

# Stellungnahme zur Sektoruntersuchung Vergleichsportale

## Bitkom Position zur Sektoruntersuchung Vergleichsportale

04.02.2019

Seite 1

### 1 Zusammenfassung

Das Bundeskartellamt hat am 12. Dezember 2018 erste Erkenntnisse aus den Ermittlungen seiner Sektoruntersuchung zu Internet-Vergleichsportalen vorgestellt und bittet um Stellungnahmen bis zum 4. Februar 2019.

Bitkom bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des Konsultationsprozesses auf die Ergebnisse der Sektoruntersuchung einzugehen. Digitale Plattformen verändern gegenwärtig Märkte, Arbeits- und Lebenswelten, das gilt selbstverständlich auch für Vergleichsplattformen. Sie sind Treiber für Innovation und Wachstum. Neue Marktteilnehmer bringen Schwung in traditionelle Märkte und neue Geschäftsmodelle entstehen. Produktion, Handel, Arbeit, Privatleben verändern sich durch die teils disruptiven Entwicklungen der Plattformökonomie. Hierin liegen große Chancen für Deutschland und Europa, insbesondere in den Bereichen wirtschaftlicher Wertschöpfung und gesellschaftlicher Innovationen. Aktuelle Studien belegen, dass Verbraucher maßgeblich von der Plattformwirtschaft profitieren.<sup>1</sup> Damit diese genutzt werden und der Anpassungsprozess gelingt, sind ein enger Austausch von traditionellen und neuen Akteure in der Wirtschaft auf der einen Seite und ein Austausch zwischen Wirtschaft und Politik auf der anderen Seite notwendig. Hierbei können Sektoruntersuchungen wichtige Impulse geben. Wichtig ist aber aus unserer Sicht, dass dabei gleichermaßen online- wie offline-Tools untersucht werden. Sofern es sich bei den online/offline Systemen lediglich um unterschiedliche Vertriebskanäle in derselben Branche handelt entsteht sonst ein Wettbewerbsnachteil für die Onlineangebote und eine Diskriminierung der entsprechenden Anbieter. Mit Blick auf die Förderung digitaler Angebote im deutschen Markt müssen solche Auswirkungen aus unserer Sicht zwingend beachtet werden.

Die Untersuchung bezog sich inhaltlich auf Vergleichsportale aus den Dienstleistungsbereichen Reisen, Energie, Versicherungen, Telekommunikation und

Bitkom  
Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation  
und Neue Medien e.V.

**Rebeka Weiß, LL.M.**  
**Bereichsleiterin Datenschutz &  
Verbraucherrecht**

T +49 30 27576 161  
r.weiss@bitkom.org

Albrechtstraße 10  
10117 Berlin

Präsident  
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer  
Dr. Bernhard Rohleder

<sup>1</sup> <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Mehrheit-meint-Von-digitalen-Plattformen-profitieren-alle> ; [https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2017/2017\\_CHECK24.pdf](https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2017/2017_CHECK24.pdf).

## Stellungnahme Sektoruntersuchung Vergleichsportale

Seite 2|11

Finanzen. All diese Märkte sind für die Vergleichsmöglichkeiten für Verbraucher von höchster Relevanz. Dies und den besonderen Mehrwert von Vergleichsplattformen zeigen auch aktuelle Untersuchungen.<sup>2</sup> Aufgrund dieser Bedeutung wäre es aus unserer Sicht wünschenswert und auch notwendig, dass klar zwischen Vergleichsplattformen und Buchungsplattformen unterschieden wird, da beide Plattformsysteme unterschiedliche Funktionen aufweisen und daher nicht gleichzusetzen sind. Ein wesentlicher Unterschied ist auch die Monetarisierung der Angebote, da Vergleichsplattformen häufig eher auf cost-per-click Basis funktionieren, Buchungsplattformen dagegen Kommissionssystemen folgen.

Die Bedeutung von Vergleichsplattformen zeigt sich unter anderem daran, dass es häufig erst durch die Vergleichsplattformen möglich ist die zahlreichen Angebote zu sichten und nach Kriterien das für den Verbraucher beste Angebot zu finden. Auch für Unternehmen sind Vergleichsplattformen ein wichtiger Partner. Die Anbieter haben dabei die Möglichkeit, gelistet zu werden und der Vergleich ermöglicht sowohl den Anbietern als auch den Nutzern den Vergleich der Angebote. Die unabhängigen Plattformen stellen dabei also eine Vergleichsmöglichkeit bereit, die allen beteiligten zugutekommt. Hierbei ist Transparenz selbstverständlich ein wesentlicher Baustein. Die von der EU Kommission vorgeschlagenen einheitlichen Kriterien zur Bewertung von Vergleichsplattformen werden auch bereits auf vielen Plattformen umgesetzt.<sup>3</sup> Wichtig ist aus unserer Sicht zudem, dass die Bedeutung von Transparenzregeln auch bereits regulatorisch umgesetzt wird (z.B. durch die Platform to Business Verordnung, die in diesen Wochen in Brüssel finalisiert wird,<sup>4</sup> und auch neue Transparenzregeln im New Deal for Consumers)<sup>5</sup>. Die große Bedeutung von Nutzerbewertungen für Vergleichsplattformen und Online-Marktplätze sollte auch im Rahmen der Sektoruntersuchung größere Berücksichtigung finden.<sup>6</sup>

Das Bundeskartellamt untersuchte im Rahmen der Untersuchung ca. 150 Vergleichsportale aus den genannten Branchen. Die Fragen bezogen sich auf die Themen Kooperationen zwischen verschiedenen Portalen, Marktabdeckung der einzelnen Portale, Zustandekommen des Rankings der Suchergebnisse, sonstige Faktoren zur Beeinflussung der Auswahl der Verbraucher sowie den Umgang mit Nutzerbewertungen.

<sup>2</sup> <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Internet-steigert-Transparenz-auf-dem-Versicherungsmarkt>.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/key\\_principles\\_for\\_comparison\\_tools\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/key_principles_for_comparison_tools_en.pdf)

<sup>4</sup> <https://www.bitkom.org/Bitkom/Publikationen/Position-Paper-on-the-Platform-to-Business-Regulation.html>; [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-5222469\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-5222469_en).

<sup>5</sup> <https://www.bitkom.org/Bitkom/Publikationen/Position-Paper-on-the-New-Deal-for-Consumers-Proposal.html>; [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/review-eu-consumer-law-new-deal-consumers\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/review-eu-consumer-law-new-deal-consumers_en).

<sup>6</sup> <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Kundenbewertungen-sind-wichtigste-Kaufhilfe.html>; <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Trends-im-E-Commerce-So-shoppen-die-Deutschen-2019>.

## Stellungnahme Sektoruntersuchung Vergleichsportale

Seite 3|11

Auf den nachfolgenden Seiten möchten wir die Gelegenheit des Konsultationsprozesses nutzen und auf die Untersuchungsergebnisse und Aspekte näher eingehen.

### Inhalt

<b>1 Zusammenfassung</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Provisionen auf Vergleichsplattformen</b> .....	<b>3</b>
<b>3 Wettbewerb mit Offline-Angeboten</b> .....	<b>4</b>
<b>4 Transparenz der Ergebnisgenerierung</b> .....	<b>4</b>
4.1 Position 0 .....	4
4.2 Sonstige Beeinflussungsfaktoren .....	5
4.3 Zu E.1, S. 32ff. und zur rechtlichen Einordnung in F2.1, S. 109ff. ....	5
4.4 Exemplarisch zum Thema Ranking/Provision (E.5.4.6., S. 84) .....	5
<b>5 Marktabbildung</b> .....	<b>7</b>
<b>6 Verfügbarkeitsangaben</b> .....	<b>7</b>
<b>7 Verknüpfung mit anderen Portalen und Tarifrechnern</b> .....	<b>8</b>
<b>8 Information und Aufklärung</b> .....	<b>8</b>
<b>9 Kompetenzerweiterung</b> .....	<b>9</b>

## 2 Provisionen auf Vergleichsplattformen

Die Vorteile für Verbraucher werden aus unserer Sicht in der Sektoruntersuchung verkürzt dargestellt. Wir begrüßen zunächst, dass betont wird, dass Vergleichsportale „dazu beitragen, die Suchkosten der Verbraucher zu reduzieren und die Entscheidungsfindung der Verbraucher zu verbessern.“ (Seite 6). Hinsichtlich der Finanzierungsmodelle der Plattformen sollte daneben ebenso berücksichtigt werden, dass Vergleichsplattformen zweiseitige/mehrseitige Märkte bzw. Plattformen\* sind, die sich durch eine interdependente Beziehung (durch indirekte Netzwerkeffekte) zwischen Verbrauchern und Anbietern auszeichnen. Die gängige Praxis, dass Vergleichsportale ihre Umsätze vornehmlich durch Provisionen der Anbieter erzielen, bedeutet, dass Verbraucher die Leistungen solcher Portale kostenfrei zur Verfügung gestellt bekommen, weil die Provisionseinnahmen den Betrieb der Plattform decken. In gewisser Weise wird damit die Portalnutzung der Verbraucher durch die Anbieter subventioniert. Andere Modelle dürften

## Stellungnahme Sektoruntersuchung Vergleichsportale

Seite 4|11

— höhere bzw. überhaupt unmittelbare Preise für die Portalleistung auslösen (man stelle sich vor, ein Verbraucher müsste einen Art Agenten beauftragen, der den passenden Reise-, Strom-, Versicherungsanbieter, etc. findet). Zudem würden die genannten Vorteile – Senkung der Suchkosten – auch negativ betroffen sein, da die Freiheiten in der Preissetzung das Ausmaß der Internalisierung der indirekten Netzwerkeffekte maßgeblich beeinflussen. Insgesamt werden damit die Vorteile von Vergleichsportalen, wie sie aktuell am Markt auftreten, für Verbraucher nicht ausreichend gewürdigt. Im Hinblick auf Transparenz sehen wir jedoch den, auch vertrauensbildenden, Mehrwert einer Information darüber, dass Provisionen für das Listen von Angeboten gezahlt werden. Unter Berücksichtigung von Geschäftsgeheimnissen und auch im Interesse von Verständlichkeit und Übersichtlichkeit könnten solche Angaben zum Beispiel auch als Spannbreiten erfolgen.

### 3 Wettbewerb mit Offline-Angeboten

— Vergleichsportale stehen im unmittelbaren Wettbewerb zu ihren Nicht-Online-Pendent (Reisebüros, Finanzdienstleister, etc.). Kritisch zu hinterfragen wäre, ob diese vergleichbare Geschäftsmodelle auf Basis von Provisionseinnahmen verfolgen, sodass die hier kritischen Punkte dort ebenfalls auftreten könnten. Eine Nicht-Berücksichtigung dieser Wettbewerber könnte eine regulatorische Ungleichbehandlung zu Ungunsten von Portalen, die online agieren, zur Folge haben. Dies hemmt die Entwicklung der Digitalwirtschaft in Deutschland, die aber in starkem internationalen Wettbewerb steht.

### 4 Transparenz der Ergebnisgenerierung

Das Bundeskartellamt stellt in der Sektoruntersuchung dar, dass es an Transparenz der Ergebnisgenerierung fehle. Häufig hätten die von den Anbietern gezahlten Entgelte bzw. Provisionen Einfluss auf die vom Portal voreingestellte Ergebnisdarstellung. Dies erfolge je nach Branche über eine Vorauswahl der berücksichtigten Angebote, über die Positionierung einzelner Angebote vor dem eigentlichen Ranking oder über die Berücksichtigung der Höhe der Zahlungen der Anbieter im Ranking selbst. Zum Teil würden wichtige Anbieter schon gar nicht miteinbezogen, was die Darstellung weiter verfälsche.

#### 4.1 Position 0

Zu diesen Problemfeldern zählt das BKartA unter anderem Angebote, die vor dem eigentlichen Ranking positioniert werden. Sofern die Kriterien für die Priorisierung für den Verbraucher erkennbar sind bzw. erkennbar ist, dass die Position 0 nicht zu dem

## Stellungnahme Sektoruntersuchung Vergleichsportale

Seite 5|11

eigentlichen Ranking der besten Angebote zählt, wird eine solche Positionierung nicht als problematisch erachtet.

Die seitens des BKartA auf Seite 69 aufgestellte Vermutung, dass „im Telekommunikationsbereich für die Platzierung auf Position 0 zusätzliche Zahlungen“ erbracht werden, kann nicht in dieser Allgemeinheit bestätigt werden. Sofern solche Zahlungen geleistet werden, wird das Angebot explizit als Werbung kenntlich gemacht.

### 4.2 Sonstige Beeinflussungsfaktoren

Das BKartA kommt zu dem Ergebnis, dass Vorteile, bei denen der Nutzer selbst tätig werden muss, um diese zu erhalten, eine Besonderheit im Telekommunikationsbereich sind. Die Beobachtung, dass weniger als ein Drittel der Kunden diese Vorteile tatsächlich einlöst (Seite 94), kann nicht bestätigt werden. Wir haben beispielsweise die Information von einem unserer Mitgliedsunternehmen, dass 70-80 % der Kunden diese Vorteile einlösen. Der Kunde hat es letztlich selbst in der Hand, den ihm möglichen Vorteil voll auszuschöpfen.

### 4.3 Zu E.1, S. 32ff. und zur rechtlichen Einordnung in F2.1, S. 109ff.

Das Pflegen eines Datensatzes, der für die Vergleiche herangezogen wird, dürfte sich durch hohe Fixkosten und niedrige Grenzkosten auszeichnen. Zu prüfen wäre, ob daraus eine Subadditivität der Kosten resultiert, sodass diese Datensätze Charakteristika eines natürlichen Monopols aufweisen. Wäre dies der Fall, wäre es gesellschaftlich sinnvoll, wenn nicht jedes Portal einen eigenen Datensatz aufbauen und pflegen würde. Zudem wäre es in dieser Konstellation erfreulich, dass es auf Verbraucherseite bereits Wettbewerb über Qualität des Vergleichs, User-Experience oder weiteren Faktoren gibt. Zudem ist zu hinterfragen, welcher Einfluss dieser Umstand auf die Provisionen der Anbieter hat. Immerhin dürfen auf Plattformmärkten die einzelnen Marktseiten nicht isoliert betrachtet werden. Insgesamt ist die wirtschaftliche Beurteilung eine andere, wenn tatsächlich ein natürliches Monopol vorläge.

Bezüglich der Bedenken, dass Verbraucher aufgrund der Verflechtungen suboptimale Entscheidungen treffen, fehlt eine intensivere Analyse des Einflusses von Metasearchern, da diese dieses Problem letztlich direkt adressieren.

### 4.4 Exemplarisch zum Thema Ranking/Provision (E.5.4.6., S. 84)

In der Untersuchung wird die folgende These aufgestellt: „Im Direktvertrieb muss ein Hotel, um Nachfrage auf sich zu ziehen, ein attraktives Angebot zu einem günstigen Preis

## Stellungnahme Sektoruntersuchung Vergleichsportale

Seite 6|11

bieten. Eine Vermittlung über Vergleichsportale, die zahlungsunabhängig ranken, ändert daran nichts.“ Dies verkennt völlig die Tatsache, dass es auch abseits von Vergleichsplattformen zahlreiche weitere Instrumente zur Beeinflussung des Konsumentenverhaltens gibt als nur Qualität und Preis (dies kann in einem beliebigen Marketingfachbuch nachgelesen werden. Dies gilt auch abseits von Portalen, sodass Kapitel 6.1 dahingehend nicht ausreicht). Weiter wird postuliert, dass „[...] dies bei Portalen, die für höhere Zahlungen (Provisionen bzw. CPCs) eine bessere Positionierung bieten [anders ist]. In diesem Fall kann ein Hotel, um Nachfrage auf sich zu ziehen, statt einer Verbesserung seines Angebotes oder einer Senkung des Übernachtungspreises auch (nur) die Zahlung an den Vermittler erhöhen.“ Die Zahlung höherer Provisionen kann aber auch eine Art der Selbstselektion der Anbieter bedeuten. Lediglich Anbieter, die von eigenem guten Preis-Leistungs-Verhältnis ihres Angebots überzeugt sind, dürften bereit sein, höhere Provisionen zu bezahlen, die durch einen Mengeneffekt (höhere Nachfrage) überkompensiert werden. Würde das Preis-Leistungs-Verhältnis die Verbraucher nicht überzeugen, würde sich dies zu einer schlechteren, durchschnittlichen Bewertung niederschlagen, wodurch der – für die Anbieter – positive Mengeneffekt negiert werden dürfte. Diese Argumentation suggeriert demnach, dass die Möglichkeit der Beeinflussung des Rankings gar positive Folgen für Verbraucher haben könnte. Im Sinne der Plattformökonomie würde damit das Vergleichsportal für die Internalisierung der Sortierungsexternalität sorgen.

Das Ranking ist zudem vielmehr ein Vorschlagsystem, das die Angebote mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis sowie relevante und wettbewerbsfähige Angebote für die Verbraucher präsentiert. Der Verbraucher kann zusätzlich durch das Setzen von Filtern die Angebote gemäß seinen spezifischen Anforderungen sortieren und sich eine für ihn maßgeschneiderte Auswahl zusammenstellen. Durch wenige Klicks ist es dabei möglich, das Ranking nach unterschiedlichen Kriterien (wie z.B. Preis, Ort, Sterne, Bewertungen, etc.) zu sortieren.

Transparenz, auch in Bezug auf Ranking, begrüßen wir grundsätzlich, sind jedoch besorgt, dass mögliche Auswirkungen auf Geschäftsgeheimnisse nicht ausreichend berücksichtigt werden. Transparenz ist ein wichtiger Faktor des Vertrauens, weshalb viele Plattformen bereits transparente Lösungen anbieten. Auch die Transparenzanforderungen der DS-GVO sollten zunächst Wirkungen im Markt entfalten können und ggf. entsprechende Durchsetzung erfahren, bevor zusätzliche Pflichten eingeführt werden. Zudem muss dringend auch die Übersichtlichkeit gewahrt bleiben. Kommt es zu überbordenden Informationen, geht auch die Transparenz für den Nutzer verloren, da die Verständlichkeit zwangsläufig leidet.

## Stellungnahme Sektoruntersuchung Vergleichsportale

Seite 7|11

### 5 Marktabbildung

Das Bundeskartellamt stellt weiterhin dar, dass es auf Vergleichsplattformen zu unzureichender Abbildung des Marktes komme: Vergleichsportale hätten in einigen Branchen nur eine geringe Marktabdeckung und stellten teilweise nur eine Auswahl von weniger als 50 Prozent der insgesamt im Markt existierenden Angebote dar.

Wir sehen diesbezüglich keine Schwierigkeiten bei den Vergleichsplattformen, für bestimmte Sektoren erreichen die Plattformen nämlich sogar eine Marktabdeckung von 95%.<sup>7</sup> Wir sehen daher kein Marktversagen und regen an, diese Frage ggf. noch einmal sektorspezifischer zu untersuchen, sofern hier Handlungsbedarf eruiert werden soll. Zudem führt die Debatte um die Marktabdeckung in die Irre und macht erneut die Benachteiligung digitaler Angebote deutlich: Auch in gängigen Einkaufsmärkten, Markthallen, Reisebüros wird nicht vom Betreiber erwartet, dass er alle verfügbaren Angebote im Markt anbietet bzw. vorrätig hat. Daher sind auch die gängigen Vergleichsplattformen und Handelsplätze jeweils lediglich für die Bereitstellung und Übersicht einer qualitativen Auswahl an Angeboten tätig – ohne die Behauptung aufzustellen den gesamten Markt abzudecken. Es geht vielmehr um einen Marktüberblick, der dem Verbraucher selbstverständlich auch die Möglichkeit lässt, weitere Plattformen und Angebote zu konsultieren.

### 6 Verfügbarkeitsangaben

Wettbewerbsverfälschende Beeinflussung durch reduzierte Verfügbarkeitsangaben oder Nennung besonderer Vorteile einzelner Angebote, d. h. viele Vergleichsportale setzten Hinweise auf angeblich begrenzte Verfügbarkeiten, praktisch kaum realisierte Vorteile oder vermeintliche Exklusivangebote ein.

Eine wettbewerbsverfälschende Wirkung dieser Praktiken kann nicht bestätigt werden. Der Feststellung des BKartA, dass Vorteile kaum realisierbar sind, da weniger als ein Drittel der Kunden diese Vorteile tatsächlich einlöst (Seite 94), überrascht insofern. Bitkom sind vielmehr Beispiele bekannt, bei denen in Unternehmen 70-80 % der Kunden diese Vorteile einlösen. Der Kunde hat es letztlich selbst in der Hand, den ihm möglichen Vorteil voll auszuschöpfen.

---

<sup>7</sup> Dies ist z.B. im Telekommunikationssektor der Fall, da dort circa 95% aller verfügbaren DSL- und Mobilfunktarife angezeigt werden. Einen Handlungsbedarf sehen wir daher nicht.

## Stellungnahme Sektoruntersuchung Vergleichsportale

Seite 8|11

### 7 Verknüpfung mit anderen Portalen und Tarifrechtern

Abhängigkeit von Datensätzen und/oder Tarifrechner anderer Portale: Zahlreiche Portale erstellten keinen eigenständigen Vergleich, sondern griffen lediglich auf die Datensätze und/oder Tarifrechner anderer Portale zu. Auch dieser Anknüpfungspunkt führt unserer Ansicht nach in die Irre. Selbstverständlich kommt es auf Transparenz an aber hinsichtlich der Verknüpfung von Datensätzen oder Tarifrechtern sollte es vielmehr auf die Richtigkeit der entsprechenden Angaben ankommen und nicht darauf, ob sie aus erster oder zweiter Quelle erhoben wurden. Bitkom erkennt daher diesbezüglich keinen Handlungsbedarf.

### 8 Information und Aufklärung

Branchenübergreifend merkt das Bundeskartellamt an, dass es oft an einer angemessenen Information und Aufklärung über die Generierung der Reihenfolge der Suchergebnisse und das Zustandekommen der Empfehlungen der Vergleichsportale im Einzelnen fehle und dass Vergleichsportale, welche als neutrale Intermediäre zwischen den Anbietern einer Ware oder Dienstleistung einerseits an den Kunden andererseits fungierten, diese Neutralität häufig nicht einhielten. Soweit hierdurch Fehleinschätzungen der Verbraucher erzeugt würden, können eine unzulässige Irreführung bzw. eine verdeckte Werbung und damit ein Verstoß gegen die verbraucherrechtlichen Vorgaben des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) vorliegen.

Wir können diesbezüglich kein Marktversagen erkennen, da auf den meisten Plattformen nicht nur die gesetzlichen Pflichten hinsichtlich Transparenz sondern auch zusätzliche Maßnahmen umgesetzt wurden. Hierfür sprechen auch aktuelle Selbstverpflichtungen in diesem Bereich.<sup>8</sup> Für ein zusätzliches Maß an Transparenz wird zudem noch die Plattform 2 Business Verordnung sorgen, die derzeit in Brüssel finalisiert wird.<sup>9</sup> Wichtig ist aus unserer Sicht, dass es nicht zu sich überschneidenden (ggf. sogar widersprechenden) Transparenzvorgaben kommt und die aktuellen gesetzgeberischen Bestrebungen einbezogen werden (Plattform 2 Business, Omnibus-Part des New Deal for Consumers, DS-GVO etc.). Informationen zu den Parametern des Rankings inklusive Provisionen (sollten diese einbezogen sein) sind auch nach jetzigem Stand auf vielen Plattformen bereits öffentlich einsehbar und per Klick und Auswahl auf den entsprechenden Seiten verfügbar.

<sup>8</sup> So zum Beispiel: <https://www.verivox.de/presse/prosiebensat1-initiiert-selbstverpflichtung-fuer-vergleichsportale-121484/>.

<sup>9</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3372\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3372_en.htm).



## Stellungnahme Sektoruntersuchung Vergleichsportale

Seite 9|11

### 9 Kompetenzerweiterung

Der vom Bundeskartellamt in der Sektoruntersuchung vorgeschlagenen Kompetenzerweiterung steht Bitkom kritisch gegenüber. Laut Konsultationspapier sei es nicht als „hinreichende Lösung“ anzusehen, „die Abstellung allein den privaten Akteuren zu überlassen“. Aus Bitkom-Sicht bedarf es jedoch für eine ergänzende behördliche Rechtsdurchsetzung des Nachweises, dass die zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung nicht zu ausreichendem Ausgleich genüge. Aus unserer Sicht ist es essentiell, dass die private Rechtsverfolgung nicht faktisch obsolet wird und teure Parallel- und Doppelstrukturen entstünden. In den vergangenen Jahren wurde zugunsten des Verbraucherschutzes das Instrument der Verbandsklage regelmäßig ausgeweitet und zahlreiche Behörden und Einrichtungen beanspruchen Kompetenzen im Bereich des Verbraucherschutzes (neben dem BKartA so auch das BSI, die BNetzA, BMJV sowie vzbv und Landesverbraucherzentralen). Zur gerichtlichen Durchsetzung von Verbraucherrechten sind nach dem UWG daneben bereits alle Wettbewerber, eine Vielzahl anerkannter Verbraucherschutzverbände und über 130 Wirtschaftsverbände berechtigt; durch das UKlaG sind darüber hinaus weitere 78 Einrichtungen anspruchsberechtigt. Hinzu kommt die neugeschaffene Musterfeststellungsklage, die in Deutschland die Durchsetzung von Verbraucheransprüchen im Rahmen eines kollektiven Feststellungsverfahrens zulässt. Weitere Ausdehnungen des kollektiven Rechtsschutzes mit teils an das amerikanische Class Action Verfahren angelehnten Zügen sind derzeit sogar auf EU-Ebene in Arbeit. Hierzu hat Bitkom bereits umfassend Stellung genommen. Insgesamt führen diese weit gefassten Rechte zur Geltendmachung von Ansprüchen wegen der Nichteinhaltung gesetzlicher Anforderungen, die dem Verbraucherschutz dienen, jährlich zu unzähligen Abmahnungen und vielen Zehntausenden von Klagen, wodurch das deutsche System der „privaten“ Rechtsdurchsetzung im Bereich der Verbraucherrechte wohl bereits das strengste und effektivste System in der EU ist. Die dezentrale Durchsetzung des Verbraucherschutzes wurde dabei gerade als eine Stärke des deutschen Systems angesehen.

Vor einer möglicherweise voreiligen Gesetzesänderung erscheint es deshalb aus Sicht des Bitkom sinnvoll, zunächst zu analysieren, ob nicht bereits durch die erwähnten bereits erfolgten gesetzlichen Anpassungen die wünschenswerte Stärkung der Rechtsdurchsetzung im Verbraucherschutz erreicht wurde. Sollte die Analyse zu dem Ergebnis kommen, dass dies nicht der Fall ist, wären aus unserer Sicht vorrangig Anpassungen am „bewährten“ Modell des Verbraucherschutzes zu prüfen, bevor eine weitere Säule mit weiterer Zuständigkeit eingeführt wird. Hinzu kommt, dass das materielle Verbraucherschutzrecht in Deutschland häufig strenger ist als in anderen (EU-) Ländern, zumindest dort, wo es keine Vollharmonisierung gibt. Die für Verbraucher entwickelten Grundsätze werden in Deutschland, anders als in den meisten anderen

## Stellungnahme Sektoruntersuchung Vergleichsportale

Seite 10|11

Ländern, zudem häufig auch im B2B Verhältnis angewendet, etwa über die Geltung des AGB-Rechts. Durch eine Verschärfung der Durchsetzung des Verbraucherschutzrechts würden deutsche Unternehmen auf ihrem Heimatmarkt gegenüber Anbietern in anderen Ländern benachteiligt, was den Erfolg neuer (digitaler) Geschäftsmodelle aus Deutschland gefährdet. Schließlich besteht die Gefahr einer ungleichen Behandlung verschiedener Wirtschaftsbereiche durch den Fokus auf die digitale Wirtschaft. Da heute viele Unternehmen sowohl online als auch außerhalb des Internets aktiv sind, dürfte die Beschränkung auf die digitale Wirtschaft auch erhebliche Abgrenzungsprobleme nach sich ziehen.

Die Einführung behördlicher Befugnisnormen für das Bundeskartellamt im Verbraucherschutz könnte die Einrichtung einer vollwertigen „zweite Säule“ neben der zivilrechtlichen Rechtsdurchsetzung im Rahmen des Verbraucherschutzes bedeuten. Für Unternehmen im Telekommunikationssektor wäre es nicht nur eine „zweite Säule“. Hier bestehen erhebliche Zuständigkeiten der Bundesnetzagentur, auch und gerade zu Verbraucherschutzthemen. Dazu kommt die Zuständigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörden im Bereich Datenschutz und weitere, derzeit diskutierte neue Zuständigkeiten des BSI im Verbraucherrecht. Für Unternehmen ist es sehr ungünstig, verschiedenen Aufsichtsbehörden mit teils parallelen, sich überschneidenden Aufsichtsbefugnissen zu unterliegen. Divergierende Wertungsentscheidungen bis hin zu sich widersprechenden Anforderungen sind hier vorprogrammiert.

Sollten die diskutierten neuen Eingriffsbefugnisse eingeführt werden, so warnt Bitkom außerdem davor, dem Bundeskartellamt in der zu schaffenden Befugnisnorm so weite Beurteilungsspielräume einzuräumen, mit deren Hilfe das Bundeskartellamt quasi jeden Eingriff „zugunsten“ des Verbraucherschutzes legitimieren und den Verbraucherschutz in diesem Bereich somit nahezu vollständig an sich ziehen könnte. Hierdurch bestünde die erhebliche Gefahr, dass auf diese Weise nicht bloß eine Ergänzung der zivilrechtlichen Rechtsdurchsetzung geschaffen, sondern vielmehr eine Ablösung dieser durch behördliche Eingriffsbefugnisse des Bundeskartellamts vollzogen würde. Die bisher gewichtige Rolle von Verbraucherschutzverbänden und das Primat der zivilrechtlichen Rechtsdurchsetzung nähmen in der Folge stark ab.

Darüber hinaus müsste in jedem Falle des gesetzgeberischen Tätigwerdens die entsprechende Kompetenzregel zugunsten des Bundeskartellamts unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ausgestaltet werden. So würde etwa eine zu gering angesetzte Zahl an relevanten Fällen in Massenmärkten wie der Telekommunikationsbranche dazu führen, dass das Bundeskartellamt in nahezu allen Fällen kollektiver Verbraucherbeschwerden tätig werden könnte und sogar müsste. Eine

## Stellungnahme Sektoruntersuchung Vergleichsportale

Seite 11|11

Erheblichkeitsschwelle müsste deshalb hoch genug gewählt und zur Ausräumung von Unsicherheiten direkt im Gesetz verankert werden.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass ein Systemwechsel weg von einem privatrechtlich hin zu einem behördlich organisierten Verbraucherschutz zu erheblichen Rechtsunsicherheiten bei allen potentiell betroffenen Unternehmen führen würde. Bitkom steht einem solchen Vorhaben daher ablehnend gegenüber.

### Anlagen

Sektoruntersuchung Vergleichsportale  
Bitkom Stellungnahme zur Platform to Business Regulation  
Bitkom Stellungnahme zum New Deal for Consumers

Bitkom vertritt mehr als 2.600 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.800 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.