



CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag • Platz der Republik 1 • 11011 Berlin

An die Mitglieder
der CDU/CSU-Fraktion
im Deutschen Bundestag

per E-Mail

Berlin, 13. Januar 2021

Dr. Joachim Pfeiffer MdB
Wirtschafts- und energiepolitischer
Sprecher

Platz der Republik 1
11011 Berlin

T 030. 227- 75213
F 030. 227- 76214

joachim.pfeiffer@bundestag.de
www.cducusu.de

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

in dieser Woche verabschieden wir gemeinsam das Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0 und anderer wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen (GWB-Digitalisierungsgesetz). Es handelt sich dabei um die Zehnte Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und eines der wichtigsten wirtschaftspolitischen Projekte dieser Legislaturperiode.

Die wirtschaftspolitische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist untrennbar verknüpft mit dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft. Grundpfeiler einer funktionierenden Wirtschaft ist dabei ein fairer Wettbewerb, der Innovationen hervorbringt, Monopolbildung verhindert und Machtmissbräuchen vorbeugt. Das GWB als Grundgesetz der Sozialen Marktwirtschaft gilt als die grundlegende Verfassung dieser Wirtschaftsstruktur und bildet somit die Leitplanken für die Wirtschaftspolitik Deutschlands, eingebettet in die europäischen Regelungen.

Durch die Entwicklung der Digitalisierung stellen sich neue Fragen an diese Wirtschaftspolitik: Art und Geschwindigkeit des Vernetzens von Marktteilnehmern und Märkten, das Verschwinden sichtbarer Grenzen zwischen analoger und digitaler Welt und vor allem die steigende Bedeutung der Wertschöpfung anhand digitaler Daten fordern den regulatorischen Rahmen für einen funktionierenden Wettbewerb heraus. In den vergangenen Jahren haben sich in vielen Bereichen der Digitalwirtschaft monopolartige Strukturen entwickelt. Ob eine bestimmte Information oder ein bestimmtes Produkt gesucht wird, ob Menschen sich im öffentlichen Raum Gehör verschaffen wollen oder sich mit Freunden und Bekannten vernetzen: Ein paar wenige Plattformunternehmen spielen eine herausragende Rolle, um

Angebot und Nachfrage zusammenzuführen. Diesem Problem müssen wir begegnen.

I. Kernelemente des GWB-Digitalisierungsgesetzes

Das GWB-Digitalisierungsgesetz schafft daher ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht. Ziel der Novelle ist die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs auf digitalen Märkten. Kernelemente des GWB-Digitalisierungsgesetzes sind insbesondere:

1. Verschärfung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Digitalunternehmen einschließlich einer Etablierung einer Norm mit besonderen Verhaltenspflichten für große Plattformen, deren überragender marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb das BKartA festgestellt hat (§ 19a GWB).
2. Verbesserter Datenzugang für Wettbewerber (wenn dessen Verweigerung wettbewerbsrechtlich missbräuchlich ist).
3. Erleichterungen und mehr Rechtssicherheit für mittelständische Unternehmen u.a. durch Anhebung der Umsatzschwellenwerte für die Fusionskontrolle in DEU und erhöhte Rechtssicherheit bei Kooperationen.
4. Zahlreiche Änderungen des Verfahrensrechts in Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/1 zur Stärkung der nationalen Wettbewerbsbehörden (Umsetzungsfrist: 4. Februar 2021).

Im parlamentarischen Verfahren haben die Koalitionsfraktionen weitere inhaltliche Änderungen und Ergänzungen am Gesetzentwurf der Bundesregierung vereinbart:

1. Änderungen des § 19a GWB:

- Befristung der Entscheidung des Bundeskartellamtes nach § 19a Abs. 1 auf 5 Jahre,
- Evaluierung der Vorschrift nach 4 Jahren,
- Konkretisierungen der Verhaltensweisen, die das BKartA untersagen kann in § 19a Abs. 2:
 - Verbot der Selbstbevorzugung, d.h. z.B.
 - Bevorzugung eigener Angebote des Gatekeepers bei der Darstellung (Fallbeispiel: Bevorzugung eigener Angebote beim

- Ranking von Suchergebnissen / Hervorhebung eigener Produkte auf einem Marketplace),
 - Ausschließliche Installation eigener Angebote (Fallbeispiel: Software des „Gatekeepers“ auf selbst produzierten Mobiltelefonen, Tablets, Smart-TVs),
 - Unfaire Bündelungspraktiken, d.h. z.B.
 - ausschließliche oder bevorzugte Vorinstallation oder Integration von Angeboten des Unternehmens (Fallbeispiel: Verträge zur Vorinstallation von Software des „Gatekeepers“ durch andere Hardwareanbieter),
 - andere Unternehmen daran zu hindern, ihre Angebote zu bewerben oder Abnehmer auch über andere Zugänge zu erreichen (Fallbeispiel: Verbot des Angebots von In-App-Käufen – wie etwa Upgrades in Spielen – außer-halb des App-Stores des Gatekeepers),
 - Hebeln von Marktmacht auf andere Märkte, d.h. z.B. die Nutzung eines Angebots des Unternehmens von der Nutzung eines weiteren Angebots abhängig zu machen (Beispiel; Log-in nur mit Mailadresse des Gatekeepers / Automatische Nutzung des Messengers eines sozialen Netzwerks, wenn der Nutzer sich einloggt),
 - Datenzusammenführung, d.h. z.B. Nutzer müssen der Verarbeitung von Daten aus verschiedenen Diensten durch das Unternehmen zustimmen (Beispiel: Der Nutzer eines sozialen Netzwerks muss der Verknüpfung von innerhalb des Netzwerks anfallenden Daten mit außerhalb des Netzwerks – etwa bei der Nutzung von Nachrichten-Programmen, – anfallenden Daten zustimmen),
 - Forderung von unangemessenen Vorteilen, d.h. z.B. der Gatekeeper macht die Darstellung von Angeboten Dritter von Übertragung von Daten oder Rechten abhängig (Fallbeispiel: Suchmaschine zeigt Ergebnisse nur, wenn Verleger Gratislizenzen einräumen);
2. Aufnahme der Klarstellung der Gewährung angemessenen Entgelts für den ggf. zu gewährenden Datenzugangsanspruch (§ 20 Abs. 1a);
 3. Weitere deutliche Anhebung der Schwellenwerte in der Fusionskontrolle (Erste Inlandsumsatzschwelle von 10 auf 17,5 Mio Euro; Erhöhung der Schwelle für den Ausschluss von Bagatellmärkten aus der Fusionskontrolle

von 15 auf 50 Millionen Euro, um nur wirtschaftliche relevante Vorgänge zu erfassen);

4. Streichung der im Regierungsentwurf vorgeschlagenen Änderungen in Bezug auf das Ministererlaubnisverfahren, so dass hier alles beim Alten bleibt;
5. Streichung der im Regierungsentwurf enthaltenen Pflicht zur Mengendatenweitergabe an die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe;
6. Aufnahme der Berücksichtigung von angemessenen und wirksamen Vortat-Compliance-Maßnahmen bei Zuwiderhandlungen gegen Kartellrecht;
7. Umsetzung eines Vorschlages des Bundesrates zur Verlängerung der Frist der Ausnahme von bestimmten Krankenhauszusammenschlüssen;
8. Aufgrund der Länge vergangener kartellrechtlicher Verfahren gegen Digitalkonzerne sowie der zu erwartenden komplexen Verfahren im Rahmen der Anwendung des §19a durch das Bundeskartellamt: Verkürzung des Rechtswegs bei Streitigkeiten über die Anwendung eben dieses Paragraphen. Die alleinige Zuständigkeit des Bundesgerichtshofes (BGH) soll der zügigen Erlangung von Rechtssicherheit dienen. Um den BGH bei der Tatsachenbewertung mit ökonomischer Expertise zu unterstützen, soll die Monopolkommission bei Verfahren bezüglich §19a um eine Stellungnahme gebeten werden können. Beide, BGH und Monopolkommission, haben diese Vorgehensweise explizit begrüßt.

II. Entschließungsantrag „Soziale Digitale Marktwirtschaft: Mehr Wettbewerb und Fairness in der Digitalwirtschaft

Die Koalitionsfraktionen haben sich weiterhin auf einen Entschließungsantrag verständigt. Darin bekennen sie sich dazu, dass die Soziale Marktwirtschaft Innovationen und Errungenschaften hervorgebracht hat, die es zu bewahren gilt. Insbesondere in Zeiten der Corona-Krise waren und sind digitale Geräte, Produkte und Dienstleistungen systemrelevant für das wirtschaftliche Leben und die gesellschaftliche Teilhabe in unserem Land und auf der ganzen Welt. Nicht nur Waren werden digital angeboten und gekauft, sondern auch Treffen von Kollegen und Freunden ins Netz verlagert, religiöse Veranstaltungen wie Gottesdienste werden gestreamt.

Aus dieser herausgehobenen Stellung von Plattformen kann ein gesonderter Regulierungsbedarf abgeleitet werden. Denn die Anbieter von Plattformen

verzeichnen eine zunehmende Marktmacht neuer Art. Diese ergibt sich nicht mehr so sehr aus den Marktanteilen auf einem Markt, sondern verstärkt aus der Schlüsselposition zwischen einer Vielzahl von Marktteilnehmern, aus dem daraus resultierenden Datenvorsprung sowie der Möglichkeit, die Regeln für das Interagieren der Marktteilnehmer untereinander zu bestimmen. Für zunehmende Marktkonzentration sorgen zudem Netzwerkeffekte: Je mehr Nutzer eine Plattform für sich gewinnen kann, desto attraktiver wird sie für weitere Nutzer. Je mehr Nutzer eine Plattform generiert, desto mehr Daten hat das Unternehmen hinter der Plattform zur Auswertung zur Verfügung. Dies gilt es laufend zu untersuchen und die Maßnahmen zu verbessern. Im Rahmen des Entschließungsantrag fordern wir daher die Bundesregierung auf:

- 1) die Anwendung des novellierten Wettbewerbsrechts und die Auswirkungen auf die Struktur der Digitalwirtschaft und der Wirtschaftsstruktur in Deutschland sowie auf die Wahlmöglichkeit der Verbraucher aufmerksam zu beobachten;
- 2) dem Deutschen Bundestag nach vier Jahren einen Bericht vorzulegen, der die Anwendung der neuen Vorschriften zum Datenzugang nach § 19 Abs. 2 Nr. 4 sowie § 20 Abs. 1a insbesondere dahingehend bewertet, ob die verschiedenen gelagerten Interessen beim Datenzugang angemessen berücksichtigt und gewahrt werden konnten, welche Auswirkungen der Datenzugang auf die Innovationskraft der deutschen Wirtschaft hat und ob die Berücksichtigung des Datenschutzes, des Immaterialgüterrechts und der Schutz von Geschäftsgeheimnissen praxistauglich umgesetzt wird;
- 3) die europäischen Bemühungen für einen Ordnungsrahmen der Plattformökonomie in Form des Digital Markets Act zu begleiten und die deutschen Erfahrungen mit dem GWB-Digitalisierungsgesetz den europäischen Institutionen sowie den Mitgliedsstaaten offen zugänglich zu machen und in die europäische Debatte miteinzubringen. Dem Deutschen Bundestag ist ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Digital Markets Act ein Bericht der Bundesregierung vorzulegen, in dem das Verhältnis zwischen europäischen und deutschen Regelungen erläutert, deren jeweilige Wirkung auf die Digitalwirtschaft bewertet sowie sich daraus ergebende nötige Anpassungen des deutschen Wettbewerbsrechts vorgeschlagen werden;
- 4) sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, Möglichkeiten zu schaffen, Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung das Behindern von Innovation und Wettbewerb durch das

strategische Aufkäufe von Wettbewerbern (sog. „Killer-Akquisitionen“) zu untersagen;

- 5) auf europäischer Ebene die Schaffung von Voraussetzungen zu unterstützen, die die Rechtssicherheit von Unternehmenskooperationen auch bei Vorliegen vertikaler Wettbewerbsverhältnisse unterstützt;
- 6) sich im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zum Digital Markets Act auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass nationale Wettbewerbsregeln für die Plattformökonomie Bestand haben und den nationalen Wettbewerbsbehörden eine Rolle bei der Umsetzung europäischer Regeln zugestanden wird;
- 7) die Änderungen am deutschen Wettbewerbsrecht und ihre Auswirkungen in der globalen Debatte zum Umgang mit Marktmacht in der Digitalwirtschaft einzubringen und sich an dieser Debatte weiterhin aktiv zu beteiligen. Mit Großbritannien, den USA und Japan sollte dieser Austausch besonders intensiv erfolgen mit dem Ziel, langfristig ein global einheitliches Vorgehen bei der Regulierung der Plattformökonomie zu vereinbaren;
- 8) eine Studie zu beauftragen, die die langfristigen Auswirkungen des GWB-Digitalisierungsgesetzes auf die Digitalwirtschaft wissenschaftlich untersucht und Vorschläge unterbreitet, wie Verfahren bei den Kartellbehörden und Gerichten über die getroffene Sonderregel für den neuen § 19a hinaus beschleunigt werden können;
- 9) die Forschung zu unterstützen, die unterschiedliche Regulierungsvorschläge im europäischen und globalen Vergleich sowie ihre Auswirkungen auf die Digitalwirtschaft wissenschaftlich untersucht;
- 10) bei der künftigen Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens für die Nutzung der Nachfolgetechnologie von Cookies darauf zu achten, mögliche Lock-in-Effekte für Unternehmen und Verbraucher zu vermeiden ohne den Schutz der Privatsphäre zu verringern;
- 11) die Monopolkommission mit einer Untersuchung zu beauftragen, ob und wie verhindert werden kann, dass Wettbewerber eines Unternehmens bei der Suche nach ihrem Unternehmensnamen via Suchmaschinen profitieren;

- 12) zu prüfen, inwiefern der Bundesgerichtshof zusätzliche Ressourcen für die Bewältigung der neuen Zuständigkeiten bei Streitigkeiten um die Anwendung von §19a benötigt;
- 13) zu prüfen, inwiefern das Bundeskartellamt zusätzliche Ressourcen für die Bewältigung der neuen Zuständigkeiten nach § 19a und § 32c benötigt und
- 14) in allen Feldern der Digitalpolitik den Wettbewerb, die Chancenvielfalt und Diversität von Anbietern, Produkten und Ideen zu fördern und die Selbstbestimmung von Verbrauchern zu ermöglichen.

III. Aktivitäten auf europäischer Ebene

Die EU-KOM hat am 15. Dezember 2020 im Rahmen des Legislativpakets über digitale Dienste u.a. den Entwurf einer Verordnung über digitale Märkte (Digital Markets Act – DMA) vorgelegt. Der DMA-Vorschlag umfasst unmittelbar anwendbare Verhaltensregeln für große Online-Plattformen und ein Marktuntersuchungsinstrument, um die Fortschreibung dieser Regeln zu ermöglichen. Ziel des Entwurfs ist es, bestreitbare und faire Märkte im Binnenmarkt für digitale Dienste durch harmonisierte Regeln zu gewährleisten. Es ist mit schwierigen und langwierigen Verhandlungen zu rechnen.

Die Regeln des DMA werden aller Voraussicht nach nur für große Anbieter von zentralen Plattformdiensten gelten, z. B. Suchmaschinen, soziale Netzwerke oder Online-Vermittlungsdienste. Nachdem ein Unternehmen als Gatekeeper bestimmt wurde, soll es unmittelbar verpflichtet sein, bestimmte Gebote und Verbote einzuhalten. Diese sind im Vorschlag detailliert niedergelegt, z. B. dürfen die Gatekeeper die Nutzer nicht daran hindern, eine vorinstallierte Software oder App zu deinstallieren, sich bei Rankings nicht selbstbevorzugen oder den direkten Kundenkontakt mit Drittanbietern nicht untersagen.

Wir begrüßen diese Initiative der EU-KOM im Grundsatz sehr, da wir uns seit langem auch auf europäischer Ebene für eine Modernisierung des Wettbewerbsrechts eingesetzt haben. In Deutschland sind wir diesen Schritt mit dem GWB-Digitalisierungsgesetz nun bereits gegangen. Es ist wichtig, jetzt auch klare und fokussierte Regeln auf europäischer Ebene zu schaffen. Die Bundesregierung wird sich in den Verhandlungen konstruktiv einbringen, der Vorschlag geht in die richtige Richtung.

IV. Ausblick

Insgesamt birgt diese Novelle die große Chance, den fairen Wettbewerb im digitalen Zeitalter sicherzustellen, Innovationen zu fördern und die Wahlfreiheit von Verbrauchern zu stärken. Sie trägt zur Entwicklung einer Sozialen Digitalen Marktwirtschaft bei. Gleichzeitig kann sie international als Blaupause für eine Regulierung der Plattformökonomie dienen, ohne dabei den Schlusspunkt in dieser globalen Debatte zu setzen. Denn die Dynamik digitaler Märkte wird eine stete Anpassung des regulatorischen Rahmens erfordern. Auch der deutsche Gesetzgeber sollte ihre Auswirkungen am Markt aufmerksam verfolgen und sie mit möglichen anderen Regulierungsmodellen vergleichen.

Mit freundlichen Grüßen

