

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

#### **auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/847 –**

#### **Verhandlungen zum Digital Markets Act und zur Gestaltung einer digitalen Sozialen Marktwirtschaft**

##### Vorbemerkung der Fragesteller

Im Januar 2021 hat der Deutsche Bundestag als eines der ersten Parlamente der Welt Wettbewerbsregeln für die Plattformökonomie verabschiedet. Mit der Zehnten Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ist der Gesetzgeber Monopolisierungstendenzen in digitalen Märkten, die vor allem durch Netzwerkeffekte ausgelöst werden, entgegengetreten. Die Regeln der Sozialen Marktwirtschaft erhielten somit eine Anpassung an das digitale Zeitalter. Zudem hat der Ausschuss für Wirtschaft und Energie parallel mit der Zehnten GWB-Novelle einen Entschließungsantrag (Ausschussdrucksache 19(9)905) verabschiedet, in dem der Bundesregierung Prüfungsaufträge erteilt werden und Positionierungen für die Verhandlung des Digital Markets Act (DMA) vorgebracht werden.

Auch die Europäische Kommission ist gewillt, gegen die Allokation wirtschaftlicher Macht bei digitalen Plattformdiensten vorzugehen und hat im Dezember 2020 einen Entwurf für einen sogenannten Digital Markets Act vorgelegt. Der Europäische Rat und das Europäische Parlament haben Ende des Jahres 2021 ihre endgültigen Stellungnahmen dazu verabschiedet. Derzeit läuft das politische Trilogieverfahren zwischen den Institutionen der Europäischen Union.

Im Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP ist zu dem Themenkomplex Folgendes festgehalten: „Wir unterstützen ein Level Playing Field im Wettbewerb und setzen uns für ambitionierte Regelungen des Digital Markets Act (DMA) ein, die nicht hinter bestehende nationale Regeln zurückfallen dürfen. Dazu gehören auch europäisch einheitliche Interoperabilitätsverpflichtungen und Regelungen zur Fusionskontrolle. Das Bundeskartellamt stärken wir im Umgang mit Plattformen.“ Es ist davon auszugehen, dass die Bundesregierung ihr künftiges Handeln an diesen Sätzen ausrichten wird, um die europäischen Regeln für eine digitale Soziale Marktwirtschaft zu gestalten.

1. Wie bewertet die Bundesregierung die im derzeitigen europäischen Gesetzgebungsprozess zur Debatte stehenden Entwürfe und Stellungnahmen der EU-Institutionen zum DMA?

Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass einzelne Aspekte in derzeit diskutierten Verordnungsentwürfen und Ordnungsstellungen hinter die nationalen Regelungen im GWB zurückfallen?

Falls ja, welche Regelungsentwürfe fallen hinter die nationalen Regelungen zurück?

Falls nein, welche Argumente veranlassen die Bundesregierung zu dieser Ansicht?

Aus Sicht der Bundesregierung sehen die Positionen des Rates und des Europäischen Parlaments wichtige Verbesserungen an dem ursprünglichen Kommissionsentwurf für eine Gesetz über digitale Märkte (DMA) vor. Die Position des Europäischen Parlaments sieht zudem neue, ambitionierte Vorschläge vor, die in Teilen auf der Linie der Bundesregierung liegen. Da DMA und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) unterschiedliche Regelungsansätze enthalten, ist ein abschließender Abgleich der Regelungsentwürfe nicht möglich.

2. Welche Ziele verfolgt die Bundesregierung in den derzeitigen Trilogverhandlungen zum DMA (bitte möglichst eine tabellarische Übersicht zu den Änderungswünschen zu einzelnen Artikeln und Erwägungsgründen anfügen), und mit welcher Strategie will die Bundesregierung diese Ziele erreichen?

Welche Rolle spielt dabei für die jetzige Bundesregierung der in der vergangenen Legislatur erarbeitete Bericht der Wettbewerbskommission 4.0?

Die inter-institutionellen Verhandlungen (sogenannte Trilogverhandlungen) werden aktuell zwischen der französischen Ratspräsidentschaft, dem Europäischen Parlament und der EU-Kommission geführt. Die Bundesregierung setzt sich in den Ratsverhandlungen, so wie seit Beginn der Verhandlungen, für einen ambitionierten DMA und seine effektive Durchsetzung ein. Zu den wichtigsten Prioritäten hat die Bundesregierung gemeinsam mit Frankreich und den Niederlanden verschiedene Positionspapiere veröffentlicht. Diese sind auf der Internetseite des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) abrufbar.

Die wertvolle Arbeit der Wettbewerbskommission 4.0 hat die Debatte zur Weiterentwicklung des Wettbewerbsrechts befruchtet und bildet weiterhin eine wichtige Erkenntnisgrundlage für die Positionierung der Bundesregierung.

3. Welchen Einfluss hat laut Meinung der Bundesregierung die Zehnte GWB-Novelle auf den Vorschlag zum Digital Markets Act und seine Ausgestaltung?

Die Bundesregierung hat bereits seit 2019 dafür geworben, die übermäßige Marktmacht großer Technologieunternehmen durch konkrete Verhaltensregeln für Gatekeeper-Plattformen zu bekämpfen und die EU-Kommission, gemeinsam mit den Wirtschaftsministern des sogenannten Weimarer Dreiecks (mit Frankreich und Polen), zum Handeln aufgefordert. Mit dem GWB-Digitalisierungsgesetz hat die Bundesregierung eine Vorreiterrolle eingenommen und einen wichtigen Impuls für den Vorschlag der EU-Kommission für den DMA gesetzt.

- a) Wann ist nach Ansicht der Bundesregierung der geeignetste Zeitpunkt, um eine Studie gemäß dem in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnten Entschließungsantrag zur Auswirkung der Zehnten GWB-Novelle auf die Digitalwirtschaft in Auftrag zu geben?

Plant die Bundesregierung dies im Laufe der 20. Legislaturperiode?

Die Bundesregierung hat wegen der hohen Dynamik der digitalen Märkte bereits im zweiten Halbjahr 2021 ein Forschungsgutachten zu den wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Zugang zu Daten in Deutschland und der EU in Auftrag gegeben, das die Auswirkungen des GWB-Digitalisierungsgesetzes auf die Digitalwirtschaft in dem besonders relevanten Punkt des Zugangs zu Daten untersucht. Dabei werden auch die diesbezüglich relevanten Regelungsvorhaben auf EU-Ebene mituntersucht. Ergebnisse der Studie werden im Sommer 2022 vorliegen.

4. Welche rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Argumente sind der Bundesregierung bekannt, die für die geplante Vorgehensweise des DMA sprechen, die Verbots- und Gebotsnormen für Gatekeeper vornehmlich an vergangenen wettbewerbspolitischen Fällen auszurichten, und welche Argumente sprechen aus Sicht der Bundesregierung für die Art und Weise der Formulierung des § 19a GWB, der die Verbotsnormen für Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung in deutlich übergreifender formulierten Rechtsnormen fasst?

Welches der Regulierungsregime hält die Bundesregierung für besser geeignet, um auf den künftigen technologischen Fortschritt angemessen zu reagieren (bitte die Aussage begründen)?

Nach Kenntnis der Bundesregierung richtet sich der DMA nicht allein vornehmlich nach vergangenen wettbewerbspolitischen Fällen aus, sondern adressiert auch in gewissem Umfang sonstige unfaire Verhaltensweisen. DMA und § 19a GWB unterscheiden sich im grundsätzlichen Regelungsansatz, insbesondere ist § 19a GWB fest im Wettbewerbsrecht verankert. Die Vor- und Nachteile dieser unterschiedlichen Regelungsansätze und ihre jeweilige Eignung, auf künftige technologische Fortschritte angemessen reagieren zu können, sind aktuell mangels praktischer Erfahrungen nur schwer abschätzbar. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass DMA und Wettbewerbsrecht sich grundsätzlich komplementär ergänzen.

5. Für welche Unternehmen sollte nach Auffassung der Bundesregierung der DMA gelten?
  - a) Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus der Forderung der Monopolkommission, nur solche Unternehmen als Gatekeeper zu definieren, die mindestens zwei Plattformservices mit entsprechenden Nutzer- und Umsatzzahlen anbieten oder eine Doppelrolle einnehmen, z. B. als Plattformanbieter und Produkthanbieter („Ökosystem-Kriterium“)?
  - b) Wie positioniert sich die Bundesregierung zu der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum DMA hinsichtlich der darin enthaltenen Grenzwerte (8 Mrd. Euro Jahresumsatz, 80 Mrd. Euro Marktkapitalisierung) für mögliche Normadressaten?

Die Fragen 5 bis 5b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat sich in den bisherigen Verhandlungen für einen fokussierten Adressatenkreis ausgesprochen. Die Forderung der Monopolkommission nach einem Ökosystem-Kriterium war im Rahmen der Verhandlungen

nicht durchsetzbar. Der Ökosystem-Gedanke findet jedoch im Rahmen der qualitativen Bewertung nach Artikel 3 Absatz 6 DMA Berücksichtigung.

6. Wie will die Bundesregierung das strategische Aufkaufen von (potenziellen) Wettbewerbern durch Gatekeeper („Killer-Akquisition“) und die damit einhergehenden Behinderungen für Innovation und Wettbewerb verhindern?
  - a) Ist der Bundesregierung das Phänomen der Killer-Akquisitionen bekannt, wie definiert die Bundesregierung den Begriff, und wie grenzt sie ihn von legitimen Unternehmenskäufen ab?
  - b) Wie viele Killer-Akquisitionen fanden in Deutschland und auf dem europäischen Binnenmarkt nach Wissen der Bundesregierung in den letzten zehn Jahren statt (bitte nach Jahren inklusive Angabe der Unternehmensnamen aufschlüsseln)?

Die Fragen 6 bis 6b werden gemeinsam beantwortet.

Der Begriff der „Killer Acquisitions“ ist nicht abschließend definiert. Nach gängiger Betrachtung erfasst der Begriff den systematischen Aufkauf innovativer heranwachsender Wettbewerber, um diesen bzw. die Technologie vom Markt zu nehmen. Darüber hinaus kann auch die Technologie das primäre Ziel der Übernahme sein. Eine Umschreibung findet sich im Furman-Report (2019) und bei der OECD (2020), „Start-ups, Killer Acquisitions and Merger Control“. Da es keine abschließende Definition von Killer Acquisitions gibt, ist eine Auflistung entsprechender Fälle nicht möglich. Überblicke über Zusammenschlussvorhaben, die im weitesten Sinne dem Bereich der Digitalfusionen oder der Akquisition von High-Tech-Start-ups zugeordnet werden können, finden sich in verschiedenen wissenschaftlichen Publikationen, so z. B. im bereits genannten Furman-Report sowie dem Bericht der OECD. Inwieweit diese Aufstellungen einen Anspruch auf Vollständigkeit erheben können, kann von Seiten der Bundesregierung nicht beurteilt werden. Es handelt sich bei den aufgelisteten Transaktionen nicht zwingend um Fälle, die in Deutschland oder der Europäischen Union fusionskontrollpflichtig sind.

Erwerbe junger Unternehmen mit einem durch den aktuellen Umsatz nicht angemessen repräsentierten Wettbewerbspotential können seit 2017 bei einem hinreichenden Transaktionswert und hinreichender Inlandstätigkeit auf der Basis der Transaktionswert-Schwelle durch das Bundeskartellamt geprüft werden. Eine detaillierte Analyse dieser Regelung hat die Bundesregierung im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Evaluierung der Einführung des § 35 Absatz 1a GWB vorgelegt (Bundestagsdrucksache 19/26136). Die Bundesregierung setzt sich auch auf EU-Ebene für eine Verschärfung der Fusionskontrolle gegenüber „Killer Acquisitions“ durch Anpassung der Aufgreifschwelle, des Prüfmaßstabs und der Beweisanforderungen in der Fusionskontrollverordnung ein. Für den DMA hat die Bundesregierung in die Verhandlungen Vorschläge zur Schaffung einer Aufgreifschwelle und eine Änderung des materiellen Untersagungskriteriums (sogenannter SIEC-Test) für digitale Gatekeeper im DMA als Ergänzung der existierenden Aufgreifschwelle und Prüfungsmaßstäbe in der Fusionskontrollverordnung eingebracht.

- c) Wie bewertet die Bundesregierung die Regelungen im DMA-Vorschlag der EU-Kommission zu Unternehmensaufkäufen?
- d) Wie positioniert sich die Bundesregierung zu den Regelungen in der Stellungnahme des EU-Parlaments zu Unternehmensaufkäufen?

- e) Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass Gatekeepern nur das Aufkaufen von bestimmten Unternehmen (z. B. der jeweiligen Branche) oder jegliche Unternehmensübernahme verboten werden sollte (bitte den Standpunkt begründen)?
- f) Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung im Zuge des Gesetzgebungsprozesses des DMA bisher ergriffen, und welche wird sie künftig ergreifen, um Killer-Akquisitionen zu untersagen?

Die Fragen 6c bis 6f werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung begrüßt, dass nach dem Vorschlag der EU-Kommission Informationspflichten bei Aufkäufen innovativer Unternehmen durch Gatekeeper vorgesehen sowie bei systematischen Verstößen strukturelle Abhilfemaßnahmen möglich sind. Zugleich hält die Bundesregierung an ihrer bisherigen Forderung einer Erweiterung und Verschärfung des EU-Fusionskontrollregimes zur Unterbindung innovationshemmender strategischer Aufkäufe potenzieller Wettbewerber fest und setzt sich für entsprechende Regelungen auf EU-Ebene ein. Die Bundesregierung begrüßt daher die Stoßrichtung der Position des Europäischen Parlaments strengerer Vorgaben für Unternehmensaufkäufe, erachtet jedoch eine erweiterte und verschärfte Fusionskontrolle gegenüber einem absoluten Akquisitionsverbot für vorzugswürdig. Entsprechende Vorschläge verschärfter fusionskontrollrechtlicher Regelungen im DMA hat die Bundesregierung in die Verhandlungen mehrfach eingebracht – zuletzt anknüpfend an die Position des Europäischen Parlaments eine Lösungsoption auf Rechtsfolgenebene, die sich aus Verhältnismäßigkeitserwägungen auf die für den DMA relevanten Bereiche fokussiert.

- g) Aus welchem Grund hat die Bundesregierung das Gutachten „Article 114 TFEU as a Legal Basis for Strengthened Control of Acquisitions by Digital Gatekeepers“ der Rechtsprofessoren Franck, Monti und de Stree beauftragt?

Welche zuvor nicht bekannten Erkenntnisse erlangte die Bundesregierung durch das Gutachten?

Mit dem Gutachten wurden die aus der Wahl der Rechtsgrundlage des Artikels 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) folgenden Implikationen für mögliche Änderungsvorschläge zur Verschärfung der Fusionskontrolle für sogenannte Gatekeeper am Vorschlag für den DMA ermittelt. Dies half der Bundesregierung bei der Entwicklung etwaiger Änderungsvorschläge.

- h) Wie viel Geld hat die Bundesregierung für das oben genannte Rechtsgutachten bezahlt?

Für das Rechtsgutachten wurden den Auftragnehmern 20.000 Euro bezahlt.

- i) Welchen Akteuren der EU-Ebene wurde das Gutachten zu welchem Zeitpunkt aktiv zugänglich gemacht (bitte tabellarisch inklusive Datum auflisten)?

Das Gutachten wurde durch die Gutachter am 1. Oktober 2021 in Brüssel dem Ratssekretariat, dem Juristischen Dienst des Europäischen Rates und den Mitgliedstaaten vorgestellt. Es wurde zudem auf der Internetseite des BMWK veröffentlicht und damit auch der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

- j) Welche Akteure auf EU-Ebene haben nach Einschätzung der Bundesregierung aufgrund des Gutachtens in welcher Weise ihre Meinung bzw. Verhandlungsposition bezüglich der Regulierung von Killer-Akquisitionen im DMA dergestalt geändert, dass sie eine (stärkere) Regulierung von Killer-Akquisitionen befürworten?

Das frei zugängliche Gutachten stand allen relevanten Akteuren auf europäischer Ebene zur Berücksichtigung im Meinungsbildungsprozess zur Verfügung. Die Position der Bundesregierung bei den Verhandlungen im Rat wurde durch das Gutachten untermauert.

7. Inwiefern soll nach Auffassung der Bundesregierung die Interoperabilität von Plattformdiensten im DMA vorgeschrieben werden?
- a) Welche Argumente sprechen laut Bundesregierung für eine großflächige Interoperabilitätsverpflichtung von Plattformanbietern?  
Welche Argumente sprechen dabei insbesondere für eine Interoperabilitätsverpflichtung von Messenger-Diensten?
- b) Spielte die Anhörung der Whistleblowerin Frances Haugen durch das Europäische Parlament für die diesbezügliche Positionierung der Bundesregierung eine Rolle, und wenn ja, welche?
- c) Gibt es in der Bundesregierung eine einstimmige ressortübergreifende Position hinsichtlich der verpflichtenden Interoperabilität von Messenger-Diensten?
- d) Wie bewertet die Bundesregierung die technische und datenschutzrechtliche Umsetzbarkeit einer verpflichtenden Interoperabilität von Messenger-Diensten?
- e) Wie bewertet die Bundesregierung die rechtlichen Möglichkeiten des § 21 Absatz 2 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) und des § 19a Absatz 2 Nummer 5 GWB im Hinblick auf die Schaffung von Interoperabilität von digitalen Plattformen – insbesondere bei Messenger-Diensten –, und wie werden diese Instrumente durch eine mögliche Interoperabilitätsverpflichtung im DMA beeinflusst?
- f) Wie positioniert sich die Bundesregierung zu dem diesbezüglichen Regulierungsvorschlag in der Stellungnahme des EU-Parlaments (P9\_TA(2021)0499), und wird sich die Bundesregierung für die Forderungen des EU-Parlaments zur Interoperabilität in den Trilogverhandlungen einsetzen?
- g) Wird die Bundesregierung in den Trilogverhandlungen zum DMA darauf hinwirken, dass die verpflichtende Interoperabilität von Messenger-Diensten, wie das Europäische Parlament in seiner Stellungnahme zum DMA (P9\_TA(2021)0499) unter Amendment 35 fordert, beschlossen und umgesetzt wird?
- h) Gesetzt den Fall, dass dieser Vorschlag nicht die vollumfassende Zustimmung durch die Bundesregierung bekommen sollte, welche einzelnen Punkte würden durch sie unterstützt bzw. abgelehnt (bitte begründen)?
- i) Welche Maßnahmen außerhalb des DMA hält die Bundesregierung für sinnvoll und notwendig, um die Interoperabilität von digitalen Plattformen – insbesondere von Messenger-Diensten – sicherzustellen?

Die Fragen 7 bis 7i werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung spricht sich für ambitionierte Interoperabilitätsverpflichtungen für Gatekeeper im DMA aus, dies gilt insbesondere für eine Interoperabilitätsverpflichtung für nummernunabhängige Kommunikationsdienste wie

Messengerdienste. Die Bundesregierung hat einen Vorschlag für eine Interoperabilitätsregelung für nummernunabhängige Kommunikationsdienste und Soziale Netzwerke im DMA abgestimmt und in Beratungen auf EU-Ebene eingebracht. Mit diesem Vorschlag wird die Zielsetzung verfolgt, die Wahlfreiheit der Nutzer und Wettbewerber für Interoperabilität, höchste Datenschutz- und Sicherheitsstandards und Innovationsspielräume sicherzustellen. Die Bundesregierung hält eine entsprechende Regelung für technisch und datenschutzrechtlich umsetzbar. Eine solche auf Gatekeeper beschränkte, d. h. asymmetrisch ausgestaltete, Regelung könnte das niedrige Wettbewerbsniveau adressieren. Verbraucherpräferenzen werden insbesondere bei nummernunabhängigen Diensten bisher weitgehend durch Netzwerkeffekte bestimmt. Interoperabilität könnte den dadurch regelmäßig empfundenen de-facto-Nutzungszwang verringern. Mögliche Folge wäre, dass Nutzer ihre Dienste zukünftig stärker nach qualitativen Merkmalen und Präferenzen (Funktionalitäten, Bedienungsfreundlichkeit, Datenschutz, Datensicherheit) auswählen. So würden Marktzugangsbarrieren und Lock-in-Effekte abgebaut und Wettbewerb und Wahlfreiheit gestärkt. Auch die Monopolkommission weist darauf hin, dass eine Interoperabilitätsverpflichtung, die sich nur an besonders marktmächtige Unternehmen richtet, sinnvoll sein kann, insbesondere wenn sie sich auf Basisfunktionen beschränkt, sodass Wettbewerb über innovative Zukunftsfunktionen möglich bleibt.

Ein asymmetrischer Regelungsansatz im DMA ist mit § 21 Absatz 2 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) nicht vergleichbar. Auch § 19a Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 GWB sieht keine unmittelbar vergleichbare Regelung vor.

8. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu den Vorgaben in der Stellungnahme des EU-Parlaments zum DMA, die das Ausspielen personalisierter digitaler Werbung betreffen?
  - a) Welche allgemeinen Vor- und Nachteile hat personalisierte digitale Werbung nach Ansicht der Bundesregierung?
  - b) Hat personalisierte digitale Werbung nach Ansicht der Bundesregierung weniger Nachteile für Erwachsene als für Minderjährige (bitte die Antwort begründen)?
  - c) Ist personalisierte digitale Werbung schädlicher, wenn sie von Gatekeepern angeboten bzw. ausgespielt wird als von Unternehmen, die nicht als Gatekeeper gelten (bitte die Antwort begründen)?
  - d) Sollte nach Ansicht der Bundesregierung personalisierte digitale Werbung unabhängig vom Gatekeeper-Status strenger reguliert werden?

Was plant die Bundesregierung diesbezüglich?

Die Fragen 8 bis 8d werden gemeinsam beantwortet.

Aus verbraucherpolitischer Sicht kann bei personalisierter digitaler Werbung die Gefahr von Manipulation und Fremdbestimmung, Diskriminierung und der Ausnutzung von Schwächen von verletzlichen Verbrauchergruppen wie z. B. Minderjährigen bestehen (u. a. indem bestehende Ansichten oder Verhaltensweisen weiter bestärkt werden). Die Positionierung der Bundesregierung zum Vorschlag des Europäischen Parlaments ist noch nicht abgeschlossen, die Bundesregierung unterstützt jedoch grundsätzlich die Stoßrichtung des Vorschlages. Die EU-Kommission hat mittlerweile einen Kompromissvorschlag vorgelegt, der in Artikel 5a) DMA strengere Regelungen für die Zusammenführung von Informationen auch zum Zwecke der personalisierten Werbung vorsieht. Eine solche Ausweitung des Artikel 5a) DMA auch auf die dienstinterne Datenkombination könnte gegebenenfalls ein möglicher Kompromiss sein, um

ein unzulässiges Hebeln der Datenmacht insbesondere auf den Online-Werbemärkten zu verhindern. Gezielte strengere Vorschriften zu personalisierter Werbung und insbesondere zum besseren Schutz von Minderjährigen könnten nach Vorschlag der EU-Kommission im Digital Services Act (DSA) vorgesehen werden. Die Bundesregierung unterstützt insofern den betreffenden Vorschlag des Europäischen Parlaments im Digital Services Act zum Verbot der Werbeverarbeitung der Daten Minderjähriger und von sensiblen Daten im Sinne des Artikels 9 Absatz 1 der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO).

9. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu der Liste der Plattform-services (core platform services), die gemäß der Stellungnahme des EU-Parlaments zum DMA Grundlage für die Anwendung des DMA sein soll?

Im Allgemeinen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

- a) Welche Monopolisierungstendenzen beobachtet die Bundesregierung auf dem Markt für internetfähige Fernseher (connected TVs), und welche sonstigen Entwicklungen hält die Bundesregierung mit Blick auf das in Rede stehende Produkt wettbewerbspolitisch für problematisch, die eine Regulierung im DMA rechtfertigen?

In wie vielen Fällen ist das Bundeskartellamt in den letzten zehn Jahren in diesem Marktbereich tätig geworden?

Im Rahmen seiner verbraucherrechtlichen Sektoruntersuchung „Smart-TVs“, die im Juli 2020 mit einem Bericht abgeschlossen wurde, hat das Bundeskartellamt u. a. festgestellt, dass der Anteil von Smart-TVs am gesamten TV-Absatz in Deutschland beständig steigt. Im Referenzjahr der Sektoruntersuchung (2017) stellte sich der Markt der Hersteller als konzentriert, aber nicht als monopolistisch dar.

Was Monopolisierungstendenzen anbelangt, müsste man das Augenmerk eher auf das von Smart-TVs jeweils genutzte Betriebssystem lenken. Von der auf TV-Geräten installierten Software können – ebenso wie etwa bei Smartphones – grundsätzlich wettbewerbsbeschränkende Wirkungen oder auch Verletzungen des Verbraucherrechts ausgehen. Diese Thematik wird derzeit unter dem Stichwort „Connected TV“ im Zusammenhang mit dem DMA diskutiert.

Verbraucherrechtliche Probleme, die das Bundeskartellamt im Rahmen der verbraucherrechtlichen Sektoruntersuchung bei Smart-TV-Herstellern identifiziert hat, betrafen insbesondere intransparente Datenschutzerklärungen, fehlende Rechtsgrundlagen, lückenhafte Informationen vor dem Kauf und mangelnde Software-Updates. Um die bestehenden verbraucherrechtlichen Probleme bei Smart-TVs zu beseitigen, hat das Bundeskartellamt Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und zur Durchsetzung des geltenden Rechts vorgeschlagen. Durchsetzungsbefugnisse stehen dem Bundeskartellrecht im Bereich des Verbraucherrechts nach geltender Rechtslage nicht zur Verfügung.

- b) Welche Monopolisierungstendenzen beobachtet die Bundesregierung auf dem Markt von Webbrowsern, und welche sonstigen Entwicklungen hält die Bundesregierung mit Blick auf das in Rede stehende Produkt wettbewerbspolitisch für problematisch, die eine Regulierung im DMA rechtfertigen?

In wie vielen Fällen ist das Bundeskartellamt in den letzten zehn Jahren in diesem Marktbereich tätig geworden?

Im Bereich von Webbrowsern verfügen einzelne Produkte, ausweislich öffentlicher Informationen insbesondere der Browser Chrome, im stationären und mobilen Bereich über eine im Vergleich zu anderen Anbietern sehr breite Nutzerbasis. Zudem sind Browser für die Anbieter darauf aufbauender Software und Dienste von erheblicher Bedeutung. So können sich etwa Entscheidungen des Browseranbieters über die Ausgestaltung des Browsers Dienstleister im Bereich der personalisierten Werbung auswirken, soweit ihre Geschäftstätigkeit von der Integration ihrer Dienste bzw. von der Kompatibilität ihrer Dienste mit dem Browser abhängig ist. In der jüngeren Vergangenheit wurden von Kartellbehörden insbesondere Vorinstallationen von Suchmaschinen in Browsern wettbewerbspolitisch kritisch hinterfragt, aber auch Vorinstallationen von Browsern auf Endgeräten.

- c) Wann hat die Bundesregierung gemäß dem in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnten Entschließungsantrag die Monopolkommission mit einer Untersuchung beauftragt, ob und wie verhindert werden kann, dass Wettbewerber eines Unternehmens bei der Suche nach dem Unternehmensnamen via Suchmaschinen profitieren, und wann wird voraussichtlich ein Ergebnis vorliegen?

Die Bundesregierung hat die Monopolkommission gebeten, die Frage im Rahmen einer Stellungnahme im XXIV. Hauptgutachten zu bearbeiten, das nach jetzigem Stand Anfang Juli 2022 an den Bundesminister Dr. Robert Habeck übergeben und veröffentlicht werden soll.

10. Welche Position vertritt die Bundesregierung bezüglich der Zerschlagung von großen Digitalkonzernen?
- a) Wie positioniert sich die Bundesregierung zu den diesbezüglichen Vorgaben in der Vorlage der EU-Kommission und in der Stellungnahme des EU-Parlaments zum DMA?
- b) Welche Nachteile hätte eine Zerschlagung von großen Digitalunternehmen für Verbraucher?
- c) Plant die Bundesregierung in der 20. Legislatur eine Änderung des GWB, die es ermöglicht, Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung zu zerschlagen?
- d) Aus welchen Gründen ist bereits heute nach geltendem Wettbewerbsrecht eine Zerschlagung von Konzernen möglich; wann, und wie oft wurden solche Möglichkeiten in der Vergangenheit bereits genutzt?

Die Fragen 10 bis 10d werden gemeinsam beantwortet.

Strukturelle Maßnahmen sind bereits heute im Wettbewerbsrecht angelegt, sollten aber aus Sicht der Bundesregierung das letzte Mittel sein, wenn andere Maßnahmen nicht greifen. Denkbare Fallkonstellationen einer Zerschlagung digitaler Unternehmen sind jeweils unterschiedlich gelagert, weil die großen Digitalunternehmen unterschiedlich strukturiert sind. Insbesondere ist hinsichtlich möglicher Linien, entlang derer eine Zerschlagung sinnvoll sein könnte, je nach Unternehmen zu differenzieren. Entsprechend wären auch die Vor- und

Nachteile einer Zerschlagung für die Verbraucher im Einzelfall zu bewerten. Über Änderungen des GWB insgesamt jenseits des Koalitionsvertrags hat die Bundesregierung noch nicht entschieden. In Deutschland oder in der EU hat es bislang keinen Fall einer Zerschlagung von Digitalkonzernen gegeben. Die Möglichkeit der Zerschlagung eines (Digital-)Konzerns auf der Basis von Artikel 102 AEUV wurde bislang nur theoretisch diskutiert. Es können daher keine Erfahrungswerte genannt werden, unter denen in der EU nach geltendem Recht zweifelsfrei oder nach überwiegender Meinung die Zerschlagung eines Konzerns möglich ist. Voraussetzung nach europäischem Recht wäre jedenfalls, dass die Zerschlagung eines Konzerns die einzige oder jedenfalls die mildeste Möglichkeit ist, um einen festgestellten Missbrauch abzustellen. Für eine missbrauchsunabhängige Zerschlagung oder Entflechtung eines Konzerns bedarf es einer Rechtsgrundlage. Fälle einer Zerschlagung von Unternehmen aus wettbewerblichen Gründen gab es in den USA (siehe Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Sachstand Kartellrechtliche Zerschlagungen/Entflechtungen in den Mitgliedstaaten der OECD, 2016, WD 7 – 3000 – 131/16).

11. Welche Rolle soll nationalen Wettbewerbsbehörden wie dem Bundeskartellamt künftig bei der Bekämpfung von Monopolstrukturen in digitalen Märkten zukommen, sobald der DMA in Kraft getreten ist?
  - a) Wie schätzt die Bundesregierung die Kompetenz und die Erfahrung des Bundeskartellamts beim Umgang mit Wettbewerbshindernissen auf digitalen Märkten im Vergleich zu den Wettbewerbsbehörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie der Generaldirektionen der EU-Kommission ein (bitte die Antwort begründen)?
  - b) Inwiefern wird das Bundeskartellamt voraussichtlich bei der Durchsetzung der Regeln des DMA beteiligt sein, und hätte sich die Bundesregierung eine stärkere Berücksichtigung der Kompetenzen der Bundesnetzagentur beim Umgang mit digitalen Märkten gewünscht?

Die Fragen 11 bis 11b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung schätzt die Kompetenz und Erfahrung des Bundeskartellamts beim Umgang mit Wettbewerbshindernissen auf digitalen Märkten sehr und bewertet seine Kompetenz und Erfahrung als sehr hoch. Eine Bewertung der Kompetenzen und Erfahrungen von Wettbewerbsbehörden anderer Mitgliedstaaten, die aber auch im Digitalbereich aktiv sind, ist nicht Aufgabe der Bundesregierung. Aufgrund der hohen Expertise des Bundeskartellamts setzt sich die Bundesregierung für eine Einbindung der nationalen Wettbewerbsbehörden in die Durchsetzung des DMA ein. Die Einbindung der nationalen Wettbewerbsbehörden und anderer nachgeordneter Behörden der Bundesregierung ist weiterhin Gegenstand der laufenden Verhandlungen. Eine abschließende Bewertung ist daher nicht möglich.

- c) Welche Elemente des § 19a GWB werden nach Inkrafttreten des DMA voraussichtlich noch anwendbar sein?
- d) Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum DMA ergriffen und welche wird sie ergreifen, um sicherzustellen, dass die nationalen Regeln des Wettbewerbsrechts für die Plattformökonomie (insbesondere § 19a GWB) Bestand haben und auch in Zukunft Anwendung finden?
- e) Wie wird nach Auffassung der Bundesregierung mit Verfahren umgegangen, die das Bundeskartellamt gegen Unternehmen auf Basis des § 19a GWB führt und die bis zum Inkrafttreten des DMA nicht abgeschlossen sein werden?

- f) Wie bewertet die Bundesregierung die Gefahr eines Verfahrens beim Europäischen Gerichtshof, um die Übereinstimmung von nationalem mit EU-Recht mit Blick auf das Verhältnis von DMA und GWB sicherzustellen?
- g) Welche Maßnahmen unternimmt die Bundesregierung, um den jeweiligen Anwendungsbereich von § 19a GWB und DMA deutlich voneinander abzugrenzen, sodass juristische Unklarheiten und gerichtliche Streitigkeiten möglichst vermieden werden?
- h) Handelt es sich nach Auffassung der Bundesregierung beim DMA um Regulierungs- oder um Wettbewerbsrecht?

Aufgrund ihres Sachzusammenhangs werden die Fragen 11c bis 11h gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat sich bereits vor Beginn der Verhandlungen zum DMA für hinreichende Spielräume für nationales Wettbewerbsrecht eingesetzt. Artikel 1 Absatz 6 DMA des Regelungsentwurfs der EU-Kommission trifft aus Sicht der Bundesregierung die richtige Balance zwischen der durch die Rechtsgrundlage des Artikel 114 AEUV erforderlichen Harmonisierungswirkung und der Möglichkeit der Mitgliedstaaten im Einzelfall strengere Verhaltenspflichten vorzusehen. Ausweislich des Erwägungsgrundes 10 handelt es sich beim DMA nicht um Wettbewerbsrecht im engeren Sinne. Die in den Erwägungsgründen angelegten Abgrenzungskriterien sind aus Sicht der Bundesregierung zielführend.

Verfahren nach § 19a GWB werden vom Bundeskartellamt als unabhängige Wettbewerbsbehörde geführt. Das Bundeskartellamt wird den DMA, sobald dieser Regelungskraft entfaltet, als unmittelbar geltende EU-Rechtsverordnung in laufenden Verfahren berücksichtigen. Inwieweit Betroffene das Verhältnis von DMA und GWB zum Gegenstand etwaiger Gerichtsverfahren machen werden, entzieht sich der Kenntnis der Bundesregierung.

- i) Plant die Bundesregierung eine Personal- und Mittelaufstockung des Bundeskartellamts, und wenn ja, in welchem Umfang (bitte nach Jahren, Mitarbeitern sowie finanziellen Mitteln aufschlüsseln)?

Wenn nein, warum nicht?

- j) Hat die Bundesregierung gemäß dem in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnten Entschließungsantrag geprüft, inwiefern der Bundesgerichtshof zusätzliche Ressourcen für die Bewältigung der Zuständigkeiten bei Streitigkeiten um die Anwendung von § 19a GWB benötigt, und falls ja, wie lautet das Ergebnis dieser Prüfung?

Welche Auswirkungen wird das Inkrafttreten des DMA nach Prognose der Bundesregierung auf die benötigten Ressourcen haben?

- k) Hat die Bundesregierung gemäß dem in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnten Entschließungsantrag geprüft, inwiefern das Bundeskartellamt zusätzliche Ressourcen für die Bewältigung der Zuständigkeiten bei Streitigkeiten um die Anwendung der §§ 19a und 32c GWB benötigt?

Falls ja, wie lautet das Ergebnis dieser Prüfung?

Welche Auswirkungen wird das Inkrafttreten des DMA nach Prognose der Bundesregierung auf die benötigten Ressourcen haben?

Die Fragen 11i bis 11k werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung bemüht sich, die Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen auf Personal- und Sachmittel in den laufenden Haushaltsverhandlungen zu berücksichtigen.

12. Unternimmt und plant die Bundesregierung, nicht nur EU-weit, sondern weltweit einheitliche Maßnahmen für den Umgang mit der zunehmenden Vermachtung von digitalen Plattformmärkten zu schaffen, und wenn ja, welche Bemühungen unternimmt sie dazu?
- Wann haben Vertreter der Bundesregierung diesbezüglich gemäß dem in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnten Entschließungsantrag mit Vertretern der USA, Großbritanniens und Japans Gespräche geführt, welchen Inhalt hatten diese Gespräche, und welche Ergebnisse wurden erzielt (bitte tabellarisch auflisten)?
  - Mit welchen weiteren Ländern und Organisationen wurde sich zu dem Thema ausgetauscht, und welche Ergebnisse wurden erzielt (bitte tabellarisch auflisten)?
  - Welche Bemühungen zur Herstellung von fairen digitalen Märkten und zur Erhaltung von funktionierendem Wettbewerb in der Plattformökonomie sind der Bundesregierung von Ländern außerhalb der EU bekannt, und wie unterscheiden sich die umgesetzten oder angedachten Maßnahmen aus Sicht der Bundesregierung von der europäischen Herangehensweise im Digital Markets Act sowie in der deutschen Herangehensweise im GWB?  
Was sind aus Sicht der Bundesregierung die jeweiligen Vor- und Nachteile der entsprechenden Vorgehensweisen?
  - Welche Maßnahmen unternimmt die Bundesregierung, um gemäß dem in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnten Entschließungsantrag die Forschung zu den weltweit im Raum stehenden Regulierungsansätzen der Plattformökonomie zu unterstützen?

Die Fragen 12 bis 12d werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat mit § 19a GWB eine weltweite Vorreiterrolle bei der Adressierung von Wettbewerbsproblemen in Märkten, auf denen große Digitalkonzerne tätig sind, eingenommen. Die besonderen Herausforderungen digitaler Märkte auf den Wettbewerb werden aktuell jedoch nicht nur in der EU, sondern verstärkt weltweit diskutiert. Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich die Zielsetzung der Schaffung eines internationalen Level Playing Fields durch die Angleichung der rechtlichen Rahmenbedingungen zum Umgang mit zunehmender Vermachtung von digitalen Plattformmärkten und steht dazu mit internationalen Partnern im Austausch.

Unter anderem haben bilaterale Gespräche mit den USA, Großbritannien und Japan stattgefunden. Hierbei handelte es sich sowohl um Gespräche auf Leitungsebene u. a. im Rahmen bilateraler Regulierungskonsultationen als auch um laufende Gespräche auf Fachebene.

Unter französischer (2019) und britischer G7-Präsidentschaft (2021) haben die G7-Partner vereinbart, die Zusammenarbeit in Fragen des digitalen Wettbewerbs zu vertiefen. Auch die deutsche G7-Präsidentschaft hat das Thema auf die Tagesordnung des G7-Digitalministerprozesses (Digital and Tech Working Group) gesetzt und wird mit Unterstützung der OECD einen Überblick über die weltweiten umgesetzten und angedachten Maßnahmen erstellen. Dieses Mapping regulatorischer Ansätze, das über die G7-Mitglieder hinausgehen soll, soll einen fundierten Austausch und idealerweise ein international koordiniertes Vorgehen ermöglichen.