

# Wettbewerb und Verbraucherschutz im Internet stärken

Schon Ludwig Erhard sah, dass Wettbewerb und Verbraucherschutz eng miteinander verknüpft sind, erinnert **Andreas Mundt**. Vor 60 Jahren schrieb Erhard: „Nicht der Staat hat darüber zu entscheiden, wer am Markt obsiegen soll, aber auch nicht (...) ein Kartell, sondern ausschließlich der Verbraucher“

Als Ludwig Erhard 1958 das Bundeskartellamt aus der Taufe hob, hatte er schwierige Monate hinter sich. Die deutsche Wirtschaft war traditionell geprägt von Kartellen. Es gab daher großen Widerstand gegen Erhards Pläne, ein „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ (GWB) zu erlassen.

Ludwig Erhard selbst bezeichnete das GWB als „Grundgesetz der Sozialen Marktwirtschaft“. Und nicht weniger als das ist es auch. Konkurrierende Unternehmen müssen sich um die Kunden bemühen durch bessere Preise, höhere Qualität und Innovationen. Heute gibt es international weitgehend einen Konsens, dass eine wettbewerblich strukturierte Wirtschaftsordnung die beste ist. Paradoxerweise wird jedoch gerade in einigen wirtschaftlich erfolgreichen Ländern in jüngster Zeit der Wettbewerbsgedanke immer wieder kritisiert. Dies hat viel mit Globalisierung und Digitalisierung zu tun, die härteren Wettbewerb und auch die Verschiebung von wirtschaftlicher Macht in andere Weltregionen bedeuten.

## Ausnahmen oftmals fraglich

Auch in Deutschland sieht sich der Gesetzgeber zunehmend mit Forderungen konfrontiert, bestimmte Wirtschaftsbereiche vom Kartellrecht auszunehmen. In einigen klassischen, staatsnahen Bereichen



Der Jurist **Andreas Mundt** arbeitet seit 2000 beim Bundeskartellamt. Seit 2009 ist er Präsident des Bundeskartellamtes. Er ist **Mitglied der Ludwig-Erhard-Stiftung**.

gibt es derartige Regelungen bereits, etwa in der Wasserversorgung oder Waldwirtschaft. In der jüngsten Novelle des GWB hat der Gesetzgeber auch Ausnahmeregelungen für die Presse und den Sparkassensektor eingeführt. Die Erleichterungen für die Zeitungs- und Zeitschriftenverlage wurden damit begründet, dass viele Leser und Anzeigenkunden ins Internet abwandern und die Verlage durch Kooperationsmöglichkeiten gestärkt werden sollen.

Aus Sicht des Bundeskartellamtes sind die zunehmenden Ausnahmeregelungen nicht gut. Natürlich haben viele Branchen mit der neuen Konkurrenz aus dem Internet zu kämpfen. Doch dies kann auch

Motor für eigene neue (Geschäfts-) Ideen sein. Die Möglichkeit zu Absprachen zulasten von Verbrauchern und Wettbewerbern machen hingegen noch lange nicht fit für die Herausforderungen der Digitalisierung. Auf der anderen Seite müssen wir als Wettbewerbshüter darauf achten, dass Wettbewerb im Internet fair abläuft und dass marktstarke Unternehmen nicht alte und neue Wettbewerber behindern oder Kunden ausbeuten.

## Wettbewerbsaufsicht ändert sich

Die deutschen und europäischen Normen des Wettbewerbsrechts sind so flexibel ausgestaltet, dass sie auf die unterschiedlichsten Märkte anwendbar sind. Dennoch gibt es Anpassungsbedarf. Wie definieren wir im digitalen Zeitalter Marktbeherrschung und Missbrauch von Marktmacht? Netzwerkeffekte können beispielsweise dazu führen, dass große Unternehmen immer größer werden. Auch der Zugang zu Daten kann zu einer marktbeherrschenden Stellung führen. Wir berücksichtigen solche Faktoren in unserer Fallarbeit schon lange. Mit der jüngsten GWB-Novelle wird nun aber auch gesetzlich klargestellt, dass dies Kriterien für Marktbeherrschung sind. Aber wir denken schon weiter: Können wir unsere Ermittlungstechniken weiter optimieren? Wie können wir dynami-

sche Effekte besser in unsere Analysen, Prognosen und Instrumente integrieren? Wann sollten wir intervenieren, wann eher nicht?

Zentrales Ziel der Wettbewerbsaufsicht in der digitalen Plattformwelt ist, Märkte für Newcomer und Wettbewerber offenzuhalten. So haben wir etwa Verfahren gegen die Hotelbuchungsplattformen HRS und Booking.com geführt. Mit sogenannten Bestpreisklauseln hatten sie sich von den Hotels vertraglich zusichern lassen, dass diese kein besseres Angebot für ihre Hotelzimmer auf einer anderen Plattform einstellen. Neue Anbieter oder App-Anbieter, die Restbestände an Hotelzimmern zu günstigen Preisen kurzfristig vergeben wollten, konnten kein preiswerteres Angebot machen als die bestehenden Plattformen und wurden so vom Marktzutritt ferngehalten. Solche Klauseln können zu höheren Preisen für den Verbraucher führen. Wir haben daher die Bestpreisklauseln untersagt.

Ein weiteres Ziel ist, Verbraucher direkt vor Marktmacht zu schützen. In der Vergangenheit sind wir zum Beispiel oft eingeschritten, wenn marktbeherrschende Unternehmen von Kunden überhöhte Preise verlangten. Dies war etwa in den Bereichen Wasser, Fernwärme oder Heizstrom der Fall. In der Onlinewelt fließt aber zumeist kein Geld vom Verbraucher zur Plattform. Hier fließen Daten. Wir müssen daher Vorsorge treffen, dass der Datenhunger von marktbeherrschenden Unternehmen zur kommerziellen Nutzung nicht zu groß wird. Vor diesem Hintergrund haben wir ein Verfahren gegen Facebook eingeleitet. Es besteht der Verdacht, dass die Nutzungsbedingungen von Facebook unter dem Gesichtspunkt der Freiwilligkeit und Transparenz gegen datenschutzrechtliche Vorschriften verstoßen. Wir prüfen nun, ob hier

ein Zusammenhang mit der womöglich beherrschenden Stellung von Facebook auf dem Markt für soziale Netzwerke besteht und ob die Kunden durch Datenerhebung und -verwendung ausgebeutet werden.

Die Beispiele zeigen: Die Wettbewerbsbehörden haben sich auf die neuen digitalen Märkte eingestellt. Wir müssen aber noch besser und schneller werden. Die aktuelle Novelle des Kartellgesetzes hilft uns dabei. Um in dynamischen Märkten zielführende Maßnahmen zu erleichtern, muss aber über weitere

## Wir müssen Vorsorge treffen, dass der Datenhunger nicht zu groß wird

Instrumente nachgedacht werden, etwa bei der Möglichkeit zum Erlass einstweiliger Verfügungen, noch bevor ein Verfahren endgültig abgeschlossen ist.

### Fokussierung auf Verbraucher

Nicht nur das Facebook-Verfahren zeigt, dass das Bundeskartellamt bereits heute sehr verbrauchernah arbeitet. Solche Missbrauchsverfahren sind allerdings komplex, aufwendig und nur bei marktbeherrschenden Unternehmen möglich. Es stellt sich deshalb die Frage, ob es nicht darüber hinaus Bereiche gibt, in denen ein behördlicher Verbraucherschutz sinnvoll wäre. Beispielsweise wenn es um die allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) von Internetunternehmen geht, auch wenn diese nicht marktbeherrschend sind. Ein anderes Beispiel ist das Ranking und die

Darstellung bei Vergleichsportalen. Hier gibt es immer wieder Vorwürfe der Intransparenz oder der Verwendung sachfremder Kriterien.

Viele dieser Probleme können bislang nur zivilrechtlich vor Gericht geklärt werden. Eine behördliche Durchsetzung des Verbraucherschutzes hätte unter anderem den Vorteil, dass auch Fälle aufgegriffen werden könnten, die für den einzelnen Bürger nur einen geringen Schaden bedeuten – sodass er wahrscheinlich einen Gerichtsprozess scheut –, bei denen es aber zu systematischen Verstößen und in Summe großen Schäden kommt.

Bislang gibt es abgesehen von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht keinen solchen behördlichen Verbraucherschutz. Jetzt hat das Bundeskartellamt aber die Möglichkeit erhalten, Sektoruntersuchungen zum Verbraucherschutz durchzuführen, wenn es Anhaltspunkte für erhebliche, dauerhafte oder wiederholte Verstöße gegen Verbraucherrechte gibt. Wir erhalten damit Auskunftsrechte gegenüber den Unternehmen, die über Möglichkeiten Privater weit hinausgehen. Außerdem erhält das Bundeskartellamt mit der Gesetzesnovelle Amicus-Curiae-Rechte vor Gericht, das heißt, wir können in verbraucherrechtlichen Verfahren als neutrale Partei bei Gericht vortragen. Beide Maßnahmen helfen, eine breite Erkenntnisgrundlage zu schaffen, wo die Defizite liegen und welche Rechtsfragen sich stellen.

Die neuen Möglichkeiten umfassen indes noch keine Eingriffsbefugnisse. Es wird deshalb weiter darüber zu diskutieren sein, ob nicht ein Ausbau des behördlichen Verbraucherschutzes notwendig ist, um Wettbewerb und Verbraucher auch im Zeitalter der Digitalisierung so zu schützen, wie es Ludwig Erhard vorschwebte. ■