

# Stellungnahme



## Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Kommission Wettbewerbsrecht 4.0

13.11.2018

### Hintergrund und Ziele der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0

Die Aufgabe der neu eingesetzten Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 ist es, das Wettbewerbsrecht entsprechend den Herausforderungen von Globalisierung und Digitalisierung, insbesondere hinsichtlich der sogenannten Plattformökonomie, zu modernisieren. Mit der Einberufung der Kommission setzt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Vereinbarung des Koalitionsvertrages von CDU, CSU und SPD um.

Ziel der Kommission ist es, neue Rahmenregelungen zu entwickeln, die einerseits Bedingungen für Innovationen verbessern sowie andererseits Monopolisierungstendenzen wirksam begegnen und gleichzeitig die Soziale Marktwirtschaft zukunftsfest machen. Hierzu sollen Empfehlungen erarbeitet werden, die zu einer Modernisierung des europäischen Wettbewerbsrechts beitragen und dessen rechtliche Grundlagen im Digitalbereich harmonisieren. Insbesondere werden die Plattformökonomie, der Umgang mit Daten und digitale Ökosysteme, also technisch abgegrenzte und miteinander vernetzte Systeme, im Vordergrund der Arbeit der Kommission stehen.

Im Rahmen einer Verbändebeteiligung lädt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie u. a. den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) ein, zu relevanten Fragestellungen Position zu beziehen. Gerne nehmen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Gelegenheit wahr, wesentliche Punkte, die aus gewerkschaftlicher Sicht in der Kommissionsarbeit Berücksichtigung finden sollten, darzulegen.

### Wettbewerb nicht zulasten von Beschäftigten

Die Wettbewerbspolitik bestimmt in hohem Maße die Rahmenbedingungen, unter denen Unternehmen in Deutschland und weltweit tätig werden. Wie sich Unternehmen im Wettbewerb aufstellen, betrifft Beschäftigte direkt, zum Beispiel, wenn sich ganze Branchen oder Unternehmen aufgrund wettbewerbsrechtlicher Vorgaben oder Einschränkungen umstrukturieren bzw. neu aufstellen müssen. Aus Sicht der Gewerkschaften kann von fairem Wettbewerb nur die Rede sein, wenn Wettbewerb nicht auf Kosten der Beschäftigten ausgetragen wird, bzw. wenn Wettbewerbsvorteile nicht um den Preis schlechter Arbeitsbedingungen (wie z. B. Dumping-Löhnen und Tariffucht) erkaufte werden.

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand

Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und  
Steuerpolitik

**Dr. Robby Riedel**

Referatsleiter Marktregulierung und  
Verteilungspolitik

[robby.riedel@dgb.de](mailto:robby.riedel@dgb.de)

Abteilung Recht

**Ralf-Peter Hayen**

Referatsleiter Recht

[ralf-peter.hayen@dgb.de](mailto:ralf-peter.hayen@dgb.de)

Abteilung Struktur-, Industrie- und  
Dienstleistungspolitik

**Dr. Ingmar Kumpmann**

Referent Industrie- und

Dienstleistungspolitik

[ingmar.kumpmann@dgb.de](mailto:ingmar.kumpmann@dgb.de)

Telefon: +49 (0) 30 240 60-0

Telefax: +49 (0) 30 240 60-218

Henriette-Herz-Platz 2

D - 10178 Berlin

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

Deshalb muss fairer, nachhaltiger Wettbewerb die Rechte aller Stakeholder berücksichtigen und gerade nicht nur das Ziel günstiger Preise verfolgen. Eine nachhaltige Wettbewerbspolitik, die auch die Einhaltung sozialer Standards und das Gemeinwohl im Blick hat, muss die Abwälzung von Kosten auf Beschäftigte, die öffentliche Hand, auf Zulieferer oder die Umwelt regulatorisch unterbinden. Das beinhaltet auch den Ausschluss von Steuervorteilen für den Fall, dass bestimmte Mindestbedingungen nicht eingehalten werden.

Wettbewerbspolitik kann und darf das Thema „Arbeit“ nicht außen vorlassen. Denn Wettbewerb auf Märkten ist immer auch ein Wettbewerb über Kosten, und Arbeit ist aus unternehmerischer Sicht ein wichtiger Kostenfaktor. Wenn nun beispielsweise Arbeit, die über Plattformen angeboten wird, mit traditionell angebotener Arbeit konkurriert, ist es wahrscheinlich, dass es aufgrund unterschiedlicher Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen kommt. Aber fairer Wettbewerb setzt voraus, dass die über Plattformen vermittelten Leistungen zu denselben Arbeitskosten, mit derselben sozialen Absicherung der Arbeitenden, unter denselben Qualitätsstandards und Verbraucherschutz-Regeln wie herkömmlich vertriebene Leistungen angeboten werden. Nur wenn bewusst und gezielt gesetzte Rahmenbedingungen ein Level Playing Field sicherstellen, kann sich erweisen, ob die digitalen, d.h. häufig plattformvermittelten, Angebote ihren Erfolg guten Ideen, hoher Qualität, innovativen Vertriebskanälen und Geschäftsmodellen verdanken oder ob sie sich nur durch Dumping bei Vergütung und sozialer Sicherheit am Markt durchsetzen.

Will Wettbewerbspolitik im Zeitalter der Digitalisierung dem Anspruch gerecht werden, auch den sozialen Aspekt unseres Wirtschaftssystems nachhaltig zu sichern, muss sie die Konsequenzen der Plattformökonomie thematisieren und Lösungsvorschläge für die dort offensichtlich bestehenden Probleme unterbreiten. Dabei ist es unter anderem notwendig, die Plattformbetreiber selbst stärker in die Verantwortung dafür zu nehmen, dass die Nutzer der Plattformen ihren sozial- und steuerrechtlichen Verpflichtungen vollumfänglich nachkommen und dass der soziale Schutz für die dort arbeitenden Menschen gewährleistet wird.

## **Marktmacht begrenzen**

Von großer Bedeutung ist das Verhältnis der Plattformen zu den Erwerbstätigen, die über diese Plattformen ihre Leistungen anbieten. Diese sind vielfach formal selbstständig, haben aber eine geringe Verhandlungsmacht gegenüber den Plattformen. Viele sind als Scheinselbstständige anzusehen. Auch Schwarzarbeit ist verbreitet. Große Plattformen haben diesen Erwerbstätigen gegenüber vielfach eine beträchtliche Marktmacht. Dies kann zu niedrigen Arbeitsentgelten, schlechten Arbeitsbedingungen, fehlender sozialer Absicherung und nicht zuletzt zu einer umfassenden Überwachung der Arbeitenden über das Internet führen.

Zur Vermeidung einer weiteren Verstärkung dieser Marktmacht durch noch größere Monopolbildungen wären verbindliche offene technische Standards bei der Gestaltung von digitalen Plattformen sinnvoll. Die Stärkung der öffentlichen Kontrolle über solche Marktakteure ist erforderlich, damit diese ihre Marktmacht nicht missbräuchlich ausnutzen.

Da Plattformen aufgrund der Netzwerkeffekte oft den Charakter natürlicher Monopole haben und außerdem international agieren, ist es erforderlich, nicht nur ihrer Marktmacht entgegenzuwirken, sondern zugleich die Erwerbstätigen dabei zu unterstützen, der Marktmacht der Plattformen etwas entgegenzusetzen, um „Augenhöhe“ herzustellen.

### **Industrielle Basis erhalten und Innovationen unterstützen**

Der entscheidende Wettbewerbsvorteil digital getriebener Geschäftsmodelle besteht in erster Linie darin, dass sie grenzüberschreitend tätig sind, jedoch weder in Produktionsanlagen und Gebäude noch in eigenes Personal investieren müssen und daher ihre laufenden Kosten gering halten können. Um die für den gesellschaftlichen Wohlstand in Deutschland, aber auch in Europa notwendige industrielle Basis zukunftsfest zu erhalten und gezielt Innovationen in industriellen Schlüsseltechnologien zu fördern, müssen einige Wettbewerbs- und Kartellrechtsgrundregeln neu gedacht werden. So muss es zulässig sein, dass sich Unternehmen – seien sie Produzenten oder Zulieferer – zur Förderung gemeinsamer Entwicklungen und Innovationen zusammenschließen, um sich gemeinsam zu einem Wettbewerb auf Augenhöhe zu den digitalen Plattformunternehmen zu befähigen. Diese Absprachen und Zusammenschlüsse haben keineswegs den Zweck, den Wettbewerb zu Lasten von Verbrauchern einzuschränken, sondern dienen in besonderem Maße der Sicherung von Beschäftigung auf dem traditionellen Arbeitsmarkt. Die „Bedrohung“ solcher Modelle mit hohen Kartellbußen muss ein Ende haben, denn die maßgeblichen Wettbewerber agieren ausschließlich global und damit außerhalb der Grenzen des europäischen Wettbewerbs- und Kartellrechts.

### **Mindestvergütung**

Notwendig sind gesetzliche Regelungen oder Vergütungsordnungen, die Honorare ermöglichen, mit denen sich auch Ausfallzeiten, Urlaub, Krankheitszeiten und Beiträge zur sozialen Absicherung finanzieren lassen. Solche Mindestentgelte könnten entweder gesetzlich festgeschrieben sein oder auf Antrag von Vereinigungen der Erwerbstätigen und der Auftraggeber als Vergütungsordnung erlassen werden. Für Mindestvergütungsordnungen wäre dann auch eine Allgemeinverbindlicherklärung (ähnlich wie bei Tarifverträgen) zu überlegen. Für Solo-Selbständige erfüllen verbindliche branchenbezogene Mindesthonorare ähnliche Funktionen wie Mindestlöhne für abhängig Beschäftigte. Die Festlegung bzw. Aushandlung von Mindestentgelten für (Solo-)Selbständige begegnen allerdings bisher gewissen wettbewerbs- und kartellrechtliche Bedenken. Es bedarf der Klarstellung, dass diese Bedenken haltlos sind, weil Regelungen zur Mindestvergütung ausschließlich der Absicherung von sozialen Mindeststandards dienen.

### **Erweiterter Betriebs- und Arbeitnehmerbegriff notwendig**

Soweit Plattformen im Bereich der Vermittlung von Arbeit tätig sind (z.B. Gigwork, Crowdwork, Vermittlung von Fahrdiensten, Reinigungsdiensten oder Handwerkern), erfüllen sie Aufgaben und Funktionen, die üblicherweise Arbeitgebern zukommen. Um Wettbewerbsgleichheit zwischen digitalen und traditionellen Angeboten herzustellen, sind der Betriebs- und der Arbeitnehmerbegriff entsprechend zu erweitern. Arbeitnehmer- und Betriebsbegriff müssen sich an den realen Abhängigkeitsverhältnissen und stärker funktional orientieren. Zusätzlich sollten Plattformen, die nachweislich Leistungen von Selbständigen vermitteln, an der Finanzierung der sozialen Absicherung von Selbständigen beteiligt werden. Hierbei ist die Aufnahme von Selbstständigen, insbesondere Solo-Selbstständigen, in die Sozialversicherungssysteme ein notwendiger Schritt.

### **Gewerkschaftliche Zugangsrechte und Mitbestimmung ermöglichen - Tarifbindung stärken**

Gewerkschaftliche Zugänge zu den Menschen, die auf bzw. über Plattformen arbeiten, müssen auch in einem digitalisierten Arbeitsmarkt und damit über die Plattformen selbst ermöglicht werden – vergleichbar dem Recht auf gewerkschaftlichen Zugang zu Beschäftigten in einem traditionellen Betrieb.

Darüber hinaus ist Wettbewerb zwischen Unternehmen und Unternehmensgruppen in der Folge häufig mit (erheblichen) Strukturänderungen verbunden, die sich regelmäßig auch auf deren einzelne Betriebe und die dortigen Arbeitsplätze auswirken. Um diesen Strukturwandel für die Beschäftigten begleiten und mitgestalten zu können, sind die Mitbestimmungsrechte für abhängig Beschäftigte zu erweitern (etwa im Betriebsverfassungsgesetz und den Personalvertretungsgesetzen): Betriebs- und Personalräte benötigen insbesondere in Zeiten von radikalen arbeitsorganisatorischen Umbrüchen, wie sie die Digitalisierung der Arbeitswelt nach sich zieht, umfassende Initiativ- und Mitbestimmungsrechte zur Sicherung der Beschäftigung, bei der Personalplanung, bei der Berufs- und Weiterbildung, in allen Fragen der Arbeitsorganisation, einschließlich der Arbeitsinhalte und der Personalbemessung, sowie bezüglich des Beschäftigtendatenschutzes. Outsourcing auch über Plattformen, Fremdvergabe von Arbeit und Personalabbau sind die zentralen Problemstellungen, mit denen die betrieblichen Interessenvertretungen angesichts der Digitalisierung der Arbeitswelt konfrontiert sind.

Daher sollte jede Ausgliederung, die Einbeziehung digitaler Plattformen in die Fremdvergabe von Arbeit und jeder Betriebsübergang gesetzlich ergänzend als Betriebsänderung qualifiziert werden. Gleichzeitig müsste der diesbezügliche Interessenausgleich erzwingbar ausgestaltet werden.

Globalisierung und Digitalisierung in der Arbeitswelt sind zwei sich insbesondere durch neue hochleistungsfähige Computertechnologie und Internetverbreitung wechselseitig beschleunigende „Phänomene“, die zunehmend Regulierungen und Schutzmaßnahmen für Beschäftigte erfordern, die in Deutschland allein (territorial) nicht gewährleistet werden können, sondern grenzüberschreitend erfolgen müssen. Insoweit müssen auch Ansätze des EU-Rechts, arbeitsrechtlichen Schutz von Beschäftigten sicherstellen, aufgegriffen und durch Hinweise an den Gesetzgeber zur Regelung auf EU-Ebene fortentwickelt werden. Hierzu gehören etwa die Aktualisierung der Rahmenrichtlinie zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten (RL 2002/14/EG) und die Richtlinie über die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats (RL 2009/38/EG).

Die vorgenannten Anpassungen und Erweiterungen von Betriebsratsrechten im Zuge der voranschreitenden Digitalisierung der Arbeitswelt sind zum Zwecke einer verbesserten Rechtsdurchsetzung durch hinreichende Sanktionsinstrumente oder Verfahrensregelungen zu flankieren.

Solo-Selbstständigen muss eine Zusammenarbeit und kollektive Interessenvertretung ermöglicht werden, um ein Gegengewicht zu schaffen zu der übermächtigen Position der Plattformen mit dem Ziel, eine dauerhaft existenzsichernde und branchenübliche Vergütung sowie gute Arbeitsbedingungen durchzusetzen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern daher beim Verbot eines abgestimmten Verhaltens Ausnahmen für Selbstständige mit beschränkter Marktmacht. Die Möglichkeiten kollektiver Vertretung von Selbstständigen durch Gewerkschaften und deren tarifvertragliche Regelungsmacht – insbesondere im Hinblick auf Systeme der (über-)betrieblichen Altersvorsorge – sind zu stärken. Dieser Punkt wird richtigerweise bereits im Weißbuch „Arbeiten 4.0“ des BMAS (und dort mit dem Verweis auf die Möglichkeit von Tarifverträgen mit arbeitnehmerähnlichen Personen nach § 12a Tarifvertragsgesetz) angesprochen.

Für einen Wettbewerb, der nicht zu Lasten der Beschäftigten, sondern zu Gunsten der Qualität ausgetragen wird, ist eine flächendeckende Tarifbindung unabdingbar. Die in den letzten Jahrzehnten gesunkene Tarifbindung in Deutschland ist daher nicht nur unsozial, sondern auch wettbewerbschädlich. Die Erleichterung von Allgemeinverbindlicherklärungen ist ein gangbarer Weg, die Tarifbindung in Deutschland wieder zu erhöhen. Dies gilt gerade mit Blick auf die Digitalisierung der Wirtschaft, die zum Entstehen zahlreicher neuer Unternehmen führt. Ein weiterer notwendiger Beitrag zur Verhinderung von Tariffucht und zur Stärkung der Tarifbindung wäre die kollektive Weitergeltung von Tarifverträgen bei Ausgründungen und Austritten aus Arbeitgeberverbänden, bis ein neuer Tarifvertrag abgeschlossen ist. Hierfür ist der europarechtliche Rahmen auszuschöpfen und ggf. anzupassen.

### **Datensicherheit und -verwendung neu regeln**

In einer wachsenden Zahl von Bereichen finden Verbraucherinnen und Verbraucher nur noch über wenige marktbeherrschende Plattformen Zugang zu anbietenden Unternehmen. Beispiele sind Handwerkerleistungen über MyHammer, Hotels über Booking.com oder der Zugang zu Informationen über Unternehmen insgesamt durch Google. Die Plattformen haben hier gegenüber den Verbrauchern eine beträchtliche Macht, die eine Kontrolle, eine Begrenzung oder eine verbraucherfreundliche Regulierung erfordern.

Der Datenschutz muss ein neu justiertes Wettbewerbsrecht in den Blick nehmen. Notwendig ist ein Beschäftigten-Datenschutzgesetz, das auch für die über Plattformen arbeitenden Solo-Selbstständigen gilt. Eine Überwachung von Clickworkern durch die Plattformbetreiber ist abzulehnen.

Große Plattformbetreiber sind durch die Nutzung von Big Data in der Lage, personalisierte Preise zu verlangen, die andere Nutzer diskriminieren. Denn bei personalisierten Preisen wird eine Informationsasymmetrie zwischen Anbieter und Nachfrager ausgenutzt, um die maximale Zahlungsbereitschaft der Nutzer/innen abzuschöpfen. Deshalb sollte diese Praxis unzulässig sein.

Plattformen im Internet sind in einer Weise zu regulieren, die – unter Wahrung der Grenzen des Datenschutzes – einen fairen Wettbewerb durch Übertragbarkeit und Zugänglichkeit von Daten für private Nutzung und auch Wettbewerber sicherstellt. So lassen sich wettbewerbschädliche Netzwerkeffekte mindestens abschwächen.

Problematisch ist die unterschiedliche regulatorische Behandlung von Messenger- oder VoIP-Dienste-Anbietern gegenüber Diensten der TK-Netzbetreiber, die zu einer Asymmetrie der beiden Akteure beiträgt. VoIP- und Messaging-Anbieter (OTT-Dienste-Anbieter) sollten – insbesondere datenschutzrechtlich – ähnlich reguliert werden wie ihre TK-Wettbewerber. Genau wie Unternehmen der Netzbetreiber sind Messenger- und VoIP-Dienste-Anbieter ebenfalls als Telekommunikationsdienstleister gemäß Telekommunikationsgesetz (TKG) einzustufen.

Mit Blick auf Künstliche Intelligenz sind ferner Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit der Systeme sicherzustellen, so dass ein effektiver Schutz gegen Verzerrungen, Diskriminierungen, Manipulationen oder sonstige missbräuchliche Nutzungen insbesondere beim Einsatz von Algorithmen-basierten Prognose- und Entscheidungssystemen möglich ist.



### **Rechtsansprüche durchsetzbar machen**

Die weltweite Verfügbarkeit der Angebote von Plattformen erfordert eine klare Bestimmbarkeit von Gerichtsstand, anwendbarem Recht und Passivlegitimation. Für Verbraucher/-innen und strukturell unterlegene selbstständig Erwerbstätige ist sicherzustellen, dass sie ihre Rechte am eigenen Wohn- bzw. Geschäftssitz geltend machen können, dass nationales oder europäisches Recht zur Klärung von Rechtsstreitigkeiten heranzuziehen ist und dass der Plattformbetreiber oder ein Vertreter als Klage- bzw. Anspruchsgegner herangezogen werden kann.

### **Öffentlich-rechtlichen Rundfunk stärken**

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk muss auch im Internet stattfinden, soll er auch in Zukunft als relevante Größe im Mediensektor erhalten bleiben. Eine rein marktwirtschaftliche und wettbewerbspolitische Betrachtung des Themas würde sowohl die verfassungsrechtlich herausgehobene Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland als auch die bestehenden staatsvertraglichen Regelungen verkennen. Eine Vielzahl von Angeboten ist eben gerade im Medienbereich nicht gleichbedeutend mit inhaltlicher Vielfalt.