

Hintergrund – Zum bisherigen Marktmissbrauchsverfahren gegen Google bei der EU-Kommission

Infolge mehrerer Beschwerden im Frühjahr 2010 leitete die Europäische Kommission im November 2010 ein Verfahren ein. Nach kurzer Zeit waren 18 offizielle Beschwerdeführer in das Verfahren eingebunden. Viele andere Unternehmen reichten informelle Beschwerden ein. Im **Mai 2012** gab die Kommission bekannt, dass sie vier Geschäftspraktiken identifiziert habe, die Verbraucher schädigen könnten und – nach Ansicht der Kommission – ein Einschreiten auf Grundlage des Europäischen Wettbewerbsrechts **sehr nahe legten**.¹

Im April 2013 unterbreitete Google das erste Paket von Verpflichtungszusagen, um das Verfahren bei der Kommission mit einem Vergleich zu beenden. Eine förmliche Marktprüfung zu diesen Verpflichtungszusagen zog „sehr negative“ Resonanz nach sich, die bei der Kommission „ernsthafte Zweifel“ hervorrief, ob ein Vergleich in diesem Verfahren überhaupt möglich sei.²

Nach Aufforderung der Kommission, die vorgeschlagenen Verpflichtungszusagen zu verbessern, legte Google am 21. Oktober 2013 ein **zweites Paket** vor. Die **Kommission gab zunächst zu erkennen**, dass das zweite Paket „**bedeutende Verbesserungen**“ enthalte.³ Nichtsdestotrotz befand sie die Änderungen insoweit nicht als ausreichend, als dass keine neue Marktprüfung durchgeführt wurde. Nach den „bewährten Vorgehensweisen“ der Kommission⁴ ist eine neue Marktprüfung durchzuführen, wenn sich durch die überarbeitete Fassung der Verpflichtungszusagen das Wesen oder der Umfang des Angebots in seinem Kern ändert. Stattdessen wendete sich die Kommission mit **125 Auskunftsersuchen** an die Beschwerdeführer und andere Betroffene. Das Auskunftsersuchen wurde von vielen als **irreführend** empfunden, wenn nicht gar voreingenommen, da es statt der problematischen Punkte Nebensächlichkeiten in den Fokus rückte. Das Auskunftsersuchen samt seiner Anlagen wurde für **vertraulich** erklärt, obgleich diese Dokumente im Vergleich zum ersten Paket von Verpflichtungszusagen keine nennenswerten neuen Informationen enthielten. Viele vermuteten, dass die Vertraulichkeit dazu dienen sollte, eine offene Debatte zu vermeiden. Diese hätte die

¹ Joaquin Almunía, SPEECH/13/768 of 1 October 2013, "The Google antitrust case: what is at stake?".

² Joaquin Almunía, ebenda.

³ Joaquin Almunía, <http://uk.reuters.com/article/2013/12/20/uk-google-eu-idUKBRE9BJ0HF20131220>.

⁴ Bekanntmachung der Kommission über bewährte Vorgehensweisen in Verfahren nach Artikel 101 und 102 des AEUV, OJ C 308/6, Absatz 133.

grundlegenden Mängel und Unzulänglichkeiten in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit gerückt. Trotz der begrenzten und vertraulichen Befragung Dritter musste die Kommission ihre eingangs positive Bewertung der Änderungen korrigieren. Am 20. Dezember 2013 äußerte sich Vizepräsident Joaquín Almunia: „Die jüngsten **Vorschläge sind inakzeptabel**. Inakzeptabel, da sie die **wettbewerbsrechtlichen Bedenken nicht ausräumen können** insbesondere was die Behandlung von Googles Wettbewerbern in der vertikalen Suche [...] betrifft. Es ist nicht mehr viel Zeit übrig, aber nun ist Google an der Reihe. **Innerhalb kurzer Frist** werden wir jedoch am Ball sein und dann kommt der **Moment, Entscheidungen zu treffen**.“⁵

Google legte seinen neuen Vorschlag an Verpflichtungszusagen am 31. Januar 2014 vor. Bereits zwei Tage zuvor zitierte ein Artikel in **Reuters** zwei Quellen der zuständigen Einheit, wonach die Kommission eine Entscheidung auf Grundlage der Verpflichtungszusagen treffen werde, ohne zuvor Dritte zu Rate zu ziehen. Dies wurde bestätigt, als die Kommission nur drei Werkzeuge nach dem Erhalt des dritten Zusagenpakets bekannt machte, dass diese ausreichen würden, die wettbewerbsrechtlichen Bedenken auszuräumen und dass es keine weiteren Konsultationen geben würde.⁶ In einem Interview ging Vizepräsident **Joaquín Almunia** so weit, vorzuschlagen, dass er die Antworten der Beschwerdeführer nicht berücksichtigen würde, obgleich diese über einen geplanten Vergleich informiert und angehört werden müssen (Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung 773/2004): „**Ich sehe keinen Grund, warum ich meine Meinung** über die auf Googles Vorschlägen basierende Lösung des Problems **noch ändern sollte**.“⁷

Anstatt die Vorschläge einer Marktprüfung zu unterziehen und die neuen Vorschläge mit den Beschwerdeführern, interessierten Dritten und anderen Kabinetten der Kommission zu diskutieren, hat es Vizepräsident Almunia anscheinend vorgezogen, alle Seiten vor vollendete Tatsachen zu stellen. Hinzu kommen die **verzerrten und irreführenden Darstellungen der Fakten in der Pressemitteilung** (IP/14/116) und dem Memo (MEMO/14/87), die die Unzulänglichkeiten der Untersuchung im Verfahren vertuschen. Nahezu jeder Satz enthält Ungenauigkeiten wie etwa:

⁵ Joaquín Almunía, <http://uk.reuters.com/article/2013/12/20/uk-google-eu-idUKBRE9BJ0HF20131220>.

⁶ Pressemitteilung IP/14/116 der Europäischen Kommission, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-116_de.htm, und MEMO/14/87 vom 5. Februar 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-87_en.htm.

⁷ Joaquín Almunía, Pressekonferenz vom 5. Februar 2014, <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=I086152>

- **Behauptung:** *„Die Europäische Kommission hat einen verbesserten Vorschlag an Verpflichtungszusagen von Google erhalten.“*

Fakt: Der dritte Vorschlag ändert die Verpflichtungszusagen nur hinsichtlich des ersten wettbewerbsrechtlichen Bedenkens (Googles Selbstbegünstigung). Die gleichsam unbrauchbaren Vorschläge für den zweiten und dritten Vorwurf wurden nicht verbessert.

- **Behauptung:** *„Google hat nunmehr akzeptiert, fortan auch die Dienste dreier Konkurrenten anzuzeigen, sobald Google eigene spezialisierte Dienste auf seiner Webseite bevorzugt.“*

Fakt: Google muss nur dann (kleine) Zugeständnisse machen (indem Links zu Konkurrenten angezeigt werden, die in den meisten Fällen bezahlte Anzeigen sind), wenn Google spezialisierte Suchdienste bevorzugt. Googles vielfältige Geschäftspraktik, Google+, YouTube, Gmail oder andere Dienste zu bevorzugen, bleibt gänzlich unberührt.

- **Behauptung:** *„Konkurrenten werden in einer Weise angezeigt, die mit der Art und Weise vergleichbar ist, mit der Google seine eigenen Dienste anzeigt.“*

Fakt: Bestenfalls können drei Konkurrenten je einen Konkurrentenlink erhalten, während Googles eigenen Diensten mindestens das Dreifache an Spalten zur Verfügung steht. Weiterhin ähneln die Links für Konkurrenzseiten Anzeigen, während Googles eigene wie neutrale Ergebnisse erscheinen.

- **Behauptung:** *„Google und seine Konkurrenten werden in der Lage und ermutigt sein, ihre Angebote auszubauen und zu verbessern.“*

Fakt: Google kann nach wie vor seine eigenen Dienste nach Belieben bevorzugen und jeden Konkurrenten in den Suchergebnissen bis zum Ende der Seite herabstufen. Wer würde in einen Dienst investieren, der über Nacht unsichtbar gemacht werden kann?

- **Behauptung:** *„Die Beschwerdeführer werden die Gelegenheit haben, ihre Sicht der Dinge darzulegen, bevor die Kommission eine finale Entscheidung trifft.“*

Fakt: Diese Anhörung der Beschwerdeführer ist kein Zugeständnis der Kommission, sondern nach EU-Recht zwingend erforderlich. Tatsächlich

möchte Vizepräsident Almunia dieses Erfordernis ignorieren: „*Ich sehe keinen Grund, warum ich meine Meinung noch ändern sollte.*“⁸

Am 12. Februar 2014 unterrichtete Vizepräsident Almunia die anderen Kommissare über den Sachstand des Verfahrens. Das offizielle Protokoll der Sitzung⁹ offenbart, dass die Unterrichtung Ungenauigkeiten enthielt, die die Vorschläge Googles in ein besseres Licht rücken sollten, als es sachlich gerechtfertigt wäre. Trotz dieser Fehlinformationen haben mehrere Kommissare zu Recht den Wert der Verpflichtungszusagen hinterfragt.

Im Laufe des Juni 2014 informierte die Kommission die Beschwerdeführer – darunter deutsche und spanische Presseverlegerverbände – dass sie nicht beabsichtige, das Verfahren gegen Googles Geschäftspraktiken weiter zu betreiben. Stattdessen würden die Beschwerden abgewiesen, da Googles vorgeschlagene Verpflichtungszusagen allen wettbewerbsrechtlichen Bedenken abhelfen würden. Erst mit diesem **Pre-Rejection Letter** erhielten die Beschwerdeführer überhaupt Einsicht in die Vorläufige Einschätzung der Kommission vom 13. März 2013, Googles drittes Paket an Vorschlägen für Verpflichtungszusagen vom Januar 2014 sowie weitere wesentliche Dokumente, auf denen die Kommission ihre bisherige Untersuchung stützt (wenngleich auch diese keine Beweise oder Belege enthielten).

Vizepräsident Almunia hat mehrfach anderen Kommissaren wie auch der Öffentlichkeit versichert, dass eine neue Marktprüfung des dritten Pakets an Verpflichtungszusagen nicht nötig wäre und die Beschwerdeführer eine vernünftige Frist erhielten, um zu kommentieren und der Kommission ihre Sicht der Dinge mitzuteilen.¹⁰ Ungeachtet dessen wurde den Beschwerdeführern **lediglich vier Wochen** während der Haupturlaubszeit des Sommers eingeräumt, um auf den Pre-Rejection Letter, die Vorläufige Einschätzung der Kommission und Googles drittes Zusagenpaket **zu erwidern**. Anträge auf eine Fristverlängerung dieser unverhältnismäßig kurzen **Erwiderungsfrist** wurden **rigoros abgelehnt**.

⁸ Joaquin Almunia, Pressekonferenz antitrust vom 5. Februar 2014, <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=I086152>.

⁹ European Commission, PV(2014) 2075 final, Minutes of the 2075th meeting of the Commission held in Brussels (Berlaymont) on Wednesday 12 February 2014 (morning), Strasbourg 25 February 2014.

¹⁰ See MEMO/14/87, Antitrust: Commission obtains from Google comparable display, Q&A, p. 3.