



Kartellrecht: Kommission verhängt Geldbuße in Höhe von 2,42 Mrd. EUR gegen Google wegen Missbrauchs seiner marktbeherrschenden Stellung als Suchmaschine durch unzulässige Vorzugsbehandlung des eigenen Preisvergleichsdienst

Brüssel, 27. Juni 2017

Die Europäische Kommission hat eine Geldbuße von 2,42 Mrd. EUR gegen Google verhängt, da das Unternehmen gegen das EU-Kartellrecht verstoßen hat. Google hat seine marktbeherrschende Stellung als Suchmaschinenbetreiber missbraucht, indem es einem anderen Google-Produkt – seinem Preisvergleichsdienst – einen unrechtmäßigen Vorteil verschafft hat.

Das Unternehmen muss dieses Verhalten nun innerhalb von 90 Tagen abstellen. Ansonsten muss es Zwangsgelder von bis zu 5% des durchschnittlichen weltweiten Tagesumsatzes seiner Muttergesellschaft Alphabet zahlen.

Die für Wettbewerbspolitik zuständige EU-Kommissarin Margrethe **Vestager** erklärte dazu: „*Google hat viele innovative Produkte und Dienstleistungen entwickelt, die unser Leben verändert haben. Das ist eine gute Sache. Aber die Strategie von Google für seinen Preisvergleichsdienst bestand nicht nur darin, Kunden zu gewinnen, indem es ein besseres Produkt anbietet als seine Wettbewerber. Google hat vielmehr seine marktbeherrschende Stellung als Suchmaschinenbetreiber missbraucht, indem es seinen eigenen Preisvergleichsdienst in seinen Suchergebnissen ganz oben platziert und Vergleichsdienste der Konkurrenz herabgestuft hat.*

Googles Verhalten ist nach den EU-Kartellvorschriften unzulässig. Google hat anderen Unternehmen die Möglichkeit genommen, im Wettbewerb durch Leistung zu überzeugen. Vor allem aber hat es verhindert, dass die europäischen Verbraucher wirklich zwischen verschiedenen Diensten wählen und die Vorteile der Innovation voll nutzen können.“

Die Strategie von Google für seinen Preisvergleichsdienst

Das bekannteste Produkt von Google ist seine Suchmaschine. Die Nutzer zahlen für die Suchergebnisse mit ihren Daten. Fast 90 % der Einnahmen von Google stammen aus Werbung, so z. B. aus den Werbeanzeigen, die nach einer Suchanfrage angezeigt werden.

Im Jahr 2004 trat Google mit „Froogle“ in Europa in den getrennten Markt der Preisvergleichsdienste ein. 2008 wurde dieser Dienst in „Google Product Search“ und 2013 in „Google Shopping“ umbenannt. Dieser Dienst ermöglicht es den Verbrauchern, Produkte und Preise online zu vergleichen und verschafft ihnen einen Überblick über die Angebote von Online-Einzelhändlern (z. B. von Online-Shops der Hersteller, von Plattformen wie Amazon und eBay) und anderen Händlern).

Als Google mit seinem Dienst Froogle in den Preisvergleichsmarkt eintrat, waren dort bereits einige etablierte Anbieter tätig. Unterlagen aus jener Zeit belegen, dass Google sich bewusst war, dass Froogle sich auf dem Markt nur schlecht behauptete (in einem internen Dokument von 2006 hieß es, „*Froogle simply doesn't work*“, also „Froogle läuft einfach nicht“).

Die Wettbewerbsfähigkeit der Preisvergleichsdienste ist stark von der Anzahl der Zugriffe auf ihre Website abhängig. Je öfter die Website aufgerufen wird, desto mehr Klicks werden generiert und desto höher ist der Umsatz. Mit der Zahl der Aufrufe steigt auch das Interesse der Einzelhändler daran, ihre Produkte bei den entsprechenden Preisvergleichsdiensten anzuzeigen. Angesichts der marktbeherrschenden Stellung von Google bei der allgemeinen Internetsuche spielt seine Suchmaschine eine wichtige Rolle für den Zugriff von Nutzern auf die Preisvergleichsdienste.

Ab 2008 begann Google, seine Strategie auf den europäischen Märkten grundlegend zu ändern, um seinen Preisvergleichsdienst nach vorne zu bringen. Diese Strategie stützte sich auf die marktbeherrschende Stellung von Google im Bereich der allgemeinen Internetsuche statt auf einen Leistungswettbewerb auf den Preisvergleichsmärkten:

- **Google hat seinen eigenen Preisvergleichsdienst systematisch am besten platziert:** Wenn ein Verbraucher einen Suchbegriff in die Suchmaschine von Google eingibt, werden die Ergebnisse

des Preisvergleichsdiensts von Google ganz oder sehr weit oben auf der Suchergebnisliste angezeigt.

- **Google hat konkurrierende Preisvergleichsdienste in seinen Suchergebnissen benachteiligt:** Konkurrierende Preisvergleichsdienste werden in den Suchergebnissen von Google auf der Grundlage der generischen Suchalgorithmen des Unternehmens platziert. Google hat in diesen Algorithmen eine Reihe von Kriterien berücksichtigt, aufgrund derer konkurrierende Preisvergleichsdienste schlechter platziert werden. Es ist nachgewiesen, dass der am besten platzierte Wettbewerber im Durchschnitt erst auf Seite vier der Suchergebnisse von Google angezeigt werden und andere Anbieter sogar noch weiter unten platziert sind. Auf Googles eigenen Preisvergleichsdienst werden diese generischen Suchalgorithmen und dadurch berechnete schlechtere Platzierungen nicht angewendet.

Infolgedessen ist der Preisvergleichsdienst von Google für die Verbraucher in den Suchergebnissen von Google wesentlich sichtbarer als andere Preisvergleichsdienste.

Verbraucher klicken nachweislich wesentlich öfter auf die sichtbareren Ergebnisse, d. h. die Ergebnisse, die nach einer Google-Suche weiter oben erscheinen. Selbst auf einem Desktop-Computer entfallen auf die zehn höchstplatzierten generischen Suchergebnisse auf Seite 1 insgesamt etwa 95 % aller Klicks (bei dem ersten Suchergebnis sind es rund 35 % aller Klicks). Auf das erste Ergebnis auf Seite 2 der generischen Suchergebnisse von Google entfällt nur rund 1 % aller Klicks. Dies lässt sich nicht allein dadurch erklären, dass das oberste Ergebnis relevanter ist, da festgestellt wurde, dass sich die Zahl der Klicks um rund 50 % verringert, wenn das erste Ergebnis an dritte Stelle gerückt wird. Dieser Effekt ist bei mobilen Geräten sogar noch ausgeprägter, da das Display kleiner ist.

Somit verschafft Google seinem eigenen Preisvergleichsdienst durch dessen Platzierung ganz oben in den Suchergebnissen und durch die schlechtere Platzierung seiner Wettbewerber einen erheblichen Vorteil gegenüber konkurrierenden Diensten.

Verstoß gegen das EU-Kartellrecht

Das Verhalten von Google stellt eine missbräuchliche Ausnutzung seiner marktbeherrschenden Stellung in der allgemeinen Internetsuche dar, da es den Wettbewerb auf den Preisvergleichsmärkten beeinträchtigt.

Eine marktbeherrschende Stellung an sich ist nach den EU-Kartellvorschriften nicht verboten. Allerdings tragen marktbeherrschende Unternehmen eine besondere Verantwortung, denn sie dürfen ihre starke Marktstellung nicht missbrauchen, indem sie den Wettbewerb auf dem Markt, auf dem sie die beherrschende Stellung innehaben, oder auf anderen Märkten einschränken.

- In dem heutigen Beschluss kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass **Google auf den Märkten für allgemeine Internetsuche im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)**, d. h. in allen 31 EWR-Staaten, eine beherrschende Stellung innehat. Google hält diese beherrschende Stellung in den EWR-Staaten seit 2008. Nur in der Tschechischen Republik hat es diese Position erst 2011 erreicht. Diese Bewertung stützt sich auf die Tatsache, dass auf die Google-Suche in allen EWR-Staaten sehr hohe Marktanteile (in den meisten Ländern von mehr als 90 %) entfallen. Das Unternehmen konnte diese Position seit mindestens 2008, d. h. seit Beginn des Untersuchungszeitraums, halten. Auf diesen Märkten sind ferner die Markteintrittsschranken, u. a. aufgrund von Netzwerkeffekten, sehr hoch: Je mehr Verbraucher eine Suchmaschine verwenden, desto attraktiver wird sie für werbende Unternehmen. Die erzielten Gewinne können dann dazu genutzt werden, noch mehr Verbraucher anzuziehen. Gleichzeitig können die von der Suchmaschine über die Verbraucher gesammelten Daten dazu verwendet werden, die Suchergebnisse weiter zu optimieren.
- **Google hat seine marktbeherrschende Stellung missbraucht, indem es seinem eigenen Preisvergleichsdienst einen unrechtmäßigen Vorteil verschafft hat.** Google platzierte seinen eigenen Preisvergleichsdienst in seinen Suchergebnissen ganz oben, während es konkurrierende Dienste weiter unten anzeigte. Auf diese Weise behinderte das Unternehmen den Wettbewerb auf den Preisvergleichsmärkten.

Google wendet dieses Platzierungsverfahren in allen 13 EWR-Staaten an, in denen das Unternehmen seinen Preisvergleichsdienst anbietet: seit Januar 2008 in Deutschland und dem Vereinigten Königreich, seit Oktober 2010 in Frankreich, seit Mai 2011 in Italien, den Niederlanden und Spanien, seit Februar 2013 in der Tschechischen Republik und seit November 2013 in Belgien, Dänemark, Norwegen, Österreich, Polen und Schweden.

Google missbraucht beherrschende Stellung als Suchmaschinenbetreiber, um „Google Shopping“ unrechtmäßigen Vorteil zu verschaffen



Die Auswirkungen der unzulässigen Verhaltensweisen von Google

Die rechtswidrigen Verhaltensweisen von Google haben erhebliche Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen dem Preisvergleichsdienst von Google und entsprechenden Diensten anderer Anbieter. Sie haben dazu geführt, dass der Preisvergleichsdienst von Google sehr viele Nutzer hinzugewonnen hat, was zu Lasten seiner Wettbewerber und der europäischen Verbraucher ging.

Angesichts der marktbeherrschenden Stellung von Google bei der allgemeinen Internetsuche spielt seine Suchmaschine eine wichtige Rolle für die Lenkung des Internetverkehrs. Als Folge der rechtswidrigen Verhaltensweisen stiegen die Nutzerzahlen des Preisvergleichsdiensts von Google deutlich an, während Googles Wettbewerber dauerhaft starke Einbußen zu verzeichnen hatten.

- Seit Beginn der Zuwiderhandlung haben die Zugriffe auf den Preisvergleichsdienst von Google im Vereinigten Königreich um das 45-fache zugenommen, in Deutschland um das 35-fache, in Frankreich um das 19-fache, in den Niederlanden um das 29-fache, in Spanien um das 17-fache und in Italien um das 14-fache.
- Aufgrund der von Google vorgenommenen schlechteren Platzierungen konkurrierender Preisvergleichsdienste wurden deutlich weniger Nutzer zu deren Websites geleitet. Beispielsweise fand die Kommission konkrete Beweise dafür, dass die Anzahl der Aufrufe von konkurrierenden Websites im Vereinigten Königreich um 85 %, in Deutschland um 92 % und in Frankreich um 80 % zurückging. Diese plötzlichen Rückgänge lassen sich nicht durch andere Faktoren erklären. Einige Wettbewerber haben sich angepasst und einen Teil der Nutzer zurückgewonnen. Keiner hat es jedoch geschafft, sich ganz zu erholen.

Zusammen mit den anderen Feststellungen der Kommission zeigt dies, dass die Verhaltensweisen von Google den Leistungswettbewerb auf den Preisvergleichsmärkten beeinträchtigt und die europäischen Verbraucher daran gehindert haben, tatsächlich zwischen verschiedenen Dienstleistungen wählen und die Vorteile der Innovation voll nutzen zu können.

Gesammelte Beweise

Im Laufe des Verfahrens hat die Kommission zahlreiche Beweismittel zusammengetragen und umfassend ausgewertet, darunter:

- 1) aktuelle Dokumente von Google und anderen Marktteilnehmern,
- 2) sehr große reale Datenmengen, darunter 5,2 Terabyte an tatsächlichen Suchergebnissen von Google (rund 1,7 Milliarden Suchanfragen),
- 3) Versuche und Umfragen, anhand derer insbesondere die Auswirkungen der Sichtbarkeit in den Suchergebnissen auf das Verbraucherverhalten und die Klickrate untersucht wurden,
- 4) Finanz- und Internetverkehrsdaten, die Aufschluss über die kommerzielle Bedeutung der Sichtbarkeit in den Suchergebnissen von Google und über die Auswirkungen einer schlechteren Platzierung geben sowie
- 5) eine umfassende Marktuntersuchung durch Befragung von Kunden und Wettbewerbern auf den betroffenen Märkten (in deren Rahmen die Kommission Fragebögen an mehrere hundert Unternehmen

richtete).

Folgen des Beschlusses

Die Kommission berücksichtigte bei der Festlegung der Geldbuße auf 2 424 495 000 EUR die Dauer und die Schwere der Zuwiderhandlung. Im Einklang mit den [Leitlinien der Kommission zur Festsetzung von Geldbußen aus dem Jahr 2006](#) (siehe [Pressemitteilung](#) und [MEMO](#)) wurde die Geldbuße auf der Grundlage der Umsätze von Google mit seinem Preisvergleichsdienst in den betreffenden 13 EWR-Staaten errechnet.

Google muss nun sein rechtswidriges Verhalten binnen 90 Tagen nach Erlass des Beschlusses abstellen und von allen Maßnahmen absehen, die denselben oder einen ähnlichen Zweck bzw. dieselbe oder eine ähnliche Wirkung haben. Insbesondere muss das Unternehmen den Grundsatz der **Gleichbehandlung** auf konkurrierende Preisvergleichsdienste und seinen Dienst anwenden.

Konkret bedeutet dies, dass Google für die Platzierung und Anzeige konkurrierender Preisvergleichsdienste auf seinen Suchergebnisseiten dieselben Verfahren und Methoden wie bei seinem eigenen Dienst anwenden muss.

Google ist für die Einhaltung dieser Vorgaben verantwortlich und muss darlegen, wie es sie umzusetzen beabsichtigt. Unabhängig davon, für welche Option Google sich entscheidet, wird die Kommission die Einhaltung genau überwachen, und Google muss die Kommission laufend über seine Maßnahmen unterrichten (zunächst innerhalb von 60 Tagen nach Erlass des Beschlusses, dann in regelmäßigen Abständen).

Falls Google dem Beschluss der Kommission nicht nachkommt, muss das Unternehmen Zahlungen von bis zu 5 % des durchschnittlichen täglichen weltweiten Umsatzes seiner Muttergesellschaft Alphabet leisten. Die Kommission müsste einen solchen Verstoß in einem gesonderten Beschluss feststellen. Dann wären entsprechende Zahlungen rückwirkend ab Beginn der Nichterfüllung der Vorgaben zu leisten.

Außerdem drohen Google zivilrechtliche Schadenersatzklagen, die von seinem wettbewerbswidrigen Verhalten betroffene Personen oder Unternehmen vor den Gerichten der Mitgliedstaaten einlegen könnten. Die neue [EU-Richtlinie über Schadenersatzklagen wegen Kartellrechtsverstößen](#) macht es [für die Opfer von Kartellrechtsverstößen einfacher, Schadenersatz zu erhalten](#).

Weitere Untersuchungen zu Google

Die Kommission ist bereits bei zwei anderen, noch laufenden Verfahren zu dem vorläufigen Schluss gelangt, dass Google eine beherrschende Stellung missbraucht hat:

- 1) Im Zusammenhang mit dem [Betriebssystem Android](#) hat die Kommission die Sorge, dass Google bei einer Reihe von Anwendungen und Diensten für mobile Geräte im Rahmen einer allgemeinen Strategie die Auswahl verringert und Innovationen verhindert, um seine beherrschende Stellung im Bereich der allgemeinen Internetsuche zu schützen und auszubauen.
- 2) Über [AdSense](#) könnte Google nach der vorläufigen Auffassung der Kommission eine Verringerung der Auswahl bewirken, indem es verhindert, dass Websites von Dritten auf Suchmaschinenwerbung von seinen Wettbewerbern zugreifen.

Die Kommission wird zudem der Frage weiter nachgehen, wie Google andere spezialisierte Google-Suchdienste auf seinen Suchergebnisseiten behandelt. Der heutige Beschluss ist ein Präzedenzfall, der den Rahmen für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit solcher Verhaltensweisen absteckt. Gleichwohl ist er kein Ersatz für eine fallspezifische Prüfung, da nur diese die Möglichkeit bietet, die spezifischen Merkmale der einzelnen Märkte zu berücksichtigen.

Hintergrund

Siehe auch unser [Factsheet](#).

Der heutige Beschluss ist an Google Inc. und seine Muttergesellschaft Alphabet Inc. gerichtet.

Artikel 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Artikel 54 des EWR-Abkommens verbieten die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung. Der heutige Beschluss folgt auf zwei Mitteilungen der Beschwerdepunkte, die Google im [April 2015](#) bzw. im [Juli 2016](#) übermittelt wurden.

Weitere Informationen zu dieser Untersuchung finden sich auf der Website der [Generaldirektion Wettbewerb](#) im öffentlich zugänglichen [Register](#) unter der Nummer [39740](#).

Kontakt für die Medien:

[Ricardo CARDOSO](#) (+32 2 298 01 00)

[Yizhou REN](#) (+32 2 299 48 89)

Kontakt für die Öffentlichkeit: [Europe Direct](#) – telefonisch unter [00 800 67 89 10 11](#) oder per [E-Mail](#)

Photos & Videos

 [image DE](#)