



**SEKTORUNTERSUCHUNG ONLINE-WERBUNG DES
BUNDESKARTELLAMTS
GOOGLES STELLUNGNAHME ZUM DISKUSSIONSBERICHT**

28. Oktober 2022

Inhaltsverzeichnis

TEIL I: EINFÜHRUNG

TEIL II: ANMERKUNGEN ZUR METHODIK

TEIL III: ANMERKUNGEN ZU VORLÄUFIGEN BEOBACHTUNGEN

1. Die Aussagen des Bundeskartellamts zur Substituierbarkeit verschiedener Arten von Werbung
 - a. Substituierbarkeit suchgebundener und nicht suchgebundener Werbung
 - b. Werbung in sozialen Medien steht in direktem Wettbewerb zu anderen Arten von Werbung
 - c. Direktgeschäfte üben wettbewerblichen Druck auf den programmatischen Absatz von Werbung aus
2. Die Aussagen des Bundeskartellamts zur Rolle von Daten für AdTech
 - a. Einleitung
 - b. Wie Google Daten für AdTech nutzt
 - c. Nutzerdaten verschaffen Google keinen einzigartigen Vorteil im Wettbewerb
 - d. Initiativen von Google, die angeblich die Verfügbarkeit von Daten beeinträchtigen
 - i) Googles Ansatz zum Schutz von Nutzerdaten im Zusammenhang mit AdTech
 - ii) Google ist kein 'Walled Garden' für Datenportabilität
 - iii) Die Privacy-Sandbox-Initiative
 - Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf den Markt
 - Bedenken zu einem Vorteil aufgrund von eigenem Inventar
 - Bedenken zu FloC/Topics API
 - Privacy Sandbox für Android
 - e. Vorschläge für kompensatorische Maßnahmen
3. Bezugnahmen auf Google
 - a. Interoperabilität
 - b. Hebelung des Inventars
 - c. Vorteil aufgrund von First-Party-Datennutzung
 - d. Behinderung von AdTech-Wettbewerbern durch Design-Entscheidungen
 - e. Benachteiligung von Third-Party-Inventar
 - f. Mangelnde Transparenz

TEIL IV: VORSCHLÄGE DES BUNDESKARTELLAMTS

1. Allgemeine Grundsätze
2. Konsequenz für die Vorschläge des Bundeskartellamts
 - a. Anwendung des § 19a GWB und des DMA ist abzuwarten
 - b. Die Auswirkungen auf den Datenschutz sollten berücksichtigt werden
 - c. Die Vorteile vertikaler Integration sollten berücksichtigt werden
 - d. Gegenstand der Sektoruntersuchung
3. Ausblick

TEIL I: EINFÜHRUNG

1. Google nimmt im Folgenden Stellung zu dem am 29. August 2022 veröffentlichten Diskussionsbericht zur Sektoruntersuchung Online-Werbung (die **“Sektoruntersuchung”** oder der **“Diskussionsbericht”**) des Bundeskartellamts.
2. **Wir begrüßen, dass der Diskussionsbericht den Wert der AdTech-Branche würdigt.** Digitale Werbung ist von hoher Bedeutung für die Aufrechterhaltung des freien und offenen Internets. **Ein offenes, werbegestütztes Internet kommt allen Beteiligten zugute.** Die Nutzer profitieren von unzähligen innovativen, werbefinanzierten Online-Diensten, die oft kostenlos angeboten werden. Entwickler von Webseiten und mobilen Anwendungen (zusammenfassend als **“Publisher”** bezeichnet) profitieren von der Möglichkeit, ihre Inhalte und Online-Dienste zu monetarisieren. Werbetreibende profitieren von den verbesserten Möglichkeiten, die relevanten Zielgruppen zu erreichen, relevantere Werbung zu schalten und höhere Renditen mit ihren Werbeausgaben zu erzielen. AdTech hat dies erleichtert und die Möglichkeiten insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen erweitert, mit Kunden in Kontakt zu treten, und trägt so zur Förderung von Wettbewerb und Innovation bei.
3. Wir verstehen die Bedeutung eines wirksamen Wettbewerbs in der AdTech-Branche. Der Diskussionsbericht enthält jedoch **keine Anhaltspunkte dafür, dass der Wettbewerb im AdTech-Bereich ineffizient sei**, und nennt keine Quellen, die das Gegenteil beweisen. Unabhängige Branchenberichte legen nahe, dass der Wettbewerb im AdTech-Bereich zu sinkenden AdTech-Gebühren geführt hat.¹ Dieser Wettbewerb hat Innovationen gefördert und Werbetreibenden und Publishern eine breite Palette von Optionen verschafft. Wir sind überzeugt, dass weitere Untersuchungen der beobachteten Marktergebnisse (z.B. der Werbevergütung) zeigen werden, dass wir einem starken Wettbewerb ausgesetzt sind. Es ist wichtig, dass die Ergebnisse und Vorschläge des Bundeskartellamts auf einer korrekten Sicht dieser dynamischen Branche und der Restriktionen, denen AdTech-Anbieter ausgesetzt sind, beruhen. Andernfalls besteht die ernstzunehmende Gefahr, dass eine etwaige Regulierung den Interessen von Verbrauchern, Werbetreibenden und Publishern zuwiderläuft.
4. Google hat erhebliche Investitionen in Innovationen und die Förderung eines gesunden AdTech-Ökosystems getätigt und versucht dabei stets, die Interessen von Verbrauchern, Werbetreibenden und Publishern in Einklang zu bringen. Zum Beispiel hat Google:

¹ So berichtet eMarketer, dass in den USA die Gebühren als Anteil an den gesamten Ausgaben für programmatische Display-Werbung außerhalb sozialer Medien zwischen 2019 und 2020 gesunken sind und in den Jahren 2021 und 2022 voraussichtlich stabil bleiben oder leicht sinken werden. Siehe **“US Programmatic Digital Display Ad Fees, 2019-2022, eMarketer”** (1. Oktober 2020), abrufbar unter: <https://chart-na1.emarketer.com/243004/us-programmatic-digital-display-ad-fees-2019-2022-billions-change-of-nonsocial-programmatic-digital-display-ad-spending>.

- bei der Entwicklung seiner AdTech-Produkte die Interoperabilität priorisiert, damit sie mit Produkten von Drittanbietern kombiniert werden können;
 - in datenschutzfreundliche Messlösungen, wie z.B. den Ads Data Hub,² investiert und diese entwickelt, damit Werbetreibenden, Agenturen und unseren Partnern im Bereich Messung weiterhin relevante Informationen zur Verfügung gestellt werden können und gleichzeitig dem Wunsch der Verbraucher nach mehr Datenschutz nachgekommen werden kann;
 - mehrere wichtige Innovationen in der Auktionstechnologie entsprechend der Evolution der Branche entwickelt, darunter die dynamische Zuordnung,³ Exchange Bidding (jetzt Open Bidding genannt)⁴ und eine einheitliche Ersterpreisauktion in Google Ad Manager, um die Nutzungserfahrung für Werbetreibenden zu vereinfachen und zu verbessern;⁵
 - einen bedeutenden Beitrag zu Brancheninitiativen zur Förderung der langfristigen Lebensfähigkeit digitalen Werbeökosystems geleistet;⁶
 - effektive Instrumente zur Bekämpfung von missbräuchlichem Datenverkehr (invalid traffic) entwickelt sowie sich in mehreren Branchengremien zur Bekämpfung von missbräuchlichem Datenverkehr und Anzeigenbetrug eingebracht.
5. Vor dem Hintergrund, dass das Bundeskartellamt seine Untersuchung konkretisieren will, ist Google selbstverständlich bereit, **weitere Beiträge** zur Sektoruntersuchung zu leisten. Wir schätzen die Bemühungen des Bundeskartellamts, sein Verständnis für dieses vielschichtige Ökosystem zu verbessern.

² Der Ads Data Hub von Google ist eine cloud-basierte Mess- und Aktivierungslösung, die Werbetreibenden, Agenturen und Drittanbietern Zugang zu detaillierten Event-Level-Daten über Google-Anzeigenkampagnen in einer datenschutzfreundlichen Umgebung bietet. Mit dem Ads Data Hub können Werbetreibende und Agenturen ihre First-Party-Daten in BigQuery hochladen und mit Googles Daten zu Werbekampagnen auf Event-Level verbinden. Durch die Kombination ihrer Daten mit den Ereignisdaten von Google können sie Erkenntnisse gewinnen, die Effizienz ihrer Werbung verbessern, datengesteuerte Geschäftsziele erreichen und ihre Kampagnen effektiver optimieren. Die Ergebnisse von Ads Data Hub werden über eine Gruppe von Nutzern aggregiert, wodurch Google vollständigere Daten bereitstellen und gleichzeitig die Privatsphäre der Nutzer wahren kann. Siehe Home, Google Ads Data Hub, <https://developers.google.com/ads-data-hub>.

³ Dynamische Zuordnung: <https://support.google.com/admanager/answer/3721872?hl=de>. Die dynamische Zuordnung wurde ursprünglich von DoubleClick im Jahr 2007 entwickelt, bevor das Unternehmen von Google übernommen und später von Google im Jahr 2014 weiterentwickelt wurde.

⁴ Grundlagen: Einführung in Open Bidding, Google Ad Manager Hilfe, abzurufen unter <https://support.google.com/admanager/answer/7128453?hl=de>.

⁵ Siehe Jason Bigler, "An update on first price auctions for Google Ad Manager", (Blog Post, 10. Mai 2019), <https://www.blog.google/products/admanager/update-first-price-auctions-google-ad-manager/>.

⁶ Siehe z.B. Scott Spencer, "An advertising ecosystem that works for everyone", (Blog Post, 14. März 2018), <https://blog.google/technology/ads/advertising-ecosystem-works-everyone/>; Scott Spencer, "Enabling a safe digital advertising ecosystem", (Blog Post, 14. März 2019), <https://www.blog.google/products/ads/enabling-safe-digital-advertising-ecosystem/>.

6. Ein wichtiger Teil dieser Konkretisierung wird darin bestehen, die **zahlreichen Entwicklungen** berücksichtigen, die eingetreten sind, seitdem das Bundeskartellamt ab Februar 2018 und zuletzt in der zweiten Jahreshälfte 2020 Marktinformationen für seine Sektoruntersuchung gesammelt hat, darunter:
- Regulatorische Entwicklungen wie die Einführung des § 19a GWB und das Inkrafttreten des Digital Markets Act (DMA);
 - Marktentwicklungen wie die rasche Expansion von Amazon⁷ und The Trade Desk⁸ in der AdTech-Branche sowie der angekündigte Start von Apples eigener Demand-Side Platform (“**DSP**”)⁹.

Alle endgültigen Schlussfolgerungen zu den Wettbewerbsbedingungen auf den relevanten AdTech-Märkten, die Gegenstand der Untersuchung sind, müssen diese Entwicklungen berücksichtigen.

7. Wir sind außerdem der Ansicht, dass der Diskussionsbericht - selbst wenn man die soeben dargelegten zwischenzeitlichen Entwicklungen außer Acht lässt - ein **unvollständiges Bild der digitalen Werbebranche** vermittelt, da er sich auf bestimmte Arten von Online-Werbung konzentriert. Dies führt zu Missverständnissen, da Werbetreibende die Rendite (“**ROI**”) von Googles AdTech-Produkten stets mit der Rendite anderer digitaler Werbeformen und Offline-Werbung vergleichen und ihre Ausgaben entsprechend umschichten.
8. Obwohl wir mit wichtigen Aussagen des Diskussionsberichts nicht übereinstimmen, unterstützen wir das Ziel des Bundeskartellamts, ein besseres Verständnis für diese Branche zu erlangen und an Diskussionen über mögliche Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit in diesem Sektor teilzunehmen, einschließlich der Erhöhung der Transparenz in der digitalen Werbung.
9. Die darüber hinaus vorgeschlagenen **regulatorischen Initiativen** sind allerdings mit großer Vorsicht zu betrachten. Sie **dürfen die Innovation und den Wettbewerb, die so viele Vorteile mit sich gebracht haben, nicht einschränken**. Wir sind besorgt, dass einige der Vorschläge des Diskussionsberichts ein hohes Risiko bergen, die Produktqualität zum Nachteil von Werbetreibenden und Publishern zu verringern, ohne spürbare Vorteile zu erreichen, insbesondere wenn sie auf einem unzureichenden Verständnis der Marktbedingungen beruhen.
10. Wie in jeder Branche gibt es auch **in der AdTech-Branche häufig Spannungen zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen**. Es ist von entscheidender

⁷ Siehe <https://www.cnbc.com/2022/08/03/amazon-online-advertising-meta-twitter-snap-and-pinterest.html>.

⁸ Siehe <https://www.marketingdive.com/news/trade-desk-revenue-grows-amid-surge-in-ctv/629306/>.

⁹ Siehe <https://digiday.com/media/apple-is-building-a-demand-side-platform/>.

Bedeutung, dass bei jeder Intervention derartige Zielkonflikte vollständig berücksichtigt und unbeabsichtigte Schäden vermieden werden.

11. In **Teil II** dieser Stellungnahme erläutern wir, warum die bisher durchgeführte Sektoruntersuchung nach unserem Verständnis keine ausreichende Grundlage für die Feststellungen und die vorgeschlagenen Maßnahmen bietet. **Teil III** kommentiert die inhaltlichen Ergebnisse des Diskussionsberichts und versucht, mögliche Missverständnisse zu klären.¹⁰ In **Teil IV** fassen wir den Standpunkt von Google im Hinblick auf eine mögliche weitere Regulierung zusammen.

¹⁰ Der Diskussionsbericht enthält eine Reihe von vorläufigen Feststellungen, auf die wir nicht eingehen, denen wir aber nicht unbedingt zustimmen. Die Nichtbefassung mit einer bestimmten Frage ist nicht als Zugeständnis oder generelle Zustimmung zu verstehen.

TEIL II: ANMERKUNGEN ZUR METHODIK

12. Online-Werbung ist ein komplexer und sich schnell verändernder Sektor. Ein umfassendes Verständnis einer solchen Branche erfordert eine detaillierte Untersuchung der von Google und anderen Akteuren in diesem Bereich angebotenen Produkte.
13. Wir empfehlen, dass das Bundeskartellamt seine Befugnisse nutzt, um eine solche detaillierte Untersuchung durchzuführen - zum Beispiel durch den Versand detaillierter und maßgeschneiderter Fragebögen oder durch das Stellen von Folgefragen oder die Anforderung detaillierter Daten, um die von Dritten erhobenen Behauptungen zu überprüfen. Um die Stichhaltigkeit der von Dritten gegen Google erhobenen Vorwürfe zu prüfen, die Funktionsweise der verschiedenen Produkte zu erfassen und die Informationen zu sammeln, die für die Durchführung der relevanten Analysen erforderlich sind, ist Google bereit, in technischen Präsentationen seine Produkte zu erläutern oder Treffen mit Ingenieuren und technischen Mitarbeitern zu ermöglichen. Eine einzige Runde nicht angepasster Fragebögen reicht nicht aus, um die Komplexität der AdTech-Branche zu verstehen, wie die Unklarheiten zeigen, die in einigen der Antworten bestehen.¹¹
14. Der Diskussionsbericht enthält Behauptungen von Befragten über Google, die das Bundeskartellamt bisher nicht überprüft hat, einschließlich mehrerer Behauptungen über eine "Hebelwirkung" zwischen verschiedenen Google-Produkten.
15. Die sachliche Richtigkeit dieser Behauptungen wurde noch nicht geprüft, was sich in einer Reihe von Ungenauigkeiten im Diskussionsbericht fortwirkt.¹²
16. Wir sind der Ansicht, dass zur Überprüfung der komplexen Behauptungen im Diskussionsbericht detailliertere Daten erforderlich sind, um zu fundierten Schlussfolgerungen zu gelangen. Im Hinblick auf die vielschichtigen Behauptungen zu einer vermeintlichen "Hebelwirkung" müsste eine solche Analyse u.a. Folgendes umfassen:
 - Bewertung der Bedeutung der "Hebelprodukte" für die jeweilige Zielgruppe;
 - Schätzung des Anteils des "gehebelten" Marktes, der von dem vermeintlichen Verhalten betroffen ist;
 - Bewertung des Ausmaßes des Multihomings in der Branche, wodurch die Bedenken hinsichtlich eines Wettbewerbsausschlusses zerstreuen würde;
 - Bewertung der Marktergebnisse, um festzustellen, ob ein angeblicher Vorteil in der Praxis tatsächlich eingetreten ist.

¹¹ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 126.

¹² Siehe **Teil III.3** für eine Diskussion dieser Ungenauigkeiten.

17. Die Untersuchung eines mutmaßlich wettbewerbswidrigen Verhaltens, mit der beurteilt werden soll, ob es letztlich zu einem Schaden für die Nachfrager geführt hat, muss sich maßgeblich auf eine quantitative Analyse stützen. Ohne eine Analyse der Auswirkungen bestünde beispielsweise die Gefahr, dass das Bundeskartellamt ein effizienzsteigerndes Merkmal, das sich aus der Integration verschiedener Produkte ergibt und daher für die Nachfrager von Vorteil ist, fälschlicherweise als wettbewerbswidrig eingestuft.
18. Google ist der Ansicht, dass das Bundeskartellamt nur mit detaillierteren Informationen und weiteren Gesprächen mit Teilnehmern aus dem Kreis der AdTech-Dienstleister, Publisher und Werbetreibenden zu fundierten Schlussfolgerungen gelangen kann. Dies würde es dem Bundeskartellamt ermöglichen, die Behauptungen der Befragten zu überprüfen, von denen viele unrichtig, ungenau und überholt sind. Dies gilt insbesondere im Lichte der verbindlichen Zusagen, die der französischen Wettbewerbsbehörde (Autorité de la concurrence, “**ADLC**”) angeboten und von ihr akzeptiert wurden (siehe **Teil III.3.a** dieser Antwort).
19. Im Rahmen der Marktstudie der britischen Wettbewerbs- und Marktaufsichtsbehörde (Competition and Markets Authority, “**CMA**”) über Online-Plattformen und digitale Werbung überprüfte die CMA beispielsweise die Behauptungen einiger Befragter¹³, dass Google durch die vertikale Integration zwischen Google Ads und Google Ad Manager “versteckte Gebühren” erhebe, eine Behauptung, die auch im Diskussionsbericht erhoben wird (Rn. 203 und 215).¹⁴ Infolge dieser Überprüfung sah sich die CMA veranlasst, den Vorwurf zurückzuweisen.
20. Wir ermutigen daher das Bundeskartellamt, die im Diskussionsbericht enthaltenen Behauptungen eingehender zu prüfen, insbesondere in Anbetracht der erheblichen potentiellen Auswirkungen der angesprochenen politischen Empfehlungen, und bekräftigen die Bereitschaft von Google, sich an Diskussionen zu beteiligen und dem Bundeskartellamt die erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen.
21. Schließlich ist hervorzuheben, dass die Ergebnisse der Sektoruntersuchung auf Daten und Informationen beruhen sollten, die sowohl zutreffend als auch aktuell sind. Seit der Einleitung der Untersuchung sind fast viereinhalb Jahre vergangen. Dies entspricht einem Zeitraum von erheblicher Dauer, wenn man bedenkt, wie schnell sich die AdTech-Branche weiterentwickelt. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, die Aktualität der Informationen, die vom Bundeskartellamt zuletzt im Jahr 2020 in Fragebögen erhoben wurden, zu prüfen.

¹³ CMA, Marktstudie Abschlussbericht, “Online-Plattformen und digitale Werbung” (“**Abschlussbericht**”), 1. Juli 2020, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fa557668fa8f5788db46efc/Final_report_Digital_ALT_TEXT.pdf.

¹⁴ Die CMA kam entgegen den Behauptungen einiger Befragter zu dem Schluss, dass “die von Google Ads erzielte Gewinnspanne im Großen und Ganzen mit der Höhe der von anderen DSPs erhobenen Gebühren übereinstimmt”. Siehe Anhang M des Abschlussberichts, Abs. 347.

TEIL III: ANMERKUNGEN ZU VORLÄUFIGEN BEOBACHTUNGEN

1. Die Aussagen des Bundeskartellamts zur Substituierbarkeit verschiedener Arten von Werbung

Zusammenfassung: Der Diskussionsbericht enthält die “Überlegungen zur Marktabgrenzung” des Bundeskartellamts sowie Beobachtungen zur Marktstruktur und zu Marktpositionen.

Die Substituierbarkeit zwischen verschiedenen Arten von Werbung, z.B. zwischen dem Direktgeschäft und der vermittelten Werbung aus Sicht der Publisher, bestätigt der Diskussionsbericht. Gleichzeitig spiegelt er die Realität der Branche in Bezug auf viele andere Details nicht wider, einschließlich der Wettbewerbsrelevanz von Social Media-Werbung. Die Beobachtungen aus dem Diskussionsbericht können daher allenfalls als Ausgangspunkt für eine Konkretisierung der Untersuchung des Sektors und seiner Dynamik dienen.

22. Abschnitt B des Diskussionsberichts stellt “Überlegungen zur Marktabgrenzung” vor.¹⁵ Auch wenn keine endgültigen Schlussfolgerungen gezogen werden, enthält der Bericht eine Reihe von Überlegungen zur sachlichen¹⁶ und räumlichen¹⁷ Marktabgrenzung.
23. Für eine konkrete Marktdefinition sind weitere Analysen und Nachweise erforderlich. Dies wird im Diskussionsbericht mit der Feststellung bestätigt, dass “abschließende Marktdefinitionen aus kartellrechtlicher Sicht [...] etwaigen Einzelverfahren vorbehalten bleiben.”¹⁸
24. Die Erkenntnisse zu der Marktdefinition, der Marktdynamik und der Marktanteile werden von etwaigen Unzulänglichkeiten bei der zugrundeliegenden Datenerhebung erheblich beeinflusst.¹⁹ Im Rahmen der Sektoruntersuchung wurden zahlreiche Anbieter nicht befragt. Ihre Einnahmen und Ad Impressions sind daher nicht im Gesamtmarktvolumen enthalten, was die Zuverlässigkeit dieser Zahlen einschränkt. Außerdem stützt sich der Diskussionsbericht auf Daten für das Jahr 2019. Angesichts des sich schnell entwickelnden (digitalen) Marktumfelds sind diese kein verlässlicher Ausgangspunkt für Schlussfolgerungen.
25. Vor diesem Hintergrund fehlt die forensische Grundlage, um in diesem Stadium eine Diskussion über konkrete Einzelfragen zu führen. Nichtsdestotrotz weisen wir auf eine Reihe allgemeiner Punkte hin, die das Bundeskartellamt bei der Konkretisierung seiner

¹⁵ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 34 ff.

¹⁶ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 37 ff.

¹⁷ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 102 ff.

¹⁸ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 34.

¹⁹ Siehe dazu **Teil II** oben.

Untersuchung unterstützen sollen.²⁰ Entscheidend ist, dass die verschiedenen Arten von Werbung austauschbar sind und teilweise im direkten Wettbewerb zueinander stehen. So besteht beispielsweise eine erhebliche Substituierbarkeit zwischen suchgebundener und nicht suchgebundener Werbung (**siehe a**).²¹ Darüber hinaus steht Werbung in sozialen Medien in direktem Wettbewerb mit anderen Arten von Werbung (**siehe b**).²² Schließlich übt der Direktverkauf erheblichen Wettbewerbsdruck auf (programmatisch) vermittelte Werbung aus (**siehe c**).²³

a. Substituierbarkeit suchgebundener und nicht suchgebundener Werbung

26. Im Diskussionsbericht wird zu einem gewissen Grad eine Austauschbarkeit von suchgebundener und nicht suchgebundener Werbung angenommen. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, allerdings ist Google der Ansicht, dass das Bundeskartellamt damit den hohen Grad der Austauschbarkeit dieser Arten von Online-Werbung immer noch nicht ausreichend würdigt und die Ergebnisse anderer Behörden in diesem Punkt nicht ausreichend berücksichtigt.²⁴

Folgende Punkte sind erwähnenswert:

- Die Behauptung des Bundeskartellamts, dass es “in Googles Interesse” liege, “über den ‘wettbewerblichen Abstand’ der beiden Werbeformen [also suchgebundener und nicht suchgebundener Werbung] mitbestimmen zu können”, ist unzutreffend.²⁵ Es bleibt unklar, warum dies im Interesse von Google sein sollte, oder wie dies nach Ansicht des Bundeskartellamts beeinflussbar ist.
- Suchgebundene und nicht suchgebundene Online-Werbung stehen in starkem Wettbewerb zueinander und zu anderen Formen der Werbung. Während Suchanzeigen in der Vergangenheit besonders zielgerichtet waren und dazu dienten, “Konversionen” von Nutzern zu generieren (z.B. Online-Transaktionen, Newsletter-Anmeldungen), waren Display-Anzeigen eher weniger auf eine bestimmte Nutzerabsicht ausgerichtet und wurden zur Förderung der Markenbekanntheit eingesetzt. Heutzutage gibt es keinen wesentlichen Unterschied mehr zwischen den Anwendungsfällen der beiden Arten von Anzeigen. Display-Anzeigen können jetzt genauso zielgerichtet auf die

²⁰ Für weitere Einzelheiten zur Wettbewerbsfähigkeit und Dynamik der AdTech-Branche, einschließlich empirischer Belege, verweisen wir auf einen Bericht, der der Australian Consumer and Competition Commission (“**ACCC**”) vorgelegt wurde. Siehe Bitton/Lewis, “Clearing Up Misconceptions about Google’s Ad Tech Business”, 5. Mai 2020, abrufbar unter: <https://www.accc.gov.au/system/files/Google%20-%20Report%20from%20Daniel%20Bitton%20and%20Stephen%20Lewis%20%20%285%20May%202020%29.pdf>.

²¹ Siehe unten, Abs. 26 ff.

²² Siehe unten, Abs. 28 ff.

²³ Siehe unten, Abs. 31 ff.

²⁴ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 392.

²⁵ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 392.

Interessen und Absichten der Verbraucher abgestimmt werden wie Suchanzeigen.²⁶

27. Diese Entwicklung wurde von der Monopolkommission bestätigt: “Display-Werbung dürfte somit zunehmend in Konkurrenz zu Suchwerbung treten und auf diese entsprechenden Wettbewerbsdruck ausüben.”²⁷ Die Sektoruntersuchung muss diese breitere Diskussion berücksichtigen.

b. Werbung in sozialen Medien steht in direktem Wettbewerb zu anderen Arten von Werbung

28. Die Annahme des Diskussionsberichts, es spreche “viel dafür, dass ein eigener Markt für Social Media Werbung angenommen werden kann”,²⁸ steht nicht im Einklang mit der Realität der Werbebranche.
29. Werbetreibende möchten grundsätzlich unabhängig vom Format oder Medium mit ihren Zielgruppen in Kontakt treten. Sie wählen ihre Werbung aus einem breiten Spektrum von Werbemedien aus, darunter Online-/Offline-, suchgebundene/Display- und Social-Media-/Non-Social-Media-Anzeigen, um die jeweiligen Kampagnenziele zu erreichen. Unter anderem sind die Social-Media-Werbedienste von Meta ein direkter und sehr starker Wettbewerber von Googles Diensten.
30. Darüber hinaus wird bei der Nachfrage der Kunden von Google nach einer “Display”-Werbekampagne nicht angegeben, ob es sich bei dem genutzten Medium um ein Social-Media-Netzwerk oder einen Dienst ohne Bezug zu einem Social-Media-Netzwerk handelt. Bei Display & Video 360 (“DV360”) können Werbetreibende beispielsweise die Inventarquelle(n) auswählen, die sie in ihrer Kampagne verwenden möchten. Darüber hinaus können sie zwischen öffentlichem Inventar (offene Auktion oder Sub-Exchange-Inventar), privaten Angeboten und Inventarpaketen wählen.²⁹ Diese Optionen bestehen unabhängig von Bezügen zu einem etwaigen “Social-Media-Netzwerk”. Werbetreibende können auch Apps, Kanäle und Websites gezielt zur Ausspielung der Werbung wählen oder vom Targeting ausschließen.³⁰ Auch hier wird nicht nach dem Bezug zu einem “Social-Media-Netzwerk” gefragt. Das Gleiche gilt für Google Ads.

²⁶ Dies hat das Bundeskartellamt kürzlich in seiner Entscheidung nach § 19a Abs. 1 GWB gegen Meta festgestellt, vgl. Entscheidung vom 2. Mai 2022, B6-27/21, Rn. 53 ff. Auch der Diskussionsbericht erkennt dies in Rn. 18 an.

²⁷ Siehe Monopolkommission, Sondergutachten 68: Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte, Rn. 128.

²⁸ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 35.

²⁹ Siehe “Inventarquellen-Targeting”, abrufbar unter: https://support.google.com/displayvideo/answer/2726009?hl=de&ref_topic=2949129.

³⁰ Siehe “Targeting auf Apps, Channels und Websites”, abrufbar unter: https://support.google.com/displayvideo/answer/2650521?hl=de&ref_topic=2726034.

c. Direktgeschäfte üben wettbewerblichen Druck auf den programmatischen Absatz von Werbung aus

31. Der Diskussionsbericht erkennt richtig, dass die AdTech-Lieferkette durch Direktgeschäfte umgangen werden kann.³¹ Dies gilt insbesondere für automatisierte Systeme, die einige große Publisher anbieten. Der Diskussionsbericht stellt richtigerweise auch fest, dass Verkäufe auch indirekt und nicht programmatisch, d.h. durch herkömmliche Vermittlung, erfolgen können.³² Google teilt diese Einschätzung. Ergänzend sollten jedoch die folgenden Überlegungen zur Relevanz von Direktgeschäften berücksichtigt werden:
32. Für Werbetreibende und Publisher sind Anzeigen im Direktgeschäft und programmatisch verkaufte Anzeigen gleichermaßen relevant:
 - Publisher versuchen, den Ertrag für ihr Werbeinventar unabhängig vom Absatzweg zu maximieren.
 - Werbetreibende verschieben ihre Ausgaben zwischen direkt verkauften Anzeigen und programmatisch verkauften Anzeigen. Alle Medien und Kanäle konkurrieren um Werbeausgaben und beschränken sich gegenseitig. Werbetreibende konzentrieren sich bei der Planung ihrer Kampagnen auf ihren ROI und optimieren diese kanalübergreifend.
33. Wenn die AdTech-Gebühren steigen, würde dies direkt verkaufte Anzeigen im Vergleich zu programmatisch verkauften Anzeigen attraktiver machen. Publisher und Werbetreibende würden dann einen Teil ihres Inventars und ihrer Ausgaben von programmatischen auf direkt verkaufte Anzeigen verlagern, um die Erhöhung der AdTech-Gebühren zu kompensieren. Dies würde letztlich die Nachfrage nach AdTech sowohl bei Werbetreibenden als auch bei Publishern verringern. Direktgeschäfte erzeugen daher Preisdruck für AdTech-Dienstleistungen.
34. Der Wettbewerbsdruck durch direkt verkaufte Anzeigen ist besonders stark bei vertikal integrierten AdTech-Anbietern, die Dienstleistungen sowohl für Werbetreibende als auch für Publisher anbieten. Für diese Anbieter würde jeder durch eine Preiserhöhung verursachte Nachfrageverlust zu einer Verringerung des Volumens sowohl für ihre Produkte für Werbetreibende als auch für ihre publisher-seitigen Produkte führen.
35. Die Substituierbarkeit zwischen Direktgeschäften und über AdTech-Dienste programmatisch vermittelten Anzeigen wurde durch technologische Entwicklungen noch einmal verstärkt. Neue Formate wie Programmatic Guaranteed Deals und Preferred Deals haben die Grenzen zwischen direkt verkaufter und vermittelter Werbung verwischt. Programmatic Guaranteed Deals sind im Direktgeschäft verkaufte

³¹ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 50 ff.

³² Siehe Diskussionsbericht, Rn. 52 ff.

Anzeigen, die jeweils für einen Käufer reserviert (garantiert) werden. Preferred Deals werden ebenfalls direkt zwischen Werbetreibenden und Publishern vereinbart, beziehen sich aber auf Inventar, auf das der Käufer optional bieten kann.

2. Die Aussagen des Bundeskartellamts zur Rolle von Daten für AdTech

Zusammenfassung: In Abschnitt D. analysiert und diskutiert der Diskussionsbericht die Rolle von Daten im Kontext von AdTech, insbesondere die Relevanz des Zugangs für Daten in der sich stets weiter entwickelnden Online-Werbewirtschaft.

Die Beschreibung des Diskussionsberichts über die Rolle von Daten in der AdTech-Branche und Googles Nutzung von Daten für AdTech beruht auf einer Reihe von Missverständnissen. Die AdTech-Dienste von Google, die Targeting für Werbetreibende anbieten, nämlich Google Ads und DV360, verwenden in erster Linie Third-Party-Daten³³, um Anzeigen auf Websites und Apps von Dritten zu schalten. Diese Produkte verwenden in der Regel nicht die First-Party-Daten eines Endnutzers³⁴, um auf Websites und Apps von Drittanbietern Werbung für diesen Endnutzer zu schalten. Darüber hinaus hat sich Google gegenüber der CMA verpflichtet, nach der Abschaffung von Third Party Cookies in Chrome keine Nutzer mehr zu verfolgen, um digitale Werbung auf Websites von Drittanbietern gezielt zu schalten oder zu messen, und dabei weder personenbezogene Daten von Google selbst noch personenbezogene Daten über die Aktivitäten der Nutzer auf anderen Websites als denen des jeweiligen Werbetreibenden und Publishers zu verwenden. Grundsätzlich sind die Daten Dritter nicht rivalisierend und werden von vielen AdTech-Teilnehmern gleichzeitig erfasst. Darüber hinaus haben viele AdTech-Anbieter ihre eigenen eindeutigen Kennungen, die zur Identifizierung und Verknüpfung eines Endnutzers verwendet werden - dies ist keine Besonderheit der Google-Dienste. Googles Initiativen zur Datenverfügbarkeit würdigen die berechtigten Datenschutzerwartungen der Verbraucher. Ein genaues Verständnis der Datennutzung ist wichtig, damit das Bundeskartellamt alle diesbezüglichen Vorschläge informiert abwägen kann. Wir sind bestrebt, alle Missverständnisse über unsere Datennutzung und die vermeintlichen Vorteile auszuräumen.

³³ Third-Party-Daten sind Daten, die auf Nicht-Google-Websites und in mobilen Anwendungen von Nutzern gesammelt wurden.

³⁴ First-Party-Daten sind individuelle Nutzerdaten, die bei der Interaktion mit den Google-eigenen und von Google betriebenen Diensten erfasst werden. Google-eigene und von Google betriebene Dienste sind die für Verbraucher zugänglichen Google-Dienste (z.B. die Suche). Dazu gehören auch die Daten eingeloggter Google-Nutzer.

a. Einleitung

36. Das Bundeskartellamt widmet einen ganzen Abschnitt des Diskussionsberichts der Rolle von Daten in der AdTech-Branche.³⁵ In diesem Zusammenhang stellt es fest, dass die Verfügbarkeit von Daten der Schlüssel für die effektive Bereitstellung von programmatischen Werbedienstleistungen ist.³⁶ Der Diskussionsbericht wirft auch die Frage auf, ob sich aus Googles Zugang zu Daten eine Hebelwirkung ergibt, die Google einen unlauteren Vorteil gegenüber Wettbewerbern verschafft.³⁷ Im folgenden Abschnitt erläutern wir in Bezug auf AdTech-Dienste, warum Google keinen unfairen Vorteil beim Datenzugang genießt.
37. Nach Ansicht von Google liegen diesem Abschnitt des Diskussionsberichts mehrere Missverständnisse zugrunde, vor allem im Hinblick darauf, wie Google First-Party-Daten für das Targeting Dritter nutzt. In **Teil III.2.b** stellen wir klar, wie Google solche Daten für AdTech-Dienste verwendet. Zweitens erläutern wir die Relevanz des Zugangs zu Daten und gehen auf die Behauptung ein, dass Google einen einzigartigen "Datenvorteil" habe (**Teil III.2.c**). Anschließend werden die Initiativen von Google erläutert, die sich laut Diskussionsbericht auf die Datenverfügbarkeit auswirken können, insbesondere die Privacy-Sandbox-Initiative (**Teil III.2.d**). Schließlich werden wir in **Teil III.2.e** knapp auf die vom Bundeskartellamt vorgeschlagenen Maßnahmen eingehen.

b. Wie Google Daten für AdTech nutzt

38. Im Diskussionsbericht wird angenommen, dass Google die Daten aus seinen nutzerorientierten Diensten (z.B. Suche, Maps, Gmail usw.) für ein gezieltes Targeting auf Drittinventar verwenden würde.³⁸ Der Diskussionsbericht kommt auch zu dem Schluss, dass Google nicht in gleichem Maße von der zunehmenden Entwicklung zur Unterdrückung von Third Party Cookies betroffen wäre, da Google Zugang zu First-Party-Daten aus seinen eigenen Diensten (d.h. Inventar, das sich im Besitz von Google befindet und von Google betrieben wird, einschließlich z.B. YouTube-Anzeigenplatz; sog. *owned and operated inventory*) habe.³⁹
39. Das ist so nicht richtig. Google erlangt keinen nennenswerten Wettbewerbsvorteil durch die Verwendung von First-Party-Daten, d.h. Daten, die von Nutzern der Google-eigenen und von Google betriebenen Dienste, für Werbung Dritter. Google verwendet First-Party-Daten nur in sehr begrenztem Umfang für Werbung auf dem Inventar Dritter und wird die Verwendung von Third-Party-Daten in Chrome im Rahmen

³⁵ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 232 ff.

³⁶ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 238 ff.

³⁷ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 149.

³⁸ Siehe z.B. Diskussionsbericht, Rn. 148 ff.

³⁹ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 357.

seiner Privacy-Sandbox-Initiative in enger Zusammenarbeit mit der CMA beenden (weitere Einzelheiten siehe unten unter **Teil III.2.c**).

40. Angesichts einiger Missverständnisse über die tatsächliche Datenverarbeitung im Diskussionsbericht halten wir es für wichtig, klarzustellen, wie Google Daten im Zusammenhang mit AdTech und insbesondere im Zusammenhang mit dem Targeting auf Websites und Apps von Drittanbietern verwendet:

- Unsere **AdTech-Dienste für Publisher** (Google Ad Manager, AdSense und AdMob) verwenden keine First-Party-Daten von Google, um Anzeigen auf Websites und Apps von Drittanbietern zu schalten. Die Personalisierung und das Targeting von Anzeigen erfolgt mit den AdTech-Diensten für Werbetreibende.⁴⁰ Googles publisherseitige AdTech-Dienste verwenden die Daten, die bereitgestellt werden, wenn Publisher Anzeigenanfragen senden. Anzeigenanfragen können an unsere publisherseitigen Dienste oder an SSPs oder Werbenetzwerke von Drittanbietern gesendet werden, die der Publisher in Kombination mit oder anstelle unserer publisherseitigen Dienste nutzen möchte.
- Unsere **AdTech-Dienste für Werbetreibende** (Google Ads und DV360) verwenden in der Regel keine individuellen Nutzerdaten, die bei der Interaktion eines Verbrauchers mit unseren Diensten (z.B. Google Search)⁴¹ erfasst werden, für die Aussteuerung von Werbung an diesen Verbraucher auf Websites und Apps Dritter. Stattdessen verwenden Google Ads und DV360 in erster Linie Daten von Dritten, um Anzeigen auf den Webseiten und Apps dieser Dritten zu schalten. Entsprechend werden Daten aus der Google-Suche verwendet, um Kategorien für das Targeting auf Google-Produkten zu erstellen, aber nicht, um Kategorien für das Targeting auf Webseiten und Apps Dritter zu erstellen.
- Im Gegensatz zu dem, was der Diskussionsbericht suggeriert,⁴² verwendet Google die von **Google Analytics**-Kunden gesammelten Daten auch nicht für das eigene Ad-Targeting, weder auf den Websites anderer Publisher noch auf eigenen Websites. Google Analytics-Kunden können ihre eigenen Daten als Informationsgrundlage für die gezielte Schaltung ihrer Anzeigenkampagnen verwenden.⁴³

⁴⁰ Google Ad Manager ermöglicht Publishern, Anforderungen festzulegen, die bestimmen, wie und wo eine Anzeige geschaltet wird. Dies ist nicht dasselbe wie Instrumente, die es Werbetreibenden ermöglichen, ihre Anzeigen auf bestimmte Zielgruppen oder Inhalte auszurichten - diese Art der Anzeigenpersonalisierung und -ausrichtung wird von AdTech-Diensten für Werbetreibende angeboten (nicht von AdTech-Diensten für Publisher).

⁴¹ Der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass wir aggregierte (nicht-individuelle) Daten aus der Suche verwenden, um unser Verständnis von Webinhalten zu verbessern. Diese Daten werden jedoch nicht verwendet, um Einblicke in Bezug auf einzelne Verbraucher für die Zwecke des Targeting von Werbung auf Webseiten und Apps Dritter zu gewinnen..

⁴² Siehe z.B. Diskussionsbericht, Rn. 149.

⁴³ Dies liegt daran, dass die von Analytics über die Dienste der Google Analytics-Kunden erfassten Daten allein diesen gehören und wir die von Google Analytics erfassten Daten ohne ausdrückliche Anweisung des

41. Das Vertrauen der Nutzer ist von überragender Bedeutung für den Erfolg unserer nutzerseitigen Produkte. Ein Hauptgrund für die Einschränkung der Verwendung individueller Nutzerdaten aus unseren nutzerseitigen Diensten (insbesondere der Suche) bei der Ausschreibung oder Aussteuerung von Anzeigen auf Webseiten von Drittanbietern ist der Wunsch, den Eindruck der Nutzer zu vermeiden, dass Google ihre Suchdaten an andere verkauft (entgegen unseren langjährigen Versprechen).⁴⁴ Google schützt individuelle Nutzerinformationen in unseren nutzerorientierten Diensten (z.B. die Suchanfragen oder Themen einer Person) davor, dass sie über den Inhalt der angezeigten Anzeigen versehentlich an Dritte weitergegeben werden.
42. Google wird die Verwendung von First-Party-Daten und Third-Party-Trackern einschränken. Google hat sich im Zusammenhang mit der **Privacy-Sandbox-Initiative**⁴⁵ und der bevorstehenden Abschaffung von Third Party Cookies in Chrome zu Folgendem verpflichtet:
- **Gegenüber der CMA besteht die verbindliche Zusage** (die “**CMA-Zusagen**”), dass Google, sobald Third Party Cookies in Chrome nicht mehr unterstützt werden, die Nutzer nicht mehr tracken wird, um digitale Werbung auf Websites von Drittanbietern gezielt zu platzieren oder zu messen. Dies umfasst
 - (i) personenbezogene Daten, die von den nutzerorientierten Diensten von Google und den auf dem Android-Betriebssystem verfügbaren Diensten von Google erfasst werden, und
 - (ii) personenbezogene Daten über die Aktivitäten der Nutzer auf anderen Websites als denen des jeweiligen Werbetreibenden und Publishers.⁴⁶
 - Nach Beendigung der Unterstützung für Third Party Cookies wird Google keine personenbezogenen Daten aus dem Chrome-Browserverlauf eines Nutzers oder aus dem Google Analytics-Konto eines Kunden in seinen

jeweiligen Kunden nicht verwenden oder weitergeben. Google Analytics-Kunden können sich jedoch dafür entscheiden, die über Google Analytics erfassten Informationen für ihre eigenen Werbezwecke zu nutzen (auch mit anderen AdTech-Produkten, die nicht von Google stammen). Es gibt auch Integrationen zwischen Google Analytics und den Google-Anzeigenprodukten, die ein Remarketing mit in Google Analytics erstellten Zielgruppen ermöglichen.

⁴⁴ Wir verkaufen niemals persönliche Informationen - weitere Informationen finden Sie hier: <https://safety.google/privacy/ads-and-data/#:~:text=at%20every%20step.-,Wir%20verkaufen%20niemals%20Ihre%20persönlichen%20Informationen,Ihre%20persönlichen%20Informationen%20an%20jemanden.>

⁴⁵ Die Privacy-Sandbox-Initiative zielt darauf ab, Technologien zu entwickeln, die sowohl die Privatsphäre der Internetnutzer schützen als auch Unternehmen und Entwicklern Werkzeuge an die Hand geben, um florierende digitale Unternehmen aufzubauen. Die Privacy Sandbox reduziert das seiten- und app-übergreifende Tracking und trägt dazu bei, dass Online-Inhalte und -Dienste für alle kostenlos bleiben. Siehe Google, “Schutz Ihrer Privatsphäre im Internet”, The Privacy Sandbox 2022. Darüber hinaus siehe auch **Teil III.2.d.iii.**

⁴⁶ Siehe CMA, “Decision to accept commitments offered by Google in relation to its Privacy Sandbox Proposals, Appendix 1A”, (Az. 50972, Februar 2022), abrufbar unter: <https://www.gov.uk/cma-cases/investigation-into-googles-privacy-sandbox-browser-changes.>

Anzeigensystemen verwenden, um diesen Nutzer für das Targeting oder die Messung digitaler Werbung auf Google-eigenem oder von Google betriebenen Inventar oder auf Websites von Drittanbietern zu tracken. Diese Zusagen gelten weltweit.⁴⁷

- Google hat angekündigt, dass es keine Kennungen auf Nutzerebene erstellen oder verwenden wird, um Nutzer bei der Nutzung des Browsers zu verfolgen.⁴⁸

43. Chrome sieht vor, die Unterstützung für Third Party Cookies ab der zweiten Jahreshälfte 2024 über einen Zeitraum von zwei Monaten auslaufen zu lassen.⁴⁹ Die CMA-Zusagen räumen somit alle Bedenken hinsichtlich der möglichen Verwendung personenbezogener Daten aus unseren nutzerorientierten Diensten aus. Dies ist relevant, weil wir mit anderen AdTech-Anbietern konkurrieren, die Werbung auf Websites Dritter aussteuern und messen.
44. Wir sind der Meinung, dass die oben genannten Klarstellungen zu unserer begrenzten Verwendung von individuellen Nutzerdaten aus unseren nutzerorientierten Diensten zusammen mit den CMA-Zusagen die Bedenken zu einem etwaigen "Datenvorteil" ausräumen.

c. Nutzerdaten verschaffen Google keinen einzigartigen Vorteil im Wettbewerb

45. Der Theorie des Bundeskartellamts über das "Hebelpotenzial" von Daten für die AdTech-Branche liegt die Annahme zugrunde, dass Daten im Wettbewerb von großer Bedeutung sind. In dieser Hinsicht überschätzt der Diskussionsbericht jedoch die Bedeutung des Zugangs zu großen Datenmengen im AdTech-Sektor⁵⁰ und zieht falsche Schlussfolgerungen in Bezug auf den angeblichen Wettbewerbsvorteil von Google aufgrund des Zugangs zu möglicherweise relevanten Daten.⁵¹
46. Es ist richtig, dass Daten in der Werbung in mehrfacher Hinsicht nützlich sind: Erstens können sie zur gezielten Aussteuerung von Anzeigen verwendet werden, zweitens können Daten die Performance von Anzeigen messen, und drittens können Daten vor Betrug, Missbrauch und Sicherheitsbedrohungen schützen. Beispielsweise kann das Frequency Capping die Häufigkeit der Ausspielung einer einzelnen Anzeige für eine Person begrenzen. Eine relevantere und effektivere Werbung verbessert das

⁴⁷ See, William Malcolm and Oliver Bethell, "The path forward with the Privacy Sandbox", Google in Europe Blog (Blog Post, 11 February 2022), available here <https://blog.google/around-the-globe/google-europe/path-forward-privacy-sandbox/>.

⁴⁸ Siehe David Temkin, "Google charts a course towards a more privacy-first web", Google Ads & Commerce Blog (Blog Post, 3. März 2021), abrufbar unter: <https://blog.google/products/ads-commerce/a-more-privacy-first-web/>.

⁴⁹ Siehe Anthony Chavez, "Expanding testing for the Privacy Sandbox for the Web", (Blog Post 27. Juli 2022), abrufbar unter: <https://blog.google/products/chrome/update-testing-privacy-sandbox-web/>.

⁵⁰ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 148.

⁵¹ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 149.

Nutzererlebnis und die Monetarisierung durch die Publisher, was wiederum den Zugang der Nutzer zu Websites zu subventionierten Preisen oder ohne Bezahlschranken und Abonnements erleichtert.

47. Diese Vorteile bedeuten jedoch nicht, dass der Zugang zu einer großen Menge an Nutzerdaten einer Plattform automatisch einen Wettbewerbsvorteil verschafft. Insbesondere ist ein etwaiger Vorteil nicht unüberwindbar. Akteure wie Pinterest, Reddit, Snapchat, Spotify, TikTok und zahlreiche andere allgegenwärtige Online-Marken, die ohne bereits vorhandene Nutzerdaten gelauncht wurden, konkurrieren nun erfolgreich um Werbeausgaben.
48. Große Mengen von Nutzerdaten sind zwar möglicherweise wertvoll, führen aber nicht zwangsläufig zu Marktmacht oder höheren Marktzutrittsschranken bei Online-Werbung und AdTech. Weil Verbraucher ihre Daten in der Regel parallel mit vielen Unternehmen teilen, ist es unwahrscheinlich, dass ein einzelnes Unternehmen exklusiven Zugang zu bestimmten Nutzerdaten hat. Studien zufolge nutzen die Deutschen ihr Handy im Durchschnitt mehr als drei Stunden pro Tag und nutzen dabei verschiedene mobile Apps. Zu diesen Apps gehören nicht nur die von digitalen Plattformen, wie Airbnb, Amazon, Booking.com, Meta, FREE NOW, Netflix oder Uber, sondern auch traditionelle Unternehmen wie Banken, Telekommunikationsunternehmen, Fluggesellschaften, Kreditkartenunternehmen, Einzelhändlern und viele andere. Die meisten dieser mobilen Apps sammeln eine Vielzahl von Nutzerdaten, darunter Standortinformationen, Geräteinformationen, Informationen über die mobile Plattform, Informationen über die Browsernutzung, Rechnungsinformationen usw.⁵²
49. Auch Unternehmen, die keine eigenen Online-Verbraucherdienste anbieten und daher keine eigenen First-Party-Daten direkt von den Nutzern erheben, haben vielfältige Möglichkeiten, auf entsprechende Daten zuzugreifen:
 - Third-Party-Daten sind nicht rivalisierend und nicht exklusiv für ein Unternehmen. Die Erfassung und Verarbeitung durch einen AdTech-Anbieter beeinträchtigt andere Anbieter nicht bei der Erfassung und Verarbeitung.⁵³ Die Publisher bestimmen, welche Tracker sie auf ihrer Website/App verwenden. Sie können sich dafür entscheiden, mehrere Tracker von mehreren AdTech-Anbietern zu verwenden. Da die Publisher verschiedene Anbieter nutzen, nehmen wir an, dass jede Website oder App Nutzerdaten an mehrere Drittanbieter weitergibt. Der Diskussionsbericht scheint dies nicht zu berücksichtigen. Beispielsweise gibt Criteo an, dass es “den weltweit größten

⁵² Siehe z.B. Electronic Arts Inc., Datenschutz- und Cookie-Richtlinie, abrufbar unter: <http://tos.ea.com/legalapp/WEBPRIVACY/US/en/PC/#section1>.

⁵³ Siehe Andrew V. Lerner, “The Economies of Network Effects and User Data in the Provision of Search, Search Advertising, and Display Advertising Intermediation” (15. Mai 2019) (“**Lerner Submission**”). Die Lerner Submission ist abrufbar unter: <https://www.accc.gov.au/system/files/Google%20Submission%203%20%28May%202019%29.pdf>.

offenen Shopper-Datensatz“ aufgebaut hat, der “72 % der Online-Shopper weltweit” abdeckt.⁵⁴

- Ein Großteil der Daten, die für das Targeting von Anzeigen an die jeweilige Zielgruppe relevant sind, wird von den Werbetreibenden oder Publishern zur Verfügung gestellt oder aus ihrer eigenen Nutzung der AdTech-Tools abgeleitet:
 - Die Publisher stellen diese Informationen den AdTech-Anbietern über ihre Gebotsanfragen (sog. Bid Requests) zur Verfügung. Ein vom Publisher genutzte AdTech-Anbieter sendet jedes Mal einen Bid Request, wenn ein Nutzer eine Webseite besucht, die Inventar über Echtzeitgebote verkaufen möchte. Jede in Frage kommende DSP, die an der Auktion teilnimmt, sieht den Bid Request für diesen Nutzer. Wie die CMA feststellte, werden “Bid Requests an potenziell Hunderte von AdTech-Vermittlern und Werbetreibenden gesendet, insbesondere bei offenen Auktionen, bei denen jeder Werbetreibende für die Impression bieten kann.”⁵⁵ Und wie das britische Information Commissioner's Office (“ICO”) feststellte, “bearbeiten Tausende von Organisationen jede Woche Milliarden von Bid Requests[...]”⁵⁶
 - Die Werbetreibenden stellen den DSPs auch ihre eigenen Daten über die Zielgruppe zur Verfügung, die sie ansprechen wollen (z.B. Remarketing-Listen).
- Die Daten sind nicht exklusiv, sodass Publisher und Werbetreibende sie an mehrere AdTech-Anbieter weitergeben können. AdTech-Anbieter können die First-Party-Daten ihrer Kunden (d.h. der Werbetreibenden und/oder Publisher) verwenden, um personalisierte Werbung anzubieten. Außerdem sieht, wie oben erläutert, jede an der Auktion teilnehmende DSP den Bid Request für einen bestimmten Nutzer. Third-Party-Daten sind deswegen nicht rivalisierend.
- Wie im Diskussionsbericht dargelegt,⁵⁷ können sich Unternehmen an Datenhändler (Data Broker) wenden, die große Mengen von Nutzerdaten wie Namenslisten, Online-Surfverhalten, Kaufhistorien oder Kundenkartendaten sammeln und verkaufen. AdTech-Firmen, die eine Data Management Platform (“DMP”) anbieten, nutzen häufig diese und andere Techniken, um verschiedene Kategorien von Nutzerdaten zu sammeln, mit denen Publisher und Werbetreibende das Targeting ihrer Werbung verbessern können.

⁵⁴ Lerner Submission, S. 48.

⁵⁵ CMA, Abschlussbericht, Anhang G, Rn. 326(b).

⁵⁶ UK ICO “Update report into adtech and real time bidding”, 20. Juni 2019, S. 23.

⁵⁷ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 40.

50. Darüber hinaus sind abnehmende Skaleneffekte der Datenverfügbarkeit für Online-Werbung wissenschaftlich belegt, siehe z.B. die Forschungsarbeiten von Levin und Milgrom,⁵⁸ Arnold & Marcus u.a.,⁵⁹ Chen u.a.⁶⁰ und Lerner⁶¹:
- Viele traditionelle Kampagnen zur Marktansprache scheinen weder von großen Datenmengen zu profitieren noch diese zu benötigen.
 - Es gibt Hinweise darauf, dass mehr Daten nicht unbedingt zu genaueren Vorhersagen über die Absichten der Kunden führen.
 - Bei engem Targeting werden in der Regel nur Kunden erreicht, die das beworbene Produkt oder die Dienstleistung ohnehin auch ohne Werbung gekauft hätten, was den tatsächlichen ROI für die Werbetreibenden in Frage stellt.
 - Da die Werbung aufgrund von mehr Daten gezielter und damit für weniger Internetnutzer relevant wird, wird die jeweilige Transaktion für einen kleineren Bieterkreis interessant und der Preis, den sie für die Schaltung einer Anzeige zu zahlen bereit sind, sinkt.
51. Es stellt daher einen Fehler dar, wenn der Diskussionsbericht den Schwerpunkt auf den jeweiligen Zugang eines AdTech-Anbieters zu großen Datensätzen legt.

d. Initiativen von Google, die angeblich die Verfügbarkeit von Daten beeinträchtigen

52. Im Diskussionsbericht werden Bedenken zu einer angeblichen "Asymmetrie" beim Zugang zu Daten für die Verwendung in AdTech-Diensten geäußert. Dies beruht auf der Annahme, dass die Design-Entscheidungen bestimmter Marktteilnehmer mit vermeintlichem "Einfluss auf größere Teile des 'Betriebssystems des Internets'" zu dieser angeblichen Asymmetrie beitragen könnten.⁶² In diesem Zusammenhang werden die App Tracking Transparency ("ATT") Initiative von Apple und die von Google unterstützte Privacy-Sandbox-Initiative genannt.⁶³
53. Für Google hat Datenschutz einen hohen Stellenwert. Die Beteiligung an der Privacy-Sandbox-Initiative ist Teil von Googles Antwort auf die wachsende Sorge der

⁵⁸ Siehe Jonathan Levin und Paul Milgrom, "Online Advertising: Heterogeneity and Conflation in Market Design", American Economic Review (Mai 2010), abrufbar unter: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.100.2.603>.

⁵⁹ Siehe Arnold, Marcus u.a., "Is data the new oil? Diminishing returns to scale" (August 2018), abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/184927/1/Arnold-et-al.pdf>.

⁶⁰ Siehe Chen u.a., "Large-Scale Behavioral Targeting" (Juni 2009), abrufbar unter: <https://people.eecs.berkeley.edu/~jfc/papers/09/KDD09.pdf>.

⁶¹ Siehe Lerner Submission.

⁶² Siehe Diskussionsbericht, Rn. 372 ff.

⁶³ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 374 ff.

Verbraucher um ihre Privatsphäre in der digitalen Welt. Um die Privacy Sandbox aus wettbewerbsrechtlicher Sicht beurteilen zu können, ist es wichtig, ihren Hintergrund und ihre etwaigen Auswirkungen auf die Marktteilnehmer in der AdTech-Branche vollständig zu verstehen.

54. Zu der Verfügbarkeit von Daten werden in dem Diskussionsbericht unter anderem Befragte zitiert, die erklärten, dass “Daten aus dem Google-Universum nur innerhalb des Google-AdTech-Stacks nutzbar seien.”⁶⁴ Diese Behauptung ist falsch.
55. In diesem Abschnitt wollen wir daher (i) Googles allgemeinen Ansatz zum Schutz der personenbezogenen Daten von Verbrauchern erläutern, (ii) die vielfältigen Optionen verdeutlichen, die Google Verbrauchern in Bezug auf die Datenportabilität bietet, und (iii) sicherstellen, dass die Privacy Sandbox für das Bundeskartellamt sowie andere Marktteilnehmer, die Auswirkungen auf ihre Geschäftstätigkeit befürchten, nachvollziehbar ist.

i) Googles Ansatz zum Schutz von Nutzerdaten im Zusammenhang mit AdTech

56. Wir sind überzeugt, dass Werbung eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass das Internet frei zugänglich bleibt. Das werbegestützte Ökosystem ist jedoch gefährdet, wenn die Datenschutzpraktiken nicht mit den sich ändernden Erwartungen der Endverbraucher Schritt halten. Die Endverbraucher und auch die gesetzlichen Vorgaben des Datenschutzrechts setzen zunehmend strenge Kontrollen von Ad-Tracking-Tools wie Cookies und Anzeigenkennungen voraus.
57. Wenn die digitale Werbung nicht den wachsenden Bedenken der Nutzer hinsichtlich ihrer Privatsphäre und der Nutzung ihrer persönlichen Identität nachkommt, riskieren wir die Zukunft des freien und offenen Internets. Daher ist Google bestrebt, den Verbrauchern die Möglichkeit zu eröffnen, Google-Dienste auf datenschutzfreundliche Weise zu nutzen.

ii) Google ist kein ‘Walled Garden’ für Datenportabilität

58. Offenbar gaben einige Befragte gegenüber dem Bundeskartellamt an, dass “die DMPs von Walled Gardens/Google die dort vorhandenen Daten nicht zur Verfügung” stellten und dass “Daten aus dem Google-Universum nur innerhalb des Google-AdTech-Stacks nutzbar seien.”⁶⁵ Das trifft nicht zu.
59. Google unterstützt die Datenportabilität (i) im Hinblick auf Verbraucher, die Daten von einem Dienst zu einem anderen verschieben, (ii) im Hinblick auf Werbetreibende, die Berichte und Analysen exportieren möchten, (iii) im Hinblick auf Publisher, die umfassende Berichte erstellen können, und (iv) im Hinblick auf Google

⁶⁴ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 186.

⁶⁵ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 186.

Analytics-Kunden und die Daten, die sie mit Google Analytics gesammelt haben. Zum Beispiel:

- Für **Verbraucher** bieten wir seit 2011 das Portabilitätstool “Google Takeout/Datenexport” für Inhalte in Google-Nutzerkonten an.⁶⁶ Damit können Verbraucher Daten aus vielen unserer Dienste exportieren, entweder auf ihren eigenen Computer oder auf Speicherdienste wie OneDrive, Dropbox und Box.
- **Werbetreibende** als Kunden von DV360 und Campaign Manager haben die Kontrolle über alle Daten, die sich aus der Nutzung dieser Dienste ergeben, und können vielfältige Berichte und Analysen exportieren, die sie nach eigenem Ermessen und ohne Einschränkung jedem zur Verfügung stellen können.
- Für **Publisher** stellen unsere Publisher-Services (Google Ad Manager, AdSense, AdMob) umfangreiche Daten zur Verfügung. Publisher können mit Google Ad Manager umfangreiche und individualisierbare Berichte erstellen, die ihnen Einblick geben und helfen, Werbeeinnahmen über ihr Inventar effizienter zu erfassen. Sie können Datentransferdateien mit nicht aggregierten Daten auf Event-Level aus ihren Anzeigenkampagnen herunterladen. Bei diesen Daten handelt es sich im Wesentlichen um Rohdaten aus den AdServer-Protokollen von Google Ad Manager, wobei für jede Art von Event eine eigene Datei erstellt wird. Die Datentransferdateien enthalten Event-Daten und Publisher können wählen, ob sie weitere Informationen in die Dateien aufnehmen möchten, um gerätebezogene, geografische und andere Informationen im Zusammenhang mit dem Event anzuzeigen.
- Das Gleiche gilt für **Google Analytics**-Daten. Google-Analytics-Kunden haben Kontrolle über ihre Daten und können sie für ihre eigenen Zwecke frei exportieren. Berichte, die Rohdaten nach verschiedenen Segmenten aufschlüsseln, um spezifische Einblicke in das gesamte Nutzerverhalten zu erhalten, können über die Programmierschnittstelle (“**API**”) für Berichte exportiert und ansonsten in verschiedenen branchenüblichen Formaten (einschließlich CSV, PDF, Sheets und Excel) heruntergeladen werden. Darüber hinaus können Analytics 360- und Gold-Kunden (App+Web Analytics) ihre Rohdaten auf Hit- und Session-Level über die native Integration von Google Analytics nach Google BigQuery exportieren und diese Daten aus BigQuery über die API oder in CSV-Dateien exportieren. Ein Kunde, der den Dienstleister wechseln möchte, kann also seine Google Analytics- oder Google Analytics 360-Daten an jeden beliebigen Drittanbieter von Analyselösungen exportieren, sofern dieser Anbieter die Möglichkeit bietet, Daten in diesen Standardformaten zu importieren.

⁶⁶ Siehe “Google Takeout”, verfügbar unter: <https://takeout.google.com/settings/takeout?pli=1>.

60. Google beteiligt sich auch an Projekten zur Entwicklung von **Industriestandards für die Datenportabilität**. Das Data Transfer Project ist ein Beispiel für eine solche branchengeführte Datenportabilitätsinitiative. Sie wurde 2018 ins Leben gerufen, um eine quelloffene Plattform für die Datenportabilität von Dienst zu Dienst zu schaffen. Sie ermöglicht es Verbrauchern, einen Dienst anzuweisen, ihre Daten mit einem anderen Dienst zu teilen, ohne dass sie selbst Daten herunter- und wieder hochladen müssen. Auf diese Weise können Verbraucher ihre Daten problemlos zwischen Online-Diensten übertragen. Das Data Transfer Project steht allen Anbietern von Online-Diensten offen und die Nutzung ist unkompliziert. Zu den derzeitigen Partnern gehören Google, Apple, Meta, Microsoft und Twitter, mit mehr als zwei Dutzend Mitwirkenden sowohl aus dem Kreis der Partner als auch aus der Open-Source-Gemeinschaft.⁶⁷

iii) Die Privacy-Sandbox-Initiative

61. Um sicherzustellen, dass die Privacy-Sandbox-Initiative in einem etwaigen Abschlussbericht korrekt dargestellt wird, möchten wir den Hintergrund dieser Initiative erläutern und Stellung nehmen zu den Bedenken hinsichtlich eines vermeintlichen “Datenvorteils” für Google nach der Umsetzung eines der Hauptaspekte der Initiative, in Gestalt der Entfernung von Third Party Cookies⁶⁸ aus Chrome.
62. Wie der Diskussionsbericht richtig hervorhebt, hat die CMA die Privacy-Sandbox-Initiative eingehend geprüft und die Auswirkungen der Umsetzung auf den Wettbewerb untersucht.
63. Google hat gegenüber der CMA Zusagen abgegeben, die darauf abzielen, den Leistungswettbewerb zwischen Google und Dritten bei der Nutzung der Privacy-Sandbox-Vorschläge für Targeting und Messung zu sichern. Die Aufsicht seitens der CMA stellt sicher, dass diese Vorschläge so konzipiert, entwickelt und umgesetzt werden, dass der Wettbewerb nicht verzerrt wird.
64. Wie der Diskussionsbericht unter Rn. 403 anerkennt, hat sich Google gegenüber der CMA auch verpflichtet, in einen umfassenden Prozess der Einbeziehung von Interessengruppen zu investieren, über den Google jedes Quartal öffentlich und detailliert berichtet. Dies beinhaltet keine formellen “Mitwirkungsrechte”, stellt aber sicher, dass die Interessengruppen umfassend informiert werden und mehrfach die Möglichkeit haben, die Gestaltung der APIs zu beeinflussen. Die Beteiligung der CMA geht sogar noch darüber hinaus, da Google in ständigem Kontakt mit der CMA und der

⁶⁷ Siehe “Data Transfer Project”, abrufbar unter: <https://datatransferproject.dev/>. Siehe auch “Our Work to move data portability forward”, abrufbar unter: <https://blog.google/technology/safety-security/data-portability/>.

⁶⁸ Ein Cookie ist eine Textinformation, die von einer Webseite im Browser auf dem Endgerät eines Nutzers gespeichert werden kann, wenn dieser eine Webseite besucht, siehe S. 12 des Diskussionsberichts. Third Party Cookies werden von einem Dienst gespeichert, der über mehrere Webseiten hinweg arbeitet. So kann zum Beispiel eine Werbepattform ein Cookie speichern, wenn ein Nutzer eine Nachrichtenseite besucht. First Party Cookies werden von einer Webseite selbst gespeichert.

ICO steht und der CMA seine sich weiterentwickelnden Überlegungen und potenziellen Lösungen für technische Probleme anlassbezogen vorstellt. Die CMA äußert ihre Ansichten in einem ständigen Dialog, bevor vorgeschlagene Änderungen veröffentlicht werden. Damit geht die Beteiligung der CMA weit über eine reine "Überwachung" hinaus.⁶⁹

Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf den Markt

65. Der Diskussionsbericht legt nahe, dass die Vorschläge zur Privacy Sandbox zu einer Verringerung der Marktchancen für Drittanbieter von Tracking und Targeting führen könnten.⁷⁰ Das Tracking von Nutzern ist jedoch nicht per se eine vorteilhafte Aktivität. Im Gegenteil, die Privacy Sandbox soll es ermöglichen, dass Anzeigen in Chrome ohne Tracking geschaltet werden können. Darüber hinaus kündigte Google im März 2021 öffentlich an, dass Google nach der Abschaffung der Third Party Cookies keine alternativen Kennungen erstellen und verwenden wird, um Personen beim Surfen im Internet zu tracken. Andere Dienstleister bieten möglicherweise stärker ausgeprägte Nutzerprofile für das Ad-Tracking im Web an, die Google nicht bietet – z.B. PII-Graphen,⁷¹ die auf den E-Mail-Adressen der Nutzer basieren. Google glaubt nicht, dass diese Lösungen die steigenden Erwartungen der Verbraucher in Bezug auf den Schutz der Privatsphäre langfristig erfüllen und den sich dynamisch entwickelnden gesetzlichen Vorgaben standhalten werden. Daher sind sie auf lange Sicht keine nachhaltige Investition. Stattdessen werden die Webprodukte von Google mit datenschutzfreundlichen APIs⁷² betrieben, die ein individuelles Tracking gerade verhindern und dennoch Werbetreibenden und Publishern Nutzen bieten. Es ist daher nicht zu befürchten, dass "sich Google im Ergebnis möglicherweise einen größeren Anteil an der Wertschöpfung im Tracking" sichert.⁷³
66. Der Diskussionsbericht hat auch Bedenken in Bezug auf sogenannte "Ausweichmethoden" geäußert, die für das Tracking von Nutzern über andere Methoden als Third Party Cookies verwendet werden.⁷⁴ Google begrüßt die Entwicklung alternativer datenschutzfreundlicher Lösungen zum Targeting und zur

⁶⁹ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 403, in dem die CMA als "überwachende Stelle" bezeichnet wird. Siehe dagegen die vierteljährliche Berichterstattung der CMA, zuletzt: <https://www.iabuk.com/news-article/cma-releases-update-report-implementation-googles-privacy-sandbox-commitments>.

⁷⁰ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 386

⁷¹ PII steht für "personally identifiable information". Ein PII-Graph ist eine Technik, die eine einheitliche Sicht auf einen Nutzer auf der Grundlage seiner Interaktionen mit einem Produkt oder einer Website über eine Reihe von Geräten und Identifikatoren bietet.

⁷² Der Vorschlag für die Privacy Sandbox umfasst verschiedene API-artige Anwendungen, die Cookies ersetzen, z.B. die Topics API, die Anwendern (einschließlich Drittanbietern von AdTech oder Werbeanbietern auf der Seite, die ein Skript ausführen) grobkörnige Werbethemen liefern soll, an denen der Seitenbesucher derzeit interessiert sein könnte. Diese Themen ergänzen die kontextbezogenen Signale der jeweiligen Seite und können kombiniert werden, um eine für den Besucher passende Werbung zu finden. Siehe <https://github.com/patcg-individual-drafts/topics>.

⁷³ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 386.

⁷⁴ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 377.

Messung von Werbung. Google priorisiert bei der Förderung und Entwicklung solcher Technologien stets die Privatsphäre und die Sicherheit der Verbraucher. Die Entfernung von Third Party Cookies wird naturgemäß den Zugang zu Informationen einschränken, die derzeit aus der Verwendung von Third Party Cookies stammen. Zukünftig ist Google bestrebt zu vermeiden, dass als Reaktion auf die Erwartung, dass Third Party Cookies entfernt werden, die Geräte der Nutzer in wesentlich größerem Umfang mit sogenannten Fingerprints versehen werden. Dies würde die Privatsphäre der Nutzer irreversibel beeinträchtigen, da die Identifizierung des Fingerprints bereits stattgefunden hätte und nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte, ohne dass der Nutzer das Gerät wechselt.

67. Die CMA-Zusagen beziehen sich auf mehrere Anti-Fingerprinting-Vorschläge, die von Google entwickelt werden, um sicherzustellen, dass ihre Umsetzung nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Google entwickelt diese Vorschläge in enger Zusammenarbeit mit der CMA, die sicherstellen wird, dass sie den Entwicklungs- und Umsetzungskriterien der CMA-Zusagen entsprechen.
68. Ebenso sind Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf andere Browser unangebracht.⁷⁵ Chromium ist eine Open Source Code Base. Browserentwickler, die Chromium verwenden, wie Microsoft, Brave und Samsung, behalten alle die alleinige Kontrolle über ihren Browser (einschließlich ihrer Kopie der Chromium-Engine). Sie üben diese Kontrolle regelmäßig aus, indem sie Eigenschaften des Chromium-Open-Source-Projekts auf die Art und Weise anpassen, die ihren geschäftlichen Anforderungen am besten entspricht.

Bedenken zu einem Vorteil aufgrund von eigenem Inventar

69. Das Bundeskartellamt erwähnt Bedenken über einen möglichen Vorteil, den Googles AdTech-Produkte nach der Umsetzung der Privacy-Sandbox-Initiative haben könnten.⁷⁶ Die Entfernung von Third Party Cookies in Chrome verschafft Google jedoch keine umfassenderen Tracking- und Targeting-Optionen als Drittanbietern, da sich Google, wie oben erläutert, gegenüber der CMA verpflichtet hat, nach der Entfernung von Third Party Cookies in Chrome keine First-Party-Daten für das Targeting innerhalb von Dritt-Inventar zu nutzen.⁷⁷
70. Im Rahmen der CMA-Zusagen gilt ein klarer Grundsatz der Nichtdiskriminierung zwischen Google-Werbeprodukten und -diensten und denen von Drittanbietern. Die Entfernung von Third Party Cookies unterliegt einer Stillhaltefrist, während der die CMA die wahrscheinlichen Auswirkungen auf den Wettbewerb im Lichte der Privacy-Sandbox-Technologien bewerten wird, die für die bislang von diesen Cookies bedienten Anwendungsfälle eingesetzt werden. Sollte die Entfernung von Third Party

⁷⁵ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 378.

⁷⁶ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 375 ff. und 386 ff.

⁷⁷ Siehe oben unter Rn. 63 ff.

Cookies durchgesetzt werden, unterliegt Google automatisch bestimmten Einschränkungen der Datennutzung.

Bedenken zu FLoC/Topics API

71. Im Diskussionsbericht wird richtig festgestellt, dass Google ursprünglich eine Lösung namens “Federated Learning of Cohorts” (“**FLoC**”) als Alternative zum Tracking vorgeschlagen hat, diese aber kürzlich durch einen neuen Vorschlag, Topics, ersetzt hat.⁷⁸ Googles ursprünglicher Vorschlag für das Targeting, FLoC, nutzte den persönlichen Browserverlauf, um Nutzer innerhalb des Browsers relevanten Kohorten zuzuordnen, so dass sie kategorisiert und gezielt angesprochen werden konnten, ohne dass ihre persönlichen Daten den Browser verließen. Die Topics-API erfüllt eine ähnliche Funktion der Kategorisierung von Nutzern zum Zweck des Targeting. Sie unterscheidet sich jedoch in einer Reihe von Punkten von FLoC:
- Die Topics-API reduziert die Menge der seitenübergreifenden identifizierbaren Informationen erheblich. Die Grobkörnigkeit der Themen macht jedes Thema zu einem sehr schwachen Signal; verschiedene Websites, die unterschiedliche Themen erhalten, verwässern den Nutzen für das Fingerprinting weiter.
 - Die Topics-API sorgt für mehr Transparenz, indem sie eine von Menschen lesbare Taxonomie verwendet, anhand derer die Benutzer erkennen können, welche Themen gesendet werden, d.h. “Reisen” ist leichter zu erkennen als “Kohorte 3566”.
 - Die Topics-API stellt im Gegensatz zu FLoC eine kuratierte Liste von Themen zur Verfügung, die sensible Themen ausspart. Auch wenn Themen oder Themengruppen möglicherweise statistisch mit bedenklichen Kategorien korreliert werden können, handelt es sich dabei um eine statistische Schlussfolgerung, die in jedem Fall wesentlich weniger offenlegen würde als die Informationen, die aus Cookies gewonnen werden können (z.B. die seitenübergreifende Benutzererkennung und der vollständige Kontext der besuchten Seiten, einschließlich der vollständigen URL und des Inhalts der Seiten).
 - Die Topics-API stellt sicher, dass Aufrufer der API nur Informationen über Themen für Seiten erhalten können, die der Nutzer in der Vergangenheit besucht hat und auf denen der Aufrufer aktiv war, wodurch die Aufrufer, die auf diese Informationen zugreifen können, ähnlich wie bei Third Party Cookies eingeschränkt werden.
72. Google hat für Topics API die anfängliche Taxonomie definiert, doch künftig soll die Taxonomie von einer externen Partei stammen und Feedback und Ideen aus der

⁷⁸ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 376.

gesamten Branche einbeziehen. Auch hierzu arbeitet Google eng mit der CMA zusammen, um ungerechtfertigte Wettbewerbsbeschränkungen zu vermeiden. Unter Aufsicht der CMA fließen Anregungen aus der AdTech-Branche in die Entwicklung ein. Soweit im Diskussionsbericht daher Bedenken geäußert werden, dass Topics zu den gleichen Defiziten führen könnte, die in Bezug auf FLoC behauptet wurden,⁷⁹ sind diese Bedenken nicht nachvollziehbar.

Privacy Sandbox für Android

73. Bezugnehmend auf einen Kommentar des Bundeskartellamts zum mobilen Ökosystem⁸⁰ weist Google darauf hin, dass sich die Privacy Sandbox für Android von Apples ATT dadurch unterscheidet, dass der Schwerpunkt der Privacy Sandbox auf der Entwicklung alternativer Technologien liegt, die Werbeanwendungen ohne die Notwendigkeit von Kennungen auf Geräteebene ermöglichen. Bei der Ankündigung dieser Initiative im Februar 2022 erklärte Google, dass es zwar diese neuen Lösungen entwickelt und erprobt, aber gleichzeitig plant, die bestehenden Funktionen der Anzeigenplattform mindestens zwei Jahre lang zu unterstützen und künftige Änderungen rechtzeitig anzukündigen.

e. Vorschläge für kompensatorische Maßnahmen

74. In Abschnitt D.III.3.b stellt der Diskussionsbericht eine Reihe möglicher “kompensatorischer Maßnahmen” vor, mit denen das Bundeskartellamt erwägt, eine vermeintliche “Datenasymmetrie” zu beheben.⁸¹
75. Das Bundeskartellamt bezeichnet diese Vorschläge als “Ansätze” und hat sie nicht in die speziellen “Lösungsansätze” in Abschnitt E des Diskussionsberichts aufgenommen. Unserer Auffassung nach ist dieser Abschnitt jedoch mehr als eine bloße Darstellung von Optionen, sondern es werden tatsächlich verschiedene Arten datenbezogener Regulierung vorgeschlagen.
76. Im Einklang mit dem Ansatz des so bezeichneten Lösungsansatzes im Abschnitt E des Diskussionsberichts verzichtet Google an dieser Stelle auf einen Kommentar zu den Details der “Ansätze” des Bundeskartellamts. Klarstellend sei jedoch angemerkt, dass jeder Regulierungsvorschlag die Existenz bestimmter Leitplanken für die Regulierung anerkennen muss. Wir werden Googles Position zur Anwendung solcher Leitplanken in **Teil IV** dieser Stellungnahme kurz skizzieren.⁸²

⁷⁹ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 388.

⁸⁰ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 257.

⁸¹ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 358 ff.

⁸² Siehe unten, Rn. 103 ff.

3. Bezugnahmen auf Google

a. Interoperabilität

77. Der Diskussionsbericht thematisiert Interoperabilität und Kompatibilität der verschiedenen AdTech-Produkte.⁸³ Google bietet insoweit integrierte AdTech-Lösungen an, die zusätzlich zu oder in Verbindung mit AdTech-Diensten von Drittanbietern verwendet werden können (d.h. Werbetreibende und Publisher können ihre AdTech-Dienste nach Bedarf im Sinne eines Mix-and-Match kombinieren). Statistiken zeigen, dass Werbetreibende, Agenturen und Publisher regelmäßig mehrere AdTech-Lösungen verschiedener Anbieter parallel nutzen. Laut einem Bericht von Advertiser Perception nutzten US-amerikanische Werbetreibende und Vermarkter im Jahr 2021 durchschnittlich 3,4 DSPs und planten für 2022 die Nutzung von durchschnittlich 5,9 DSPs.⁸⁴ Ein weiterer Bericht von Advertiser Perceptions aus dem Jahr 2022 zu SSPs zeigt ebenfalls einen Aufwärtstrend: Die befragten Publisher gaben an, dass sie mit durchschnittlich 6 SSPs arbeiten und beabsichtigen, dies in der zweiten Hälfte des Jahres 2022 auf durchschnittlich 6,6 SSPs zu steigern.⁸⁵
78. Die Mehrheit der Befragten hat in den Antworten auf die Fragebögen des Bundeskartellamts Ende 2020 angegeben, dass es keine Probleme mit der Interoperabilität oder Kompatibilität der verschiedenen Dienste gibt.⁸⁶ Dieses Ergebnis begrüßen wir. Die Mehrheit der Befragten betreibt zudem erfolgreich Multihoming. Nur eine kleine Minderheit hat angegeben, bei der Kombination von AdTech-Produkten verschiedener Anbieter vereinzelt Probleme mit der Interoperabilität zu haben.⁸⁷
79. Im Diskussionsbericht werden Schlussfolgerungen aus Verfahren in anderen Rechtsordnungen gezogen, zudem werden selektiv Zitate von offenbar kritisch eingestellten Befragten wiedergegeben. Insoweit weisen wir darauf hin, dass sich die meisten der im Diskussionsbericht in diesem Zusammenhang angesprochenen Punkte auf in der Zwischenzeit geänderte Produkteigenschaften beziehen, die entsprechenden Aussagen sind daher überholt.

⁸³ Siehe z.B. Diskussionsbericht, Rn. 129 ff., 141, 177 ff.

⁸⁴ Vgl. Advertiser Perceptions, DSP Report 2021, Wave 10, S. 10. Bei den Befragten handelte es sich um Einkäufer von Programmatic Advertising mit jährlichen Ausgaben von mindestens 1 Million US-Dollar. Der Bericht ist abrufbar unter: <https://www.advertiserperceptions.com/solutions/demand-side-platform-dsp-report/>.

⁸⁵ Siehe Advertiser Perceptions, SSP: Supply-Side Platforms Study, Wave 9, H1 2022, S. 6. Die Befragten hatten mindestens 3 Mio. Unique Visitors pro Monat über alle digitalen Angebote hinweg. Der Bericht ist abrufbar unter: <https://www.advertiserperceptions.com/solutions/supply-side-platform-ssp-report/>.

⁸⁶ Siehe z.B. Diskussionsbericht, Rn. 151 ff. und 178.

⁸⁷ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 138.

80. Eines von vielen Beispielen hierfür ist die verbesserte Unterstützung von Header Bidding im Google Ad Manager.⁸⁸ Google hat Funktionen eingeführt, die eine einfachere Einrichtung von Header Bidding und eine verbesserte Leistungsanalyse ermöglichen. Dabei hat Google mit Behörden und Publishern zusammengearbeitet, um die Nutzung von Daten und die Kombination unserer Tools mit anderen Werbetechnologien zu erleichtern.⁸⁹
81. Multihoming verschärft den AdTech-Wettbewerb und fördert Innovationen in diesem Sektor. Den Wettbewerb in der AdTech-Branche durch effiziente und nahtlose Möglichkeiten zur Kombination von Produkten zu fördern, liegt in Googles wirtschaftlichem Interesse. Google erzielt den größten Teil seiner Einnahmen aus suchgebundener Werbung. In einer Welt mit einem funktionierenden, offenen, werbegestützten Internet wird es mehr Online-Suchanfragen geben als in einer Welt mit unattraktiven Inhalten und vielen Bezahlschranken. Google profitiert als Anbieter von suchgebundener Werbung daher von einer florierenden Online-Werbebranche. Es läge nicht im Interesse von Google, diese Dynamik durch wettbewerbswidriges Verhalten zu beeinträchtigen, etwa durch Einschränkungen der Interoperabilität oder Abschottung gegenüber Wettbewerbern.

b. Hebelung des Inventars

82. Offenbar soll im Diskussionsbericht suggeriert werden, dass Google sein eigenes Inventar als "Hebel" benutzt, um AdTech-Umsätze zu fördern.⁹⁰ Der Diskussionsbericht stützt diese Hypothese auf den Umstand, dass Google sein eigenes Inventar ausschließlich über eigene AdTech-Produkte, nämlich Google Ads und DV360, vermarktet. Dabei bleibt unberücksichtigt, wie die Produkte von Google konkret funktionieren. Zudem wird die Bedeutung von Googles eigenem Inventar überschätzt, das Ausmaß des Multihoming auf DSP-Ebene verkannt und es wird nicht gewürdigt, warum selbst betriebenes Inventar derzeit nur über Googles AdTech-Produkte verfügbar ist. Die Behauptung, dass Google sein eigenes Inventar zur Förderung seiner AdTech-Produkte ausnutzt, entbehrt jeder Grundlage.
83. Die Produkte von Google ermöglichen es den Werbetreibenden, frei zu wählen, wie sie Werbung einkaufen wollen. So ist es beispielsweise durchaus möglich, dass ein Werbetreibender mit Google Ads oder DV360 nur Google-eigenes Inventar kauft und andere AdTech-Anbieter für den Kauf von Drittanbieter-Inventar nutzt.

⁸⁸ Siehe George Levitte, "Improved header bidding support in Google Ad Manager", (Blogpost, 27. April 2022: <https://blog.google/products/admanager/improved-header-bidding-support-in-google-ad-manager/> unter:

⁸⁹ Dies ist Teil eines Pakets zum Abschluss einer Untersuchung der ADLC. Die englische Fassung, Nr. 19/0030 F, 19/0056 F und 19/0057 F, ist abrufbar unter: https://www.autoritedelaconurrence.fr/sites/default/files/commitments/2021-08/google_commitments_english_version_21d11.pdf.

⁹⁰ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 194

84. Darüber hinaus ist Googles Inventar für Werbetreibende keineswegs unverzichtbar. So hat YouTube-Inventar keine besondere Bedeutung: Die CMA hat für Online Display-Werbung festgestellt, dass der Anteil von YouTube an den Ausgaben der Werbetreibenden für Online-Werbung nur 5-10 % beträgt.⁹¹ Es besteht ein intensiver Wettbewerb um die Ausgaben der Werbetreibenden über alle Arten und Formate von Werbung hinweg, aber selbst allein bezogen auf Videowerbung konkurriert YouTube mit den verschiedenen Produkten von Meta, TikTok, Snap und vielen anderen Online-Video-Streaming-Diensten.
85. Jeder Versuch, für Werbetreibende vermeintlich wichtiges Inventar als Hebel für weitere Dienste zu nutzen, ist zum Scheitern verurteilt, da Werbetreibende (wie auch in **Teil III.3.a** oben erläutert) in der Regel mehrere Anbieter nutzen. Die dem Diskussionsbericht zugrunde liegende Annahme, dass, wenn Inventar nur über eine DSP verfügbar ist, alle Werbetreibenden aufgrund eines angeblichen "Sogeffekts" nur diese eine DSP nutzen werden, ist daher unzutreffend. Einer unabhängigen Umfrage zufolge hatten 46 % der Befragten in den letzten 12 Monaten die DSP von Amazon genutzt, 43 % eine DSP von Google und 37 % die DSP von Trade Desk.⁹² Ein aktuellerer Bericht von Advertiser Perceptions ergab, dass Publisher mit durchschnittlich 6 SSPs zusammenarbeiten.⁹³
86. Werbetreibende oder Agenturen können YouTube-Werbeflächen über (i) direkte Reservierungen, (ii) Google Ads, (iii) DV360 und (iv) YouTube-Partnerverkäufe erwerben.

c. Vorteil aufgrund von First-Party-Datennutzung

87. Der Diskussionsbericht deutet mit ausgewählten Zitaten einzelner Befragter einen möglichen Hebeleffekt an.⁹⁴ Demzufolge sei Google besonders gut zur Sammlung von Nutzerdaten positioniert, die die Targeting-Mechanismen von Werbendiensten verbessern könnten. Das Bundeskartellamt ist dabei der Ansicht, dass diese Daten nur bei Google (und nicht bei Dritten) für die Verbesserung von Targeting-Funktionen verwendet werden können. Ihre eigenen Daten können Werbetreibende hingegen mit Google-Daten verknüpfen, um sie kombiniert in Google-Diensten zu nutzen.⁹⁵ Dem Diskussionsbericht zufolge könnte dies zu Hebeleffekten bei der Nutzung von Googles eigenen technischen Diensten führen.⁹⁶

⁹¹ Siehe CMA, Abschlussbericht, z.B. Abbildung 5.9.

⁹² Siehe "Amazon Reclaims Top Spot For DSP In Latest Advertiser Perceptions Report" (18. Dezember 2020), abrufbar unter: <https://www.adexchanger.com/research/amazon-reclaims-top-spot-for-dsp-in-latest-advertiser-perceptions-report/>; siehe auch Teil III.3.a..

⁹³ Siehe Advertiser Perceptions, SSP: Supply-Side Platforms Study, Wave 9, H1 2022, S. 6. Es gibt eine weitere Unterteilung nach kleinen (4,9 SSPs) und großen Publishern (7 SSPs).

⁹⁴ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 149.

⁹⁵ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 149.

⁹⁶ Dies wurde von den befragten Marktteilnehmern nicht vorgetragen, sondern ist eine Hypothese des Bundeskartellamts, siehe Diskussionsbericht, Rn. 149.

88. Wie bereits oben in **Teil III.2.** erläutert, spiegelt dies nicht zutreffend wider, wie Google Daten verwendet.⁹⁷

d. Behinderung von AdTech-Wettbewerbern durch Design-Entscheidungen

89. Googles Design-Entscheidungen sind von dem Ziel geleitet, den bestmöglichen Service für Nutzer, Publisher und Werbetreibende zu bieten. Die Verbesserung des Nutzererlebnisses gewährleistet eine effektive Anzeigenschaltung und dient den Interessen der Publisher und der Werbetreibenden.
90. Das Bundeskartellamt diskutiert ein hypothetisches Szenario, in dem die Accelerated Mobile Pages (“AMP”)-Technologie in der Vergangenheit Google-Dienste bevorteilt haben könnte. Diese Behauptung ist unbegründet und sachlich falsch. Der zuständige United States District Court hat im September dieses Jahres eine ähnlich begründete Klage abgewiesen.⁹⁸ AMP ist Open Source und das Ergebnis einer Kollaboration verschiedener Beteiligter (einschließlich Twitter, Pinterest, Adobe, LinkedIn sowie fast 30 weiteren Publishern) als Reaktion auf den allgemeinen Bedarf in der Branche an schneller ladenden mobilen Inhalten. Um die Monetarisierung der Publisher zu unterstützen, ist AMP darauf ausgerichtet, alle Werbeformate zu integrieren, mit Ausnahme solcher Formate, die die Nutzererfahrung verschlechtern. AMP ist daher innovativ und vorteilhaft für Publisher und Werbetreibende, denn Nutzer, die schneller auf Inhalte zugreifen können, bleiben eher auf einer Seite, interagieren mit ihr und klicken auf Anzeigen oder werden Abonnenten. AMP unterstützt eine Reihe von Monetarisierungsoptionen, einschließlich Header Bidding. Publishern steht es frei, AMP mit Header Bidding-Technologien zu nutzen. Die Verwendung von Header Bidding hat keinen Einfluss auf das Ranking der Publisher in der Google Suche.
91. Genauso dienen alle Verbesserungen an Chrome dem Zweck, ein positives, reibungsloses und datenschutzfreundliches Nutzererlebnis mit Transparenz, Auswahl und Kontrolle zu ermöglichen. Nachdem Google den Nutzern bereits die Möglichkeit gegeben hat, Anzeigen zu filtern, hat das Unternehmen als Reaktion auf den Wunsch der Nutzer nach Schutz ihrer Privatsphäre im Zusammenhang mit Werbung die Privacy-Sandbox-Initiative initiiert. Wir haben oben bereits erläutert, warum die Entfernung von Third Party Cookies im Rahmen der Privacy-Sandbox-Initiative keine negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb haben wird und dass dies durch die CMA-Zusagen sichergestellt ist, siehe oben in **Teil III.2.d.iii.**⁹⁹

⁹⁷ Siehe oben, Rn. 36. Siehe auch die damit verbundene Diskussion zur Privacy Sandbox-Initiative bei Rn. 63 ff.

⁹⁸ United States District Court Southern District of New York, 13. September 2022, S. 71 - Google Digital Advertising Antitrust Litigation.

⁹⁹ Siehe Rn. 63 ff.

92. Schließlich werden Verbesserungen an der Ausgestaltung der Google-Werbedienste oder nutzerseitigen Produkte üblicherweise offen und transparent kommuniziert, in der Regel in Form eines Blogposts.¹⁰⁰

e. Benachteiligung von Third-Party-Inventar

93. Anders als ein einzelner Befragter mit Bezug auf die Deklaration von Inventar als (nicht) “brand safe” behauptet, benachteiligt Google das Inventar von Drittanbietern nicht. Google deklariert Inventar nicht selbst als “nicht brand-safe”. Stattdessen stattet Google Werbetreibende mit Brand Safety-Tools aus. Mit diesen können sie kontrollieren, wo auf einer Webseite Anzeigen geschaltet werden, und vermeiden, dass Anzeigen neben unpassenden Inhalten platziert werden.¹⁰¹ Auf diese Weise werden die Interessen von Publishern und Werbetreibenden ausgeglichen, indem die Entscheidung in die Hände der Werbetreibenden gelegt wird.
94. Google ist stets bestrebt, die Brand Safety des eigenen Inventars zu verbessern.¹⁰²

f. Mangelnde Transparenz

95. Einige Befragte haben auf einen Mangel an Transparenz bei bestimmten Diensten oder bei der Einführung von Updates hingewiesen.¹⁰³ Nicht alle bezüglich mangelnder Transparenz geäußerte Kritik bezog sich auf Google. Wir möchten diese Gelegenheit gleichwohl nutzen, um unsere Bemühungen um mehr Transparenz und unsere jüngsten Initiativen in Bezug auf die Publisher und Advertiser zur Verfügung gestellten Metriken zu erläutern.
96. Google ist der Ansicht, dass Feedback zur Performance von Werbung zur Entwicklung besserer Anzeigenformate beiträgt und somit langfristig zu einem besseren Nutzererlebnis führt. Daher fördert Google Transparenz und will allen Akteuren im Werbemarkt fundierte Entscheidungen ermöglichen, die den Wettbewerb und die Effizienz des Marktes fördern. Im Diskussionsbericht wird insoweit hervorgehoben, dass Agenturen und Publisher verschiedene Messdienste (“**AdVerification**”) parallel nutzen.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Ein aktuelles Beispiel: Marvin Renaud, “Easier ways for brands to manage suitability across Google” (Blog Post, 12. Oktober 2022), abrufbar unter: <https://blog.google/products/ads-commerce/content-suitability-center/>.

¹⁰¹ Siehe diese Erläuterungen für Werbetreibende: <https://support.google.com/displayvideo/answer/3032915?hl=de>.

¹⁰² Danielle Wolinsky, “YouTube receives brand safety distinction for second year” (Blog Post, 12. Mai 2022), abrufbar unter: <https://blog.google/products/ads-commerce/youtube-brand-safety-second-accreditation/>.

¹⁰³ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 205-212.

¹⁰⁴ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 151.

97. Beispielsweise hat Google kürzlich eine neue Funktion namens “Confirming Gross Revenue” angekündigt, die die Transparenz für Online-Werbung weiter verbessern soll.¹⁰⁵ “Confirming Gross Revenue” bietet Käufern (d.h. Anzeigenkunden) und Publishern eine datenschutzfreundliche Möglichkeit, zu überprüfen, dass bei digitalen Werbetransaktionen mit Google Ad Manager keine versteckten Gebühren erhoben werden. In dem neuen “Revenue Verification Report” kann ein Publisher die gesamten Bruttoeinnahmen von einem bestimmten Käufer (Anzeigenkunde) einsehen. Anschließend können Käufer und Publisher überprüfen, ob die Kosten aus den Abrechnungen des Käufers mit den Bruttoeinnahmen des Publishers übereinstimmen. Wenn die Zahlen übereinstimmen, kann der Käufer bestätigen, dass seine gesamten Werbeausgaben den Publisher erreicht haben und somit keine versteckten Gebühren entnommen wurden.
98. Google setzt sich wie dargestellt für mehr Transparenz ein. Gleichzeitig weisen wir darauf hin, dass verschiedene Faktoren zu einem wahrgenommenen Mangel an Transparenz beitragen können:
- Große Anzahl verschiedener AdTech-Anbieter: Mangelnde Transparenz kann eher durch die große Vielfalt der Dienstleistungen und die reine Anzahl der Anbieter für Programmatic Advertising entstehen, als durch das Verhalten einzelner AdTech-Anbieter. Werbetreibende und Publisher wechseln zwischen vielen verschiedenen Anbietern und Diensten hin und her, was die von den einzelnen Werbetreibenden oder Publishern genutzte Gesamtlösung komplex macht.
 - Datenschutz: Verpflichtungen in Bezug auf den Datenschutz der Nutzer, die Vorschriften zur Datenweitergabe und die Erwartungen bzw. vertraglichen Ansprüche anderer Marktteilnehmer auf Vertraulichkeit nimmt Google sehr ernst. Aus diesem Grund ist Google bei der Entscheidung, in welchem Umfang Informationen weitergegeben werden können, manchmal eingeschränkt. Dies insbesondere, wenn die Informationen Rückschlüsse auf individuelle Nutzer zulassen. Darüber hinaus wird Googles Möglichkeit, vergleichbare Metriken bereitzustellen, durch Beschränkungen seitens der Publisher hinsichtlich der Weitergabe von Informationen über Werbetransaktionen eingeschränkt.
99. In der Vergangenheit hat Google seine Gebührenstruktur für Werbung öffentlich kommuniziert.¹⁰⁶ Einige Befragte deuten eine Möglichkeit von Arbitragegewinnen infolge der vertikalen Integration von Google als Anbieter von Dienstleistungen sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite an. Solche Unterstellungen wurden

¹⁰⁵ Siehe Googles Blog-Beitrag “Advancing transparency with Confirming Gross Revenue”, abrufbar unter: <https://blog.google/products/admanager/advancing-transparency-for-buyers-and-publishers/>.

¹⁰⁶ Siehe Googles Blog “How our display buying platforms share revenue with publishers” unter <https://www.google.com/url?q=https://blog.google/intl/en-ca/products/supporting-businesses/how-our-display-buying-platforms-share>.

sowohl von der CMA als auch von der ACCC eingehend untersucht und verworfen.¹⁰⁷ So hat die CMA analysiert, ob Daten für das Vereinigte Königreich darauf hindeuten, dass Google "systematisch in der Lage war, den Zuschlag mit einer geringeren Marge gegenüber dem zweithöchsten Gebot zu erhalten (was darauf hindeuten könnte, dass das Unternehmen seinen Informationsvorsprung nutzen konnte, um zusätzliche versteckte Gebühren zu erzielen)." Die Ergebnisse der CMA-Analyse stützen die Hypothese nicht, dass Google Ads bei der Google Ad Manager-Auktion einen systematischen Vorteil gegenüber anderen Bietern hätte.¹⁰⁸ Die CMA kam ferner zu dem Ergebnis, dass die Take-Rate, d.h. die "Gebühren", für Google Ads, DV360, Google Ad Manager, AdSense und AdMob alle im Bereich der durchschnittlichen Take-Rates unserer Wettbewerber liegen.¹⁰⁹

Publisher-Metriken

100. Google stellt Publishern je nach verwendetem Publisher-Tool eine Reihe dedizierter Metriken zur Verfügung, die sie bei der effizienten Erfassung von Werbeeinnahmen über ihr gesamtes Inventar unterstützen sollen. Eine Auflistung und Erläuterung der verfügbaren Metriken findet sich auf der Ad Manager Help Page. Wir führen regelmäßig neue Arten von Berichtsdaten ein, wie z.B. das kürzlich hinzugefügte "Bid Data Transfer File", das Publishern, die Google Ad Manager verwenden, Zugriff auf die Daten aller für ihre Auktionen abgegebenen Gebote gibt.
101. In dem Diskussionsbericht wird die Vermutung geäußert, dass Google der einzige Publisher sei, der bei Nutzung des AdExchange von erfolglosen Geboten Kenntnis erlangt. Diese Behauptung einer Informationsasymmetrie ist faktisch unrichtig: Als Publisher nutzt Google den Google Ad Manager, wenn überhaupt, nur sehr eingeschränkt. Jedenfalls liefert der Google Ad Manager Publishern Informationen sowohl zu erfolgreichen als auch zu erfolglosen Geboten. Darüber hinaus bleibt unklar, inwiefern eine solche Praxis den Publishern schaden sollte. Google stellt Anleitungen für den Zugriff auf diese Daten und deren Verständnis bereit.¹¹⁰

Metriken für Werbetreibende

102. Google stellt auch Werbetreibenden eine Reihe von Metriken und Berichten zur Verfügung, die ihnen bei der Optimierung ihrer Rendite aus Werbeausgaben helfen.¹¹¹ Wir benachrichtigen die Werbetreibenden über kostenauslösende Events, so dass sie darüber informiert werden, wenn ihnen tatsächlich Kosten für die Schaltung einer

¹⁰⁷ ACCC, Untersuchung zu digitalen Werbediensten, Abschlussbericht, S. 154. <https://www.accc.gov.au/focus-areas/inquiries-finalised/digital-advertising-services-inquiry/final-report>.

¹⁰⁸ CMA, Abschlussbericht, Anhang R, Abs. 28.

¹⁰⁹ CMA, Abschlussbericht, Anhang R, Absatz 11.

¹¹⁰ Siehe den entsprechenden Artikel im Google Ad Manager Help Center: <https://support.google.com/admanager/answer/7357436?hl=de>.

¹¹¹ Siehe den entsprechenden Artikel im Google Ads Help Center: <https://support.google.com/google-ads/answer/2472714?hl=de>; siehe auch Artikel im DV360 Help Center: <https://support.google.com/displayvideo/table/3187025?hl=de>.

Anzeige entstehen. Darüber hinaus haben wir Partnerschaften mit führenden Anbietern von Messdienstleistungen abgeschlossen, um Messlösungen von Drittanbietern bereitstellen zu können. Dies gibt den Werbetreibenden die Möglichkeit, bei Bedarf unabhängige Messdaten zu erhalten.

TEIL IV: VORSCHLÄGE DES BUNDESKARTELLAMTS

Zusammenfassung: Wir stimmen der Schlussfolgerung des Bundeskartellamts zu, dass Kosten und Nutzen jeglicher Vorschläge sorgfältig miteinander abgewogen werden müssen und dass alle Erfahrungen, die mit der Anwendung von § 19a GWB und des DMA gesammelt werden, berücksichtigt werden müssen, bevor neue regulatorische Eingriffe oder Einzelmaßnahmen erwogen werden. Unbegründete Eingriffe in den Markt können Werbetreibenden, Publishern und Verbrauchern schaden. Darüber hinaus sollten die Eingriffe branchenweit vorgenommen werden, um ihre Wirksamkeit und Fairness sicherzustellen. Sie sollten flexibel und prinzipienbasiert erfolgen und schrittweise zusammen mit den Marktteilnehmern entwickelt werden. Während sich das Bundeskartellamt bei allen Vorschlägen auf den Wettbewerb im deutschen AdTech-Sektor konzentriert, sollte es auch die Entwicklungen außerhalb Deutschlands berücksichtigen. AdTech-Anbieter sind weltweit aktiv, und es erfordert einen harmonisierten Ansatz, um potenzielle Probleme wirksam zu adressieren.

103. Der Diskussionsbericht versucht, auf die von einzelnen Marktteilnehmern geäußerte Kritik regulatorische Antworten zu geben, indem er in Abschnitt E mehrere Vorschläge für regulatorische Maßnahmen und Einzelmaßnahmen präsentiert.¹¹² In den folgenden Abschnitten gehen wir auf allgemeine Grundsätze ein, die bei der Ausarbeitung von Vorschlägen für gesetzgeberische Reformen oder bei der Erwägung struktureller oder verhaltensbezogener Maßnahmen berücksichtigt werden sollten.

1. Allgemeine Grundsätze

104. **Jede neue regulatorische Maßnahme sollte darauf abzielen, Schäden, die durch mangelnden Wettbewerb entstehen, zu bekämpfen und zu verhindern.** Jede neue Regulierung sollte sich dabei darauf konzentrieren, nur solche Verhaltensweisen zu erfassen, die sich nachweislich als eindeutig wettbewerbsschädigend erwiesen haben und die mit den bestehenden Gesetzen nicht erfasst werden können. Dagegen sollte sie sich nicht auf Verhaltensweisen erstrecken, deren Schädlichkeit lediglich möglich erscheint. Jede Verhaltensregel muss erforderlich sein und in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere des zu erwartenden Schadens und der Wahrscheinlichkeit seines Eintretens stehen.
105. **Mutmaßlich wettbewerbswidrige Verhaltensweisen werden bereits jetzt sanktioniert.** Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht ist es sowohl nach deutschem als auch nach europäischem Recht schon heute untersagt, den Wettbewerb zu schädigen, indem sie bestehende oder potentielle Wettbewerber daran hindern oder davon abhalten, mit ihnen in Wettbewerb zu treten. Der Gesetzgeber sollte stets

¹¹²

Siehe Diskussionsbericht, Rn. 389.

sorgfältig prüfen, ob zusätzliche Regelungen oder Vorschriften tatsächlich erforderlich sind.

106. Dessen ungeachtet schlägt das Bundeskartellamt regulatorische Maßnahmen sowie Einzelmaßnahmen für den AdTech-Sektor vor, ohne eine Rechtsgrundlage hierfür zu benennen. Aus unserer Sicht sollten jedenfalls die folgenden Grundsätze bei der Ausarbeitung neuer Reformvorschläge oder Erwägung von Einzelmaßnahmen berücksichtigt werden. Das stellt sicher, dass die Vorschläge das betreffende Problem wirksam lösen und reduziert das Risiko negativer Nebeneffekten:

- **Kosten und Nutzen müssen bei jedem Eingriff sorgfältig abgewogen werden** - vor allem, wenn die Interessen der verschiedenen betroffenen Parteien nicht zwangsläufig übereinstimmen. Wir stimmen mit dem Bundeskartellamt überein, dass es entscheidend ist, sicherzustellen, dass alle Maßnahmen die Privatsphäre der Nutzer schützen und mit dem Datenschutzrecht vereinbar sind.¹¹³ Umgekehrt könnten neue Beschränkungen für die Datennutzung die Publisher-Werbeeinnahmen reduzieren und Innovationen bremsen. Jede etwaige Maßnahme muss dieses Zusammenspiel der verschiedenen Ziele anerkennen und die Interessen aller Beteiligten berücksichtigen.
- **Jede Maßnahme sollte flexibel sowie prinzipienbasiert sein und schrittweise entwickelt werden.** Das AdTech-Ökosystem ist vielschichtig und schnelllebig, sodass starre Regeln wirkungslos bleiben werden. Bei zu detaillierten Regeln besteht die Gefahr, dass sie schnell überholt sind. Gleichzeitig können sehr weit gefasste Regeln unvorhersehbare und zu weitreichende Eingriffe ermöglichen. Statt Innovationen und Vertrauen zu fördern, könnten solche Vorschriften die Einführung neuer Produkte in Deutschland verzögern oder sogar verhindern. Alle neuen Regeln sollten daher schrittweise in einem Prozess entwickelt werden, der die Industrie einbindet. Jeder verbindliche regulatorische Eingriff sollte evidenzbasiert sein und in einem transparenten Prozess vorgenommen werden.
- **Das Bundeskartellamt sollte die Entwicklungen, einschließlich regulatorischer Maßnahmen, im AdTech-Bereich weltweit berücksichtigen.** AdTech-Anbieter und viele Publisher und Werbetreibende sind global aktiv. AdTech-Produkte nutzen weltweit dieselbe Technologie und bieten weltweit dieselben Merkmale und Funktionen.
- **Die Intervention sollte von der Industrie begleitet werden und die gesamte Branche betreffen.** Die Vorschläge müssen branchenweit ausgerichtet sein, um effektive und zugleich faire Lösungen zu finden, die Wettbewerbsverzerrungen vermieden. Im Bereich der digitalen Werbung arbeiten viele Unternehmen in

¹¹³

Siehe Diskussionsbericht, z.B. Rn. 367, 369, 384, 394.

einem dynamischen, vernetzten Ökosystem zusammen. Ein freiwilliger, branchengeführter Ansatz garantiert, dass Lösungen von den Unternehmen und Branchenverbänden entwickelt werden, die den besten Einblick in die Funktionsweise von AdTech-Produkten haben.

2. Konsequenz für die Vorschläge des Bundeskartellamts

a. Anwendung des § 19a GWB und des DMA ist abzuwarten

107. Das Bundeskartellamt kann mit § 19a GWB seit kurzem auf ein neues Instrument zur Überwachung digitaler Unternehmen mit einer gewissen Marktposition zurückgreifen. Es hat bereits festgestellt, dass Amazon, Google und Meta eine "überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb" zukommt. Diese Feststellung ermöglicht es dem Bundeskartellamt den Adressaten, weitere verhaltensbezogene Maßnahmen nach § 19a GWB aufzuerlegen.
108. Weitere umfassende Gesetzesänderungen müssen die drohende Zersplitterung der Wettbewerbsregeln innerhalb des europäischen Binnenmarktes im Blick behalten. Aus unserer Sicht sollte das Bundeskartellamt vorerst davon absehen, auf eine übereilte Anpassung des Kartellrechts hinzuwirken und stattdessen abwarten, wie sich insbesondere § 19a GWB in der Praxis bewährt.
109. Dies gilt gleichermaßen auf europäischer Ebene im Hinblick auf den DMA, der im November 2022 in Kraft treten wird. Die Verordnung gibt der Europäischen Kommission weitreichende Befugnisse und ermächtigt sie sogar zu einer selbständigen Ausweitung der sogenannten "schwarzen Liste", die potenziell schädliches Verhalten definiert, ohne eine objektive Rechtfertigung zuzulassen. Aus Googles Sicht wird es zentral sein, Konflikte zwischen dem DMA und möglichen regulatorischen Eingriffen oder Einzelmaßnahmen in Deutschland bzw. Verfügungen nach § 19a Abs. 2 GWB zu vermeiden. Es gilt, eine Fragmentierung der Regulierung zu verhindern, die für alle Marktteilnehmer schädlich wäre.
110. Die G7-Staaten haben kürzlich eine Bestandsaufnahme des "*inventory of new rules for digital markets*" veröffentlicht.¹¹⁴ Aus diesem Dokument wird die Vielfalt der bereits bestehenden Regelungen mehr als deutlich sowie der Umstand, dass viele von ihnen, wie z.B. § 19a GWB und der DMA, erst kürzlich eingeführt wurden oder noch umgesetzt werden müssen. Weitere regulatorische Instrumente werden von den Aufsichtsbehörden in Japan, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten, um nur die G7-Länder zu nennen, evaluiert, ausgearbeitet oder bereits umgesetzt.
111. Wir fordern das Bundeskartellamt und den deutschen Gesetzgeber auf, die Auswirkungen dieser Regeln auf die digitalen (Werbe-)Märkte abzuwarten und zu

¹¹⁴ Siehe "G7 inventory of new rules for digital markets", 2022, abrufbar unter: <https://www.oecd.org/competition/g7-inventory-of-new-rules-for-digital-markets-2022.pdf>.

bewerten, bevor die Entwicklung weiterer Regulierungsinstrumente in Betracht gezogen wird. Bei weiteren Regelungen muss berücksichtigt werden, dass unterschiedliche nationale Reaktionen zu einer weiteren Fragmentierung führen, wie der Überblick der G7 über den aktuellen Regulierungsstand zeigt. Die Vermeidung einer weiteren Fragmentierung ist wünschenswert, um die Effektivität der relevanten Märkte zu schützen, aber sie ist insbesondere im Rahmen der EU notwendig.

b. Die Auswirkungen auf den Datenschutz sollten berücksichtigt werden

112. Wir begrüßen, dass das Bundeskartellamt das potenzielle Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz der Nutzerdaten einerseits und ihrer Transparenz sowie Zugänglichkeit für die Wettbewerber andererseits erkennt.¹¹⁵ Der Schutz der Privatsphäre der Verbraucher würde jedoch beeinträchtigt, wenn Wettbewerbern Zugang zu Nutzerdaten gewährt werden müsste, was im Diskussionsbericht als mögliche Abhilfemaßnahme diskutiert wird. Das Bundeskartellamt bezweifelt zu Recht, dass die potenziellen Vorteile einer solchen Maßnahme die Nachteile für die Wahlmöglichkeiten der Nutzer und den Schutz der Privatsphäre aufwiegen könnten.
113. Die Verbraucher fordern mehr Datenschutz, einschließlich der Kontrolle über die Verwendung ihrer Daten. Wir haben erkannt, dass sich das digitale Ökosystem weiterentwickeln muss, um diesen Anforderungen gerecht zu werden. Google setzt sich daher dafür ein, den Verbrauchern effektive Tools zur Kontrolle ihrer Daten zur Verfügung zu stellen und sie über die Verwendung ihrer Daten aufzuklären. Gleichzeitig entwickeln wir fortschrittliche datenschutzfreundliche Lösungen. Es würde dieser Entwicklung zuwiderlaufen, wenn neue Regeln das Sammeln, die Nutzung und die Offenlegung von persönlichen Informationen von Einzelpersonen potenziell ermöglichen, um vermeintliche Defizite des AdTech-Ökosystems zu beheben, insbesondere wenn dies ohne Zustimmung der Betroffenen geschehen würde.

c. Die Vorteile vertikaler Integration sollten berücksichtigt werden

114. Das Bundeskartellamt scheint vertikaler Integration gegenüber kritisch eingestellt zu sein und sieht einen daraus resultierenden "Interessenkonflikt".¹¹⁶ Der Diskussionsbericht schlägt vor, diesen vermeintlichen Konflikt durch die Einführung struktureller Maßnahmen gegen AdTech-Anbieter (einschließlich Google), die die Drittvermarktung betreiben, zu lösen. In Abschnitt E.2 des Diskussionsberichts wird die Idee vorgestellt, Drittvermarkter zu verpflichten, entweder die Vermarktung von AdTech-Diensten einzustellen oder AdTech-Aktivitäten in eine separate

¹¹⁵ Siehe Diskussionsbericht, z.B. Rn. 367.

¹¹⁶ Siehe z.B. Diskussionsbericht, Rn. 213, 415, 421

Unternehmenseinheit auszulagern.¹¹⁷ Diese Vorschläge bergen die Gefahr, die Vorteile vertikaler Integration zu schmälern. Insbesondere bei Vorschlägen, die Effizienzvorteile beseitigen, besteht die Gefahr, dass dadurch Qualität und Effizienz von AdTech-Dienstleistungen sowie die Möglichkeit, kontinuierlich Innovationen zu entwickeln, um den sich entwickelnden Bedürfnissen von Werbetreibenden, Publishern und Verbrauchern gerecht zu werden, beeinträchtigt werden.

115. Vertikale Integration bietet für Publisher, Werbetreibende und Verbraucher große Vorteile:

- Sie kann die Nutzung von Produkten vereinfachen, was den Zeit- und Arbeitsaufwand für die Nutzer verringert. So kann beispielsweise die Integration unserer AdServer- und SSP-Tools den Publishern zugutekommen, indem sie die Reporting-Möglichkeiten verbessert und den operativen Aufwand der Publisher verringert.¹¹⁸ Vertikale Integration ermöglicht es uns zudem, Werbetreibenden und Publishern einen umfassenderen Support bei der Fehlerbehebung zu bieten und durch die Verringerung von Fehlerquoten, von Abweichungen im Reporting und von Latenzproblemen einen höheren Standard für das Nutzererlebnis zu erreichen.
- Die vertikale Integration ermöglicht es Unternehmen, ihre Liefer- und Vertriebskosten zu senken und diese Einsparungen an die Nutzer weiterzugeben.
- Als vertikal integrierter AdTech-Anbieter besteht für uns ein Anreiz, die Interessen von Verbrauchern, Publishern und Werbetreibenden in Einklang zu bringen. Wenn Publisher ihr Inventar mit schlechten oder störenden Anzeigen füllen, um höhere Einnahmen zu erzielen, könnten Verbraucher eher AdBlocker einsetzen, was sowohl den Werbetreibenden als auch den Publishern selbst schadet. Aufgrund unserer Geschäftsbeziehung zu den Werbetreibenden haben wir einen Anreiz, betrügerische Anzeigen und schädliche Werbung zu bekämpfen, auch wenn dies kurzfristig nicht im Interesse einiger Publisher liegen mag.¹¹⁹

116. Es ist wichtig zu verstehen, dass vertikale Integration nicht bedeutet, dass Werbetreibende und Publisher allein die Dienste eines einzigen Anbieters in Anspruch nehmen müssen. Die meisten AdTech-Anbieter (einschließlich Google) ermöglichen es Werbetreibenden und Publishern, ihre Produkte in Kombination mit Produkten von Drittanbietern zu nutzen. Viele Werbetreibende und Publisher profitieren daher von

¹¹⁷ Siehe Diskussionsbericht, Rn. 415, 421.

¹¹⁸ CMA-Abschlussbericht, Rn. 5.234.

¹¹⁹ Siehe Bitton und Lewis, "Clearing Up Misconceptions about Google's Ad Tech Business" (5. Mai 2020), S. 13 und 43-44. Der Bericht ist hier abrufbar: <https://www.accc.gov.au/system/files/Google%20-%20Report%20from%20Daniel%20Bitton%20und%20Stephen%20Lewis%20%20%285%20May%202020%29.pdf>

diversen innovativen Funktionen, die von verschiedenen AdTech-Anbietern angeboten werden, auch von solchen, die vertikal integriert sind.¹²⁰

d. Gegenstand der Sektoruntersuchung

117. Jegliche Vorschläge, die auf Grundlage der Sektoruntersuchung gemacht werden, sollten sich auf den Untersuchungsgegenstand beschränken, der laut dem Bundeskartellamt die nicht suchgebundene Online-Werbung umfasst.¹²¹ Entsprechend ist anzumerken, dass Android und Chrome nicht Gegenstand dieser Sektoruntersuchung sind. Googles Marktposition mit diesen Diensten auf einem potenziellen Markt für Webbrowser bzw. Betriebssysteme wurde vom Bundeskartellamt nicht untersucht. Ohne eine konkrete Untersuchung sollte das Bundeskartellamt in einem möglichen Abschlussbericht von Aussagen zu Android und Chrome absehen.¹²²

3. Ausblick

118. Gemessen an den spezifischen und einschneidenden Maßnahmen, die das Bundeskartellamt vorschlägt, bleibt die Analyse relativ oberflächlich und unspezifisch. Alle Regulierungs- oder Einzelmaßnahmen müssten allerdings auf einer umfassenden Analyse basieren, bei der potenzielle negative Auswirkungen solcher Eingriffe gegen den durch das zu adressierende Verhalten scheinbar verursachten Schaden abgewogen werden.
119. Google begrüßt es, dass das Bundeskartellamt die Bedeutung von Wettbewerb und Innovation im AdTech-Ökosystem anerkennt. Google steht einer weiteren Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt offen gegenüber, um zu verifizieren, inwieweit Bedenken einzelner Marktteilnehmer sachlich zutreffend sind, und um gegebenenfalls geeignete Lösungen zu finden, um etwaige valide Bedenken aufzulösen.

* * *

¹²⁰ Zum Beispiel: (i) Die Ad-Server-Funktionalität von Google Ad Manager funktioniert mit jedem AdExchange und unterstützt Hunderte von Werbenetzwerken und AdExchanges; (ii) Google Ad Manager unterstützt über 500 DSPs und 250 Werbenetzwerke und ermöglicht es Publishern, Echtzeitgebote über mehr als 20 verschiedene AdExchanges von Drittanbietern abzugeben; und (iii) DV360 ermöglicht Gebote auf mehr als 80 AdExchanges von Drittanbietern.

¹²¹ Siehe z.B. Diskussionsbericht, Rn. 3.

¹²² In Rn. 296 des Diskussionsberichts legt das Bundeskartellamt Schätzungen der Marktanteile für diese Produkte vor, ohne diese Märkte eingehend untersucht zu haben. Für Chrome, siehe Diskussionsbericht, Rn. 389; ebenso Rn. 114 ff. zu den Marktanteilsschätzungen, und insbesondere Rn. 128 ff. zu anderen relevanten Faktoren. Siehe hierzu auch die unbegründete Annahme, dass Android und Chrome "überragend wichtige Software für den Zugang zu Diensten im Internet" sind, Rn. 389.