

Antrag

der Abgeordneten Michael Theurer, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Nicola Beer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg, Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Daniela Kluckert, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Alexander Graf Lambsdorff, Ulrich Lechte, Till Mansmann, Dr. Jürgen Martens, Alexander Müller, Bernd Reuther, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Linda Teuteberg, Stephan Thomae, Manfred Todtenhausen, Dr. Andrew Ullmann, Johannes Vogel (Olpe), Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Fair Play in der digitalen Wirtschaft herstellen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Globalisierung und Digitalisierung verändern unsere Wirtschaft und Gesellschaft. Treiber dieser Entwicklung sind digitale Plattformen und global agierende Digitalunternehmen. Das führt nicht nur zu neuen Produkten und Geschäftsmodellen, sondern auch zu einem Umbruch traditioneller Marktlogiken. Bei diesen Entwicklungen muss aus liberaler Sicht ein funktionierender Wettbewerb als eines der Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft gewährleistet sein. Funktionierender Wettbewerb bedeutet unter anderem, Chancen für neue Geschäftsmodelle zu eröffnen und offenen Marktzugang zu gewährleisten.

Derzeit werden die digitalen Märkte stark von einzelnen Global Playern dominiert. Darunter weisen einige große Digitalkonzerne seit geraumer Zeit international eine Tendenz zu einer marktbeherrschenden Stellung auf. So hat das Bundeskartellamt Anfang Februar nach einer dreijährigen Untersuchung erstmalig festgestellt, dass Facebook auf dem deutschen Markt für soziale Netzwerke marktbeherrschend ist. Facebook hat mit 23 Mio. täglichen und 32 Mio. monatlichen Nutzern einen Marktanteil von über 95 Prozent bei den täglich aktiven Nutzern und von über 80 Prozent bei den monatlich aktiven Nutzern (siehe Pressemitteilung des Bundeskartellamts zu Facebook vom 7.9.2019 https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilung/2019/07_02_2019_Facebook.html?nn=3591568). Auch Googles Suchmaschine hat in vielen Ländern einen Marktanteil von rund 90 Prozent, ebenso in Deutschland. Diese Entwicklungen schreiten weiter voran, was sich insbesondere

in steigenden Umsätzen widerspiegelt. Facebook konnte 2018 seinen Umsatz um 37 Prozent auf rund 55,84 Mrd. US-Dollar steigern. 2017 waren es noch 40,65 Mrd. US-Dollar (Quelle: <https://investor.fb.com/investor-news/press-release-details/2019/Facebook-Reports-Fourth-Quarter-and-Full-Year-2018-Results/default.aspx>; Stand: Januar 2019). Im Jahr 2018 erzielte das Unternehmen Google einen Umsatz von über 136,22 Mrd. US-Dollar. Im Vergleich: 2017 waren es noch 110,38 Mrd. US-Dollar. Das entspricht einem Wachstum von 23,4 Prozent. (Quelle: https://abc.xyz/investor/static/pdf/2018Q4_alphabet_earnings_release.pdf; Stand: Februar 2019).

Die deutschen und europäischen Kartellbehörden ziehen bereits erste Konsequenzen aus der starken Position einzelner Unternehmen der Digitalwirtschaft: Das Bundeskartellamt hat in seiner Entscheidung Anfang Februar Facebook untersagt, ohne explizite Einwilligung der Nutzer deren Daten aus den verschiedenen Quellen (WhatsApp und Instagram) zusammenzuführen (siehe Pressemitteilung des Bundeskartellamts vom 7.2.2019, https://www.bundeskartellamt.de/Shared-Docs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2019/07_02_2019_Facebook.html?nn=3591568). Erst Mitte des letzten Jahres verhängte beispielsweise die EU-Kommission gegen Google eine Rekordstrafe in Höhe von 4,34 Milliarden Euro wegen Missbrauchs seiner marktbeherrschenden Stellung (siehe Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 18.7.2018, https://ec.europa.eu/germany/news/20180718-kommission-google-android-strafe-von-434-milliarden-euro_de).

Auch ein anderes Unternehmen steht im Visier der Kartellbehörden: Am 29.11.2018 hat das Bundeskartellamt ein Missbrauchsverfahren gegen Amazon eingeleitet. Im Rahmen dessen wird geprüft, ob der US-Konzern seine Marktposition im Umgang mit Händlern missbräuchlich ausnutzt, die auf seinem Marktplatz vertreten sind. Dieses Verfahren läuft parallel zu einer Untersuchung der Europäischen Kommission im Hinblick auf die Geschäftspraktiken von Amazon und dessen Doppelrolle als Anbieter der Plattform und gleichzeitig als Anbieter von auf Plattformen gehandelten Waren und Dienstleistungen (<https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/datennutzung-eu-wettbewerbsueter-nehmen-amazons-geschaeftsmodell-in-den-blick/23086140.html>).

Diese Digitalunternehmen haben alle eines gemein: Die Grundlage für ihr Geschäft und einer der Gründe für ihren großen Erfolg sind die Daten der Nutzer. Aber gerade das Beispiel mit der Doppelrolle von Amazon (Anbieter der Plattform und selbst Händler) zeigt, dass bei Digitalunternehmen die digitalen Plattformen gesondert zu betrachten sind. Durch die von den Nutzern gesammelten Daten und deren Analyse können insbesondere Plattformunternehmen Rückschlüsse auf das Nutzerverhalten ziehen. Diese Daten bilden auch die Grundlage für neue Geschäftsmodelle, z.B. im Personen- und Nahverkehr durch Beobachten der Verkehrsströme, für Empfehlungen und Werbung für Internetnutzer durch Beobachten der Einkäufe und generell das Verhalten der Verbraucher und für die wachsende Zahl an Dienstleistungen und Technologien, die in den Alltag der Menschen bereits Einzug gehalten haben. Je mehr Nutzer und somit auch Daten eine Plattform hat, desto mehr kann das Nutzerverhalten analysiert und die Werbung und das Angebot der Ware optimiert werden.

Genau darin liegt der Unterschied zwischen einem Unternehmen, das eine Ware anbietet oder aber einer digitalen Plattform, die beispielsweise Personen und Unternehmen miteinander vernetzt (z.B. soziales Netzwerk) oder etwa als Schnittstelle zwei oder mehrere Marktteilnehmer verbindet (z.B. im Onlinehandel). Ein Produkt ist irgendwann verkauft und aus dem Bestand des Unternehmens raus. Mit einer erbrachten Dienstleistung, sei es etwa dem Vernetzen von Personen,

dem Anbieten einer Wohnung auf Plattformen zur Wohnungsvermittlung oder eines Fortbewegungsmittels auf einer Mobilitätsplattform, spiegelt sich der Gewinn des Unternehmens nicht nur in der Servicegebühr wieder, die es gegebenenfalls für die Vermittlung erhält, sondern auch schon aufgrund der dadurch für ihn zur Verfügung gestellten Daten des Nutzers. Deshalb ist die Nutzung einiger Plattformen umsonst, denn der Nutzer bezahlt mit seinen Daten.

Nicht nur die Daten an sich, sondern auch die sogenannten Netzwerkeffekte sind von großer Bedeutung für das Unternehmen. Bezogen auf die digitalen Plattformen bedeutet der Netzwerkeffekt: Je mehr Personen sich in einem sozialen Netzwerk befinden, desto attraktiver ist dieses Netzwerk auch für andere Personen, um sich mit diesen bereits vorhandenen Nutzern zu vernetzen. Diese Netzwerkeffekte führen u.a. auch dazu, dass die digitalen Plattformen ihre Leistung zum Teil umsonst anbieten. Denn so ist sie in der Regel attraktiver für die meisten Nutzer, als wenn sie ein Entgelt verlangen würden. Dies ist auch legitim. Anders ist es allerdings, wenn eine digitale Plattform andere Marktteilnehmer strategisch behindert, etwa indem sie dem Nutzer einen Plattformwechsel erheblich erschwert (z.B. durch eine exklusive Vertriebsvereinbarung) oder wenn der Plattformbetreiber die Nutzung mehrerer Plattformen („Multihoming“) beschränkt. Kartellrechtlich lässt sich ein solches Verhalten eines Unternehmens derzeit erst erfassen, wenn das jeweilige Unternehmen eine kartellrechtlich relevante marktbeherrschende Stellung inne hat.

Durch diese Netzwerkeffekte zwischen den Nutzern können Plattformen somit bereits den Markt konzentrieren und ggf.- monopolisieren. Und je mehr Nutzer die Plattform hat, desto mehr Daten kann sie sammeln.

Des Weiteren profitieren Unternehmen aus anderen Regionen der Erde zudem mitunter davon, dass sie auf ihren Heimatmärkten einer weniger strikten Regulierung ausgesetzt sind, als sie beispielsweise in Deutschland besteht. So konnte der in Kalifornien gegründete Fahrdienst Uber rasch eine große Zahl von Nutzern erreichen, da private Fahrtvermittler in den USA einer vergleichsweise großzügigen Regulierung unterliegen. In Deutschland hätte das Geschäftsmodell von Uber nicht entwickelt werden können, da ein Fahrdienst hier den überkommenen Regeln des Personenbeförderungsgesetzes entsprechen muss. Dabei besteht weitgehende Übereinstimmung darüber, dass einzelne Regelungen des Personenbeförderungsgesetzes nicht mehr zeitgemäß sind. Das gilt beispielsweise für die bei Mietwagen mit Fahrer grundsätzlich bestehende Verpflichtung, nach Ausführung eines Beförderungsauftrags unverzüglich zum Betriebsitz zurückzukehren (§ 49 Abs. 4 des Personenbeförderungsgesetzes).

Anfang September 2018 wurde die im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) erstellte Studie „Modernisierung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen“ veröffentlicht. Diese Studie bestätigt, dass die digitalen Märkte und die Plattformökonomie das Kartellrecht vor neue Herausforderungen stellen (siehe Studie „Modernisierung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen“ vom 4.9.2018). Die Ergebnisse der Studie des BMWi werden in der von der Bundesregierung im September 2018 eingesetzten Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 derzeit geprüft, Ergebnisse sollen im Herbst 2019 vorliegen (siehe Pressemitteilung des BMWi vom 10.9.2018 (<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2018/20180910-bmwi-setzt-kommission-wettbewerbsrecht-4-0-ein.html>)).

Auch auf europäischer Ebene besteht Handlungsbedarf. Denn es existiert eine Lücke im Anwendungsbereich der europäischen Fusionskontrollverordnung. Nach der derzeit geltenden Regelung in Artikel 1 der europäischen Fusionskontrollver-

ordnung ist die Möglichkeit zur wettbewerbsrechtlichen Prüfung eines Zusammenschlusses davon abhängig, ob die beteiligten Unternehmen bereits erhebliche Umsätze erzielt haben. Der Erwerb bisher umsatzloser oder umsatzschwacher Unternehmen bleibt nach dieser Regelung kontrollfrei. Gerade im Bereich der Digitalwirtschaft erzielen Unternehmen aber in den ersten Jahren ihrer Existenz häufig keine oder nur geringe Umsätze, weil sie oft kostenlose Dienstleistungen anbieten und in der Anfangsphase keine oder nur geringe Werbeeinnahmen haben. So hatte der Messenger-Dienst WhatsApp noch keine erheblichen Umsätze erzielt, als er 2014 durch Facebook für mehr als 19 Milliarden-Dollar übernommen wurde. In solchen Fällen kommt das wettbewerbsliche Potenzial eines Unternehmens nicht in seinem Umsatz, sondern in dem für seinen Erwerb gebotenen Kaufpreis zum Ausdruck. Gerade die aktuellen Diskussionen zeigen jedoch, dass auch solche Erwerbsvorgänge, mit denen Unternehmen wie Facebook ihre starke Marktstellung festigen und absichern können, nach den Regeln der europäischen Fusionskontrolle geprüft werden sollten. Dies hat auch die Monopolkommission bereits vorgeschlagen (siehe Sondergutachten 68 der Monopolkommission, Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte, 2015, S. 156 f.).

Die oben dargestellten Entwicklungen zeigen, dass im Hinblick auf den Wettbewerb in der digitalen Wirtschaft ein Ungleichgewicht entstanden ist. Die Monopolisierungs- und Konzentrationstendenz der großen Digitalkonzerne weist darauf hin, dass sich der digitale Markt über den Wettbewerb voraussichtlich nicht mehr selbst regulieren wird. Mehr Marktmacht einzelner Unternehmen bedeutet abnehmender Wettbewerbsdruck, höhere Preise und weniger Innovationsfortschritt in der breiten Masse. Die Marktmacht eines Unternehmens ist per se nicht zu beanstanden, wenn sie nicht zu Lasten anderer Wettbewerber missbraucht und funktionierender Wettbewerb im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft gewährleistet wird. Um dies sicherzustellen, müssen das Kartellrecht an die Entwicklungen der Digitalwirtschaft angepasst und die Kartellbehörden mit kartellrechtlichen Instrumenten ausgestattet werden, damit sie die Möglichkeit haben, ihre Aufgabe – Schutz des Wettbewerbs – zu erfüllen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der Regelungen beinhaltet, um den Monopolisierungs- und Konzentrationstendenzen der digitalen Plattformen Rechnung zu tragen und einen fairen Wettbewerb herzustellen, z.B. Missbräuchliches Verhalten digitaler Plattformen, das dazu geeignet ist, ein Monopol herbeizuführen (z. B. Erschweren des Plattformwechsels oder des Multihomings), als kartellrechtlich relevantes Verhalten im Sinne von § 20 GWB anzusehen, um strategische Behinderungen marktmächtiger Unternehmen zu verhindern und durch diese Senkung der Interventionsschwelle wettbewerbslich negative Netzwerkeffekte aufzubrechen;
2. Maßnahmen zu ergreifen, um die kartellrechtlichen Verfahren zu beschleunigen, beispielsweise die institutionellen Kapazitäten der Kartellbehörden auszubauen;
3. den Bundestag in seiner ganzen Breite, sowie berechnigte Verbände und Unternehmen in die Arbeit der „Kommission Wettbewerbsrecht 4.0“ einzubinden, frühzeitig über die Ergebnisse zu informieren und bei dem weiteren Vorgehen einzubeziehen;
4. Maßnahmen zu ergreifen, um die deutschen Start-ups und Unternehmen im Wettbewerb mit den großen Digitalkonzernen zu stärken, z.B. durch

- a. die Erleichterung von Gründungen in Deutschland, etwa durch die Einführung eines bürokratiefreien Jahrs für Gründer;
 - b. die Einführung eines Wagniskapital-Gesetzes mit dem Ziel, insbesondere Start-ups in der Wachstumsphase die Beschaffung von Kapital zu erleichtern;
 - c. Unterstützung der Vernetzung zwischen etablierten Unternehmen und Start-ups;
 - d. die Schaffung „digitaler Freiheitszonen“, in denen Investitionen und Forschungsaktivitäten von Unternehmen durch Maßnahmen zur Bürokratieentlastung und steuerliche Vorteile angereizt werden;
 - e. Förderung der digitalen Bildung;
5. innovative Geschäftsmodelle zu fördern, z. B. durch flexiblere und offenere Regelungen bzw. die Etablierung moderner Regelungsrahmen für neue Geschäftsmodelle, anstatt überkommene und unpassende Regelungen anzuwenden;
 6. eine Deregulierungskommission einzusetzen, die in den verschiedenen Sektoren die rechtlichen Rahmenbedingungen und bestehende, gesetzliche Regelungen und Vorschriften untersucht und überprüft, ob diese noch adäquat sind und auf die aktuellen Geschäftsmodelle angewendet werden können, oder ob Innovationen behindert werden und Änderungsbedarf besteht;
 7. die Richtlinie (EU) 2019/1 des europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts auf nationaler Ebene zügig umzusetzen, damit das europäische Wettbewerbsrecht durch die nationalen Kartellbehörden effektiver und schneller durchgesetzt werden kann;
 8. sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass das europäische Kartellrecht im Hinblick auf die Entwicklungen in der digitalen Wirtschaft weiterentwickelt wird, um faire Wettbewerbsbedingungen und ein Level-Playing-Field für alle Marktteilnehmer innerhalb der Europäischen Union herzustellen;
 9. sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass der Anwendungsbereich der europäischen Fusionskontrollverordnung durch Schaffung eines zusätzlichen Aufgreifkriteriums unter Berücksichtigung des bei einem Unternehmenswerb vereinbarten Kaufpreises (Wertes der Gegenleistung) erweitert wird.

Berlin, den 12. März 2019

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.