

Stellungnahme

Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission für ein Digitale-Märkte-Gesetz, COM(2020) 842 final vom 15. Dezember 2020 („Digital Markets Act“) des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Digitale Plattformen für Gute Arbeit und gute Güter und Dienstleistungen nutzen

15.03.2021

Deutscher Gewerkschaftsbund

Missbrauch von Marktmacht verhindern

Mit ihrem Vorschlag für ein Digitale-Märkte-Gesetz möchte die EU-Kommission sehr große digitale Plattformen einer besonderen Regulierung unterstellen mit dem Ziel, faire und wettbewerbliche Märkte herzustellen. In Deutschland wurde bereits mit der Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ein Rahmen geschaffen, um vor dem Hintergrund der Digitalisierung Monopolen zu begegnen.¹

Der Entwurf bezieht sich auf digitale Plattformen mit daten- und werbebasierten Geschäftsmodellen, wie Online-Vermittlungsdienste, Internet-Suchmaschinen, soziale Netzwerke, Video Sharing-Plattformen, Cloud Computing-Dienste usw.

Digitale Plattformen erlangen in vielen Fällen deutliche Größenvorteile: Beispielsweise kann eine Vermittlungsplattform für Geschäftspartner ihren Kunden, umso mehr und umso bessere Angebote machen je mehr Unternehmen dort bereits registriert sind. Eine Vermittlungsplattform bietet die größte Auswahl, wenn sie die meisten Anbieter unter Vertrag hat (sogenannte Netzwerkeffekte). Die zunehmende Integration der Kunden erschwert diesen den potenziellen Wechsel zu einer anderen Plattform (Lock-in-Effekte). Wegen des hohen Anteils der Fixkosten können größere Plattformen günstiger sein (Skaleneffekte). Größenvorteile bei digitalen Plattformen können zu Monopolisierungstendenzen führen. Diese bringen die Gefahr mit sich, dass Plattformen ihre so entstandene Marktmacht missbrauchen.

Rückfragen bitte an:

Dr. Ingmar Kumpmann
Abteilung Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik

SID-kpm/mzu

E-Mail: ingmar.kumpmann@dgb.de
Telefon: 030 - 24 060-395
Telefax: 030 - 24 060-677
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
www.dgb.de

¹ Vgl. die Stellungnahme des DGB dazu unter: <https://www.dgb.de/-/W67>.

Digitale Plattformen erlangen vielfach den Charakter einer den Markt herstellenden und regulierenden Institution. Sie stellen auf vielen Märkten den Kontakt zwischen Anbieter und Nachfrager her, können durch ihre Geschäftsbedingungen den Marktzugang kontrollieren und den Rahmen für Wettbewerb setzen – Funktionen, die sonst typischerweise der Staat erfüllt und die deshalb streng reguliert werden sollten. Verfolgen Plattformen zusätzlich auf den von ihnen regulierten Märkten noch mit eigenen Produkten ein Gewinninteresse, widerspricht dies grundsätzlich der marktregulierenden Funktion. Beispielsweise verbietet der Entwurf der Kommission zu Recht den Plattformen, in den Ergebnissen der von ihnen als Intermediär betriebenen Suchmaschinen eigene Angebote bevorzugt zu präsentieren (Verbot der Selbstbevorzugung eigener Dienste als Anbieter), Daten der gewerblichen Nutzer zu verwenden um diesen mit eigenen oder nahestehenden Angeboten Konkurrenz zu machen oder Geschäftskunden daran zu hindern auch über andere Vertriebskanäle ihre Leistungen anzubieten. Es ist positiv zu bewerten, dass die Trennung von Geschäftsmodellen, Interoperabilität und Daten-Portabilität sichergestellt werden sollen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Initiative der Kommission, um negativen Folgen der bestehenden Marktmacht großer Plattformen entgegenzuwirken. Die in dem Vorschlag festgehaltenen Verpflichtungen der Plattformen gehen in die richtige Richtung, um den Geschäftskunden wie den Endverbrauchern die Wahl von Alternativen zu erleichtern. Notwendig ist es, der Kommission ausreichend weit gehende Mittel in die Hand zu geben um Verstöße zu identifizieren.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften unterstützen es, dass zur Abwendung missbräuchlichen Verhaltens Abhilfemaßnahmen und auch Strafzahlungen möglich sind. Es ist dabei zu begrüßen, dass gegen systematische Verstöße von der Kommission nicht nur Verhaltensvorgaben, sondern wenn nötig auch strukturelle Maßnahmen (bis hin zur Entflechtung eines Unternehmens) ergriffen werden können. Die vorgesehenen strukturellen Abhilfemaßnahmen sollten allerdings im Sinne einer besseren Wirksamkeit früher als in Art. 16 (3) vorgesehen verhängt werden.

Der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten darf durch Art. 1, Abs. 5 nicht zu stark eingeschränkt werden. Die hier genannten Beispiele für politische Zielsetzungen sollten um soziale Ziele ergänzt werden.

Plattform-Monopole auf kleineren Märkten einbeziehen

Der Vorschlag der Kommission konzentriert sich auf die Regulierung von sehr großen, für den EU-Binnenmarkt wichtigen international tätigen Plattformen. Als Schwellenwerte werden a) ein Jahresumsatz im Europäischen Wirtschaftsraum über 6,5 Mrd. Euro oder eine Marktkapitalisierung über 65 Mrd. Euro und eine Aktivität in mindestens drei Mitgliedstaaten der EU, b) die Zahl von mindestens 45 Mio. Endnutzern und mindestens 10.000 geschäftlichen Nutzern und c) die Überschreitung dieser Nutzerzahlen seit mindestens drei Jahren angegeben.

Allerdings bestimmt sich die Marktmacht von Plattformen nicht zuerst nach ihrer absoluten Größe, sondern danach, ob sie auf ihren relevanten Märkten auf ausreichend große andere Wettbewerber stoßen oder nicht und ob geschäftliche oder private Nutzerinnen und Nutzer auf alternative Anbieter ausweichen können oder nicht. So können auch regionale oder auf einzelne Sektoren bezogene und in absoluten Zahlen kleinere, aber in ihren jeweiligen Märkten dominante Plattformen Monopolmacht haben und ihre Marktmacht durch schädliches Verhalten ausnutzen. Deshalb ist zu begrüßen, dass nach Artikel 3 Absatz 6 auch Plattformen, die unter den Schwellenwerten liegen, durch ein Verfahren der Kommission nach Artikel 15 als zu regulierende „Gatekeeper“ eingestuft werden können. Hier ist allerdings notwendig, dass auch die Wettbewerbssituation auf den jeweiligen Märkten eine wichtige Rolle spielt, um die als „Gatekeeper“ einzubeziehenden Plattformen festzulegen. Der DGB spricht sich deshalb dafür aus, dass auch Plattformen, die die Schwellenwerte unterschreiten, aber auf größeren relevanten Märkten über Marktmacht verfügen, als unter die Verordnung fallende „Gatekeeper“ eingestuft werden können.

Faire Wettbewerbs- und Arbeitsbedingungen für Plattformarbeiter*innen

Die Marktmacht digitaler Plattformen kann existenzielle Bedeutung haben insbesondere für unselbstständig Beschäftigte und Solo-Selbstständige mit geringer Marktmacht, die darauf angewiesen sind, Arbeitsaufträge und Einkommen über die Plattform zu generieren. Deshalb muss eine Verordnung zur Regulierung digitaler Märkte besonderes Gewicht darauf legen, die Arbeitsbedingungen und Beschäftigungssicherheit für die Plattformarbeiter*innen zu sichern und zu verbessern.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen es, dass im Verordnungsentwurf den Plattformen verboten wird, geschäftliche Nutzer dazu zu zwingen, keine anderen Vertriebskanäle zu nutzen oder bestimmte andere

Leistungen des Plattformbetreibers zu nutzen oder zu kaufen.

Plattformerwerbstätige sollten auch insofern gegenüber den Plattformen gestärkt werden, dass sie Ratings und Bewertungen einsehen und zu anderen Plattformen mitnehmen können müssen. Dazu bedarf es einer Feststellung, dass Ratings, Bewertungen und Kategorisierungen personenbezogene Daten im Sinne der DSGVO sind und dass Plattformen diese Daten herausgeben müssen. Notwendig ist außerdem, gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der sozialen Sicherheit von Plattformerwerbstätigen zu ergreifen. Der DGB begrüßt es, dass die EU-Kommission für dieses Jahr einen weiteren Rechtsakt zur Plattformarbeit angekündigt hat und erwartet, dass sie darin geeignete Vorschläge für umfassend bessere Arbeits-, Auftrags- und Einkommensbedingungen dieser Erwerbstätigen macht.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern zudem, dass klargestellt wird, dass das europäische Recht Tarifverträge und branchenspezifische Mindesthonorare für Solo-Selbstständige weitgehend ermöglicht. Diese sind notwendig, um einen Unterbietungswettbewerb bei selbstständig erbrachten Leistungen in der Plattformökonomie zu verhindern.

Um auf den Märkten für fairen Wettbewerb zu sorgen, ist es notwendig, dass die sozialen, arbeitsrechtlichen, verbraucherpolitischen und steuerlichen Regeln für Plattform-Angebote keinen Wettbewerbsvorteil oder -nachteil schaffen. Ein solches Level Playing Field ist Voraussetzung dafür, dass Wettbewerb zu besseren Lösungen, neuen Angeboten und guter Qualität führt, und muss Richtschnur für die Regulierung von Plattformen sein.

Für Erwerbstätige auf Plattformen Gegenmacht ermöglichen

Damit Erwerbstätige auf Plattformen, ob formal selbstständig oder nicht, gegenüber mächtigen Plattformen ihre Interessen durchsetzen können, müssen sie das Recht auf gewerkschaftlichen Zusammenschluss und Kollektivverhandlungen haben.

Das europäische Wettbewerbsrecht erschwert bislang soloselbstständigen Plattformerwerbstätigen entsprechendes kollektives Vorgehen, vor allem aber die Regelung von Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge. Zugleich hat der EuGH geurteilt, dass Tarifverträge nicht unter den Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts fallen. Hier braucht es eine Klarstellung i.S. der Urteile – eine ausdrückliche Kartellrechtsausnahme. Bestehende Regelungen, nach denen in

manchen Mitgliedstaaten auch heute schon bestimmte Gruppen von Selbstständigen, die entsprechend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes als wirtschaftlich abhängig eingestuft werden, Tarifverhandlungen führen und für diese Tarifverträge abgeschlossen werden können (so in Deutschland nach § 12a TVG), müssen beibehalten und erweitert werden. Der DGB fordert, dass Solo-Selbstständige, egal ob sie ihre Leistungen über marktmächtige Plattformen oder auf anderen Wegen anbieten, für das Recht auf Tarifverhandlungen rechtssicher vom Kartellrecht ausgenommen werden.

Es muss klargestellt werden, dass das EU-Recht es ermöglicht, dass in den Mitgliedstaaten für Soloselbstständige Tarifverträge und Mindesthonorare gesetzt werden können.

Solo-Selbstständigen muss es möglich sein, dass sie sich von Gewerkschaften in kollektiven Tarifverhandlungen vertreten lassen. Dazu ist es auch notwendig, dass Gewerkschaften über entsprechende technische Vorkehrungen auf den Plattformen selbst unter Wahrung datenschutzrechtlicher Vorschriften einen Zugang zu den dort Erwerbstätigen erhalten.

Öffentliche Plattformen für fairen Wettbewerb und ein besseres Leben nutzen

Digitale Plattformen haben ein großes Potenzial, das Leben und Arbeiten der Menschen zu verbessern, indem sie Informationsflüsse erleichtern, Kontakte vereinfachen und geschäftliche wie persönliche Beziehungen ermöglichen, wo es sie sonst nicht geben könnte. Plattformen besitzen beträchtliche Größenvorteile als Marktplätze, Informations- und Kontaktbörsen in vielfältigsten Bereichen und Anwendungen, die für Menschen nutzbar sind. Die Nutzung dieser Möglichkeiten für eine bessere Bedürfnisbefriedigung setzt aber voraus, dass die Größenvorteile der Plattformen nicht für unfaire Praktiken oder zur Gewinnmaximierung missbraucht werden. Dies erfordert eine umfassende öffentliche Kontrolle marktbeherrschender Plattformen, für die der Vorschlag der Kommission einen ersten Ansatz bildet.

Der Digital Markets Act beinhaltet Instrumente, die es ermöglichen sollen, den Wettbewerb zwischen Plattformen anzuregen. Gelingt dies nicht, müssten weitere Regulierungsschritte folgen. In dem Fall sollte auch diskutiert werden, inwiefern die marktregulierende Funktion von marktbeherrschenden Plattformen staatlich organisiert werden kann. Plattformen haben vielfach einen marktregulierenden Charakter und erfüllen klassische staatliche Aufgaben, indem sie Marktzugang,

Begrenzung von Marktmacht und Zusammenwirken verschiedener Wirtschaftssubjekte auf den Märkten gestalten. Staatliches Engagement könnte Plattformen schaffen, die den Werten des europäischen Sozialmodells von vornherein verpflichtet sind. Auf Märkten, die durch große Plattformen eine globale Ausdehnung erfahren, würde die Gründung großer europäischer Plattformen keine Einschränkung des Wettbewerbs bedeuten. Zugleich bestünde darin die Chance, große Plattformen zu etablieren, die fairen Handelspraktiken, guten Löhnen und guten Arbeitsbedingungen, der Sozialpartnerschaft, dem Datenschutz und dem Verbraucherschutz verpflichtet sind. Sie können zugleich eine unterstützende Rolle bei der sozial-ökologischen Transformation und in der europäischen Industrie- und Strukturpolitik spielen. Die digitalen Zugangsrechte der Gewerkschaften müssen garantiert sein. Die staatliche und zugleich beteiligungsorientierte Gestaltung böte die Chance, Plattformen zu schaffen, bei denen soziale, datenschutz- und verbraucherpolitische Standards nicht gegen die Plattformbetreiber durchgesetzt werden müssen, sondern von vornherein zu deren Ziel gehören. Es wäre die Etablierung sozial gestalteter digitaler Marktplätze durch den Staat selbst. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat sich in einer Stellungnahme für die Stärkung genossenschaftlicher Plattformen ausgesprochen.² Darin läge die Chance, einen digitalen Marktplatz selbstorganisiert zu gestalten und an sozialen Mindeststandards auszurichten.

² Vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Digitalisierung und Nachhaltigkeit – Status quo und Handlungsbedarf aus Sicht der Zivilgesellschaft (Sondierungsstellungnahme), Berichterstatter: Peter Schmidt (DE-II), Mitberichterstatter: István Komoróczy (HU-I), verabschiedet am 17.09.2020, dort Kapitel 3.5.3.