

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Michael Theurer, Frank Sitta, Reinhard Houben, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/4346 –

Wettbewerb in der digitalen Wirtschaft und Plattformökonomie

Vorbemerkung der Fragesteller

Deutsche Unternehmen sind heutzutage dem massiven Wettbewerbsdruck durch die großen Digitalkonzerne Google, Apple, Facebook und Amazon ausgesetzt. Aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung sind diese Unternehmen bereits im Visier der Wettbewerbshüter. Mitte des Jahres verhängte beispielsweise die EU-Kommission gegen Google eine Rekordstrafe in Höhe von 4,34 Mrd. Euro. Auch das Bundeskartellamt hat in diesem Jahr bereits Bußgelder in einer Gesamthöhe von 273 Mio. Euro gegen Unternehmen verhängt (siehe Pressemitteilung des Bundeskartellamts vom 27. August 2018 zum Jahresbericht 2017).

Gemäß dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD hat sich die Bundesregierung für die 19. Legislaturperiode folgendes vorgenommen: „Dort, wo erforderlich, werden wir das Kartellrecht modernisieren, um exzellente regulatorische Rahmenbedingungen für die deutsche und europäische Digitalwirtschaft zu schaffen. Dazu gehören auch die Verfahrensbeschleunigung und eine Neufassung der Marktabgrenzung, um der Entwicklung der Plattformökonomie Rechnung zu tragen und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sicherzustellen. Dazu werden wir die Marktbeobachtung verstärken und durch spezialisiertes Personal intensivieren. Unser Ziel sind starke deutsche und europäische Akteure der Plattformökonomie, deshalb wollen wir vorhandene Hemmnisse abbauen. Wir setzen uns für ein level playing field ein, dazu gehören auch die Rechte von Beschäftigten und Verbrauchern. Dazu werden wir die Mitwirkung der Plattformen einfordern.“

Am 4. September 2018 wurde die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) in Auftrag gegebene Studie zur „Modernisierung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen“ von Bundesminister Peter Altmaier entgegengenommen. Ziel dieser Studie soll die Erstellung eines Konzepts sein, das die Instrumente der Wettbewerbsbehörden verbessert, um gegen den Missbrauch von Marktmacht von Unternehmen, insbesondere in der Digitalwirtschaft, umfassender, schneller und zielgerichteter vorgehen zu können.

Darüber hinaus wurde in den letzten Wochen in den Medien sowie in der Öffentlichkeit die Einführung einer marktanteilsabhängigen „Daten-Sharing-Pflicht“ (auch sog. Daten-für-alle-Gesetz) gefordert und diskutiert. Dieses Regelungsvorhaben soll die großen Digitalkonzerne unter bestimmten Voraussetzungen zur Preisgabe ihrer Daten verpflichten.

1. In welchen Bereichen besteht nach Ansicht der Bundesregierung Modernisierungsbedarf, um exzellente regulatorische Rahmenbedingungen für die deutsche und europäische Digitalwirtschaft zu schaffen?
2. Wurden dazu seitens der Bundesregierung bereits Maßnahmen unternommen?

Falls ja, welche?

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Um Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit im digitalen Zeitalter langfristig zu sichern, wird die Bundesregierung in den nächsten Jahren entscheidende digitalpolitische Weichen stellen. Neben einer Reihe nicht-legislativer Maßnahmen, wie zum Beispiel Förderprogrammen zur Unterstützung der Digitalisierung des Mittelstandes und für den Glasfaserausbau in unterversorgten Gebieten, umfassen diese auch Anpassungen der regulatorischen Rahmenbedingungen. So wird die Bundesregierung zum Beispiel bürokratische Hindernisse und Belastungen für Unternehmensgründungen abbauen und so wichtige Impulse für Neugründungen in der Digitalwirtschaft setzen. Wo dies erforderlich ist, soll außerdem das Kartellrecht modernisiert werden. Die Bundesregierung wird hierzu einen Entwurf zur Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vorlegen. Außerdem hat die Bundesregierung die Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ eingesetzt, die weitere Impulse für die Kartellrechtsmodernisierung geben wird.

Weitere wichtige regulatorische Rahmenbedingungen für die deutsche und europäische Digitalwirtschaft werden in den kommenden Jahren auf EU-Ebene gesetzt werden, insbesondere durch den Abschluss der noch offenen Maßnahmen der Digitalen Binnenmarktstrategie. Die Europäische Kommission hat inzwischen alle angekündigten Einzelmaßnahmen zur Vervollständigung ihrer Digitalen Binnenmarktstrategie vorgelegt. Aktuell werden noch einige wichtige Maßnahmen verhandelt, darunter die ePrivacy-Verordnung, die Platform-to-Business-Verordnung sowie die Richtlinie zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie). Die Bundesregierung unterstützt einen zügigen Fortschritt bei Verhandlungen und Umsetzung der Maßnahmen auf Grundlage sorgfältiger Diskussionen. Zugleich wird die Bundesregierung die bereits abgeschlossenen Richtlinien der Digitalen Binnenmarktstrategie zügig in nationales Recht umsetzen.

3. Welche Hemmnisse bestehen nach Ansicht der Bundesregierung derzeit für die deutschen und europäischen Akteure der Plattformökonomie?
4. Mit welchen Maßnahmen plant die Bundesregierung, diese Hemmnisse abzubauen?

Die Fragen 3 und 4 werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Deutsche und europäische Plattformanbieter sehen sich insbesondere mit einer erschwerten Skalierbarkeit aufgrund von Sprachbarrieren und vergleichsweise kleinen Heimatmärkten (gerade im Vergleich mit großen und sprachlich weitgehend einheitlichen Volkswirtschaften wie in den USA und China) sowie Hindernissen beim Zugang zu Wachstumskapital konfrontiert.

Aus Sicht der Bundesregierung ist es entscheidend, dass regulatorische und bürokratische Hürden (gerade während der Gründungs- und frühen Wachstumsphase) abgebaut werden. Um eine bessere Skalierbarkeit zu ermöglichen, ist die Vollendung des Digitalen Binnenmarkts entscheidend. Um den Zugang zu Venture Capital und Venture Debt zu erleichtern, setzt die Bundesregierung die erfolgreichen etablierten Förderinstrumente der Start-Up-Finanzierung fort und plant eine Reihe von Maßnahmen, u. a. die Auflage des Tech-Growth-Funds (siehe hierzu auch die Antwort zu Frage 14).

Mit Blick auf die gewerbliche Nutzerseite der Plattformökonomie hat die Europäische Kommission im April dieses Jahres einen Verordnungsvorschlag zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten (Plattform-to-Business-Verordnung) vorgelegt. Der Vorschlag sieht Transparenzverpflichtungen und Instrumente zur Streitschlichtung vor. Die Bundesregierung beteiligt sich aktiv an den Verhandlungen hieran, um Geschäftskunden von großen Plattformbetreibern, die in Deutschland zumeist kleine und mittelständische Unternehmen sind, eine transparente Nutzung der Vertriebskanäle zu ermöglichen.

Parallel dazu laufen die Verhandlungen im Rahmen der Richtlinienvorschläge zum „New Deal for Consumers“. Hier setzt sich die Bundesregierung mit Blick auf die im Koalitionsvertrag verankerten Ziele zur Verbesserung der Transparenz bei Online-Plattformen (Vermittlungs-, Buchungs- und Vergleichsplattformen) im Interesse der Verbraucher insbesondere für weitere Transparenzvorgaben zu Provisionszahlungen, Bewertungssystemen, Gewichtung von Rankingergebnissen und Auswirkungen wirtschaftlicher Verflechtungen sowie für einen kohärenten Rechtsrahmen ein, der die Transparenzvorgaben in der Plattform-to-Business-Verordnung und die Regelungen im Rahmen des „New Deal for Consumers“ in Einklang bringt.

Ziel der Bundesregierung sind starke deutsche und europäische Akteure der Plattformökonomie. Dazu gehört nicht nur der Abbau vorhandener Hemmnisse, sondern auch die Herstellung eines „level playing field“, auch bezüglich der Rechte von Beschäftigten und Verbrauchern.

5. Wie ist die Position der Bundesregierung zu den Ergebnissen der Studie zur „Modernisierung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen“?

Die Bundesregierung prüft derzeit die Vorschläge der Studie zur Modernisierung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen. Die Handlungsempfehlungen der Studie werden Eingang in die Überlegungen für eine 10. GWB-Novelle finden, die die Bundesregierung derzeit vorbereitet. Festlegungen der Bundesregierung zu den Inhalten der 10. GWB-Novelle werden in einem Gesetzentwurf voraussichtlich im nächsten Jahr erfolgen.

6. Was sind die konkreten Maßnahmen, die die vom BMWi in Auftrag gegebene Studie vorschlägt, um die Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen zu modernisieren?

Eine Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen ist auf den Seiten 156 – 160 der Studie zu finden, die unter www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/modernisierung-der-missbrauchsaufsicht-fuer-marktmaechtige-unternehmen.pdf?__blob=publicationFile&v=15 abgerufen werden kann.

7. Hat die Bundesregierung vor, von der Studie vorgeschlagene Maßnahmen umzusetzen?

Falls ja, welche?

Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.

8. Wie ist die Position der Bundesregierung zur Einführung einer marktanteilsabhängigen „Daten-Sharing-Pflicht“, d. h. die großen Unternehmen per Gesetz zu verpflichten, unter bestimmten Voraussetzungen Daten freizugeben?

Der Zugang zu Daten von Unternehmen kann in der digitalen Wirtschaft über Innovations- und Wettbewerbschancen von anderen Unternehmen entscheiden und zugunsten von anderen Marktteilnehmern und Verbrauchern den Wettbewerb stärken. Soweit personenbezogene Daten betroffen sind, gilt es seitens der Unternehmen, die entsprechenden Vorgaben des Datenschutzrechts einzuhalten – in der Regel wird dies bedeuten, dass aus Gründen des Datenschutzrechts personenbezogene Daten nicht bzw. nur nach erfolgter Anonymisierung in eine „Daten-Sharing-Pflicht“ einbezogen werden könnten. Die Bundesregierung wird eine marktmachtabhängige „data-sharing“-Pflicht für Unternehmen prüfen.

9. Wie steht die Bundesregierung zu der Idee, die großen Unternehmen zu verpflichten, die Netzwerke durch offene Schnittstellen zu öffnen bzw. strengere Kompatibilitäts- und Interoperabilitätsanforderungen für die Unternehmen aufzustellen?

Der Europäische Kodex für elektronische Kommunikation, der voraussichtlich noch 2018 in Kraft treten wird und der im Anschluss in nationales Recht umzusetzen ist, sieht keine generelle Interoperabilitätsverpflichtung für nummernunabhängige interpersonelle Kommunikationsdienste (hierzu zählen Messengerdienste wie WhatsApp und Facebook Messenger) vor, ist aber auf kommunikative Nebenfunktionen Sozialer Netzwerke nicht anwendbar. Künftig werden sich europäische Gremien und nationale Regulierungsbehörden (in Deutschland die Bundesnetzagentur) aufgrund weitergehender Monitoring- und Berichtspflichten

noch konkreter mit Interoperabilitätsanforderungen auseinandersetzen und, sofern bestimmte inhaltliche Voraussetzungen und Verfahrensanforderungen erfüllt sind, den Anbietern nummernunabhängiger interpersoneller Kommunikationsdienste die Verpflichtung auferlegen können, ihre Dienste interoperabel auszugestalten. Zu der Frage, ob darüber hinaus Maßnahmen zur Förderung der Interoperabilität bei Sozialen Netzwerken angestrebt werden können, hat sich die Bundesregierung noch keine abschließende Meinung gebildet. Dies bedarf zunächst der weiteren Klärung komplexer technischer und rechtlicher Fragen. Aus verbraucherpoltischer Sicht ist es wichtig, dass Verbraucherinnen und Verbraucher ihre persönlichen Daten einfach und unkompliziert von einer Plattform zu einer anderen Plattform transferieren können. Daher beabsichtigt die Bundesregierung, wie im Koalitionsvertrag festgehalten, die Datenportabilität und Interoperabilität sowie die Rechte der Nutzer zu stärken. Hierbei müssen aber auch die diesbezüglichen Entwicklungen auf europäischer Ebene im Blick behalten werden.

10. In welchem Zusammenhang steht diese Studie mit der Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“?

Wann soll diese Kommission eingesetzt werden, und wer soll ihr angehören?

Die Ergebnisse der Studie werden in die Arbeit der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 einfließen. Die Auftaktsitzung der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 fand am 20. September statt. Die Vorsitzenden der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 sind Martin Schallbruch, Prof. Dr. Heike Schweitzer und Prof. Achim Wambach, Ph. D. Die weiteren Mitglieder sind Prof. Dr. Monika Schnitzer, Prof. Dr. Gerhard Wagner, Prof. Dr. Jens-Peter Schneider, Prof. Dr. Daniela Seeliger, Dr. Bernd Langeheine, Prof. Dr. Wolfgang Kirchhoff. Mit Rede-, aber ohne Stimmrecht gehören der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 Dr. Matthias Heider MdB, Hansjörg Durz MdB und Falko Mohrs MdB an. Informationen zu der Kommission sind öffentlich abrufbar unter www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/kommission-wettbewerbsrecht-4-0.html.

11. Plant die Bundesregierung im Hinblick auf die Ergebnisse der Studie derzeit eine Novellierung des Wettbewerbsrechts?
Falls ja, wann soll diese stattfinden?
12. Hat die Bundesregierung die Absicht, darüber hinaus in anderen Bereichen gesetzliche Änderungen vorzuschlagen, um die marktbeherrschende Stellung der großen Digitalkonzerne einzudämmen?

Die Fragen 11 und 12 werden gemeinsam beantwortet.

Hierzu wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

13. Sind die in der Pressemitteilung des Bundeskartellamts vom 27. August 2018 zum Jahresbericht 2017 vom Präsidenten des Bundeskartellamtes, Andreas Mundt, erwähnten Diskussionen über die Modernisierung des Kartellrechts identisch mit den Diskussionsrunden, die im Rahmen der Erstellung der Studie am 30. Januar 2018 und am 23. Juli 2018 stattfanden?

Falls nicht, wer ist an diesen Diskussionen beteiligt?

Gibt es bereits Ergebnisse dieser Diskussionen?

Falls nicht, wann ist mit diesen zu rechnen?

Die in der Pressemitteilung erwähnten Diskussionen sind mit den Diskussionsrunden, die am 30. Januar 2018 und 23. Juli 2018 im Rahmen der Erstellung der Studie stattgefunden haben, identisch.

14. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung zusätzlich, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen digitalen Unternehmen und Start-ups sicherzustellen bzw. zu stärken?

Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Startups in Deutschland hat die Bundesregierung bereits verschiedene Initiativen gestartet.

Besondere Schwerpunkte sind hierbei die Erarbeitung einer Strategie Künstliche Intelligenz sowie der Ausbau der Maßnahmen im Förderschwerpunkt „Digitale Technologien“.

Ein Schwerpunktbereich liegt auf der Finanzierung von Start-ups, darunter der substanzielle Ausbau der Beteiligungsfinanzierung der KfW (Beschluss des Deutschen Bundestages vom 30. März 2017, Bundestagsdrucksache 18/11779) und die Tech Growth Fund Initiative. Die neu gegründete eigenständige KfW-Beteiligungsgesellschaft soll wichtige Impulse für die Wachstumsfinanzierung in Deutschland geben. Ziel ist es, das bisherige Investitionsvolumen der KfW in Venture Capital- und Venture Debt-Fonds bis zum Jahr 2020 auf 200 Mio. Euro pro Jahr zu steigern, um den Zugang zu Eigenkapital für junge innovative, schnell wachsende Technologieunternehmen in der Start- und Wachstumsphase in Deutschland zu verbessern. Im Rahmen der Tech Growth Fund Initiative werden insbesondere Unternehmen in der Wachstumsphase sog. Venture Debt-Finanzierungen zur Verfügung gestellt. Der in Deutschland noch sehr schwach entwickelte Venture Debt-Markt stellt das Bindeglied zwischen dem Wagniskapitalmarkt und Bankenmarkt dar. Adressat sind reifere Startups, die zügig viel Kapital benötigen, sich für eine klassische Kreditfinanzierung jedoch noch nicht eignen.

