
STELLUNGNAHME

Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0 (GWB-Digitalisierungsgesetz)

Stand: 13.02.2020

Die Digitalisierung des Fahrzeugs führt zu tiefgreifenden Veränderungen auf allen Wertschöpfungsstufen der Automobilwirtschaft. Durch die Vernetzung des Fahrzeugs und seiner Bauteile sowie der Möglichkeit zur drahtlosen Kommunikation mit dem Fahrer und dem Fahrzeug könnten unterschiedlichste Dienstleister Services auch während der Fahrt und in Echtzeit anbieten.

Voraussetzung für diesen Innovationswettbewerb ist jedoch deren Zugang zu essentiellen Daten und zur Infrastruktur im Fahrzeug. Ansonsten drohen die technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen, bereits vorhandene Marktmacht zu zementieren und Wettbewerb in Zukunftsmärkten zu ersticken. Bezahlbare Mobilität braucht effektiven Wettbewerb in Kfz-Ersatzteil- und -Servicemärkten.

Der Gesamtverband Autoteile-Handel e.V. (GVA) begrüßt daher den Willen der Bundesregierung, das GWB auf die Herausforderungen des Digitalzeitalters auszurichten. Neben der Verschärfung einiger Normen ist eine effektive Durchsetzung durch die Kartellbehörden notwendig, um die wettbewerblichen Ziele praktisch zu erreichen.

Die Autofahrer in Deutschland geben jährlich mehr als 13 Mrd. Euro für Kfz-Ersatz- und Verschleißteile (bezieht sich auf Pkw, ohne Reifen, Autochemie und Zubehör) aus. Auf dem Markt für Kfz-Ersatzteile, die für die Wartung und Reparatur benötigt werden, stehen als Ersatzteilanbieter die Automobilhersteller und ihre Vertriebsorganisationen (gebundener Markt) in Konkurrenz zu freien Herstellern (z.B. Bosch, ZF Friedrichshafen, Schaeffler) und freien Großhändlern von Ersatzteilen (freier Anschluss-Markt – Independent Aftermarket, kurz IAM). Auf der Reparatorebene stehen die markengebundenen Werkstätten und die Mehrmarken-Werkstätten („freie Werkstätten“) im Wettbewerb. Die Grenzen zwischen freiem und gebundenem Markt sind fließend.

Durch die Vernetzung des Fahrzeugs wandelt sich die klassische Wartung und Reparatur. Dies betrifft neben den Werkstätten, die traditionell der „Ort der Reparatur“ sind, besonders die freien Großhändler von Kfz-Ersatzteilen, die durch die zeitnahe Lieferung der benötigten Ersatzteile die Wettbewerbsfähigkeit von Mehrmarkenwerkstätten und über das „Autoleben“ hinweg verlässliche und bezahlbare Mobilität ermöglichen.

Wie die Europäische Kommission und nationale Behörden wie etwa die französische Autorité de la Concurrence wiederholt festgestellt haben, sind Ersatzteile meist spezifisch für bestimmte Fahrzeuge und die Anschlussmärkte daher markenspezifisch. Entsprechend überschreitet der Marktanteil des jeweiligen Fahrzeugherstellers und seinem Vertriebsnetz auf den Märkten für Ersatzteile und Werkstattleistungen regelmäßig die gesetzlichen Schwellen für die Vermutung von Marktbeherrschung. Die wachsende faktische Datenkontrolle durch den jeweiligen Fahrzeughersteller droht diese Marktmacht weiter zu verfestigen. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn das Bundeskartellamt sich im Rahmen seines Aufgreifermessens dazu entschließen würde, die veränderte Wettbewerbssituation durch die Digitalisierung umfassend zu bewerten.

Kommunikation mit dem Fahrzeug und dem Fahrzeugnutzer

Mit der Digitalisierung der Kfz-Reparatur und zunehmender Einführung geschlossener Telematiksysteme seitens der Fahrzeughersteller droht den Akteuren des freien Marktes der hinreichende Zugriff auf die Messdaten des Fahrzeugs entzogen zu werden. Die Fahrzeughersteller ersetzen die bisherige physische, kabelgebundene Schnittstelle zu den Fahrzeugen (genormte Stecker-Verbindung zur On-board-Diagnose – „OBD“) zunehmend durch eine Telematik-Schnittstelle, welche die Daten per Mobilfunk an ihre Server überträgt. Damit muss das Fahrzeug nicht mehr in der Werkstatt diagnostiziert werden, und auch die Kundenschnittstelle befindet sich im Fahrzeug; der Wettbewerb verlagert sich vom „Ort der Wartung und Reparatur“ in das Fahrzeug.

Diese technisch geschlossenen ‚proprietären‘ Telematiksysteme der Fahrzeughersteller sorgen dafür, dass die Fahrzeuge ausschließlich mit dem jeweiligen Fahrzeughersteller kommunizieren können. Dies ermöglicht ihnen etwa eine Fehlerdiagnose in Echtzeit, und ein Termin zur Reparatur des Fahrzeugs kann bequem direkt über den Fahrzeugbildschirm vereinbart werden. Dritte haben keine Möglichkeit, direkt mit dem Fahrer zu kommunizieren und erhalten lediglich vom Fahrzeughersteller bereitgestellte Daten, und dies in nur äußerst geringem Umfang. Die Fahrzeughersteller nennen dieses Konzept der Datenbereitstellung, bei dem jegliche Kommunikation des Fahrzeugs mit Dritten über ihre jeweiligen eigenen Server läuft, „Extended Vehicle – ExVe“, bisweilen auch „NEVADA“, soweit ein zusätzlicher Server nachgeschaltet wird, auf den Dritte zugreifen können sollen. Fairer und effizienter Wettbewerb ist mit dieser Vernetzungslösung der Fahrzeughersteller unmöglich.

Denn damit würde das Feld für innovative Serviceangebote nur den Fahrzeugherstellern überlassen und es besteht die Gefahr eines vollständigen Ausschlusses zahlreicher Unternehmen des IAM und weiterer innovativer Serviceanbieter. Das aktuell gültige Typgenehmigungsrecht sowie die neue Typgenehmigungsverordnung (EU) Nr. 2018/858, die ab September 2020 gilt, sichern lediglich den Datenaustausch über die OBD-Schnittstelle. Der kabelgebundene Zugriff über die OBD-Schnittstelle ist gegenüber dem drahtlosen Datenverkehr nicht konkurrenzfähig. Bereits im Rahmen der europäischen Diskussion wurde deutlich, dass das von den Fahrzeugherstellern vorgeschlagene Datenzugriffskonzept erheblichen wettbewerbsrechtlichen Bedenken begegnet.¹

Hinzu kommt, dass das Display im Armaturenbrett und andere Bedienelemente (wie z.B. Sprachein/-ausgabe) zu neuen wichtigen Kundenschnittstellen werden. Über diese Kommunikationsschnittstelle (Mensch-Maschine-Schnittstelle, Human Machine Interface – HMI) werden schon heute Wartungs- und Reparaturtermine gebucht. Nur wer Zugang zur Kundenschnittstelle hat, sowie alle für seine Dienstleistungen relevanten Daten erhält und auch Daten an das Auto senden kann, kann im Wettbewerb bestehen.

Es ist daher zu befürchten, dass die marktdominante Stellung der jeweiligen Fahrzeughersteller in den Anschlussmärkten durch proprietäre Datenzugangssysteme verfestigt wird und dies zu Nachteilen für den IAM und Verbraucher führen wird. Nationale Regelungen zur Verhinderung der missbräuchlichen Ausnutzungen von Datenmacht sind daher ausdrücklich zu begrüßen.

¹ Studie im Auftrag der EU-Kommission: „Access to In-vehicle Data and Resources“ durchgeführt von TRL (2017). S. 136: „Lack of access to the resource (the car HMI) for other market participants also means that the interaction with the customer in general is considered to place the car manufacturer in a privileged position with regard to the provision of services. This technical solution also means that the data could be available at superior quality and with lower latency on the car manufacturer’s server compared with the interface available to other market participants. This also has the potential to place the car manufacturer in a privileged position in the market where the car manufacturer is competing for the same services. ... Therefore, the extended vehicle is considered to have multiple features that confer risks of unfair competition, with the potential to distort the market for existing and future services using vehicle data to the detriment of consumers.“

Lösung der Kfz-Aftermarket-Probleme durch die 10. GWB-Novelle?

Die §§ 18 bis 20 GWB-E können nur eine Teillösung für den Kfz-Aftermarket sein.

Wir sehen die 10. GWB-Novelle als einen ersten nationalen Beitrag zur Lösung vielfältiger Wettbewerbsprobleme, die durch die Digitalisierung hervorgerufen werden. Dieser nationale Beitrag darf aber nicht dazu führen, dass sektorspezifische Regelungen auf europäischer Ebene nicht erlassen bzw. modernisiert und fortgeführt werden. Aktuell beginnt auf europäischer Ebene die Evaluierung der sektorspezifischen (Gruppenfreistellungs-)Verordnung (EU) Nr. 461/2010. Die strukturellen Marktprobleme im Kfz-Aftermarket durch die Fahrzeugvernetzung sollten sinnvollerweise auf europäischer Ebene gelöst werden. Nationale kartellrechtliche Regelungen können allerdings eine sinnvolle Ergänzung sein.

§ 18 Abs. 3 GWB-E – Marktbeherrschung:

Dass das Kriterium des Zugangs zu wettbewerbsrelevanten Daten zur Ermittlung der Marktmacht besonders betont wird, ist zu begrüßen. Dies auch vor dem Hintergrund umfangreicher Analysen der Vernetzungslösungen verschiedener Fahrzeughersteller², nach denen der durch das Nevada-Konzept angeblich ermöglichte Datenzugriff hinreichenden Wettbewerb gerade nicht ermöglicht. Dies liegt u.a. daran, dass Datenqualität und -quantität nicht ermöglichen, mit den gesendeten Daten konkurrenzfähige Produkte bzw. Services zu entwickeln. Auch im Rahmen der wissenschaftlichen Diskussion wurde deutlich, dass das von den Fahrzeugherstellern vorgeschlagene Datenzugangskonzept erheblichen wettbewerbsrechtlichen Bedenken begegnet.³

§ 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB-E – Zugang zu Infrastruktureinrichtungen von marktbeherrschenden Unternehmen:

Aus dem Begründungstext auf S. 74 wird deutlich, dass § 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB-E das strukturelle Datenzugangskonzept auf Anschlussmärkten erfassen soll. Dabei bliebe in der Durchsetzung der Norm zu zeigen, inwiefern durch den § 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB-E z.B. das Problem des Zugangs zum vernetzten Fahrzeug tatsächlich gelöst würde.

Allerdings ist der Zugang zu Daten nur ein Teil der Lösung: Die Folge von § 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB-E wäre, dass das IAM-Unternehmen mit „den Daten des Fahrzeugherstellers“ beliefert werden könnte. Für gleiche Marktchancen müsste aber gewährleistet sein, dass alle berechtigten Unternehmen direkt mit dem Fahrzeug (mit „den Daten des Fahrzeugs“) und dem Fahrer kommunizieren können. Damit faire Wettbewerbsbedingungen auf dem Kfz-Wartungs- und -Reparaturmarkt auch bei vernetzten Fahrzeugen herrschen, muss eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Bei einer Belieferung mit Daten über den Umweg des Fahrzeugherstellers leidet die Datenqualität, und zeitkritische Daten für bestimmte Anwendungsfälle werden nicht schnell genug übermittelt. Da der Anspruch die Belieferung mit Daten umfasst, kann es logischerweise nur um bereits bestehende (ggf. sogar aufbereitete) Daten(sätze) gehen. Für innovative Services ist es aber unabdingbar, dass man direkten Zugriff auf sogenannte „Rohdaten“ hat. Dies sind Daten, die nicht aufbereitet sind und die man so direkt wie möglich am entsprechenden Sensor ausliest. Wenn alle potenziellen Anbieter dieselben aufbereiteten Daten verwenden, führt dies zu einer Gleichschaltung statt zu Innovationswettbewerb „von der Quelle her“. Ebenfalls ist unabdingbar, dass die Unternehmen des IAM nicht nur Zugang zu (fahrzeuggenerierten)

² Studie von Knobloch&Gröhn "OEM 3rd Party Telematics - General Analysis" (2018), im Auftrag der FIGIEFA.

³ Neben dem TRL-Bericht werden auch in der wissenschaftlichen Diskussion erhebliche Zweifel am Extended Vehicle geäußert. So kommt Prof. Kerber (Wolfgang Kerber, Data Governance in Connected Cars: The Problem of Access to In-Vehicle Data, 9 (2018) in Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law - <https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-9-3-2018/4807>) zu folgendem Ergebnis: Absatz 27, S. 320: "Therefore, from a competition economics perspective, there can be no doubt that the OEMs can eliminate competition on markets for aftermarkets and complementary services due to their exclusive control of the in-vehicle data and the access to the car. In that respect, the concerns of the independent service providers about the implications of the extended vehicle concept are justified."

Daten erhalten, sondern auch Daten an das Fahrzeug zurücksenden können (Kompetenz Daten lesen und schreiben zu können) und mit dem Fahrer auch über alle vorhandenen Kommunikationsschnittstellen kommunizieren können. Dies wird durch den § 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB-E nicht ermöglicht. Eine entsprechende Anpassung des § 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB-E würde der GVA begrüßen, denn so würde die beabsichtigte Regelung wirksamen Wettbewerb auf Anschlussmärkten ermöglichen.

§ 20 Abs. 1a GWB-E – Datenzugangsanspruch gegenüber Unternehmen mit relativer Marktmacht

In der Begründung zu § 20 Abs. 1a GWB-E wird auf S. 83 explizit das Datenzugangsproblem des Kfz-Aftermarket vom Anwendungsbereich dadurch ausgeschlossen, dass der Anwendungsbereich auf Unternehmen mit bestehenden Vertragsverhältnissen, ungleicher Markt- und Verhandlungsmacht und den Zugang zu bereits bestehenden Daten beschränkt wird. Die unabhängigen Unternehmen des IAM sind (mit Ausnahme der Teilehersteller, soweit diese die Automobilhersteller auch als Erstausrüster „ans Band“ beliefern) nur auf dem Anschlussmarkt tätig. Unternehmen, die als Zulieferer beim Bau des Neuwagens fungieren und somit grundsätzlich von der Regelung betroffen sein könnten, werden mit diesem Datenzugangsanspruch nicht alle Probleme lösen können – denn auch hier wird lediglich ein Anspruch auf Datenzugang geschaffen, der nur ein Teil der Lösung ist (siehe oben).

Über den GVA

Der Gesamtverband Autoteile-Handel e.V. (GVA) ist der Branchenverband und die politische Interessenvertretung des freien Kfz-Teile-Großhandels in Deutschland. Darüber hinaus spricht er auch für die etwa 2.000 Einzelhändler von Kfz-Ersatzteilen. Im GVA sind derzeit über 130 Handelsunternehmen mit mehr als 1.000 Betriebsstellen sowie rund 125 Kfz-Teilehersteller und Anbieter technischer Informationen organisiert. Der Gesamtmarkt für Pkw- und Nutzfahrzeugteile hat in Deutschland ein Volumen von rund 26 Mrd. Euro. Weitere Informationen sind abrufbar unter: www.gva.de

Kontakt:

GVA – Gesamtverband Autoteile-Handel
Marita Kloster, Geschäftsführerin
Gothaer Straße 17, 40880 Ratingen;
Tel. + 49 (2102) 770 770, m.kloster@gva.de

Hauptstadtbüro
Claudius Dücker, Senior Policy Officer
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin
Tel. + 49 (30) 59 00 99 439; E-Mail: c.duecker@gva.de