

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Dreiundzwanzigstes Hauptgutachten der Monopolkommission

#### Wettbewerb 2020

– Drucksache 19/21540 –

#### Stellungnahme der Bundesregierung

#### Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>O. Vorwort</b> .....	2
<b>I. Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik</b> .....	2
A. Wettbewerb in der Corona-Krise .....	2
B. Missbrauchsaufsicht in der Plattformwirtschaft.....	3
C. Effiziente Struktur des deutschen Krankensektors.....	4
<b>II. Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration in Deutschland</b> .....	5
A. Stand und Entwicklung der aggregierten Unternehmenskonzentration.....	5
B. Entwicklung sektorübergreifender Marktmachtindikatoren.....	6
<b>III. Würdigung der kartellrechtlichen Entscheidungspraxis</b> .....	7
A. Allgemeine Entwicklungen im Berichtszeitraum.....	7
B. Spezifische Probleme der Kartellrechtsanwendung .....	8
C. Datengestützte Analysen im Berichtszeitraum.....	10
<b>IV. Chinas Staatskapitalismus: Herausforderung für die europäische Marktwirtschaft</b> .....	11

## 0. Vorwort

1. Die Monopolkommission hatte im Jahr 2020 nach § 44 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vor der 10. GWB-Novelle den Auftrag, alle zwei Jahre den Stand und die Entwicklung der Unternehmenskonzentration sowie die Praxis der Fusionskontrolle und der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen zu begutachten und zu aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen Stellung zu nehmen. Sie legte das XXIII. Hauptgutachten am 29. Juli 2020 vor. Mit der 10. GWB-Novelle (GWB-Digitalisierungs-gesetz), die am 19. Januar 2021 in Kraft getreten ist, wurde der Auftrag der Monopolkommission durch den Gesetzgeber geändert. Der Auftrag der Monopolkommission ist nun, den Stand und die absehbare Entwicklung der Unternehmenskonzentration in Deutschland zu beurteilen, die Anwendung der wettbewerbsrechtlichen Vorschriften anhand abgeschlossener Verfahren zu würdigen sowie zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen Stellung zu nehmen. Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für die Vorlage des XXIII. Hauptgutach-tens unter dem Titel "Wettbewerb 2020". Sie hat das XXIII. Hauptgutachten dem Deutschen Bundestag (Druck-sache 19/21540) und dem Bundesrat (Drucksache 425/20) unverzüglich zugeleitet und legt nunmehr ihre Stel-lungnahme dazu vor. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat die Stellungnahmen der be-troffenen Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften zum XXIII. Hauptgutachten eingeholt.

## I. Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik

### A. Wettbewerb in der Corona-Krise

2. Seit dem Frühjahr 2020 wurde die Wirtschafts- und damit auch die Wettbewerbspolitik der Bundesregie-rung stark durch die Corona-Pandemie bestimmt. Um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie zu be-grenzen, hat die Bundesregierung zahlreiche Maßnahmen ergriffen. Die Bundesregierung hat bei deren Konzipie-rung, der Auswahl an Instrumenten sowie der Entscheidung über die Gewährung auch sorgfältig Wettbewerbsas-pekthe berücksichtigt. Die beihilferechtlichen Vorgaben der Europäischen Kommission wurden erfüllt. Die Bun-desregierung ist sich bewusst, dass der staatliche Einfluss in Unternehmen bei Verbesserung der gesamtwirtschaft-lichen Lage zurückgefahren werden muss. So sieht der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) beispielsweise vor, dass durch Bedingungen und Auflagen Anreize gesetzt werden, eine zügige Beendigung der Stabilisierungsmaß-nahmen des Staates sicherzustellen.

3. Mit dem WSF hat die Bundesregierung einen Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaft in Folge der Corona-Pandemie geleistet. Er stellt Unternehmen der Realwirtschaft (ausgenommen: Finanzsektor) branchenübergrei-fend Hilfen zur Stärkung ihrer Kapitalbasis und zur Überwindung von Liquiditätsengpässen bereit. Er hat ein Gesamtvolumen von bis zu 250 Milliarden Euro (zuvor 600 Milliarden Euro; davon unverändert 100 Milliar-den Euro zur Refinanzierung der KfW-Sonderprogramme). Die WSF-Instrumente greifen, wenn keine anderen wirtschaftlich tragfähigen Finanzierungsmöglichkeiten bestehen. Die Instrumente des WSF, die Gewährleistun-gen für verschiedene Fremdkapitalinstrumente sowie Rekapitalisierungen mittels eines breiten Spektrums an Ei-genkapital- oder hybriden Finanzierungsinstrumenten umfassen, werden zu marktgerechten Konditionen unter Einhaltung der einschlägigen EU-beihilferechtlichen Vorgaben angeboten. Welches Instrument zur Stabilisierung durch den WSF Anwendung findet, wird im Einzelfall geprüft. Echte staatliche Beteiligungen spielen dabei bisher nur eine untergeordnete Rolle. Lediglich an der Deutschen Lufthansa AG hält der WSF rund 14,09 Prozent (168 Mio. Aktien, Stand Januar 2022). Der Großteil der WSF-Stabilisierungsmaßnahmen sind hybride Finanzin-strumente wie stille Beteiligungen oder Nachrangdarlehen.

4. Im Falle von staatlichen Beteiligungen an Unternehmen betont die Monopolkommission, dass es in Anbe-tracht der wettbewerbsverzerrenden Wirkungen wichtig sei, dass diese wieder aufgelöst werden. Vor diesem Hin-tergrund begrüßt sie es ausdrücklich, dass die Europäische Kommission bei ihren Regeln für staatliche Beteili-gungen während der Corona-Krise ein obligatorisches Ausstiegsszenario vorgesehen hat – auch wenn dieses mög-licherweise mit einem finanziellen Verlust für die öffentliche Hand einhergeht. Im Einklang mit dem Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen der Europäischen Kommission werden die Stabilisierungsmaßnahmen des WSF stets so ausgestaltet, dass sie Anreize und Vorgaben für eine zügige Beendigung enthalten. Rekapitalisierungs-maßnahmen sollen grundsätzlich binnen sechs Jahren beendet werden.

5. Um Wettbewerbsverzerrungen auf den Märkten, auf denen eine Gesellschaft tätig ist, zu vermeiden, hat der WSF mit der Deutschen Lufthansa AG entsprechende Vereinbarungen getroffen. Die Bundesregierung hat sich dafür eingesetzt, dass die durch die Europäische Kommission von der Deutschen Lufthansa AG geforderten Wettbewerbszusagen angemessen ausfallen. Im Zuge der Verhandlungen konnte ein guter Kompromiss gefunden werden, der allen Interessen gerecht wird.

6. Die konkreten Konditionen der Stabilisierungsmaßnahmen unterscheiden sich von Fall zu Fall. Die einzige offene Beteiligung hat der WSF bisher bei der Deutschen Lufthansa AG erworben (siehe Rn. 3). Der WSF verpflichtete sich, die komplette Aktienbeteiligung spätestens 24 Monate nach Abschluss der im Herbst 2021 durchgeführten Kapitalerhöhung zu veräußern, sofern das Unternehmen die Stille Einlage I und die Stille Einlage II wie beabsichtigt zurückgezahlt hat. Die Rückzahlung der beiden Stillen Einlagen ist im Oktober und November 2021 erfolgt. Die verbleibende Beteiligung des WSF soll bis spätestens Oktober 2023 veräußert werden.

7. Die Monopolkommission ist der Auffassung, dass nicht jede Hilfsmaßnahme, die die Beihilfekontrolle der Europäischen Kommission passieren konnte, wettbewerbsneutral ist. Sie ist der Meinung, dass die Unterstützung des Bundes in Form einer Eigenkapitalerhöhung bei der Deutschen Bahn AG auch zu Wettbewerbsverzerrungen zulasten der Wettbewerber im Bahnverkehr führen kann. So könne aus Sicht der Monopolkommission der noch gering ausgeprägte Wettbewerb im Nah-, Fern- und Güterverkehr darunter leiden, wenn die Deutsche Bahn AG die Mittel dafür nutzen würde, ihre Position als Transportunternehmen auszubauen. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass der Wettbewerb im Schienenverkehr in Deutschland gering ausgeprägt sei, nur teilweise. Sowohl im Schienenpersonennahverkehr als auch im Güterverkehr ist eine Tendenz zu mehr Wettbewerb festzustellen. Im Schienenpersonenfernverkehr besteht allerdings noch Nachholbedarf. Dies zeigt auch die „Marktuntersuchung Eisenbahnen 2019“ der Bundesnetzagentur.<sup>1</sup> Demnach betragen 2018 die Marktanteile der Wettbewerber der Deutschen Bahn AG gemessen an der Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr 51 Prozent, im Schienenpersonennahverkehr 26 Prozent und im Schienenpersonenfernverkehr knapp über 1 Prozent. Als wesentliche Ursache für den bislang nur geringen Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr gelten die hohen erforderlichen Investitionen in geeignete Fahrzeuge. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung im intensiven Austausch mit der Europäischen Kommission eine Bausteinelösung für den von der Pandemie besonders betroffenen Eisenbahnsektor entwickelt, die sowohl die Branche insgesamt als auch die Deutsche Bahn AG in den Blick nimmt. Das Unterstützungspaket des Bundes besteht im Einzelnen aus einer befristeten Förderung der Trassenentgelte im Schienenpersonenfernverkehr, einer befristeten Anhebung der bestehenden Trassenentgeltförderung im Schienengüterverkehr, einer Kompensation des pandemiebedingten Dividendenausfalls der Deutschen Bahn AG zur ungeminderten Aufrechterhaltung der in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III für die Infrastruktur vorgesehenen Investitionslinie sowie einer Eigenkapitalerhöhung der Deutschen Bahn AG zum Schadensausgleich. Beim Ausgleich der infolge der Corona-Pandemie bei der Deutsche Bahn AG entstandenen Schäden darf es keine Überkompensation geben. Daher muss die Deutsche Bahn AG die Schäden nachvollziehbar darlegen und gutachterlich nachweisen. Dies verlangen der Eigentümer Bund, der Haushaltsgesetzgeber und die Europäische Kommission im Rahmen des beihilferechtlichen Genehmigungsverfahrens.

8. Die Corona-Pandemie hat den Digitalisierungsprozessen in Wirtschaft und Gesellschaft einen starken Schub gegeben. Die Monopolkommission äußert in ihrem Hauptgutachten die Befürchtung, dass in Folge dessen die Marktmacht von großen Digitalunternehmen noch zunehmen wird. Mit der 10. Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB-Digitalisierungsgesetz), die zum 19. Januar 2021 in Kraft getreten ist, wird das Wettbewerbsrecht fokussierter, proaktiver und digitaler gestaltet. Weitere Ausführungen zum Thema Plattformunternehmen finden sich im folgenden Unterkapitel I.B.

## **B. Missbrauchsaufsicht in der Plattformwirtschaft**

9. Die Bundesregierung sieht wie die Monopolkommission den Bedarf, dass die wettbewerbsrechtlichen Regelungen so angepasst werden, dass Marktmachtmissbräuche von Plattformunternehmen effektiv und schnell geahndet werden können. Um die – auch von der Monopolkommission dargestellten – marktmachtbezogenen Wettbewerbsprobleme wie das „Kippen“ (*tipping*) von Märkten und die Schaffung von Ökosystemen zu adressieren, hat die Bundesregierung im Rahmen des GWB-Digitalisierungsgesetzes dem Gesetzgeber entsprechende Änderungen vorgeschlagen. Das novellierte Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) enthält unter anderem auch eine neue Regelung zur Missbrauchsaufsicht über marktmächtige Digitalunternehmen mit einer überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb. Seit Inkrafttreten des Gesetzes hat das Bundeskartellamt bereits vier Verfahren auf der Grundlage des § 19a GWB gegen große Digitalunternehmen eingeleitet. In § 20 GWB wurde die Aufsicht zur Verhinderung missbräuchlicher Verhaltensweisen unterhalb der Marktbeherrschung strenger gefasst (§ 20 Absätze 1, 1a und 3a GWB) und für bestimmte Fallkonstellationen (§ 19 Absatz 2 Nummer. 4, § 20 Absatz 1a Satz 2 GWB) ein Anspruch auf Datenzugang geregelt.

<sup>1</sup> [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Eisenbahn/Unternehmen\\_Institutionen/Veroeffentlichungen/Marktuntersuchungen/MarktuntersuchungEisenbahnen/MarktuntersuchungEisenbahn2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Eisenbahn/Unternehmen_Institutionen/Veroeffentlichungen/Marktuntersuchungen/MarktuntersuchungEisenbahnen/MarktuntersuchungEisenbahn2019.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

10. Da sich die Marktstellung großer Plattformunternehmen nach einem „Kippen“ des Marktes oder infolge der Ausbildung von Ökosystemen dauerhaft verfestigen kann, spricht sich die Monopolkommission auf europäischer Ebene für eine neu zu erlassende Plattformverordnung aus, die Verhaltensregeln (unter anderem Selbstbegünstigungsverbot, datenschutzkompatible Interoperabilitäts- und Portabilitätsverpflichtungen, Abstellungsregelungen für Marktmachtmissbräuche mit dauerhaften Auswirkungen auf die Marktstruktur) für beherrschende Plattformen enthalten soll. Die Europäische Kommission hat mit dem im Dezember 2020 vorgelegten Vorschlag für ein Gesetz über digitale Märkte (Digital Markets Act, DMA) einen eigenen Vorschlag vorgelegt, der Fairness und Bestreitbarkeit auf digitalen Märkten im Binnenmarkt sicherstellen soll. Die Verordnung richtet sich an einige große Digitalunternehmen (*gatekeeper*), die sogenannte zentrale Plattformdienste anbieten. Für diese wird eine Liste mit konkreten und unmittelbar anwendbaren Verhaltenspflichten, wie unter anderem einem Selbstbegünstigungsverbot, vorgesehen. Auch Interoperabilitätsverpflichtungen werden diskutiert. Die Bundesregierung begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission ausdrücklich und bringt sich aktiv in die dynamischen Verhandlungen ein. Am 25. November 2021 hat der Rat der Europäischen Union seinen Standpunkt („Allgemeine Ausrichtung“) zum DMA festgelegt. Das Europäische Parlament hat am 15. Dezember 2021 über den DMA abgestimmt, so dass im ersten Halbjahr 2022 die Trilog-Verhandlungen beginnen.

11. Da die Gatekeeper die Umsetzung der Verhaltenspflichten darlegen müssen, adressiert die Verordnung teilweise auch die von der Monopolkommission in ihrem Gutachten angesprochenen, informationsbezogenen Probleme (insbesondere das Informationsgefälle zwischen Plattformunternehmen und ermittelnden Behörden) auf Plattformmärkten, die einen effektiven Wettbewerbsschutz praktisch erschweren können.

12. Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Händlern und Verbrauchern auf Online-Marktplätzen hält die Bundesregierung wie die Monopolkommission im wettbewerbsrechtlichen Kontext eine weitere Prüfung möglicher Risiken einer automatisierten Preissetzung von Online-Händlern unter Einsatz von Preisalgorithmen für wünschenswert. Dies könnte zur Klärung beitragen, ob Algorithmen zu Wettbewerbsproblemen beitragen. Bisher gilt ab 28. Mai 2022 in Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/2161 zur Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften (sog. „Omnibus“-Richtlinie) lediglich, dass die Unternehmer die Verbraucher darüber informieren müssen, wenn sie den Preis des konkreten Angebots auf der Grundlage einer automatisierten Entscheidungsfindung personalisiert haben (das „Ob“).

### C. Effiziente Struktur des deutschen Krankenhausesektors

13. Die Feststellungen der Monopolkommission zum Spannungsfeld zwischen dem Erfordernis eines wirksamen Qualitätswettbewerbs zwischen den Krankenhäusern einerseits und qualitäts- und effizienzsteigernden Effekten von Krankenhauszusammenschlüssen andererseits werden vonseiten der Bundesregierung geteilt. Insbesondere ist auch die Bundesregierung der Auffassung, dass eine pauschale Bereichsausnahme für Zusammenschlüsse von Krankenhäusern nicht zu einer Verbesserung der Versorgung führt. Im GWB-Digitalisierungsgesetz ist daher nur eine zeitliche befristete Herausnahme von Krankenhauszusammenschlüssen vorgesehen, die eine Förderung über den Krankenhausstrukturfonds erhalten. Dies soll dem Ziel dienen, einerseits eine fusionsrechtliche Prüfung von Krankenhauszusammenschlüssen weiterhin zu ermöglichen, andererseits aber solchen Zusammenschlüssen, die der Gesetzgeber für gesundheitspolitisch besonders wünschenswert und förderungswürdig erachtet, eine vorübergehende Planungssicherheit zur Umsetzung zu gewähren. Die Auswirkungen dieser Regelung werden einer Evaluation unterzogen.

14. Die Monopolkommission diskutiert einen (möglichen) Zusammenhang zwischen medizinischer Versorgungsqualität und der Vielzahl „kleiner und kaum spezialisierter Krankenhäuser“ (Rn. 137 des XXIII. Hauptgutachtens). So würden beispielsweise viele kleinere Krankenhäuser nur geringe Fallzahlen in der Behandlung von Krankheitsbildern aufweisen und seien zudem in der Regel schlechter mit medizinisch-technischen Großgeräten, zum Beispiel Computer-Tomographen (CT) oder Herz-Lungen-Maschinen, ausgestattet. Diese Analyse teilt die Bundesregierung. Sie findet sich auch in einer Vielzahl anderer Analysen zum Krankenhausesektor. Ziel der Bundesregierung ist es daher, die stationären Versorgungsstrukturen an den tatsächlichen Versorgungsbedarf anzupassen. Diesem Ziel dient insbesondere der Krankenhausstrukturfonds, aus dessen Mitteln Schließungen, Konzentrationen und Umwandlungen akutstationärer Versorgungskapazitäten gefördert werden können.

15. Die Monopolkommission diskutiert im Weiteren, ob im Krankenhausbereich Bedingungen vorliegen, die in den Fusionskontrollregeln nicht angelegt sind oder in der praktischen Anwendung nicht hinreichend Berücksichtigung finden. Dabei geht die Monopolkommission detailliert auf die Vorgehensweise des Bundeskartellamtes in solchen Fällen ein. Aus Sicht der Bundesregierung ist die materielle fusionskontrollrechtliche Prüfung hin-

reichend flexibel, um den Besonderheiten des Krankenhausbereichs und möglichen Qualitätsvorteilen durch Konsolidierung oder Spezialisierung Rechnung zu tragen. Das Bundeskartellamt entwickelt seine Einzelfallpraxis in diesem Bereich fortlaufend weiter.

16. Die Monopolkommission beurteilt das Verfahren des Bundeskartellamtes zur Marktabgrenzung als grundsätzlich „ausgereift“. Erkenntnisse aus der „Sektoruntersuchung Akutkrankenhäuser“ des Bundeskartellamtes haben ergeben, dass Patienten ein Krankenhaus weit überwiegend mit der Empfehlung eines niedergelassenen Arztes aufsuchen. Auch richtet sich die Informationstätigkeit der Krankenhäuser ganz überwiegend an niedergelassene Ärzte. Dies zeigt, dass auch die Krankenhausträger selbst die Ärzte als Entscheider wahrnehmen. Die von der Monopolkommission stattdessen empfohlene Verbraucher- bzw. Patientenbefragung wäre demgegenüber mit erheblichen praktischen und datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten verbunden, und zwar ohne, dass angesichts der Bedeutung der Einweiser-Empfehlung generell von valideren Erkenntnissen ausgegangen werden kann. Anders als die Monopolkommission anmerkt, ermittelt bzw. prognostiziert das Bundeskartellamt im Rahmen der Prüfung der wettbewerblichen Auswirkungen des Zusammenschlusses bereits Veränderungen der Versorgungssituation durch den Zusammenschluss und etwaige damit verbundene Veränderungen der Patientenströme.

17. Die Bundesregierung begrüßt die Darstellung der Monopolkommission, wonach durch die Zusammenschlussbeteiligten vorgetragene Effizienzen (in Form von durch Synergien ausgelöste Verbesserungen der Qualität und Versorgungssicherheit) im Rahmen der jeweiligen Einzelfallprüfung durch das Bundeskartellamt stets geprüft werden. Soweit die Monopolkommission die Einholung von Sachverständigengutachten zur Beurteilung von synergiebedingten Qualitätseffekten eines Zusammenschlusses anregt, ist darauf hinzuweisen, dass der Sachverständige grundsätzlich vor denselben Schwierigkeiten stünde wie die Beteiligten (und die von ihnen beauftragten Gutachter) und dass das Bundeskartellamt, die jeweiligen Qualitätsvorteile zu identifizieren und gegebenenfalls zu quantifizieren und zu gewichten hätte. Anders als das Bundeskartellamt hat der Sachverständige jedoch keine Ermittlungsbefugnisse und kennt gegebenenfalls die kartellrechtlichen Rahmenbedingungen nicht. Erschwerend kommt hinzu, dass die Zeit für die fusionskontrollrechtliche Prüfung eng bemessen ist. Die von der Monopolkommission vorgeschlagene gesetzliche Pflicht, im Rahmen der Effizienzprüfung Auswirkungen auf rein gesundheitspolitische Ziele zu berücksichtigen, stellte eine Abweichung vom europäischen Recht dar. Für die Verfolgung der „Versorgungssicherungsziele der zuständigen Landesbehörden“ sind zudem bereits eben jene zuständig und verfügen über ihnen hierfür zugewiesene Instrumente. Unklar wäre weiterhin, wie eine Abwägung zwischen wettbewerblichen und sonstigen Wirkungen seitens des Bundeskartellamtes erfolgen sollte, damit diese einer etwaigen gerichtlichen Überprüfung standhält.

## **II. Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration in Deutschland**

18. Aus § 44 Absatz 1 Satz 1 GWB ergibt sich der Auftrag der Monopolkommission, den Stand und die absehbare Entwicklung der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik Deutschland darzustellen. Im Rahmen dieser Berichterstattung befasst sich die Monopolkommission im XXIII. Hauptgutachten – anknüpfend an die Analysen im vorhergehenden Hauptgutachten – zudem mit der Entwicklung sektorübergreifender Markt-machtindikatoren. Die Entwicklung der Unternehmenskonzentration in Europa und Nordamerika ist ein wirtschaftspolitisches Thema, welches zunehmend Beachtung erfährt. So stellt sich aufbauend auf die Analyse der Konzentrationsentwicklung auch die Frage, welche Effekte diese auf die Produktivität und Innovationsstärke der Volkswirtschaft hat. Mit Blick auf die wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Pandemie kommt dieser Frage eine hohe Bedeutung zu. Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission vor diesem Hintergrund für ihre Analysen und hat die Ergebnisse mit großem Interesse zur Kenntnis genommen.

### **A. Stand und Entwicklung der aggregierten Unternehmenskonzentration**

19. Die Monopolkommission analysiert die Unternehmenskonzentration in Deutschland aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive. Einleitend erläutert die Monopolkommission, aus welchen Gründen eine aggregierte Betrachtung auf Basis der inländischen Wertschöpfung weiterhin relevant sei. Die Bundesregierung stimmt dieser Argumentation zu und sieht darin weiterhin einen wichtigen Teil der Beobachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Analyse wirtschaftlicher Macht.

20. Die Monopolkommission ermittelt auf der Grundlage des Anteils der inländischen Wertschöpfung eines Unternehmens an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung die 100 größten Unternehmen in Deutschland („100 Größten“; Rn. 186 ff. des XXIII. Hauptgutachtens). Wie bereits in vorhergehenden Hauptgutachten der Monopolkommission stammen die drei größten Unternehmen auch im Berichtsjahr 2018 (XXIII. Hauptgutachten) weiterhin aus der Automobilbranche und haben ihre Platzierungen beibehalten (1. Volkswagen AG, 2. Daimler AG sowie 3. Bayerische Motoren Werke AG). Als erste Veränderung gegenüber dem XXII. Hauptgutachten findet

sich die Deutsche Bahn AG auf Platz 4. Das höchstplatzierte neue Unternehmen stellt auf Platz 22 die E.ON SE dar. Zusammen mit EnBW, RWE und Vattenfall war das Unternehmen im Berichtsjahr 2016 aus dem Kreis der „100 Größten“ ausgeschieden, da die erheblichen Umstrukturierungsprozesse infolge der Energiewende zu Wertberichtigungen geführt und sich negativ auf die operativen Ergebnisse und damit letztlich auch auf die Wertschöpfung ausgewirkt hatten.

21. Der Anteil der „100 Größten“ an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung liegt derzeit bei 14,8 Prozent (-0,1 Prozentpunkte im Vergleich zum Berichtsjahr 2016) und ist seit dem Jahr 2000 fast durchgehend gesunken (Rn. 193 des XXIII. Hauptgutachtens). Der Anteil der 25 größten Unternehmen in Deutschland an der Wertschöpfung der „100 Größten“ sank laut Monopolkommission leicht von 66,22 auf 64,98 Prozent. Die Monopolkommission bewertet die Entwicklung der aggregierten Unternehmenskonzentration im Berichtsjahr aus wettbewerbs- und gesellschaftspolitischer Sicht insofern positiv. Die Bundesregierung schließt sich dieser Einschätzung an.

22. Die Monopolkommission analysiert im Folgenden die Kapitalverflechtungen der „100 Größten“. Hier zeigt sich ein differenziertes Bild. Die Zahl der Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“, die Anteile eines anderen Unternehmens der „100 Größten“ hielten, sank von neun auf acht Fälle. Andere wichtige Kennzahlen, wie die Anzahl an Beteiligungsfällen (d. h. Unternehmensverbindungen über Kapitalbeteiligungen insgesamt) sowie die Anzahl an Beteiligungsunternehmen (d. h. die Anzahl an Unternehmen, an denen mindestens ein Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ zu über 1 Prozent beteiligt ist) sind im Berichtsjahr 2018 jedoch angestiegen, nachdem seit dem Jahr 2012 eine rückläufige Entwicklung zu beobachten war. Auch die direkten Kapitalverflechtungen (Anteil am Gesamtkapital der „100 Größten“) sind von 1,53 Prozent im vorhergehenden Berichtszeitraum auf 1,85 Prozent in 2018 gestiegen.

23. Dem Anteil indirekter Kapitalverflechtungen (Beteiligungen institutioneller Investoren vor allem aus dem Ausland an mehreren Unternehmen) und den Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität wurde in den letzten Jahren eine steigende Aufmerksamkeit zuteil. Die Bundesregierung nimmt dieses Thema ernst und verfolgt den Stand der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung zur Entwicklung indirekter Verflechtungen sowie deren gesamtwirtschaftliche Effekte. Aus diesem Grund dankt die Bundesregierung der Monopolkommission, dass sie – nachdem indirekte Beteiligungen in beiden vorhergehenden Hauptgutachten intensiv behandelt wurden – auch mit dem XXIII. Hauptgutachten das Thema weiterverfolgt. So sank der Anteil institutioneller Investoren aus dem Ausland am Gesamtkapital der „100 Größten“ von 7,06 auf 6,7 Prozent. Die kumulierten Anteile, die diese Investoren an einzelnen Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ halten, sind jedoch teilweise deutlich höher und überschreiten in einigen Fällen 10 Prozent, in zwei Fällen sogar 20 Prozent. Mit etwa 91 Prozent wird allerdings der überwiegende Anteil des Kapitals der „100 Größten“ von Anteilseignern gehalten, die lediglich an einem Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ beteiligt sind, sodass über diese Investoren keine indirekten Kapitalverflechtungen zwischen den „100 Größten“ bestehen. Aus Sicht der Bundesregierung geben die Ergebnisse aus dem Berichtsjahr 2018 Anlass, das Thema weiter mit besonderer Aufmerksamkeit zu verfolgen. Insbesondere bedarf es weiterer Erkenntnisse, inwiefern indirekte Kapitalverflechtungen zu einem nachlassenden Wettbewerbsdruck auf einzelnen Märkten führen könnten.

## **B. Entwicklung sektorübergreifender Marktmachtindikatoren**

24. Ergänzend zur oben dargestellten Konzentrationsberichterstattung untersucht die Monopolkommission die Entwicklung weiterer Marktmachtindikatoren (in Form von konzentrationsstatistischen Kennzahlen und unternehmensspezifischen Preisauflagen) in Deutschland und Europa.

25. Als einen Indikator verwendet die Monopolkommission die Umsatzkonzentration (unter Rückgriff auf Herfindahl-Hirschman-Indizes (HHI) von 2007 bis 2017) in Wirtschaftszweigen (jeweils gruppiert nach 4-Stellen der Wirtschaftszweigklassifikation der amtlichen Statistik), weist dabei jedoch auch darauf hin, dass diese Wirtschaftszweige nicht mit abgegrenzten relevanten Märkten im Rahmen wettbewerbspolitischer Analysen verwechselt werden dürfen. Aus diesem Grund können die Resultate lediglich als allgemeine Richtungsangabe interpretiert werden. Dennoch stellt die seitens der Monopolkommission ermittelte und seit 2015 durchschnittlich leicht (unter anderem im Dienstleistungsbereich und im Baugewerbe sogar deutlich) angestiegene Konzentrationsentwicklung (Rn. 265 ff. des XXIII. Hauptgutachtens) aus Sicht der Bundesregierung weiterhin eine nützliche Information dar, die im Rahmen der wirtschaftspolitischen Ausrichtung Beachtung findet.

26. Besonders begrüßt die Bundesregierung, dass sich die Monopolkommission mit den möglichen Auswirkungen der Corona-Krise auf die Unternehmenskonzentration befasst hat (Rn. 270 ff. des XXIII. Hauptgutachtens). Die Monopolkommission geht von einem gestiegenen Insolvenzrisiko, einer Zunahme der Fusionskontrollanmeldungen sowie von Effekten auf Unternehmensgründungen aus. Anhand von Analysen auf Basis der

Erfahrungen aus der Finanzkrise prognostiziert die Monopolkommission, inwiefern auch in der Corona-Krise stark betroffene Wirtschaftszweige eine veränderte Unternehmenskonzentration aufweisen werden. Die Monopolkommission schätzt entsprechend, dass die Unternehmenskonzentration in konjunkturell stark betroffenen Wirtschaftszweigen um durchschnittlich 10 Prozent höher liegen wird als dies ohne die Corona-Pandemie der Fall gewesen wäre. Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für Ihre Analyse. Zur besseren Einordnung hebt die Bundesregierung aber – ebenso wie die Monopolkommission auch – hervor, dass die Vergleichbarkeit der Finanzkrise mit der Corona-Pandemie nicht uneingeschränkt gegeben ist sowie eine zunehmende Unternehmenskonzentration unterschiedlich auf die tatsächliche Wettbewerbssituation auf Märkten wirken kann. Zudem ist anzumerken, dass sich die Erwartungen bezüglich gestiegener Insolvenzen im Zuge der Corona-Pandemie bisher nicht bewahrheitet haben, unter anderem aufgrund der umfangreichen Corona-Hilfsmaßnahmen der Bundesregierung und der vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht.

27. Zur Analyse der Marktmacht in Deutschland verwendet die Monopolkommission wie auch in den Vorjahren Preisaufschläge als einen weiteren Indikator. Entsprechend der ökonomischen Theorie wird dabei angenommen, dass ein Unternehmen mit zunehmender Marktmacht seine Produktpreise immer weiter über die jeweiligen Grenzkosten anhebt. Für das XXIII. Hauptgutachten wurden Mikrodaten der amtlichen Statistik verwendet (amtliches Firmendatenpanel AFiD). Die Bundesregierung begrüßt dies, ebenso die ausführliche Einordnung der Datenqualität und den kritischen Vergleich zu anderen, insbesondere privaten Datensätzen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die aggregierten Preisaufschläge von Industrie und im Dienstleistungsbereich gegenläufige Trends aufweisen. Demnach ist in der Industrie zwischen 2008 und 2017 der gewichtete durchschnittliche Preisaufschlag um 17 Prozent angestiegen, während er bei den Dienstleistungen im selben Zeitraum um gut 14 Prozent sank (Rn. 297 des XXIII. Hauptgutachtens). Die Bundesregierung begrüßt den erneuten und ausgeweiteten Einbezug der Preisaufschläge in die Analysen zur Konzentrationsberichterstattung. Die aktuellen Ergebnisse zeigen nach Ansicht der Bundesregierung, dass insbesondere die Entwicklung im Industriesektor weiter genau beobachtet werden sollte. Auch die Einschätzung der Monopolkommission hinsichtlich eines grundsätzlich weiterbestehenden Forschungsbedarfs zur Klärung der Ursache ansteigender Preisaufschläge wird geteilt.

28. Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für ihre Analysen zur Unternehmenskonzentration im Rahmen des gesamten zweiten Kapitels des XXIII. Hauptgutachtens. Die Analysen zeigen in erster Linie zentrale Entwicklungen auf, die es weiter zu verfolgen gilt. Der Wettbewerbsrahmen in Deutschland ist – auch infolge seiner regelmäßigen Anpassung an aktuelle Entwicklungen – aktuell adäquat ausgestaltet, sodass sich aus den Analysen nach Ansicht der Bundesregierung keine dringenden wettbewerbsrechtlichen Handlungserfordernisse ableiten lassen.

### **III. Würdigung der kartellrechtlichen Entscheidungspraxis**

29. Die Monopolkommission würdigt in ihrem XXIII. Hauptgutachten im Kapitel zur kartellrechtlichen Entscheidungspraxis zunächst die 10. GWB-Novelle. Im Anschluss daran entwickelt sie auf Basis der deutschen und europäischen kartellrechtlichen Entscheidungspraxis im Berichtszeitraum Handlungsempfehlungen.

#### **A. Allgemeine Entwicklungen im Berichtszeitraum**

30. Zur 10. GWB-Novelle stellt die Monopolkommission heraus, dass ein Fokus für die Gesetzesnovellierung im Umgang mit den Besonderheiten der Digitalökonomie liegt. Das betrifft insbesondere die Missbrauchsaufsicht (siehe Rn. 9).

31. Im Rahmen der Würdigung der im Zuge der 10. GWB-Novelle partiell überarbeiteten Vorschriften der formellen Fusionskontrolle befasst sich die Monopolkommission unter anderem mit der Änderung der fusionskontrollrechtlichen Aufgreifschwelle. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass es durch die Erhöhung der Aufgreifschwelle nicht zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen auf regionalen Märkten kommen darf. Im Gegensatz zur Monopolkommission erachtet die Bundesregierung das durch § 39a GWB neu eingeführte Aufgreifinstrument jedoch als geeigneten Ansatzpunkt. Die Regelung ermöglicht eine gezielte Prüfung solcher Erwerbe kleiner Zielunternehmen unterhalb der Aufgreifschwelle, bei denen das Bundeskartellamt klare Hinweise auf wirtschaftlich relevante Wettbewerbsbeeinträchtigungen hat. Die Vorschrift schützt damit insbesondere kleine und mittlere Unternehmen und den von ihnen ausgehenden Wettbewerb. § 39a GWB kommt dabei nur eine ergänzende Funktion für bestimmte Wirtschaftszweige zu. In der Regel kann mit dem bestehenden System der Fusionskontrolle die überwiegende Zahl an Fällen erfasst werden.

32. Die Monopolkommission referiert die vier im Berichtszeitraum durch das Bundeskartellamt untersagten Zusammenschlussvorhaben und in diesem Zusammenhang die im Fall Miba/Zollern erteilte Ministererlaubnis. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Ministererlaubnis nur in Ausnahmefällen erteilt wird und hohe Anforderungen an die Gemeinwohlgründe gestellt werden. Diese Anforderungen sind im Fall Miba/Zollern durch die strengen Nebenbestimmungen gegeben, die den Gemeinwohlgrund „Know-how und Innovationspotential für Energiewende und Nachhaltigkeit“ erfüllen und absichern.

## **B. Spezifische Probleme der Kartellrechtsanwendung**

33. In dem Unterkapitel zu „spezifischen Problemen der Kartellrechtsanwendung“ adressiert die Monopolkommission insbesondere die Besonderheiten wettbewerbsrechtlicher Verfahren mit Bezug zu digitalen Märkten.

34. Als Beispiel nennt die Monopolkommission die Frage der Marktabgrenzung und -beherrschung auf zweiseitigen Märkten. Hintergrund für diese Betrachtung sind zwei Urteile des Bundesgerichtshofs zu sogenannten Werblockern. Darüber hinaus hebt die Monopolkommission das Missbrauchsverfahren „Google Android“, das zwischen 2015 und 2018 von der Europäischen Kommission geführt wurde, hervor. Der Fall zeige, dass Abhilfemaßnahmen, welche die Abstellung eines missbräuchlichen Verhaltens verfügen, ohne wettbewerbliche Wirkung bleiben dürften, sofern die Marktstruktur bereits geschädigt sei. Hintergrund sei, dass die Vorteile, die Google aus dem vorgeworfenen Missbrauch auf dem Markt für allgemeine Suchdienste ziehen konnte, sich nicht durch Abhilfemaßnahmen neutralisieren ließen (so am Beispiel der Plattformmärkte für Suchdienste).

35. Die von der Monopolkommission benannten und andere Verfahren waren Anlass für Debatten über die Modernisierung des Wettbewerbsrechts vor dem Hintergrund der Plattformökonomie. Zwischenzeitlich haben sich die Gesetzgeber den Herausforderungen digitaler Märkte gestellt. In Deutschland ist mittlerweile das GWB-Digitalisierungsgesetz in Kraft getreten (siehe Rn. 9) und auf europäischer Ebene befindet sich das Gesetzgebungsverfahren zum Digital Markets Act in vollem Gange (siehe Rn. 10). Beide Gesetzesinitiativen zielen insbesondere darauf ab, ein frühzeitiges Einschreiten gegenüber marktschädigendem Verhalten zu ermöglichen, um so rechtzeitig sicherstellen zu können, dass Märkte bestreitbar bleiben.

36. Der Monopolkommission ist grundsätzlich zuzustimmen, dass Vorabentscheidungsersuchen zum Europäischen Gerichtshof einen wichtigen Beitrag zur einheitlichen Rechtsanwendung leisten. Die Bundesregierung teilt aber nicht die Auffassung der Monopolkommission, dass Verwaltung und nationale Gerichte die Vorgaben des Europäischen Rechts nicht ausreichend berücksichtigen.

37. Dem Gesetzesvorschlag der Monopolkommission für einen neuen § 96 GWB, der eine Feststellungspflicht des letztinstanzlichen Gerichts im Hinblick auf die „Anwendbarkeit“ der Artikel 101, 102 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) statuieren soll, fehlt aus Sicht der Bundesregierung bereits die erforderliche Klarheit. Vor dem Hintergrund des Sinns und Zwecks der Regelung stellt sich die Frage, ob das letztinstanzliche Gericht tatsächlich lediglich die grundsätzliche Anwendbarkeit von Artikel 101, 102 AEUV (d. h. den grenzüberschreitenden Bezug) feststellen soll oder es eher um die Feststellung geht, ob eine Zuwiderhandlung gegen das europäische Recht vorliegt. Aus Sicht der Bundesregierung ist zweifelhaft und es wird auch nicht durch die Monopolkommission erläutert, inwieweit das Ziel einer einheitlichen Entwicklung des Unionsrechts durch die bloße Feststellung der Anwendbarkeit von Artikel 101, 102 AEUV im Sinne einer Feststellung des grenzüberschreitenden Bezugs erreicht werden kann. Die Pflicht zur eigenständigen Feststellung einer Zuwiderhandlung gegen Artikel 101, 102 AEUV dagegen ginge über den Prüfungsumfang des Rechtsmittelgerichts deutlich hinaus. Letztlich wäre eine solche Regelung aber auch nicht erforderlich, denn das Bundeskartellamt und die deutschen Zivilgerichte sind im Anwendungsbereich der Artikel 101, 102 AEUV schon dem Gesetz nach verpflichtet, das europäische Recht neben dem nationalen Recht anzuwenden, wenn ein Sachverhalt mit grenzüberschreitendem Bezug vorliegt. Das Bundeskartellamt oder die Zivilgerichte sind jedoch nicht verpflichtet, allein zur Prüfung der Anwendung des europäischen Rechts ergänzende Ermittlungen durchzuführen oder Feststellungen zu treffen, wenn der Fall ansonsten bereits nach nationalem Recht entscheidungsreif ist. Es spricht nichts dafür, eine entsprechende Pflicht nun ausgerechnet dem letztinstanzlich entscheidenden Gericht aufzuerlegen, zumal dieses zu eigenen Tatsachenfeststellungen als Revisionsgericht nicht in der Lage ist und daher allein zur Klärung des Eingreifens des Unionsrechts ggf. zurückverweisen müsste. Auch in diesem Punkt ist jedoch dem grundrechtlich geschützten Interesse der Parteien an einer zügigen Sachentscheidung der Vorrang einzuräumen gegenüber dem Interesse an einer Fortentwicklung des Unionsrechts. Wird eine Entscheidung dagegen (jedenfalls) auf strengeres nationales Recht gestützt, so besteht schon keine Verpflichtung, die Anwendbarkeit des Artikel 102 AEUV auszuschließen. Der Vorschlag der Monopolkommission für einen neuen § 96 GWB ist in seiner derzeitigen Form daher abzulehnen.

**38.** Auch im XXIII. Hauptgutachten setzt sich die Monopolkommission wieder mit den Wettbewerbsbedingungen im Sport auseinander. So bewertet sie – wie die Bundesregierung auch – die Entscheidung des Bundeskartellamtes, die zu Lockerungen bei den individuellen Werbemöglichkeiten von deutschen Athletinnen und Athleten bei Olympischen Spielen geführt hat, als grundsätzlich begrüßenswert. Diese Entscheidung hatte auch über die Grenzen Deutschlands hinaus positive Effekte für Athletinnen und Athleten, da sich andere Nationale Olympische Komitees (NOK) veranlasst sahen, die Beschränkungen für Werbemaßnahmen ihrer eigenen Athletinnen und Athleten zu lockern. Kritisch bewertet die Monopolkommission allerdings, dass die Entscheidung des Bundeskartellamtes nur für deutsche Athletinnen und Athleten gilt und damit zu einer Ungleichbehandlung sowie zu Fragmentierungen innerhalb der Europäischen Union führen kann. Vor diesem Hintergrund hält es die Monopolkommission für geboten, in derartigen Fällen – zumindest EU-weit – für gleiche Bedingungen zu sorgen. So könnte aus Sicht der Monopolkommission ein Tätigwerden seitens der Europäischen Kommission angezeigt sein. Diese sollte auch prüfen, ob der Erlass von Leitlinien für die Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts auf den Sportsektor in Betracht kommt. Hinsichtlich der Beschränkung der Zusagenentscheidung des Bundeskartellamtes nur auf deutsche Athletinnen und Athleten ist darauf hinzuweisen, dass das Bundeskartellamt im Rahmen des ihm zustehenden Ermessens zum einen den Ermittlungsaufwand und den hiervon zu erwartenden Nutzen und zum anderen die sich aus einer Vorfeldwirkung ergebenden Folgen für die wettbewerbliche Situation der Athleten in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei den Verhandlungen über eine Verfahrensbeendigung nach § 32b GWB berücksichtigen kann. Der Ermittlungsaufwand wäre dadurch erhöht gewesen, dass die NOKs in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union andere Vorgaben bezüglich Werbemaßnahmen machen, die Athletenförderung unterschiedlich ist und die NOKs anders organisiert sind. Dagegen war der mögliche zusätzliche Nutzen des Verfahrens im Fall einer solchen Erweiterung nach Einschätzung des Bundeskartellamtes eher gering, da die meisten Athletinnen und Athleten vor allem in ihren eigenen Ländern bekannt sind und Werbemaßnahmen, die ausschließlich auf ein anderes Land beschränkt sind, demnach nur für wenige in Betracht kommen dürften. Zudem hätte der erhöhte Ermittlungsaufwand den Abschluss des Verfahrens und damit die unmittelbar für die deutschen Athletinnen und Athleten geltenden Lockerungen verzögert.

**39.** Der Erlass von Leitlinien für die Anwendung des Kartellrechts im Sportsektor durch die Europäische Kommission dürfte hingegen wenig zielführend sein. Auch wenn Leitlinien einige Abwägungsgrundsätze darstellen können, sind sie dennoch ihrer Natur nach eher allgemein und könnten die Besonderheiten der einzelnen Verbände nicht hinreichend widerspiegeln. Insbesondere angesichts der unausgeglichene Machtverhältnisse zwischen den großen Sportverbänden auf der einen Seite und den Athleten auf der anderen Seite wäre zu erwarten, dass die auf Grundlage eines solchen Leitfadens getroffenen Regelungen hinter den Ergebnissen konkreter Verfahren zurückbleiben würden. Auch würde die Erarbeitung solcher Leitlinien zu lange dauern und für viele derzeit aktive Athletinnen und Athleten, die vor allem auf eine baldige Verbesserung ihrer Einnahmemöglichkeiten angewiesen sind, vermutlich zu spät kommen.

**40.** Das Bundeskartellamt genehmigte im Berichtszeitraum eine Kooperation der Deutschen Telekom und EWE für den gemeinsamen Ausbau von Glasfaseranschlusssnetzen in Nordwestdeutschland. Hierbei machten die beteiligten Unternehmen Zusagen, um den mit der Gründung des Gemeinschaftsunternehmens einhergehenden Wettbewerbsbeschränkungen entgegenzuwirken. Diese sind auch aus Sicht der Monopolkommission grundsätzlich zu diesem Zweck geeignet. Jedoch spricht sie sich dafür aus, dass zukünftig bei ähnlich gelagerten Fällen dahin gehende Zusagen erwirkt werden, dass solche Gebiete, die auch ohne Kooperation erschließbar sind, von der Kooperation ausgenommen werden, um den Ausbauwettbewerb zu stärken.

**41.** Aus Sicht der Bundesregierung können Kooperationen einen wichtigen Beitrag zum zügigen Ausbau mit Glasfaser-Infrastrukturen leisten, da sie die Nutzung von Synergien ermöglichen. Sie flankieren damit das politische Ziel, eine leistungsfähige, zukunftsfeste digitale Infrastruktur in Deutschland flächendeckend verfügbar zu machen. Auch das novellierte Telekommunikationsgesetz sieht Regulierungserleichterungen vor, wenn marktmächtige Unternehmen Kooperationsvereinbarungen mit Wettbewerbern schließen und gleichzeitig über Verpflichtungszusagen der Zugang für Dritte zu offenen, angemessenen, transparenten und nichtdiskriminierenden Bedingungen gewährleistet ist.

**42.** In diesem Zusammenhang stellt die Bundesregierung fest, dass in der Realität ein Parallelausbau von Glasfasernetzen in Deutschland in aller Regel unwirtschaftlich ist und daher abgesehen von besonderen Ausnahmekonstellationen auch tatsächlich nicht stattfindet. Die sehr hohen Ausbaukosten nehmen zwar bei zunehmender Besiedlungsdichte erheblich ab. Doch liegen gerade in den sehr dicht besiedelten Gebieten, die für einen Parallelausbau noch am ehesten in Betracht kämen, gigabitfähige Kabelnetze vor, die über erhebliche Leistungsreserven verfügen. Neben einem derart leistungsfähigen Kabelnetz und einer (in vielen Fällen heute noch gar nicht existierenden) ersten gigabitfähigen Glasfaseranschlusssinfrastruktur ist ein Ausbau einer weiteren, dann dritten

gigabitfähigen Anschlussinfrastruktur jedoch allenfalls noch in sehr besonderen Ausnahmekonstellationen zu erwarten. Das Oberlandesgericht Düsseldorf hat im September 2021 die Entscheidung des Bundeskartellamts aufgehoben. Die Verpflichtungszusagen führten nicht zu einer Verbesserung des Wettbewerbs. Das Bundeskartellamt hat Nichtzulassungsbeschwerde beim Bundesgerichtshof gegen die Entscheidung des Oberlandesgerichts Düsseldorf eingelegt.

43. Erneut befasst sich die Monopolkommission mit der Zentralvermarktung von Fußball-Übertragungsrechten. Nach den Übertragungsrechten für die UEFA Champions League im XXII. Hauptgutachten wendet sie sich im XXIII. Hauptgutachten der Vermarktung der Rechte an Bundesliga-Spielen zu. Hintergrund ist, dass das Bundeskartellamt das Vermarktungsmodell der Übertragungsrechte der Spielzeiten ab 2021/2022 auf Basis vorläufiger Ermittlungen gebilligt hat. Die Monopolkommission kritisiert allerdings, dass in der Entscheidung der eingeschränkte Preiswettbewerb nicht hinreichend thematisiert wird. Sie empfiehlt daher, dass die ökonomischen Auswirkungen der Zentralvermarktung insgesamt systematischer erfasst werden.

44. Die Bundesregierung sieht das Ziel des Verbots des Alleinerwerbsverbots von Übertragungsrechten von Bundesliga-Spielen darin, dass dadurch Wettbewerb gefördert wird und Anreize für Newcomer in diesem Markt geschaffen werden. Mit Blick auf den Preiswettbewerb und die Frage, ob mit möglicherweise überhöhten Preisen Wohlfahrtsverluste einhergehen, gibt die Bundesregierung folgende Aspekte zu bedenken: Bei einer kostenseitigen Betrachtung stellt sich die Frage, welche Kosten des Produkts „Bundesliga“ und dessen medialer Vermarktung insgesamt berücksichtigt werden müssten. Zudem müssen die Erlöse der Deutschen Fußball-Liga (DFL) durch die Rechtevermarktung im Zusammenhang mit der Finanzierung der Fußballklubs gesehen werden. Denn die von der DFL erzielten Erlöse werden an die Klubs der ersten Bundesliga und zweiten Bundesliga verteilt und stellen deren wichtigste Einnahmequelle dar. Nach dem DFL-Wirtschaftsreport 2020 machen die Erlöse aus der Rechtevermarktung rund ein Drittel der Gesamteinnahmen aus, gefolgt von Werbeeinnahmen mit rund 20 Prozent. Der Verbrauchernutzen aus dem Produkt Bundesliga lässt sich nicht nur an den Preisen für Abos bemessen. Er dürfte daneben von vielfältigen Faktoren abhängen, unter anderem von der Qualität der Fußballspiele – die auch von finanzierungsbedürftigen Spielertransfers abhängt – und ggf. auch von der Frage, welche Rolle Investoren als Geldgeber für Fußballklubs spielen.

45. Weiterhin setzt sich die Monopolkommission mit dem Thema „Bestpreis-Klauseln“ auseinander (Fall von Booking.com). In diesem Fall hat der Bundesgerichtshof mittlerweile die Entscheidung des Bundeskartellamtes, dass sogenannte „enge Bestpreisklauseln“ kartellrechtswidrig sind, bestätigt und damit die Entscheidung des Oberlandesgerichts Düsseldorf aufgehoben. So beschränken aus Sicht des Bundesgerichtshofs enge Bestpreisklauseln den Wettbewerb beim Anbieten von Hotelzimmern. Es ist davon auszugehen, dass sich das Urteil des Bundesgerichtshofs auch auf andere Bereiche auswirkt. Es zeigt zudem, dass die Instrumente des Wettbewerbsrechts auch in diesem Bereich wirken und ein generelles Verbot – was von der Monopolkommission abgelehnt wird – nicht erforderlich ist. Die Bundesregierung stellt darüber hinaus fest, dass auch ohne enge Bestpreisklauseln ein dauerhafter und wirtschaftlich erfolgreicher Betrieb des Hotelportals mit Investitionen zur Förderung des Angebots möglich ist. In diesem Zusammenhang dankt sie dem Bundeskartellamt, das hierzu in dem Verfahren Nachermittlungen durchgeführt und dabei auch festgestellt hat, dass das Trittbrettfahrerverhalten in diesem Bereich nur eine marginale Bedeutung hat.

46. Schließlich befasst sich die Monopolkommission mit dem behördlichen Instrument der Zusagenentscheidung, um Kartell- und Missbrauchsverfahren frühzeitig im Konsens mit den Beteiligten zu beenden. Vor dem Hintergrund einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs von Juni 2018 (gemeinsame Rundholzvermarktung in Baden-Württemberg) schlägt die Monopolkommission vor, die Wiederaufnahmegründe in § 32b Absatz 2 GWB um einen Widerrufsvorbehalt zu ergänzen. In der Vorschrift sollte zum Ausdruck kommen, dass ein Widerruf nur insoweit in Betracht kommt, als die mit den Verpflichtungszusagen bezweckten, aber letztlich nicht erreichten Wirkungen bereits im Einzelnen in der Zusagenentscheidung genannt sind.

### C. Datengestützte Analysen im Berichtszeitraum

47. Die Bundesregierung begrüßt und stützt die Einschätzung der Monopolkommission zur wichtigen Rolle datengestützter Analysen in der Fallpraxis des Bundeskartellamtes. Evidenzbasierte quantitative Erkenntnisse können zusätzliche Hinweise auf wettbewerbliche Zusammenhänge liefern, die bei einer rein qualitativen Betrachtung nicht erkennbar wären. Natürlich setzt der Einsatz aufwendigerer quantitativer Methoden aber voraus, dass insbesondere geeignete Daten und ausreichende Kapazität für die Analyse zur Verfügung stehen. Die im Rahmen der 10. GWB-Novelle beschlossene Verlängerung der Frist für die Durchführung von Hauptprüfverfahren von bisher vier auf fünf Monate erfolgte gerade auch vor dem Hintergrund gestiegener Analyseanforderungen und in der Praxis deshalb bereits regelmäßig verlängerter Fristen.

#### IV. Chinas Staatskapitalismus: Herausforderung für die europäische Marktwirtschaft

48. Die Bedeutung der Volksrepublik China für die Weltwirtschaft ist in den vergangenen Jahren weiter gestiegen. So ist der Anteil am weltweiten Warenexport Chinas seit dem Beitritt des Landes zur Welthandelsorganisation (*World Trade Organization*, WTO) bis 2018 von 7 auf 17 Prozent gestiegen (zum Vergleich: der Anteil der Europäischen Union am weltweiten Warenexport im gleichen Zeitraum ist von 18 auf 15 Prozent gefallen). Durch den Aufstieg Chinas, unter anderem in Kombination mit seinen wettbewerbsverzerrenden Wirtschaftspraktiken ist es zu Importkonkurrenz und Änderungen der Wirtschaftsstruktur in vielen Ländern als Folge gekommen. Gleichzeitig ist China nach den USA der zweitgrößte Handelspartner der EU und auch von Deutschland. Für China ist die Europäische Union nach ASEAN<sup>2</sup> der zweitgrößte Handelspartner. Allerdings gibt es Unterschiede zwischen dem Waren- und Dienstleistungshandel. Das Warenhandelsvolumen mit China ist deutlich größer als das Dienstleistungshandelsvolumen. Beim Handel mit Waren liegt ferner ein Überschuss zugunsten Chinas vor, während beim Handel mit Dienstleistungen die Europäische Union einen Überschuss erzielt.

49. Das Wirtschaftsmodell Chinas kann als „hybrides Modell“ bezeichnet werden, weil es markt- und planwirtschaftliche Elemente bei insgesamt umfassenden staatlichen Steuerungs-, Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten auf das Wirtschaftsgeschehen miteinander verknüpft. Wie auch die Monopolkommission treffend in ihrem XXIII. Hauptgutachten ausführt, kommt der zentralstaatlichen Wirtschaftsplanung und -steuerung durch den Staat bzw. die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) eine bedeutende Rolle zu. Dies zeigt sich unter anderem an der starken Rolle der Fünf-Jahres-Pläne, der Strategie „Made in China 2025“ sowie an der „Belt and Road-Initiative“ („Neue Seidenstraße“). Staatliche Institutionen und die Partei haben umfassende Eingriffsrechte in das Wirtschaftsgeschehen. Dabei sind die Staatsunternehmen (*state-owned enterprises*, SOE) ein wichtiges Instrument der chinesischen Führung, um die Wirtschaft zu kontrollieren. Ihr Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt wird auf ein Drittel bis zur Hälfte geschätzt. Die Bedeutung der SOEs hat seit dem Amtsantritt von Chinas Staatspräsident Xi wieder zugenommen. Der chinesische Staat übt zudem auch starken Einfluss auf private Unternehmen aus und es gibt zahlreiche Restriktionen für ausländische Unternehmen auf dem chinesischen Markt.

50. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass durch das chinesische Wirtschaftsmodell für die Europäische Union Herausforderungen unter wettbewerblichen Gesichtspunkten entstehen. Durch die chinesische Wirtschafts- und Industriepolitik entstehen Wettbewerbsverzerrungen zulasten europäischer Unternehmen auf dem chinesischen Markt, auf dem europäischen Binnenmarkt und auf Drittmärkten. Wie auch die Monopolkommission in ihrem XXIII. Hauptgutachten herausstellt, spielen hierbei Subventionen eine besondere Bedeutung, von denen sowohl staatliche als auch private Unternehmen profitieren. Diese können zu Wettbewerbsvorteilen für chinesische Unternehmen gegenüber nicht subventionierten Unternehmen führen.

51. Um den Wettbewerbsnachteilen von europäischen Unternehmen zu begegnen, werden Anpassungen im Außenwirtschafts- und Wettbewerbsrecht diskutiert, mit denen sich die Monopolkommission in ihrem XXIII. Hauptgutachten eingehend auseinandersetzt. Die Monopolkommission weist darauf hin, dass das Antidumpinginstrument schon teilweise auf die Besonderheiten des chinesischen Wirtschaftsmodells ausgerichtet ist. Insgesamt sieht sie keinen Handlungsbedarf im Bereich des Antidumpingrechts mit Blick auf den Umgang mit China. Sie spricht sich allerdings dafür aus, dass der Schutz des Wettbewerbs bei der Anwendung des Antidumpingrechts in Zukunft stärker ins Gewicht fallen sollte, damit die positiven Effekte für Verbraucherinnen und Verbraucher durch einen Preiswettbewerb erhalten werden. Auch beim Antisubventionsrecht sieht die Monopolkommission einen eher industriepolitischen Schwerpunkt mit der Folge, dass den positiven Wirkungen von Subventionen in Form von niedrigeren Importpreisen weniger Bedeutung beigemessen wird. Im Rahmen der Prüfung des sogenannten Unionsinteresses berücksichtigt die Europäische Kommission die Belange der betroffenen europäischen Wirtschaftszweige. Dabei geht es auch um die Interessen der Verwenderindustrie und privater Endverbraucher der von den Antidumpingmaßnahmen betroffenen Produkte. Handelsverzerrende Auswirkungen auf dem europäischen Binnenmarkt durch die Antidumpingmaßnahmen sollen verhindert werden. Wie die Monopolkommission selbst erwähnt, berücksichtigt die Europäische Kommission bei ihrer Prüfung auch wettbewerbliche Bedenken, wenn diese von den betroffenen Marktteilnehmern vorgebracht werden. Schlussendlich bleiben Antidumpingmaßnahmen aber ein handelspolitisches Schutzinstrument und es geht zunächst um den Schutz des geschädigten Wirtschaftszweigs in der Europäischen Union. Eine Anpassung des Textes der Antidumping Grundverordnung bedarf es aus Sicht der Bundesregierung an dieser Stelle daher nicht.

52. In ihrem Gutachten erörtert die Monopolkommission im Weiteren, inwieweit die Wettbewerbsregeln der Europäischen Union (insbesondere Artikel 101 und 102 AEUV) auf das Verhalten von Unternehmen aus Drittstaaten anwendbar sind. Im Ergebnis stellt sie dar, dass bei der Beurteilung der Marktstellung von Unternehmen

<sup>2</sup> Vereinigung südostasiatischer Länder (Association of Southeast Asian Nations)

(in der Missbrauchs- und Fusionskontrolle) zwar auch berücksichtigt werden kann, dass sich ein Drittstaat hinter dem Unternehmen verbirgt. Dennoch setzt das geltende Recht der Berücksichtigung der Gegebenheiten im Drittstaat bei der Beurteilung, ob ein unternehmerisches Verhalten gegen das Missbrauchs- oder Kartellverbot verstößt, enge Grenzen.

**53.** Die Aktivitäten von Unternehmen, die durch den chinesischen Staat kontrolliert oder durch ihn finanziert werden, können auch die Marktstrukturen im europäischen Binnenmarkt beeinflussen. So unterliegt die drittstaatliche Subventionierung eines Unternehmenserwerbs bisher keiner beihilferechtlichen Überprüfung. Als mögliches Instrument, um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wird die Investitionskontrolle diskutiert. Die Monopolkommission weist darauf hin, dass die Investitionskontrolle primär auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgerichtet ist und darauf auch beschränkt bleiben sollte. Demnach sei ein industriepolitischer Einsatz zu vermeiden. Diese Einschätzung teilt die Bundesregierung. Aus Sicht der Bundesregierung soll die Investitionskontrolle das Prinzip der offenen Volkswirtschaft nicht infrage stellen. Sie wird daher eingesetzt, um die öffentliche Ordnung oder Sicherheit bzw. wesentliche Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland bei Erwerben inländischer Unternehmen durch unionsfremde bzw. ausländische Erwerber zu gewährleisten. Die Investitionskontrolle darf nicht zu rein industriepolitischen Zwecken eingesetzt werden. Industrielle Forschung und Entwicklung sowie Produktion können dort geschützt werden, wo diese zur Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit sicherheitskritischen Gütern erforderlich sind oder wo ein Abfluss von Produktion oder Technologie deutsche Sicherheitsinteressen gefährdet. Eine solche Gefährdung ist im Einzelfall von der Bundesregierung zu belegen. Die Europäische Kommission berücksichtigt in der EU-Screening-Verordnung (VO EU 2019/452) ausdrücklich „Schlüsseltechnologien“. Mit dem Hinweis auf die „Schlüsseltechnologien“ steht fest, dass industriepolitische Erwägungen in der Investitionskontrolle eine Rolle spielen können, wo sie sich mit sicherheitspolitischen Erwägungen decken. Wirtschaftliche Abhängigkeit in bestimmten Sektoren oder im Bereich bestimmter Technologien kann auch die politische Integrität der europäischen Gemeinschaft gefährden. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sollen hierbei die Prüfbefugnisse vollumfänglich ausnutzen, um Risiken infolge bestimmter strategisch motivierter Übernahmen zu minimieren. Ein Ausverkauf von Teilbereichen der europäischen Industrie kann als Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung angesehen werden. Der Schutz von technologischer Souveränität ist dabei ein wichtiges Ziel der Bundesregierung.

**54.** Die Monopolkommission befasst sich auch mit dem Sonderthema der Berücksichtigung drittstaatlicher Kontrolle bzw. Finanzierung bei mitgliedstaatlichen Beschaffungsvorgängen. Sie erläutert, dass die bestehenden Regelungen in diesem Bereich dem doppelten Ziel, Verzerrungen auf den europäischen Beschaffungsmärkten zu vermeiden und einen Beitrag zur Wahrung der Gegenseitigkeit beim Zugang zu ausländischen Beschaffungsmärkten zu leisten, dienen. Allerdings könne dem Umstand, dass ein Bieter staatlicher Kontrolle bzw. Finanzierung unterliegt und seine Gebote deshalb möglicherweise nach anderen als marktwirtschaftlichen Kriterien abgibt, im bestehenden Rechtsrahmen nicht einheitlich Rechnung getragen werden. Es gebe vielmehr eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen, wodurch eine unübersichtliche Gemengelage entstehe. Daher ist es aus Sicht der Monopolkommission fraglich, ob so ein wirksamer Schutz der Chancengleichheit bei staatlich verursachten Wettbewerbsverzerrungen tatsächlich gewährleistet werden kann.

**55.** Im Ergebnis ihrer Analyse stellt die Monopolkommission fest, dass der Schutz europäischer Unternehmen vor Wettbewerbsnachteilen nach den bestehenden Regeln lückenhaft ist. Dies sei insbesondere der Fall, wenn Drittstaaten Subventionen leisten, durch welche Unternehmen bei ihrer Tätigkeit in der Europäischen Union einen Wettbewerbsvorteil gegenüber nicht drittstaatlich subventionierten Unternehmen haben und in der Folge Marktanteile zulasten dieser Wettbewerber gewinnen können. Durch den bestehenden Rechtsrahmen nicht abgedeckte Wettbewerbsnachteile für europäische Unternehmen seien zum Beispiel dann anzunehmen, wenn drittstaatlich subventionierte Unternehmen zur Umgehung von Antidumping- oder Ausgleichszöllen ihre Produktion in die Europäische Union verlagern und die Produkte hier vertreiben. Dies gilt ebenso, wenn sie subventionierte Dienstleistungen erbringen, da Dienstleistungen im Gegensatz zu Waren über das außenwirtschaftliche Instrumentarium nicht erfasst seien. Einen weiteren Wettbewerbsnachteil erkennt die Monopolkommission, wenn drittstaatlich subventionierte Unternehmen aufgrund der Subvention bei Unternehmenserwerbs- oder Beschaffungsvorgängen bessere Angebote als ihre nicht subventionierten Mitbewerber abgeben können. Sie weist darauf hin, dass die Europäische Union auch von den Subventionen profitieren kann, die durch den chinesischen Steuerzahler finanziert werden und die unter Umständen zu niedrigeren Preisen für Konsumgüter führen. Dennoch würde dadurch das durch die europäischen Verträge geprägte Wettbewerbsverständnis von Chancengleichheit der Unternehmen im Binnenmarkt verletzt. Die für diesen Zweck geschaffene Beihilfekontrolle gemäß Artikel 107 ff. AEUV sei auf die drittstaatlichen Unterstützungsmaßnahmen nicht anwendbar. Auf Basis dieser Erkenntnisse stellt die Monopolkommission regulatorische Lücken fest.

56. Die Monopolkommission befürwortet vor diesem Hintergrund die Einführung eines Drittlandbeihilfeinstruments, mit dem drittstaatliche Subventionen und mitgliedstaatliche Beihilfen weitgehend gleichgestellt würden. Im Gegensatz zur Europäischen Kommission spricht sich die Monopolkommission für ein einheitliches Instrument (ohne Aufgliederung in mehrere Teilinstrumente) aus.

57. Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für die ausführliche Untersuchung und den hilfreichen Vorschlag. Sie teilt die Einschätzung, dass der geltende Rechtsrahmen der Europäischen Union Lücken im Umgang mit Wettbewerbsverzerrungen aufweist, die durch drittstaatliche Subventionen im europäischen Binnenmarkt verursacht werden können. Auch die Europäische Kommission hat den Regelungsbedarf erkannt. Sie hat – nahezu zeitgleich zur Veröffentlichung des XXIII. Hauptgutachtens der Monopolkommission – im Sommer 2020 das Weißbuch über die Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten veröffentlicht. Die Bundesregierung hat zu diesem Weißbuch im November 2020 Stellung genommen und die Initiative der Europäischen Kommission im Grundsatz begrüßt, wobei sie auch die Erkenntnisse aus dem XXIII. Hauptgutachten der Monopolkommission berücksichtigt hat. Im Mai 2021 hat die Europäische Kommission auf der Basis der Konsultationen zum Weißbuch den Vorschlag für eine Verordnung zu wettbewerbsverzerrenden Subventionen aus Drittstaaten im Binnenmarkt veröffentlicht, so dass die Diskussion in diesem Thema in der Zwischenzeit bereits deutlich fortgeschritten ist. Im Bereich der öffentlichen Beschaffung verstehen sich die vorgeschlagenen Regelungen als Ergänzung zu dem Legislativvorschlag für ein Internationales Beschaffungsinstrument (*International Procurement Instrument*, IPI), auf das die Monopolkommission unter dem Aspekt der Marktöffnung ebenfalls hinweist. Auch hier sind die Beratungen auf europäischer Ebene mit der Einigung im Rat auf einen Kompromisstext am 2. Juni 2021 weit fortgeschritten.

58. Weiterhin schlägt die Monopolkommission Anpassungen der Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse vor. In den Fällen, wo sich Unternehmen zusammenschließen, die einem potenziellen Wettbewerb von drittstaatlichen Unternehmen ausgesetzt sein können, sollte stärker berücksichtigt werden, dass der Markteintritt solcher Unternehmen von politisch-strategischen und nicht nur von wirtschaftlichen Erwägungen abhängen kann. Die Bundesregierung teilt diese Auffassung. Ein fairer und unverfälschter Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt ist für das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie von zentraler Bedeutung. Für außereuropäische Unternehmen müssen vergleichbare Regeln gelten wie für Unternehmen aus der Europäischen Union. Auch aus Sicht der Bundesregierung sollten daher die Kommissionsleitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse mit Blick auf die Berücksichtigung potenziellen Wettbewerbs angepasst werden. Zugleich begrüßt die Bundesregierung die auf europäischer Ebene eingeleitete Reform der Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes.

59. Schließlich diskutiert die Monopolkommission neben dem Schutz des Wettbewerbs im europäischen Binnenmarkt (Defensivinstrumente) auch Maßnahmen zum Schutz von europäischen Unternehmen im Fall drittstaatlich verursachter Wettbewerbsverzerrungen und zur Durchsetzung europäischer Wettbewerbsprinzipien im Verhältnis zu Drittstaaten (Offensivinstrumente). Sie bewertet sogenannte „Abwehrfusionen“ zum Schutz gegen drittstaatlich subventionierte Unternehmen kritisch, weil sie ähnliche wettbewerbliche Probleme aufwerfen können wie Abwehr- oder Exportkartelle sowie Defensivbeihilfen (Einsatz von sogenannten *matching clauses*). Diese Auffassung teilt die Bundesregierung. Mit Blick auf die Fusionskontrolle besteht aus Sicht der Bundesregierung keine Notwendigkeit einer Änderung der bewährten Prinzipien der Fusionskontrollverordnung. Gerade im Hinblick auf mögliche neuartige Gefährdungen des Wettbewerbs im Bereich der Digitalwirtschaft ist aus Sicht der Bundesregierung indes eine verschärfte Fusionskontrolle bei Aufkäufen innovativer Unternehmen und insofern eine Änderung der Fusionskontrollverordnung angezeigt.

60. Eine Maßnahme der Europäischen Union, um dem chinesischen Projekt „Neue Seidenstraße“ (*Belt and Road Initiative*) zu begegnen, ist die EU-Asien-Konnektivitätsstrategie, die die bisherigen Ansätze der Europäischen Union zur Förderung von Konnektivität insbesondere in den Bereichen Transport, Energie und Digitales konzeptionell bündelt und bestehende Instrumente (Freihandelsabkommen, Standardisierung, Finanzierung) zusammenführt. Aus Sicht der Monopolkommission sollte die Europäische Union darauf achten, sich im Rahmen der EU-Konnektivitätsstrategie auf die Verfolgung gemeinsamer Interessen mit den betreffenden Drittstaaten zu konzentrieren. Die Verfolgung des einseitigen Interesses an einer Förderung europäischer Unternehmen könne die Entwicklung der Märkte in den betreffenden Drittstaaten und damit auch die Heranführung an den europäischen Binnenmarkt behindern. Die Bundesregierung teilt diese Sicht der Monopolkommission. Sie unterstützt die europäische Strategie, die bei Förderung globaler Konnektivität einen partnerschaftlichen Ansatz vorsieht, ausdrücklich und geht davon aus, dass dieser Ansatz auch im Rahmen der seitens Kommissionspräsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Europäischen Union im September 2021 angekündigten neuen globalen EU-Konnektivitätsstrategie *Global Gateway* gelten wird.

**61.** Das EU-China Investitionsabkommen, auf welches sich die Europäische Union und China am 30. Dezember 2020 politisch geeinigt haben, kann einen wichtigen Beitrag zu mehr Reziprozität beim Marktzugang und zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen leisten. Als atypisches Handelsabkommen mit begrenztem Anwendungsbereich werden subventionsrelevante Fragestellungen allerdings nur am Rande behandelt. Vereinbart worden ist unter anderem – aufbauend auf bereits bestehenden WTO-rechtlichen Verpflichtungen - eine Verbesserung der Transparenz mit Blick auf die Subventionsgewährung im Dienstleistungsbereich.



