieren.

Die Anwendung der kartellrechtlichen Vorschriften auf digitale Sachverhalte und gegenüber beispielsweise Vermittlungsplattformen wurden mit der 9. GWB-Novelle und dem GWB-Digitalisierungsgesetz deutlich erleichtert. Beispielsweise wird durch den neuen § 18 Absatz 3b GWB die Berücksichtigung der besonderen Rolle von Vermittlungsplattformen bei der Bewertung ihrer Marktstellung erleichtert.

Darüber hinaus gibt es auf Ebene der Europäischen Union verschiedene Initiativen, Plattformen stärker in die Pflicht zu nehmen. Hierdurch soll den Besonderheiten der Plattformökonomie, die durch Netzwerk- und Skaleneffekte geprägt ist, Rechnung getragen werden. Zu nennen sind hier insbesondere die sogenannte Platform-to-Business-Verordnung oder P2B-Verordnung (2019/1150), der Digital Services Act, der Digital Markets Act und die Überarbeitung der für das Kartellrecht besonders relevanten Vertikal-Leitlinien.

9. Wurden nach Kenntnisstand der Bundesregierung konkrete Maßnahmen hinsichtlich der Marktposition von Lieferando getroffen beziehungsweise sind in Planung?
  - a) Wenn ja, um welche konkreten Maßnahmen handelte es sich?
  - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 9 bis 9b werden gemeinsam beantwortet.

Nein, siehe die Antwort zu Frage 1.

10. Sind seit dem Jahr 2010 bezüglich Lieferando beim Bundeskartellamt (BKartA) Beschwerden eingegangen, und wenn ja, wie viele (bitte die Beschwerdesteller soweit möglich nach Lieferdienstwettbewerber, stationärem Gastronom und Sonstigen aufschlüsseln)?

Seit 2010 gab es beim Bundeskartellamt insgesamt 29 Eingaben betreffend Lieferando:

Wettbewerber: 1

Gastronomen: 2

Sonstige: 15

Über das anonyme Hinweisgebersystem des Bundeskartellamts erfolgten 11 Eingaben, ohne dass erkennbar war, wer die Eingabe getätigt hat.

11. Sind seit 2010 nach Kenntnis der Bundesregierung Verfahren wegen des Verdachts einer möglichen Verzerrung des Marktes gegen Lieferando eingeleitet worden, und wenn ja, wie viele, und zu welchem Ergebnis führten diese Verfahren?

Nein, siehe die Antwort zu Frage 1.

12. Hat die Bundesregierung eine Einschätzung über die sogenannte Bestpreisklausel in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen von Lieferando, nach der Gastronomen auf anderen Vertriebskanälen ihre Produkte nicht günstiger anbieten dürfen als bei Lieferando (<https://fragdenstaat.de/anfrage/essenslieferdienste-marktbeherrschende-stellung-von-takeaway-com/>), in Auftrag gegeben, und zu welchem Ergebnis kam die Einschätzung?

Das Bundeskartellamt sieht solche Bestpreisklauseln grundsätzlich als kritisch an. Nach der rechtskräftig bestätigten Untersagung der sogenannten weiten Bestpreisklausel, die das Hotelbuchungsportal HRS verwendet hatte, untersagte das Bundeskartellamt in einem weiteren Verfahren auch die vom Hotelportal Booking.com verwendete sogenannte enge Bestpreisklausel. Diese Entscheidung hat der Bundesgerichtshof kürzlich vollumfänglich bestätigt. Das Bundeskartellamt wird sich vor diesem Hintergrund die Allgemeinen Geschäftsbedingungen von Lieferando sorgfältig ansehen.

13. Hat die Bundesregierung eine Bewertung der Situation der Gastronomen vorgenommen, die während der Pandemie-bedingten Schließung des stationären Betriebes ihre Speisen lediglich über Drittplattformen wie etwa Lieferando verkaufen können, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Die Bundesregierung hat nicht bewertet, wie sich der Pandemie-bedingt ausschließlich mögliche Außerhausverkauf von Speisen, z. B. auch über Drittplattformen wie Lieferando, auf die Situation der Gastronomie auswirkt.

14. Inwieweit wurde die Übernahme der Delivery-Hero-Plattformen durch die Takeaway durch das BKartA geprüft, und liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, inwieweit eine Zulassung des Zusammenschlusses nach neuester Fassung des GWB zustande gekommen wäre, und wenn ja, welche?

Das Zusammenschlussvorhaben Takeaway.com mit Delivery Hero Anfang des Jahres 2019 konnte mangels Erreichens der relevanten Umsatzschwellen durch das Bundeskartellamt nicht geprüft werden (siehe auch die Antwort zu Frage 1).

Würde ein solcher Zusammenschluss heute geplant wäre zu prüfen, ob die Zusammenschlussbeteiligten mit ihren Umsätzen aus dem letzten Geschäftsjahr die Umsatzschwellen des § 35 GWB erreichen. Unter bestimmten Voraussetzungen kann das Bundeskartellamt nun auch gemäß dem neuen § 39a GWB ein Unternehmen durch Verfügung verpflichten, jeden Zusammenschluss des Unternehmens mit anderen Unternehmen in einem oder mehreren bestimmten Wirtschaftszweigen anzumelden. Auch hier gilt die Umsatzschwelle von 500 Millionen Euro.





