

Antrag

der Abgeordneten Pascal Meiser, Fabio De Masi, Doris Achelwilm, Simone Barrientos, Dr. Birke Bull-Bischoff, Jörg Cezanne, Anke Domscheit-Berg, Klaus Ernst, Brigitte Freihold, Nicole Gohlke, Michael Leutert, Stefan Liebich, Thomas Lutze, Norbert Müller (Potsdam), Sören Pellmann, Bernd Riexinger, Dr. Petra Sitte, Alexander Ulrich, Dr. Sahra Wagenknecht, Katrin Werner, Sabine Zimmermann (Zwickau) und der Fraktion DIE LINKE.

Wettbewerbsrecht 4.0 – Digitales Monopoly beenden

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Einige wenige Digitalkonzerne (Internetriesen und Plattformbetreiber) verfügen inzwischen über eine extreme Markt- und Technikmacht, die auch immer größere Risiken für die Demokratie mit sich bringt.

Entsprechend ungleiche Wettbewerbsbedingungen haben bereits zu einer massiven Verdrängung konkurrierender Unternehmen geführt und dieser Effekt droht sich im Zuge der Corona-Pandemie weiter zu verstärken.

In den USA hat diese Entwicklung zuletzt zu einer Kartellklage des US-Justizministeriums gegen Google geführt (www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/google-was-bedeutet-die-kartellklage-der-us-regierung-gegen-den-suchmaschinen-konzern-a-85ed3977-6d42-4ade-9a3a-b97e5a4ac53c).

Die Regulierung digitaler Märkte und der sie dominierenden großen Digitalkonzerne ist auch in Deutschland, in der Europäischen Union und international dringend an den technologischen Wandel anzupassen.

Bei der Regulierung digitaler Märkte geht es jedoch längst nicht mehr nur um das Wettbewerbsrecht (Kartellverbot, Fusionskontrolle, Missbrauchsaufsicht), sondern auch um die Regulierung der großen Digitalkonzerne im Interesse der Sicherstellung einer öffentlichen digitalen Infrastruktur. Dazu gehört die Sicherstellung des universellen Zugangs zu digitalen Gütern, der Datensouveränität wie auch der Rechtsdurchsetzung.

Auch die Besteuerung der Gewinne digitaler Konzerne in den Ländern, wo diese ihre Umsätze erzielen, ist bisher unzureichend und muss durchgesetzt werden.

Die Vorschläge der Bundesregierung, mit der 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) das deutsche Wettbewerbsrecht für das digitale Zeitalter zu stärken, enthalten kleine Verbesserungen, bleiben jedoch deutlich hinter dem Notwendigen zurück. Google, Amazon, Facebook, Microsoft, Apple und Co. lassen sich so kaum wirkungsvoll regulieren.

Das Wettbewerbsrecht muss zum einen weiter verschärft und die notwendigen Ressourcen zur Durchsetzung müssen bei den Aufsichtsbehörden und der Justiz deutlich erhöht werden. Zum anderen braucht es auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene dringend weitergehender Maßnahmen zur Regulierung digitaler Märkte und mächtiger Digitalkonzerne auch jenseits des Wettbewerbsrechts.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen überarbeiteten Gesetzentwurf zur Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vorzulegen, der das Wettbewerbsrecht an die Herausforderungen des digitalen Zeitalters anpasst und dazu

1. nach § 19 verbotene Missbrauchstatbestände umfänglich aufzulisten;
2. den Nachweis der Marktbeherrschung von Digitalkonzerne nach § 19 zu erleichtern, indem etwa der Schwellenwert für die Vermutung der Marktbeherrschung von derzeit 40 auf 20 Prozent Marktanteil gesenkt wird (§ 18) und auch die vertikale Integration und Wertschöpfungskette umfasst wird;
3. § 19a als Verbotsnorm zu formulieren;
4. die missbrauchsunabhängige Entflechtung als Ultima Ratio bei überragender, marktübergreifender Stellung von Konzernen aufzunehmen;
5. in § 35 Unternehmen mit überragender, marktübergreifender Stellung zu verpflichten, jegliche Akquisition im Bundesgebiet dem Bundeskartellamt zu melden und diesem die Möglichkeit einzuräumen, solche Akquisitionen auch unterhalb der Schwelle der Marktbeherrschung untersagen zu können, um sogenannte „Killerakquisition“ zu verhindern;

III. Darüber hinaus fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf,

1. ein Plattformstrukturgesetz vorzulegen, über das unter anderem die Selbstbegünstigung verboten, der Datenschutz sichergestellt sowie die Interoperabilität und Portabilität der Nutzerdaten sanktionsbewährt garantiert werden;
2. sich auf Ebene der Europäischen Union dafür einzusetzen, dass dort Richtlinien und Vorgaben zur Entflechtung marktbeherrschender Monopole entwickelt werden und die digitale Infrastruktur und die sie dominierenden Konzerne als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge zu regulieren;
3. auf Ebene der Europäischen Union wie auf nationaler Ebene dafür Sorge zu tragen, dass Digitalkonzerne effektiver besteuert werden, unter anderem durch eine stärkere Quellen-Besteuerung der Gewinne am Ort der Umsätze und die Einschränkung der Abzugsfähigkeit von Betriebsausgaben, die einzig der Gewinnverlagerung dienen.

Berlin, den 27. Oktober 2020

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Zu II:

Zu den Nummern 1 bis 4

Die Missbrauchsaufsicht im GWB wird mit dem neuen § 19a verändert und bezieht sich explizit auf Unternehmen mit überragender, marktübergreifender Bedeutung in der „Plattformwirtschaft“ und kombiniert Empfehlungen vorliegender Gutachten mit kartellrechtlicher Praxis. Die Anwendung des neuen Paragraphen ist aber mit hohen Hürden versehen und erschwert die proaktive, effektive Regulierung. Das Bundeskartellamt muss erst eine Verfügung erlassen bevor sie Missbrauch untersagen kann und es bleibt ihr überlassen, ob die Praktiken verfolgt werden müssen. Untersagt das Bundeskartellamt die Praktiken, liegt die Darlegungs- und Beweislast, bei den Unternehmen bzw. den digitalen Plattformbetreibern nach § 20 GWB („Beweislastumkehr“).

Bei einer hohen Gefährdungslage wird das Bundeskartellamt künftig ermächtigt, einstweilige Maßnahmen zu ergreifen, wenn Verstöße „überwiegend wahrscheinlich“ sind und die Anordnung zum Schutz des Wettbewerbs oder aufgrund einer unmittelbar drohenden, schwerwiegenden Beeinträchtigung eines anderen Unternehmens geboten ist. Unter § 19, der alle Formen des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung umfasst, ist die sinnvolle Erweiterung der „Essential Facilities Doctrine“ um die digitale Infrastruktur bereits aufgeführt. Gleichwohl fehlt es an einer behördlichen Aufsicht, wie sie in anderen Sektoren der öffentlichen Infrastruktur erfolgt.

Als Missbrauch gilt generell unter anderem die Selbstbegünstigung eigener Dienste und Angebote auf Plattformen, eine erschwerte Interoperabilität und Datenportabilität sowie die Übernahme und das „Aufrollen“ neuer Märkte ohne das dort Marktbeherrschung vorliegt. Letzteres liegt in der Natur der Sache und so kann gar nicht vorab ein Missbrauch festgestellt werden. Interoperabilität wäre die Mindestbedingung, damit Nutzer verschiedener Dienste (Messenger; Soziale Medien) direkt kommunizieren und zwischen ihnen wechseln (Portabilität) können. Hierzu gehört eine Pflicht für marktbeherrschende Unternehmen/Dienstleister, offene Schnittstellen zur Verfügung zu stellen, die kleine Anbieter und neue Wettbewerber nutzen können. Folglich wären im GWB die Definitionen, der Gegenstandsbereich und die Funktionen klar festzulegen, anhand dessen Interoperabilität und Portabilität festgestellt, durch die Anbieter datenschutzsicher ausgestaltet und verpflichtend garantiert werden müssen.

Zu Nummer 5

Der gezielte Kauf von Start-ups in einer frühen Entwicklungsphase durch marktbeherrschende Digitalunternehmen und Plattformanbieter ist ein weiterer Ansatzpunkt, um diese Dominanz auch in anderen Marktsegmenten neu aufzubauen, bestehende Monopole/Oligopole zu schützen und potentielle Konkurrenz im Keim zu ersticken. Die Anzeigepflicht, Prüfung und das mögliche Verbot solcher „Killerakquisitionen“ sollten im GWB sowohl in § 19a als auch in § 35 aufgenommen werden. Es ist bedauerlich, dass dieser Aspekt zwar Untersuchungsgegenstand der Wettbewerbskommission 4.0 war, es dazu aber keine Antwort im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung gibt (www.bmwi.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2019/12/kapitel-1-4-bericht-der-kommission-wettbewerbsrecht-40.html).

Zu III:

Zu Nummer 1

Große Online-Plattformen haben insbesondere im medialen Bereich der Datengenerierung und -verarbeitung, der Bereitstellung und Distribution über ökonomische Verdrängungseffekte eine hoch problematisch marktbeherrschende Stellung. „Globale digitale Plattformen wie Amazon, Google und Facebook gestalten und dominieren den digitalen Markt. [...] Dies führt zu einer beispiellosen Konzentration von Marktmacht bei einzelnen digitalen Plattformen als faktische Gatekeeper [...] Aktuelle Regulierung in internationalen Kernmärkten ist fragmentiert, veraltet und wird weder den Interessen der Verbraucher noch den Marktrealitäten in der digitalen Welt gerecht. Es ist an der Zeit, dass digitale Plattformen jetzt volle Verantwortung übernehmen, die ihrer Marktmacht, ihrer Nutzerreichweite und ihrem gesellschaftlichen Einfluss entspricht.“ (Bertelsmann SE & Co. KGaA 2019, Fairer Wettbewerb im digitalen Markt, S. 6). Die legalen Steuervorteile digitaler Plattformen sind nicht nur für Medien und die Kreativwirtschaft entscheidend für erhebliche Ungleichheiten zwischen den Anbietern. Hinzu kommt die eklatante Nutzung von Gesetzeslücken und die „Umgehung“ von Verordnungen und Gesetzen kombiniert durch politische Abstinenz. So firmiert Amazon etwa in Deutschland nach wie vor als Logistik- und nicht als Handelsunternehmen und kann so einen günstigeren Branchentarifvertrag („sector shopping“) nutzen, während man in Frankreich als kleiner Einzelhandelsunternehmer firmiert.

Zu Nummer 2

Die gemeinsame Position der deutschen und französischen Regierung zum EU-Wettbewerbsrecht 2019 beinhaltet die Forderung nach einer Entflechtungsverordnung (www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/modernising-eu-competition-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=4). Bereits 2010 unter „schwarz-gelber“ Regierungskoalition hatte die FDP einen Gesetzentwurf zur Entflechtung vorgelegt. Auch das Bundeskartellamt und die Monopolkommission befürworteten ein solches Gesetz um dauerhaft vermachtete Märkte aufzubrechen und dem Wettbewerb zu öffnen. Allein mit Missbrauchstatbeständen, dem GWB oder EU-Wettbewerbsrecht lässt sich die strukturell verfestigte Konzentration in der Digitalwirtschaft und Plattformökonomie längst nicht mehr auflösen. Jahrzehnte lange praktische Erfahrung belegt die Notwendigkeit eines zeitgemäßen Entflechtungsgesetzes sowohl auf nationaler als auf europäischer Ebene. Deutschland bzw. die EU fallen in formeller Hinsicht sogar hinter die USA zurück, in der seit 100 Jahre die Entflechtung geltende Kartellrechtspraxis ist. Angesichts identischer Probleme wird aktuell in den USA sogar verstärkt über eine modernisierte Form der Entflechtung und effektivere Kontrolle der Digitalwirtschaft diskutiert (vgl. Matt Stoller: Goliath. New York 2019), deren Kerngedanken sich in der sektorspezifischen Regulation im Sinne öffentlicher Daseinsvorsorge (public utility) finden. Diskutiert werden dabei unter anderem kooperative und kollaborative Plattformen als Alternative zu den privaten Anbietern, was dann aber auch durch rechtliche und technologische Rahmensetzung und Bedingungen gefördert werden muss, um die Konzentration und Marktdominanz überhaupt brechen zu können. In Verbindung mit der angeführten Durchsetzung klarer und effektiver Datenschutzbestimmungen, der Transparenz und Regulation sowie Entflechtung bestehender Internetgiganten sind öffentliche oder alternative Angebote erst lebensfähig.

Zu Nummer 3

Die (legalen) Steuervermeidungstricks multinationaler Konzerne verursachen jährlich hunderte Milliarden Euro an Steuerausfällen in der EU. Internetkonzerne wie Google, Facebook und Co. drücken ihre Steuern auf Gewinne besonders heftig. Allein bis Ende 2016 betrugen die un versteuerten Auslandsgewinne von Google 60 Milliarden US-Dollar. Apple zahlte in Irland 2014 nur 0,005 Prozent Steuern – 50 Euro für jede Million Gewinn. Laut EU-Kommission zahlen Tech-Giganten im Schnitt 9,5 Prozent Steuern auf ihre Gewinne im Vergleich zu 23,2 Prozent für übrige Konzerne. Dies hat maßgeblich zwei Gründe. Zum einen spielen Markenrechte (z. B. am iPhone) bzw. immaterielles Knowhow (z. B. der Suchmaschinen-Algorithmus von Google) eine überragende Rolle bei der Wertschöpfung der Digitalkonzerne. Diese immateriellen Güter bieten mehr Möglichkeiten zur Gewinnverschiebung als Autos oder Maschinen. Die Finanzbehörden überprüfen aber anhand solcher Preise die Finanzflüsse in den Konzernen auf künstliche Steuertricks. Apple oder Google Deutschland können dadurch etwa eine sehr hohe fiktive Lizenz- oder Patentgebühr an Apple oder Google Irland überweisen lassen, um Gewinne aus Deutschland außer Landes zu bringen. Zum anderen können digitale Unternehmen in vielen Fällen ohne jegliche Infrastruktur bzw. Präsenz vor Ort Umsatz machen, indem Google Werbung direkt aus Irland nach Deutschland verkauft. Solange auf europäischer Ebene keine hinreichende Mindestbesteuerung gewährleistet ist, sind daher Abwehrmaßnahmen gegen Gewinnverschiebung wie allgemeine Quellensteuern bzw. Beschränkungen der Abzugsfähigkeit von bestimmten Betriebsausgaben erforderlich, die national bzw. in einer Koalition williger Staaten auch ohne Zustimmung von Steueroasen eingeführt werden können. Abzugsbeschränkungen (verstärkt durch Quellensteuern) können grundsätzlich bei Existenz einer inländischen Betriebsstätte eine effektive Mindestbesteuerung sicherstellen. Bei (digitalem) Direktvertrieb, der einer Besteuerung unterworfen werden soll (beispielsweise weil er Wertschöpfungsprozesse durch Nutzerdaten enthält), sind Quellensteuern geeignet.