



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie



DE.DIGITAL

WEISSBUCH

DIGITALE PLATTFORMEN

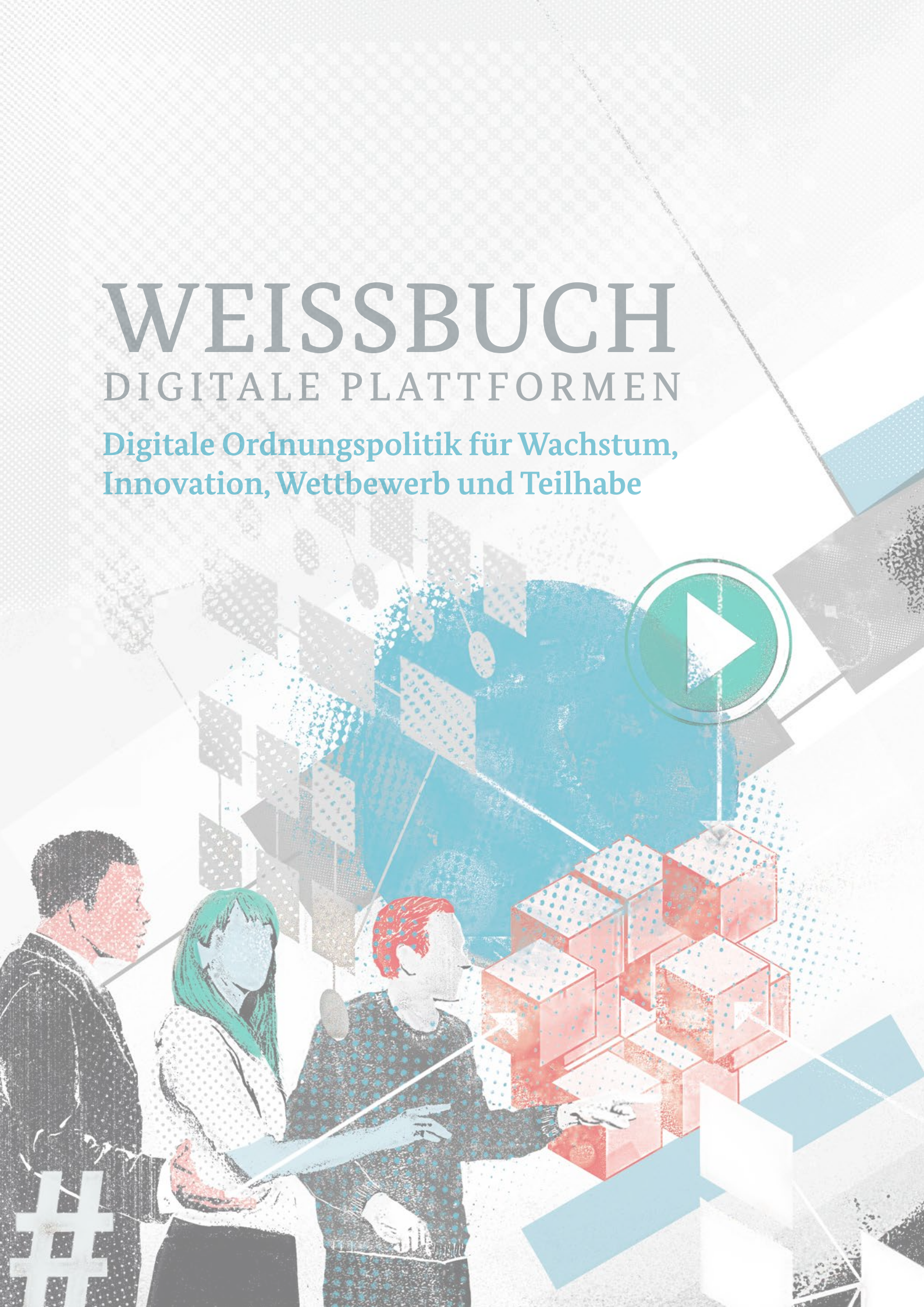
Digitale Ordnungspolitik für Wachstum,
Innovation, Wettbewerb und Teilhabe



WEISSBUCH

DIGITALE PLATTFORMEN

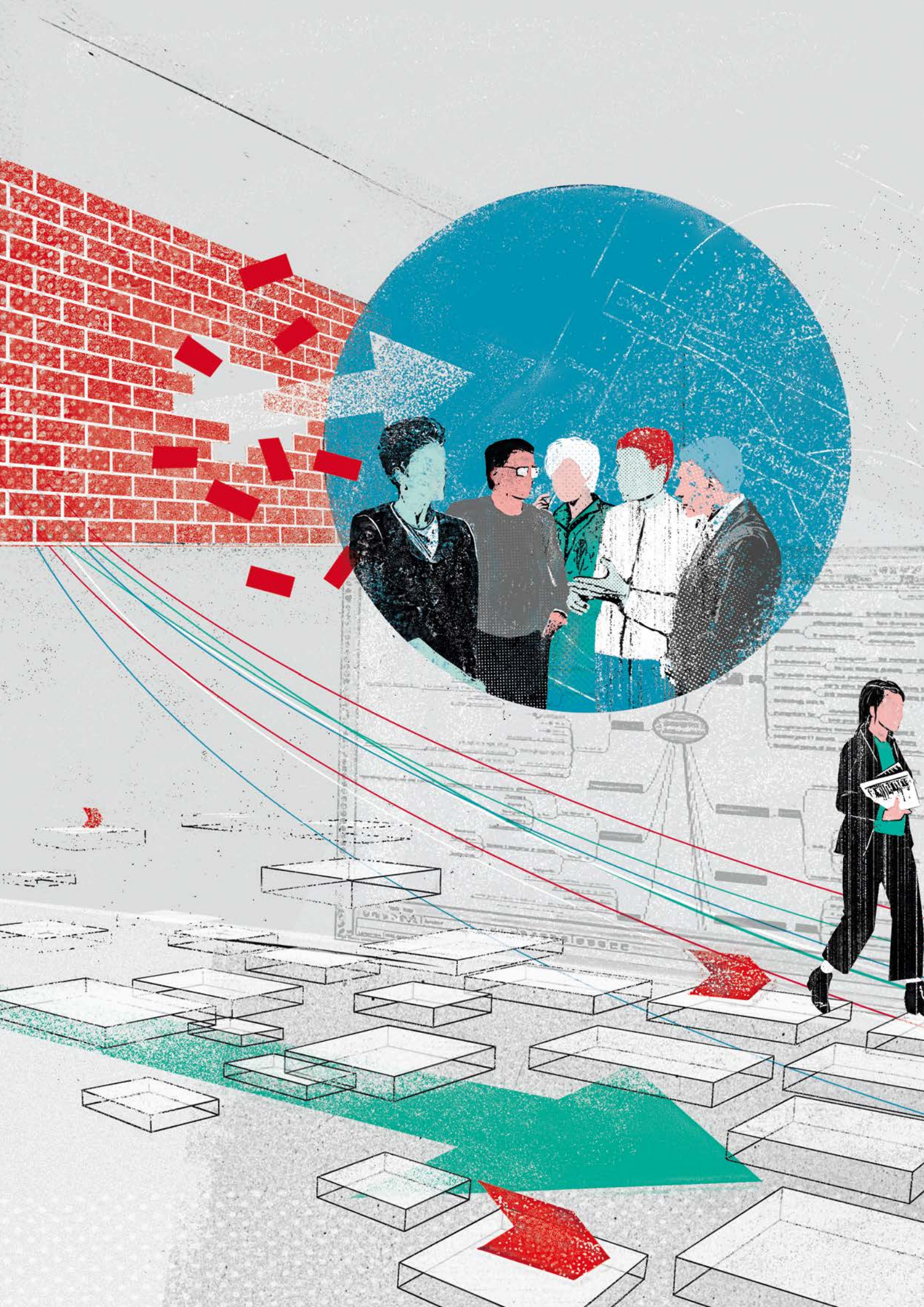
Digitale Ordnungspolitik für Wachstum,
Innovation, Wettbewerb und Teilhabe



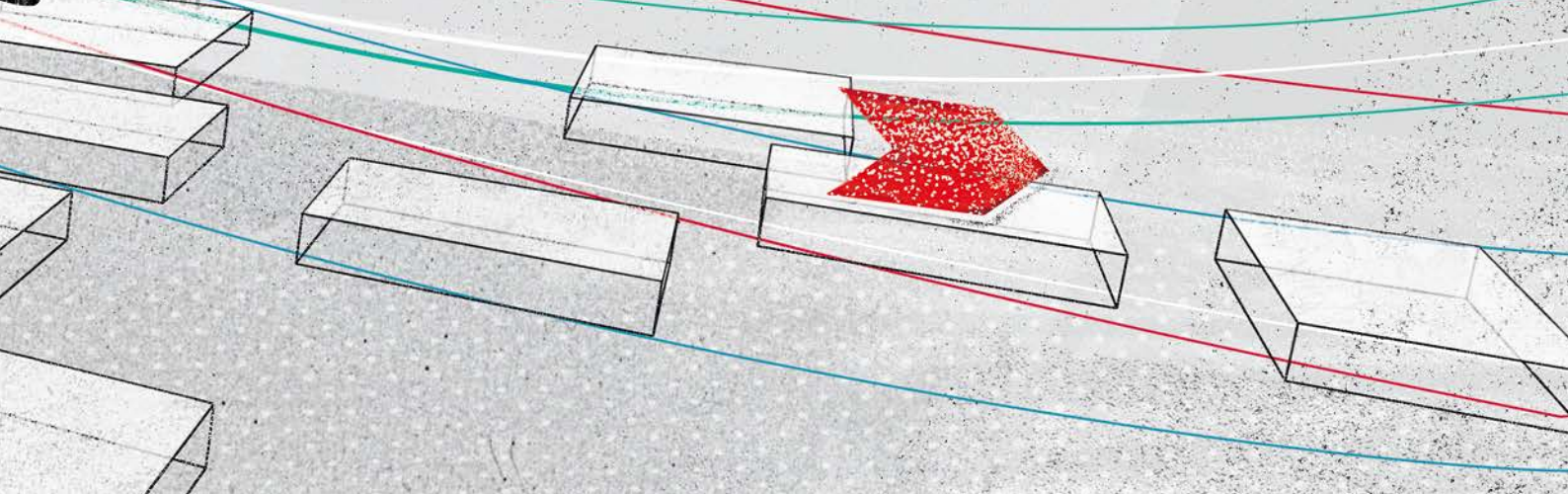
Inhalt

Vorwort	6
1. Wo wir stehen: Tiefgreifende Veränderungen für Wirtschaft und Gesellschaft	13
1.1 Digitale Neuvermessung der Welt	14
1.2 Digitale Infrastrukturen sind Wegbereiter der Digitalisierung	17
1.3 Plattformen als Treiber der Entwicklung	21
1.4 Status quo der Digitalisierung in Deutschland und Europa	24
1.5 Neue Chancen in der Digitalisierung	26
1.6 Vom Grünbuch zum Weißbuch	31
2. Wo wir hinwollen: Der europäische Weg im digitalen Zeitalter	39
2.1 Transformation statt Disruption	41
2.2 Wachstumsdynamik und Teilhabe	44
2.3 Sicherheit und klare Regeln für den demokratischen Diskurs	49
2.4 Europäische Souveränität	51
3. Was wir tun werden: Unsere Agenda in der Digitalpolitik	54
3.1 Wettbewerb fördern und fair gestalten	57
3.1.1 Allgemeines Wettbewerbsrecht	58
3.1.2. Level Playing Field für OTT	61
3.1.3 Duales, proaktives Wettbewerbsrecht	63
3.1.4 Internationaler Steuerwettbewerb	66

3.2	Eine moderne Datenökonomie schaffen	66
3.2.1	Freier Datenfluss und Nutzungsrechte an Daten	67
3.2.2	Datenschutz-Grundverordnung	69
3.2.3	Siegel und Zertifizierungen	71
3.2.4	Vertrauensdienstegesetz	72
3.2.5	Transparenzregeln	74
3.2.6	Selbstlernende Algorithmen	76
3.2.7	Datenportabilität	76
3.2.8	AGB-Recht	78
3.2.9	Experimentierräume	79
3.3	Gigabitfähige digitale Infrastrukturen flächendeckend errichten	80
3.3.1	Unterstützung und Förderung des Ausbaus von Gigabitnetzen	85
3.3.2	Investitionsorientierte Telekommunikationsregulierung	87
3.3.3	WLAN-Hotspots	89
3.4	Eine demokratische Digitalkultur sichern	91
3.4.1	Den Grundrechtsschutz im Internet stärken	93
3.4.2	Europaweit einheitliches Beschwerdesystem	96
3.5	Digitale staatliche Kompetenz und institutionelle Struktur	97
3.5.1	Kompetenzlücke schließen	98
3.5.2	Modellvarianten einer Digitalagentur	101
4.	Zusammenfassung und Ausblick: Digitalisierung „made in Europe“	103



Vorwort



Vorwort



Die fortschreitende Entwicklung der deutschen und europäischen Wirtschaft hin zu einer digitalen Produktions- und Plattformökonomie verspricht zu einem Treiber von Wachstum, Innovation, Produktivität und Beschäftigung zu werden. Dafür müssen wir uns umstellen. Wirtschaft, Gesellschaft und Politik – alle sind gefragt und gefordert.

Wie können wir inklusives Wachstum für eine demokratische Gesellschaft in einem wohlhabenden Europa erreichen? Ich meine: Durch eine digital transformierte Wirtschaft mit starker industrieller Basis. Durch digitalsouveräne Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger. Und durch ein politisch, wirtschaftlich und sozial starkes Europa. Unsere Agenda ist nicht nur auf Deutschland ausgerichtet. Wir wollen den Digitalen Binnenmarkt in einer sozialen Europäischen Union verwirklichen.

Der Digitalisierungsprozess verspricht große Wachstums- und Effizienzpotenziale. Nach Angaben der Europäischen Kommission könnte ein Digitaler Binnenmarkt 415 Milliarden Euro jährlich zur Wirtschaftsleistung der Europäischen Union beitragen und hunderttausende neue Arbeitsplätze schaffen. Das Marktvolumen des Internets der Dinge wird beispielsweise für das Jahr 2020 auf rund 1,9 Billionen Euro geschätzt.¹

In der Digitalen Strategie 2025, deren Grundlinien, Maßnahmen und Ziele das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) Anfang März 2016 vorgestellt hat, haben wir zentrale Leitsätze und Handlungsfelder identifiziert, um die Digitalisierung als wichtigen Impulsgeber für die Gestaltung unserer Wirtschaft und Gesellschaft bestmöglich zu nutzen.

Zusammenfassend kommen wir dabei zu dem Ergebnis, dass der digitale Wandel für Deutschland ein qualitativer Sprung nach vorn sein kann, wenn die richtigen Weichen gestellt werden.

Unser Erfolgsmodell für Wachstum, Innovation und Beschäftigung heißt Soziale Marktwirtschaft. Die Soziale Marktwirtschaft setzt auf Wettbewerb, Vertragsfreiheit, freie Preisbildung, Privateigentum und Haftung für wirtschaftliche Entscheidungen. Diese Eigenschaften werden durch digitale Geschäftsmodelle herausgefordert.

1 Boston Consulting Group: Digitizing Europe. Why Northern European Frontrunners Must Drive Digitization of the EU Economy, 2016 a.


Wie kann Wettbewerb gesichert werden, wenn Netzwerkeffekte über Konzentrationstendenzen zu Marktverschlüssen führen können? Wie kann Vertragsfreiheit gewahrt bleiben, wenn die Datenkontrolle durch Plattformbetreiber Informationsungleichgewichte entstehen lässt? Welche Funktion erfüllt der Preisbildungsmechanismus, wenn Leistungen auf der einen Seite der Plattform unentgeltlich erbracht werden, weil sie durch Zahlungen auf der anderen Plattformseite finanziert werden? Welche Rolle spielt Eigentum, wenn Daten zum zentralen Gut werden, das jedoch beliebig zu vervielfältigen ist? Und wie können Haftungslücken vermieden werden, wenn Freiheiten entfaltet werden, ohne dass Verantwortung übernommen wird?

Die Soziale Marktwirtschaft hält auch auf diese Fragen Antworten bereit. Ihre wesentlichen Prinzipien haben nicht an Wert und Gültigkeit verloren, ihre Strahlkraft muss allerdings an eine geänderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Lebenswirklichkeit angepasst werden. Zu bestimmen ist die Ordnung digitaler Märkte, zu formulieren ist die Ordnungspolitik der Digitalisierung. Mit diesem Weißbuch wollen wir diesem Ziel einen entscheidenden Schritt näher kommen und Antworten geben.

Für uns sind zwei Ziele zentral:

- Ein inklusives Wachstum durch Investitionen und Innovationen auf Grundlage eines fairen Wettbewerbs zu ermöglichen.
- Individuelle Grundrechte und Datensouveränität zu gewährleisten.

Die digitale Ökonomie stellt die gesamte Gesellschaft vor die Herausforderung eines Anpassungsprozesses. Eine solche Anpassung kann nur im umfassenden Dialog gelingen. Uns war es daher wichtig, in einem breiten, ausführlichen Prozess alle Interessengruppen einzubinden und ihnen Raum für Ideen und Vorschläge zu geben – aber natürlich auch für Gegenargumente und Gegenpositionen.



Ganz bewusst war die Konsultationsphase auf vier Monate angelegt, um Unternehmensvertretern, Verbänden und Interessierten aus allen Bereichen der Gesellschaft Zeit für ihre Einwürfe zu geben. Sie konnten sich auf verschiedenen Kommunikationskanälen aktiv in die Debatte einbringen. Mit den zwölf Thesen und 52 Fragen im Grünbuch haben wir erste Impulse gesetzt, um einen möglichst lebendigen Diskussionsprozess anzustoßen.

Die Beteiligung hat bestätigt: Es gab einen Bedarf, sich intensiv mit dem Thema zu befassen. Fast 65.000 Besuche auf dem Online-Beteiligungsportal [de.digital](#), 263 Beiträge sowie 10.464 Bewertungen sind eingegangen. Zudem sind 70 ausführliche schriftliche Stellungnahmen von Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, Non-Profit-Organisationen, Wissenschaftlern und interessierten Bürgerinnen und Bürgern eingereicht worden. Und schließlich haben wir mit Expertinnen und Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik fünf Workshops über die künftige Ausgestaltung eines Ordnungsrahmens für Digitale Plattformen abgehalten; hinzu kommen viele Gespräche. Das Weißbuch ist Ergebnis dieses Konsultationsprozesses.

Wir wollen gleiche Regeln für alle Anbieter auf einem Markt. Wenn Messenger-Dienste und andere Over-the-top-Dienste mit klassischen Telekommunikationsdiensten im Wettbewerb stehen, dann müssen bei Kundenschutz, Datenschutz und Sicherheit die gleichen Regeln gelten, und zwar in ganz Europa.

Wir wollen behördliche Verfahren vereinfachen und ihre Dauer verkürzen, damit Wettbewerbsbeschränkungen sich nicht zementieren. Daher wollen wir die Rahmenbedingungen so setzen, dass langandauernde Verfahren vor Behörden und Gerichten vermieden werden. Neue Technologien müssen zügig eingesetzt und die dafür erforderlichen Investitionen schnell und rechtssicher getätigt werden können. Dies ist gerade auf dynamischen digitalen Märkten von großer Bedeutung.

Und wir wollen den Rahmen für eine moderne Datenökonomie, leistungsfähige Gigabitnetze und eine demokratische Digitalkultur setzen.

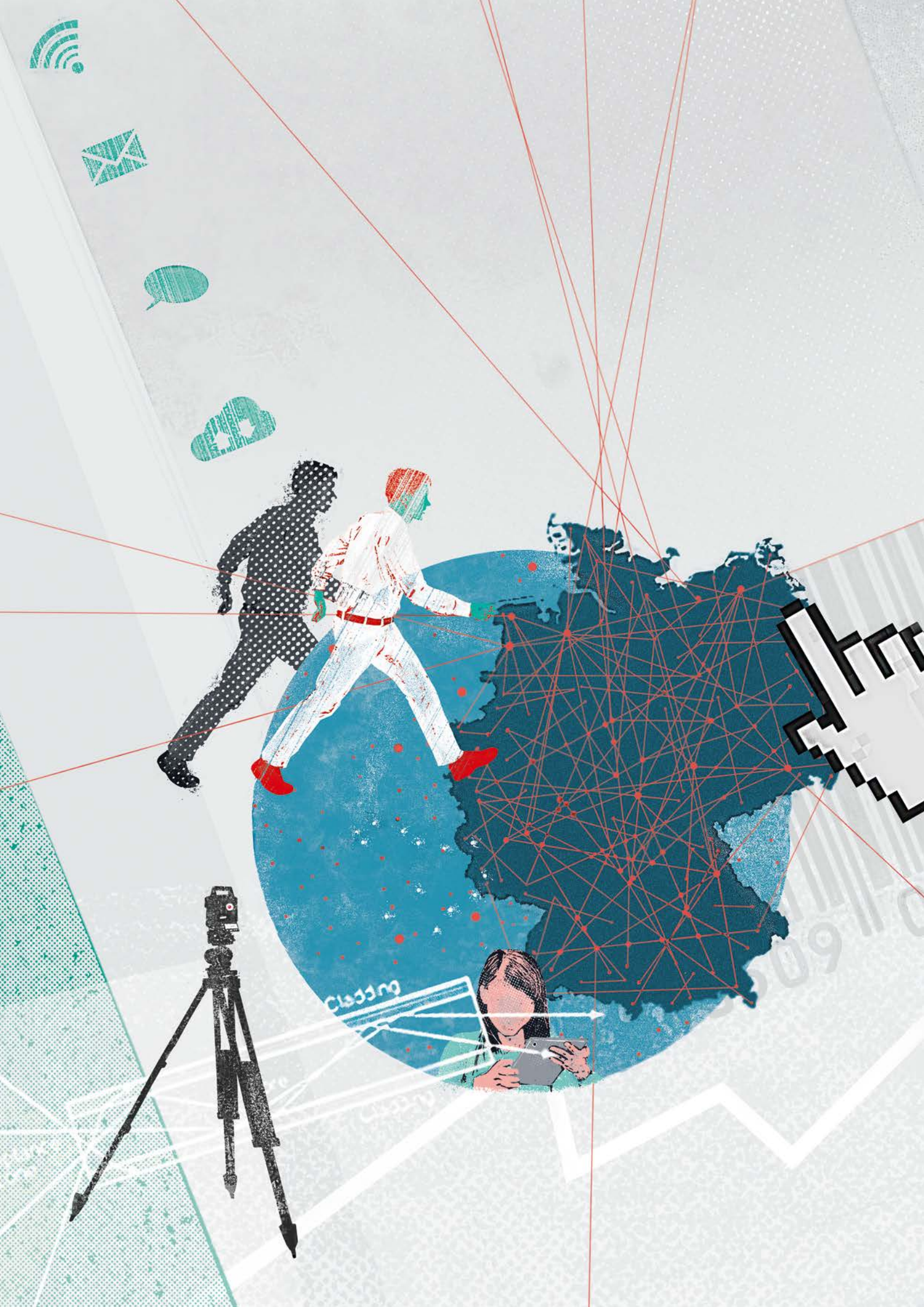
Aber das Weißbuch kann nur ein wichtiger Zwischenschritt sein. Der Prozess muss und wird weitergehen. Unsere Vorschläge für eine digitale Ordnungspolitik sind bewusst auch für die europäische Debatte formuliert und reichen über die laufende Wahlperiode hinaus. Wir werden umsetzen, was wir allein umsetzen können. Wir werden unsere Vorschläge und Positionen in Gespräche mit unseren Partnern einbringen, wo wir auf Kooperation angewiesen sind. Und wir werden weiter Debatten anstoßen, Dialoge führen und für Gespräche offen sein.

Wir bedanken uns bei allen, die am Konsultationsprozess teilgenommen und sich mit ihren Ideen eingebracht haben, für ihr Engagement und ihre Unterstützung. Wir sehen, dass es ein gemeinsames Anliegen gibt, das digitale Deutschland entscheidend voranzubringen. Wir danken Herrn Professor Dr. Thomas Fetzer, Frau Professorin Dr. Heike Schweitzer und Herrn Professor Dr. Martin Peitz sowie dem Wissenschaftlichen Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) für wertvolle wissenschaftliche Inputs sowie Herrn Professor Dr. Torsten Oltmanns und Herrn Dirk Horstkötter von der Roland Berger GmbH für die Begleitung des Prozesses.



Brigitte Zypries

Für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie





1.

Wo wir stehen: Tiefgreifende
Veränderungen für
Wirtschaft und Gesellschaft



1.

Wo wir stehen: Tiefgreifende Veränderungen für Wirtschaft und Gesellschaft

Wir wollen Deutschland und Europa, die Kernkompetenzen in der industriellen Wertschöpfung und Produktion besitzen, zu einem führenden Standort digitaler Industrieproduktion machen und die Potenziale der Digitalisierung für die DNA unserer Wirtschaft umfassend nutzen. Digitale Plattformen können einen Beitrag leisten, um unser Leben und Wirtschaften zu verbessern. Dabei muss ein fairer Wettbewerb sichergestellt werden. Wir wollen einen Rechtsrahmen, der Innovationen befördert – ohne rechtsfreie Räume zu schaffen.

Die Stärke unserer industriellen Wertschöpfung soll auch Basis für die neue Stärke im digitalen Zeitalter sein. Um diese Transformation zu schaffen, müssen wir Digitale Plattformen und Plattformstrategien in die eigenen Volkswirtschaften einbetten.

Plattformen als zentrale Knoten, Interessenabgleicher, Datenverarbeiter, Innovationstreiber und Marktmacher beeinflussen ganz wesentlich die Entwicklung der digitalen Wirtschaft und definieren immer stärker das Wachstumspotenzial und die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb innerhalb eines Landes.

Eine Digitalisierungsoffensive muss einen klugen Ordnungsrahmen für den Ausbau von Plattformgeschäftsmustern setzen. Plattformen zwingen bestehende Unternehmen, über die Zukunftsfähigkeit ihres Geschäftsmodells nachzudenken.

1.1 **Digitale Neuvermessung der Welt**

Die Digitalisierung stellt vieles infrage. Kaum etwas bleibt so, wie es war. Die Welt wird neu vermessen. Die Digitalisierung verändert Gesellschaft,

Wirtschaft und Politik. Sie bedeutet die umfassende Durchdringung, Vernetzung und Veränderung fast aller Lebens- und Wirtschaftsbereiche durch die Informations- und Kommunikationstechnologien. Sie steht für die Fähigkeit, Informationen zu sammeln, zu analysieren und in Handlungen umzusetzen: in Kommunikation, Transaktion, Interaktion. Anders als bisher finden die Verarbeitungsschritte zunehmend gleichzeitig statt – in Echtzeit. Das erlaubt ungeheure Produktivitätssprünge, erhöht aber auch das Veränderungstempo.

Produkte und Serviceleistungen beinhalten immer mehr digitale Wertschöpfungsanteile, werden „smart“ durch die Einbindung in intelligente und vernetzte Systeme. Im digitalen Raum entstehen neue Geschäftsmodelle. Es bilden sich ganz neue Ökosysteme mit Wertschöpfungsketten, bei denen Daten eine wichtige Ressource sind. Der Einsatz digitaler (Daten-)Technologien lässt neue Wissens- und Wirtschaftsbereiche entstehen: Wir erleben inzwischen datengestützte Gesundheitsangebote (E-Health), nutzen datengetriebene Finanzdienstleistungen (FinTechs) und schätzen erste Anwendungen einer intelligent vernetzten Energieproduktion und -versorgung (Smart Home).

Auch die Welt der Produktion erlebt einen Digitalisierungsschub. Der Umbruch geht weit über den Punkt hinaus, mit Informations- und Kommunikationstechnologien lediglich eine weitere Automatisierung von Abläufen und Prozessen zu ermöglichen. Das gesamte System der Herstellung von Gütern und Produkten wird umgewälzt. In intelligenten Fabriken werden völlig neue Wege entwickelt, die Kunden noch effizienter und individueller zu bedienen. Ein Ziel ist die „Losgröße 1“: die automatisierte Fertigung von Einzelstücken. Um dies zu realisieren, werden Menschen und Maschinen immer enger miteinander vernetzt – in weiten Teilen übernehmen dann auch Maschinen die Kommunikation untereinander.

Neue Daten, Vernetzung, der Einsatz künstlicher Intelligenz und die digitale Kundenschnittstelle verändern bestehende Wertschöpfungsketten. Wertschöpfung findet nicht länger sequenziell und zeitversetzt statt, sondern in einem Geflecht ständig kommunizierender und flexibel aufeinander reagierender Einheiten, die sich weitgehend selbst organisieren.

Die Veränderungskraft dieser dynamischen Wertschöpfungsnetzwerke lässt sich am eindrucksvollsten an der Entwicklung der digitalen Unternehmen nachzeichnen.

Cloud-Service-Provider

Cloud-Service-Provider bieten Cloud-Computing-Dienste an. Cloud Computing ist eine der bedeutendsten Technologien in der Informations- und Kommunikationstechnologie und bietet Unternehmen die Möglichkeit, Software, Speicherkapazitäten und Rechenleistung kundenspezifisch über das Internet zu beziehen. Insbesondere Speicherkapazitäten stehen auch Verbraucherinnen und Verbrauchern zur Verfügung.

Ein Beispiel: Der einstige Online-Buchhändler Amazon wurde erst zum Internetkaufhaus, dann zum Anbieter komplexer Logistikdienstleistungen, später zum **Cloud-Service-Provider** und Produzenten von Tablets und Smartphones – und dann zur Videoplattform. Inzwischen ist das Unternehmen auch ins Online-Lebensmittelgeschäft eingestiegen.

Zu den zentralen politischen Veränderungen, die längst prägend sind, gehört eine digitale Meinungsvielfalt, die es so noch nie gegeben hat. Das Internet ist zur Drehscheibe für den Austausch geworden. Ein (mobiles) Endgerät und eine stabile Datenverbindung genügen, die eigene Meinung kundzutun und über andere Nutzer rasend schnell zu verbreiten. Bürgerbeteiligung in allen denkbaren Dimensionen ist im digitalen Zeitalter möglich. Auch die Demokratie kann von neuen Elementen direkter Partizipation profitieren, wenn Bürger z. B. online an lokalen Entscheidungen mitwirken.

Den unbestrittenen Vorteilen und Fortschritten der Digitalisierung stehen auch mögliche Risiken und Fehlentwicklungen gegenüber. Die Ambivalenz spürt jeder Einzelne.

Neue Technologien unterstützen die Menschen bei der Organisation ihres Lebens, machen sie unabhängiger, lassen sie gesünder leben und Produkte wie Autos mit anderen teilen. Jeder Einzelne kann kommunizieren, wann und mit wem er will, sich schnell und intensiv informieren und sich aktiv in die Gesellschaft einbringen. Als Konsument erhält er umfassende Wahlmöglichkeiten, maßgeschneiderte Produkte und Dienstleistungen sowie individuelle Preise. Als sogenannter „Prosument“ kann er gleichzeitig eine Rolle als Konsument und Produzent von Leistungen und Produkten einnehmen.

Zugleich bringt die Digitalisierung aber auch neue Unsicherheiten: Die Menschen sorgen sich um den Verlust der Souveränität über private Daten, vermissen Transparenz zum Wahrheitsgehalt von Nachrichten und Informationen sowie die Richtigkeit von Preisen und erleben zunehmend polarisierte und extreme öffentliche Diskussionen in digitalen Kanälen. Als wahrscheinlich größte Gefahr fürchten viele, dass die Digitalisierung ihren Arbeitsplatz überflüssig macht, weil der Kollege Computer oder Roboter übernimmt. Welche Qualifikationen reichen künftig überhaupt noch aus, um sicher durch das Berufsleben zu kommen?

Auch der Wirtschaft eröffnet sich ein breites Feld neuer Möglichkeiten – Unternehmen haben unendlich viel Raum, Neues zu probieren und in neue Wachstumsbereiche vorzudringen. Aber es droht auch schnelleres Scheitern, wenn Konkurrenten agiler, schneller und besser sind. Denn Digitalisierung übersetzt sich nicht nur in die Herausforderung, höhere Effizienz in angestammten Märkten zu erreichen. Immer dringlicher wird es für die etablierten Unternehmen, auch bei der Entwicklung neuer digitalisierter Produkte und Geschäftsmodelle noch schneller zu werden und vorn mitzulaufen. Viele etablierte Anbieter fürchten, dass sie mit ungleichen Waffen gegen neue Wettbewerber kämpfen – weil nach den Spielregeln der neuen Digitalökonomie künftig Datenreichtum und der direkte Kundenzugang mehr zählen als ein perfektes Produkt.

Das verdeutlicht: Deutschland und Europa müssen einen eigenen Weg der Digitalisierung beschreiten – es ist der dritte Weg zwischen einem digitalen **Laissez-faire** und einem etatistisch organisierten Modernisierungsprogramm. Es ist eine Digitalisierung „made in Europe“, welche die maximalen wirtschaftlichen Chancen und Potenziale nutzt – und die Risiken überwindet. Sie folgt der Strategie, dass Wettbewerb Ordnung braucht: So viel digitaler Wettbewerb wie möglich, aber gleichzeitig – wo nötig – (staatliche) Flankierung und Rahmensetzung für Fairness, Rechtssicherheit und Teilhabemöglichkeiten für die Menschen – das ist unser Kompass. Digitalisierung „made in Europe“ ist ein Gestaltungsprozess.

1.2 Digitale Infrastrukturen sind Wegbereiter der Digitalisierung

Die Datennetze sind die Autobahnen der digitalen Welt. Wie im Straßenverkehr entscheiden Beschaffenheit, Breite und Verkehrsregeln mit darüber, wie sicher und wie schnell man auf dem Highway fahren kann. Die Infrastruktur ist also der eine Faktor. Der andere sind die Fahrzeuge selbst. Je größer und leistungsstärker die Fahrzeuge sind, desto mehr werden die Verkehrsnetze beansprucht. In der digitalen Welt ist es auch so.

Die Fahrzeuge der digitalen Welt sind innovative Anwendungen, die auf immer leistungsfähigere Netze angewiesen sind. Schon heute zeichnen sich Anwendungen ab, die deutlich höhere Übertragungsraten erfordern, als unsere heutige Infrastruktur flächendeckend leisten kann. Für konventionelles Fernsehen (4K/Ultra-HD)² sind etwa 90 Megabit pro Sekunde

Laissez-faire

Ein aus dem Französischen entlehnter Ausdruck, der insbesondere im 19. Jahrhundert für eine extrem liberale Wirtschaftspolitik im Sinne von „Laufenlassen“ stand. Danach soll sich die private Eigeninitiative weitgehend frei entfalten können, indem die staatliche Rolle auf das Notwendigste beschränkt wird. Hingegen ist Ordnungspolitik auf einen starken Staat angewiesen, der durch eine „privilegienfreie“ Wirtschaftsordnung die Funktionsfähigkeit freier Märkte garantiert.

2 Fernsehgeräte mit 3840×2160 Pixeln (4K/Ultra-HD).

(Mbit/s) im Downstream notwendig, für progressives Fernsehen (8k, Hologramme usw.)³ mit 300 Mbit/s schon mehr als die dreifache Datenübertragungsrate. Ähnliches gilt für weitere Anwendungskategorien, wie die Abbildung zeigt.

Benötigte Übertragungsrate von heutigen und künftigen Anwendungen (beispielhafte Auswahl)

Anwendungskategorie	Benötigte Übertragungsrate*
Basis-Internet	≈ 20
Homeoffice	≈ 250
Cloud Computing	≈ 250
Konventionelles TV	≈ 90
Progressives TV	≈ 300
Videokommunikation (HD)	≈ 25
Gaming	≈ 300
E-Health	≈ 50

* Die benötigte Übertragungsrate bezieht sich auf Downstream (Mbit/s).
Quelle: Abschlussbericht des WIK zum Zuwendungsprojekt „Gigabitnetze für Deutschland“

Dass der Verkehr in den festen und mobilen Datennetzen weiter zunehmen wird, ist offenkundig. Mit welcher Verkehrsmenge zu rechnen ist, verdeutlicht folgende Aussage:

Das Datenvolumen im weltweiten Internet verdoppelt sich alle 40 Monate, in Mobilfunknetzen sogar alle 18 Monate.⁴ Eine Fortschreibung der heutigen Internetzugangsgeschwindigkeiten auf Basis des bisherigen Wachstums der übertragenen Datenmengen (korrespondiert mit Internetnutzung) ergibt eine erforderliche Zugangsgeschwindigkeit von rund einem Gigabit pro Sekunde (1 Gbit/s) im Downstream für High-End-Privatkundenprodukte im Jahr 2025.

Zur Situation der Breitbandinfrastruktur in Deutschland hat der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. (VATM) im Oktober 2016 neue Marktzahlen vorgestellt.⁵ Für 2016 schätzt der Verband die Zahl der direkt geschalteten Breitbandanschlüsse in Deutschland auf 31,2 Millionen.⁶ Damit ist die Durchdringung pro 100 Einwohner in Deutschland nach wie vor deutlich größer als in den USA oder Japan.⁷ Diese erfreuliche Nachricht darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Leistungsfähigkeit der deutschen Netze bei Weitem nicht Spitzenklasse ist. Nur 2,2 Prozent (0,7 Millionen) der genutzten

3 Fernsehgeräte mit 7680×4320 Pixeln (8K), d. h. zweimal so hohe Auflösung wie 4K/Ultra-HD und viermal so hohe wie Full HD mit 1920×1080 Pixeln.

4 Im Übrigen stimmt das auch mit dem sog. Nielsen-Gesetz der Internetbandbreite überein, nach dem die Geschwindigkeit des Internetzugangs bei High-End-Usern um 50 Prozent pro Jahr wächst.

5 Dialog Consult / VATM: 18. TK-Marktanalyse Deutschland 2016. Ergebnisse einer Befragung der Mitgliedsunternehmen im Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. im dritten Quartal 2016, Berlin; <http://bit.ly/2ISQONK> (abgerufen am 15.03.2017).

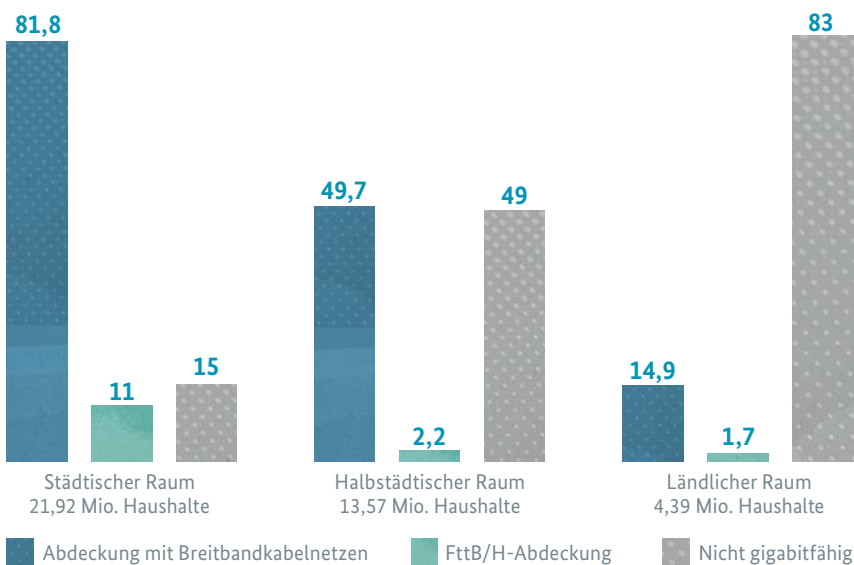
6 Diese Zahl setzt sich zusammen aus: 7,1 Mio. (22,8 Prozent) Breitbandkabel-Netzbetreiber, 0,7 Mio. (2,2 Prozent) FttB/H, 6,6 Mio. (21,2 Prozent) DSL alternativer Anschlussnetzbetreiber (betreiben eigene Anschlussnetze, meist auf Basis von Telekom-Teilnehmeranschlussleitungen), 3,8 Mio. (12,2 Prozent) DSL Telekom-Resale (von der Telekom Deutschland betriebene DSL-Anschlüsse, die von Wettbewerbern vermarktet und betreut werden) und 13 Mio. (41,6 Prozent) DSL Telekom direkt.

7 OECD Broadband Portal, Unterpunkt 1.2, <http://bit.ly/1cP4RGV> (abgerufen am 15.03.2017).

Breitbandanschlüsse sind Glasfaseranschlüsse bis in das Gebäude (Fibre to the Building, FttB) oder die Wohnung (Fibre to the Home, FttH).

Die FttB/H-Abdeckung in Deutschland liegt insgesamt bei 7,1 Prozent der Haushalte. Betrachtet man die Verhältnisse im ländlichen und halbstädtischen Raum einzeln, dann wird der Unterschied im Versorgungsgrad besonders deutlich, denn dort sind nur 1,7 Prozent bzw. 2,2 Prozent der Haushalte direkt an Glasfasernetze angeschlossen. Im städtischen Raum sind es immerhin elf Prozent. Etwa 84 Prozent der Anschlüsse im ländlichen Raum sind nicht zukunftsfähig, da sie bisher nicht in den Gigabitbereich ausgebaut wurden.⁸ Die Abbildung zeigt die Haushaltsabdeckung mit gigabitfähigen Netzen für den **städtischen, halbstädtischen und ländlichen Raum**.

Haushaltsabdeckung mit gigabitfähigen Netzen* in Deutschland im städtischen, halbstädtischen und ländlichen Raum (in Prozent; Stand Mitte 2016)



* Aggregation der Prozentzahlen ist ungleich 100%, da sich die Abdeckung mit Breitbandkabelnetzen und die Abdeckung mit FttB/H in Teilen überlappen; keine Überlappung im ländlichen Raum.
Quelle: Abschlussbericht des WIK zum Zuwendungsprojekt „Gigabitnetze für Deutschland“

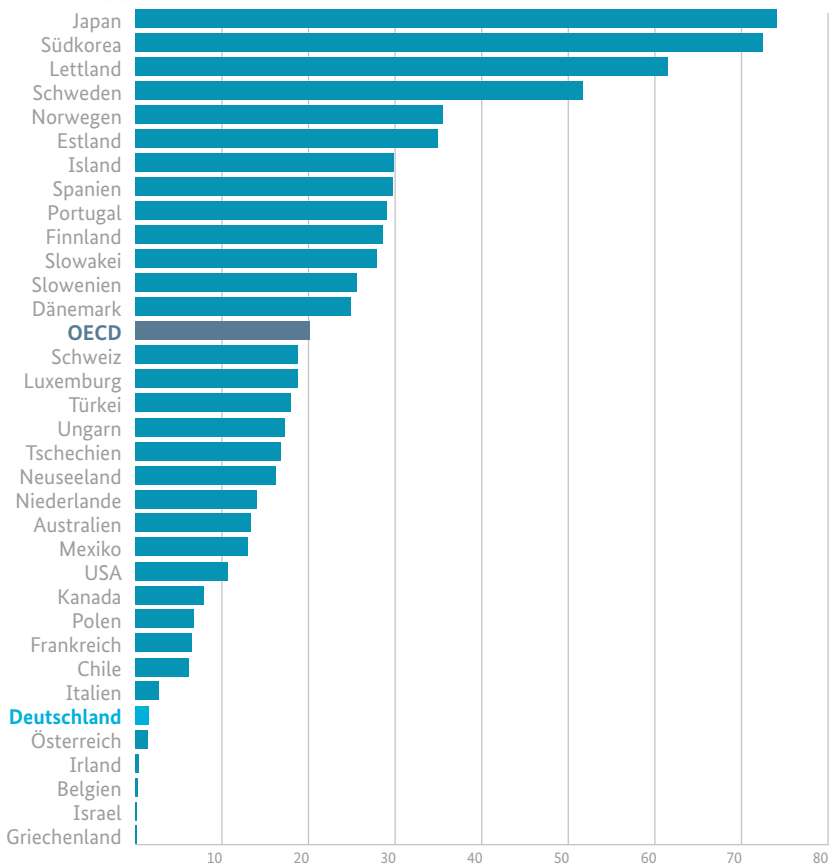
Noch deutlicher wird der Handlungsbedarf in Hinblick auf unsere digitale Wettbewerbsfähigkeit, wenn man einen Ländervergleich zur Nutzung zukunftsfester Glasfasernetze vornimmt. Die nachfolgende Abbildung zeigt für die Länder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)⁹ den jeweiligen prozentualen Anteil der Glasfaseranschlüsse (FttB/H) an den insgesamt genutzten Breitbandanschlüssen.¹⁰

Städtischer, halbstädtischer und ländlicher Raum

Dabei handelt es sich um eine siedlungsstrukturelle Typisierung für die Gemeinden Deutschlands anhand der Bevölkerungsdichte. Städtische Gebiete haben mehr als 500, halbstädtische Gebiete zwischen 100 und 500 und ländliche Gebiete weniger als 100 Einwohner pro Quadratkilometer. Diese Einteilung wird u. a. vom Statistischen Bundesamt sowie vom Breitbandatlas des Bundes verwendet.

8 Siehe Abschlussbericht des WIK zum Zuwendungsprojekt „Gigabitnetze für Deutschland“; die Zahlen basieren auf Daten aus BMVI, Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Mitte 2016). Erhebung des TÜV Rheinland im Auftrag
9 Ohne Vereinigtes Königreich.
10 OECD Broadband Portal, Unterpunkt 1.10, <http://bit.ly/1cP4RGV> (abgerufen am 15.03.2017).

Prozentualer Anteil der Glasfaseranschlüsse (FttB/H) an den insgesamt genutzten Breitbandanschlüssen (Stand Juni 2016)



Quelle: OECD Broadband Portal

Die Notwendigkeit des Netzausbaus zeigt sich auch bei den Verbindungsgeschwindigkeiten. Mit einem Durchschnittswert von 13,7 Mbit/s liegt Deutschland international auf Platz 26. Weltweit beträgt der Durchschnittswert 6,3 Mbit/s. Bei den Spitzenübertragungsraten rangieren wir mit 55,5 Mbit/s sogar nur auf Platz 43, der weltweite Durchschnittswert beträgt 37,2 Mbit/s.¹¹

¹¹ Akamai: State of the Internet Report Q3 2016, <http://akamai.me/2h6dfig> (abgerufen am 15.03.2017).

1.3 Plattformen als Treiber der Entwicklung

Die digitale Zäsur ist zurzeit am stärksten auf **B2C-Märkten** zu spüren – z. B. im Online-Handel, bei Such-, Musik- und Videodiensten, sozialen Medien sowie Reise- und Mobilitätsdienstleistungen. Es sind fast immer Plattformen, die hier die Standards setzen, den Takt bestimmen und damit die Schlagzeilen dominieren. Diese neuen, expansiven **Intermediäre** zwischen Anbietern und Nachfragern kurbeln mit innovativen, hochskalierbaren Geschäftsmodellen das Wachstum an: Sie stoßen gewohnte Abläufe um, greifen in Austauschprozesse und Dienstleistungsketten ein und erobern sich exklusive Zugänge zu den Kunden, deren sich etablierte Anbieter eben noch sicher waren.

Digitale Plattformen sind internetbasierte Foren für digitale Interaktion und Transaktion. Die Welt digitaler Plattformen ist durch eine große Vielfalt und Dynamik geprägt. Zu den Plattformen gehören Suchmaschinen, Vergleichs- und Bewertungsportale, Marktplätze/Handelsplattformen, Medien- und Inheldienste, Online-Spiele, soziale Netzwerke sowie Kommunikationsdienste.

Dieser Definitionsansatz soll den Gegenstand der Debatte eingrenzen, für rechtliche Abgrenzungen reicht er nicht aus.

Plattformen sind neue Treiber der Digitalisierung und einer ihrer Hauptwachstumsträger. Sie haben neue Gesetzmäßigkeiten für das Wirtschaften geschaffen:

- Wachstum und Größe sind entscheidender als kurzfristige Profitabilität;
- die direkte Schnittstelle zu Kunden und Herstellern verschafft den neuen Playern eine erhebliche Marktmacht und einen Informationsvorsprung.

Die Märkte werden beherrscht von amerikanischen (und zum Teil auch asiatischen) Internetdiensten, die derzeit eine einstmals analoge Branche nach der anderen erobern – oder ganz neue erfinden – und zu neuen Giganten herangewachsen sind. Europäische Plattformen sind in den weltweiten Top Ten nicht existent.¹²

B2C-Märkte

B2C ist die Abkürzung für die englische Wendung „business to customer“ und meint die Beziehung von Unternehmen zu Verbraucherinnen und Verbrauchern.

Intermediär

Stammt vom lateinischen Wort „intermedius“, was „zwischen etwas befindlich“ bedeutet. Ein Intermediär ist also jemand, der zwischen zwei Seiten steht und deren Beziehung vermittelt.

12 Roland Berger/Internet Economy Foundation: Fair Play in der digitalen Welt, 2016.

B2B

B2B ist die Abkürzung für die englische Wendung „business to business“ und meint die Beziehung zwischen Unternehmen.

Big-Data-Anwendungen

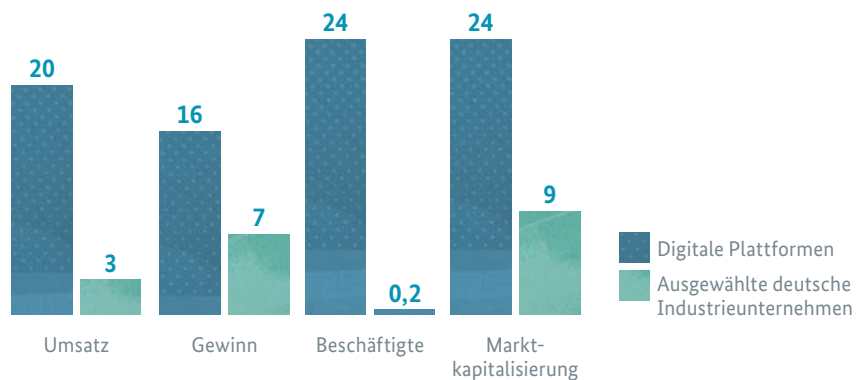
Big Data steht für riesige Datenmengen. Das Datenaufkommen ist zu groß und zu vielschichtig für herkömmliche Rechner und Datenbanken. „Big-Data-Anwendungen“ ist ein Sammelbegriff für neue Methoden und Herangehensweisen der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) für die Speicherung, Analyse und Interpretation der Datenmassen. Sie erlauben bessere Diagnosen in der Medizin oder eine genauere Steuerung und Beeinflussung des Verkehrs.

Den Aufbruch in das Geschäft zwischen Unternehmen (B2B) und in die Welt der Industrie haben Plattformen inzwischen vollzogen – aber bei dieser zweiten Digitalisierungswelle ist noch offen, ob sie hier genauso reüssieren wie auf den Konsumenten- und Dienstleistungsmärkten.

Deutlich sichtbar ist dieser neue industriebasierte Wettkampf derzeit in der Automobilindustrie, in der branchenfremde Digitalkonzerne versuchen, ein neues Ökosystem aus batteriebetriebenen, autonom fahrenden Fahrzeugen und Big-Data-Anwendungen zu etablieren. Die deutschen und europäischen Autobauer sind herausgefordert, bessere und hochwertigere Lösungen zu präsentieren. Gelingt dies nicht, laufen sie Gefahr, in einem wachsenden Markt vernetzter Mobilität als reine Fahrzeugzulieferer in die zweite Reihe gedrängt zu werden.

Sicher ist: Den etablierten Unternehmen stehen inzwischen mächtige und wirtschaftlich potente Digitalkonkurrenten gegenüber – das zeigt eine Gegenüberstellung von fünf weltweit führenden Plattformanbietern und fünf global agierenden deutschen Industriekonzernen aus Kernbranchen wie Elektro, Automobil, Chemie und Konsumgüter, die zugleich im Aktien-Leitindex DAX gelistet sind (siehe Tabelle). Aus dieser exemplarischen Betrachtung lassen sich bemerkenswerte Hinweise herauslesen.

Digitale Plattformen* und deutsche Industrieunternehmen** im Fünf-Jahres-Vergleich (2012 – 2016 in Prozent)***



* Alphabet (Google), Amazon, Apple, Facebook, Tencent

** DAX-Konzerne: BASF, Bayer, Daimler, Henkel, Siemens

*** Gemessen wird die durchschnittliche jährliche Veränderung im Zeitraum 2012-2016 in Prozent (CAGR).

Quelle: Roland Berger, eigene Berechnung auf Grundlage von Bloomberg, 2017.

In relevanten wirtschaftlichen Kennziffern wie Umsatz, Gewinn, Beschäftigte sowie Marktkapitalisierung sind die originär digitalen Unternehmen innerhalb von fünf Jahren rasanter gewachsen als die einstmals analog gegründeten. Nicht nur bei Gewinnanstiegen sind die führenden Plattformen enteilt, sie liegen auch bei den Umsatzzuwächsen vor großen deutschen Industrieunternehmen. Das Erstaunliche auch: Umsatz- und Gewinnwachstum der neuen Internetgiganten haben gleichzeitig zu einem deutlichen Anstieg der Beschäftigtenzahl geführt.

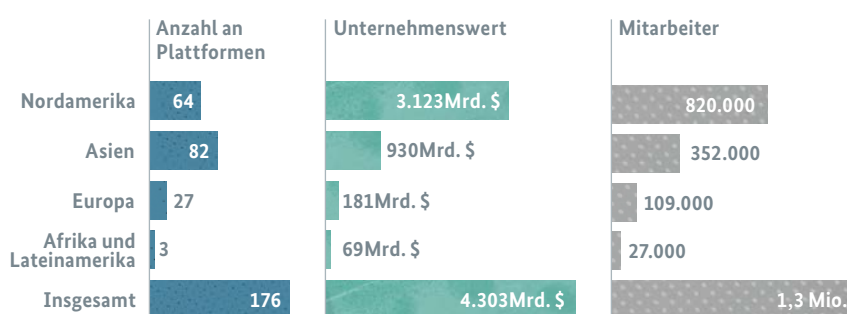
Führende Plattformen erwirtschaften inzwischen höhere Umsätze als wichtige deutsche DAX-Konzerne. Die Wachstumsraten der Plattformen liegen ebenfalls deutlich über denen der Industrieunternehmen.

Auch bei den Gewinnen haben die führenden Plattformen große deutsche Industrieunternehmen hinter sich gelassen. Die Gewinnmargen wachsen bei den Plattformen rasant.

Die deutschen Industriekonzerne sind nach wie vor große und wichtige Arbeitgeber. Aber auch die Plattformen haben in den vergangenen Jahren zahlreiche neue Stellen geschaffen.

Der Marktwert führender Plattformen liegt um ein Vielfaches über dem von DAX-Industrieunternehmen. An den Börsen wird dabei das mögliche Potenzial der Digitalanbieter „eingepreist“.

Plattformunternehmen nach Regionen*



* Plattformen mit einem Unternehmenswert ≥ 1 Mrd. \$
 Quelle: Center for Global Enterprise: „The Rise of the Platform Enterprise“, 2015

1.4 Status quo der Digitalisierung in Deutschland und Europa

Die bisher unterschiedliche Digitalisierungsdynamik von Unternehmen spiegelt sich auch in den globalen volkswirtschaftlichen Statistiken wider. „Plattform-Staaten“ liegen vorn. Während einige Länder dank ihrer agilen Digitalakteure – und manchmal noch angestoßen durch exzellente Netzinfrastrukturen – Schwung für die nächste Digitalisierungsetappe nehmen, laufen etliche europäische Staaten der Spitze deutlich hinterher. Auch Deutschland gehört zu den Nachzüglern.

Die USA schöpfen heute bereits 18 Prozent ihres Digitalisierungspotenzials aus – und führen das weltweite Feld an (siehe Tabelle). In diese Bewertung gingen 21 Indikatoren ein, von Unternehmensinvestitionen im Hard- und Softwarebereich über Online-Einkäufe und Social-Media-Nutzung bis hin zu Ausgaben für die digitale Qualifizierung der Beschäftigten. Europa kommt in dieser Untersuchung auf einen Ausschöpfungsgrad von zwölf Prozent, Deutschland erreicht lediglich zehn Prozent. Und bislang sieht sich erst jedes vierte produzierende Unternehmen in Deutschland gut auf die Digitalisierung vorbereitet.¹³

Die „digitale Lücke“ Deutschlands zeigt sich auch in Zahlen zum Digitalanteil der Volkswirtschaft. Während die amerikanische Gesamtwirtschaftsleistung zu einem Drittel auf Digitalinvestitionen fußt, schafft Deutschland es hier nur auf 24 Prozent und bewegt sich damit – neben Frankreich (26 Prozent) und den Niederlanden (23 Prozent) – im Mittelfeld.

Noch schlechter stehen wir bei den Zugängen zur mobilen Breitbandtechnologie da. Pro 100 Einwohner schafft Deutschland es nur auf 67 Zugänge zu leistungsstarken Mobilfunktechnologien wie UMTS, HSPA und LTE – und ist damit Schlusslicht im Ranking sechs führender Industrienationen.

13 Roland Berger: 8. Operations-Effizienz-Radar, Umfrage unter mehr als 240 produzierenden Unternehmen in Deutschland, 2017.

Deutliche Niveauunterschiede im Ländervergleich in drei digitalen Kategorien

Ausgeschöpftes Digitalisierungspoten



Digitalanteil am Bruttoinlandsprodukt



Mobile Breitbandtechnologien (Zugänge pro 100 Einwohner)



* Vereinigtes Königreich
Quelle: McKinsey Global Institute: Digital Europe – pushing the frontier, capturing the benefits, 2016; Accenture Strategy: Digital disruption: The growth multiplier, 2016; OECD Broadband Portal, 2015

Auch im rein innereuropäischen Vergleich ist Deutschland bei Weitem kein digitales Musterland. Laut dem „Bericht über den Stand der Digitalisierung in Europa“ der Europäischen Kommission aus dem vergangenen Jahr belegt Deutschland unter allen 28 Mitgliedsstaaten lediglich Rang elf – hinter dem Vereinigten Königreich (Rang sieben) und abgeschlagen hinter den Top drei: Dänemark, Finnland und Schweden.¹⁴ In diese breit angelegte Untersuchung fließen detaillierte Kennzahlen zu den Bereichen Konnektivität, Humanressourcen, Internetnutzung, Integration der Digitaltechnik und digitale öffentliche Dienste ein.

Kurz: Deutschland bleibt unter seinen digitalen Möglichkeiten. Es muss aber unser Anspruch als führende Industrienation sein, auch in der stetig fortschreitenden Digitalökonomie zu den führenden Playern zu gehören – mit innovativen, kundenzentrierten und umfassend digitalisierten Unternehmen und mit einem Staat, der den passenden Ordnungsrahmen garantiert und die Digitalisierung in den Bereichen anschiebt, in denen unternehmerische Aktivitäten und Eigeninitiative der Menschen nicht ausreichen, alle Potenziale auszuschöpfen. Die Perspektiven sind vorhanden – und greifbarer, als viele glauben.

1.5 Neue Chancen in der Digitalisierung

Der Vergleich von Länderkennzahlen ist der Blick in den Rückspiegel. Er bilanziert die erste Runde der Digitalisierung – mit agilen, zumeist amerikanischen Plattformen, welche die Konsumenten- und etliche Dienstleistungsmärkte quasi überrollt haben.

Die gerade beginnende zweite Runde bietet insbesondere für Deutschland und seine Unternehmen enorme Chancen, verlorenen Boden wieder gutzumachen und sich sogar an die Spitze der Digitalisierung zu setzen, wenn neben dem von Menschen genutzten Internet nun auch ein durch Maschinen genutztes Internet entsteht.

Unsere hoch entwickelte Kompetenz für die Produktion und industriennahe Dienstleistungen werden zu einem entscheidenden Vorteil, wenn webbasierte Angebote mit gegenständlichen Produkten zu einem **Internet der Dinge** verschmelzen.

Internet der Dinge

Als Internet der Dinge wird die Vernetzung von Gegenständen über das Internet verstanden, also z. B. von Sensoren in Wetterstationen, Geräte wie Kühlschränken sowie Maschinen, etwa in Fabriken. Die Endgeräte dienen nicht der Verbindung von Menschen, sondern von Objekten, die selbstständig Informationen austauschen.

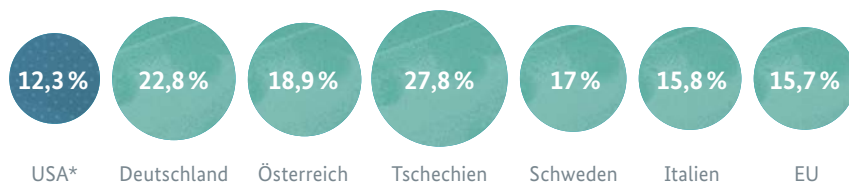
14 Europäische Kommission: The Digital Economy and Society Index (DESI), 2017.

Deutschlands industrieller Kern ist ein Pfund, mit dem sich auch im digitalen Zeitalter wuchern lässt. Wir stehen für eine Ingenieurs- und Handwerkskultur, die darauf angelegt ist, etwas Bleibendes und Nachhaltiges zu schaffen – mit Perfektion, Präzision, Kreativität und Raffinesse. Auch viele europäische Nachbarn bringen hohe industrielle Kompetenz und eine entsprechende unternehmerische Basis mit.

Ein industrieller Vorsprung ist vorhanden. Schon quantitativ haben Deutschland und Europa die Nase vorn. Der europäische Industriesektor ist mit fast 16 Prozent der weltweiten Gesamtwirtschaftsleistung größer als der amerikanische, der nur noch bei gut zwölf Prozent liegt (siehe Tabelle). Deutschland, Österreich, Tschechien, Schweden und Italien liegen sogar noch weiter vorn.

Produktionskompetenz als Plus

(Industrieanteil der Gesamtwirtschaftsleistung)



* Wert für 2014; Quelle: Weltbank, World Bank Open Data: Manufacturing, value added (% of GDP), <http://bit.ly/1GZZoIF> (abgerufen am 15.03.2017)

Automobil, Elektro, Maschinenbau, Medizintechnik, Logistik und hochwertige technische Dienstleistungen sind vielfach europäische Domänen. Über die ganze industrielle Breite verfügen Deutschland und Europa über starke globale Player und vielfach Weltmarktführer. Hinzu kommen hunderte mittelgroße Champions in attraktiven und wachstumsstarken Nischen.

Es ist natürlich kein Selbstläufer, dass sich diese Entwicklung in die digitale Zukunft verlängert. Der Kampf um die Vorherrschaft im Automobilsektor zeigt: Branchenfremde Plattformanbieter wie Alphabet (Google) und digitale Senkrechtstarter wie Tesla erweitern mit unglaublicher Geschwindigkeit ihr Know-how und holen im Innovationswettbewerb rasant auf.

Die entscheidenden Fragen für die digitale Transformation lauten: Wie schaffen wir die Voraussetzungen, damit der Brückenschlag zwischen einer Produktion „made in Europe“ und der Welt rein digitaler Geschäftsmodelle gelingt? Wie erreichen wir eine neue Dynamik der Unternehmen in einer digitalisierten europäischen Marktwirtschaft, ohne unsere Grundprinzipien eines fairen Wettbewerbs, von Sicherheit und Teilhabe für die Menschen aufzugeben?

Deutschland hat gute Voraussetzungen, diese Transformation zu schaffen. Aus unserer guten Startposition als etablierter Innovations- und Produktionsstandort heraus haben wir der Entwicklung bereits unseren Stempel aufgedrückt. „Industrie 4.0“ ist längst zum international gängigen Begriff geworden, wenn es darum geht, die gegenwärtige Herausforderung zu beschreiben: die Vernetzung von Menschen, Maschinen, Anlagen und Prozessen zu einem intelligenten Verbund.

Die Digitalisierung der Industrie eröffnet allein für Deutschland bis 2025 ein zusätzliches kumuliertes Wertschöpfungspotenzial von 425 Milliarden Euro. Prognostiziert werden Produktivitätssteigerungen von bis zu 30 Prozent, eine jährliche Effizienzsteigerung von 3,3 Prozent und Kostensenkungen von jährlich 2,6 Prozent.¹⁵

Aber mittelfristig – das zeichnet sich ab – wird es nicht ausreichen, digitaler Effizienzweltmeister zu sein. Es braucht nicht einfach nur mehr Investitionen in Digitalisierung, vielmehr ist ein Wandel der Unternehmenskultur notwendig: Offenheit und Mut, digitale Technologien und die Qualifikation der Arbeitnehmer zu nutzen, um neue Geschäftsmodelle aufzubauen. Die Erfahrungen mit der skizzierten ersten Digitalisierungswelle zeigen, wie Wertschöpfung zunehmend von den Produkten auf Datenplattformen abwandert und wie durch die Vernetzung mit Endkunden und Kooperationspartnern ganz neue Wertschöpfungspotenziale entstehen.

Netzwerkeffekte

Grundsätzlich liegt das Wesen von Internetplattformen darin, Menschen zu verbinden. In der Regel werden sie umso beliebter und erfolgreicher, je größer die Zahl der Teilnehmer ist. Je mehr Anbieter und Kaufinteressenten beispielsweise ein Online-Auktionshaus erreicht, desto besser sind die Chancen für den Nutzer, etwas Passendes zu finden oder ein eigenes Angebot erfolgreich loszuschlagen.

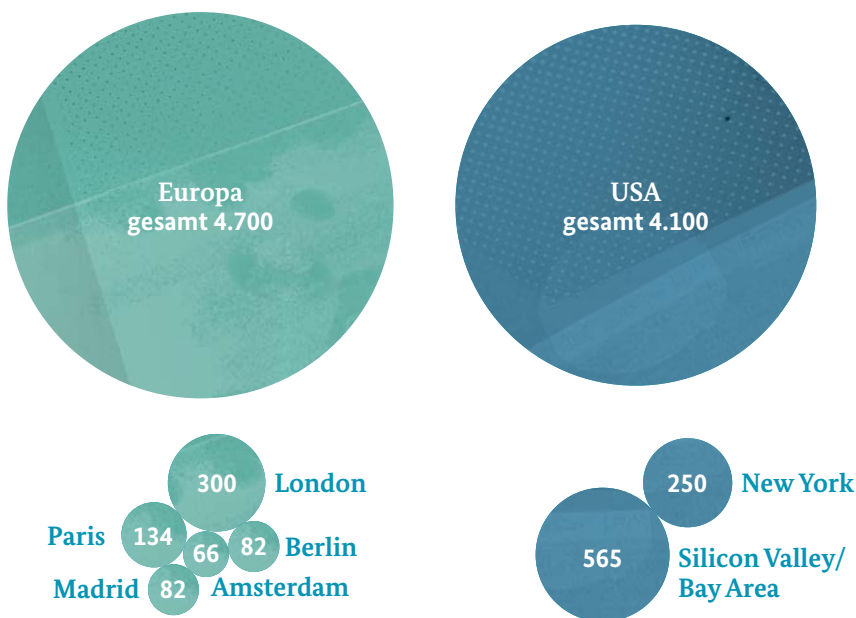
Das Ziel traditioneller Unternehmen in Deutschland und Europa muss sein, ihre hohe Industriekompetenz auch in der neuen Digitalökonomie auszuspielen. Dazu brauchen sie Plattform-Know-how. Sie müssen bestehende Produktportfolios und Kundenkontakte mit den **Netzwerkeffekten** einer Plattform kombinieren. So entsteht ein eigenes Ökosystem für zusätzliche Wertschöpfung – mit neuen Technologien, neuen Kundenschnittstellen, neuen Partnern und vor allem neuen Diensten. Plattformstrategien müssen Wachstumsstrategien sein.

¹⁵ Roland Berger/Bundesverband der Deutschen Industrie: Die digitale Transformation der Industrie, 2015.

Deutsche und europäische Unternehmen können vorangehen. Sie verfügen über die Ingenieurskunst, das Wissen und die (Führungs-)Erfahrung, diesen Qualitätssprung zu einer Plattformökonomie zu schaffen, die dann von der sogenannten Old Economy geprägt würde. Und sie können auf einen riesigen Pool an Digitaltalenten zurückgreifen. Europa zählt insgesamt 4,7 Millionen Programmierer und Software-Entwickler – die USA kommen lediglich auf 4,1 Millionen (siehe Tabelle). Und in den fünf führenden europäischen Tech-Hubs London, Paris, Berlin, Madrid und Amsterdam arbeiten mit rund 664.000 Software-Experten mehr als in der Silicon-Valley-Region (565.000).

Technologiezentrum Europa

Zahl der Software-Entwickler und Programmierer (in tausend)




Quelle: Atomico/Slush: The State of European Tech, 2016

Die kluge Kombination aus digitaler und industrieller Kompetenz wird über die Wettbewerbschancen der Zukunft entscheiden. Es werden sich die Unternehmen zu Marktführern aufschwingen, die mithilfe der Datenanalytik und auf Grundlage der nächsten technologischen Durchbrüche neue digitale Produkte und Services entwickeln. Wachstumfelder liegen ganz sicher in den Bereichen künstliche Intelligenz, Robotik, Virtual und **Augmented Reality** sowie 3D-Druck. Ein zentrales Differenzierungsmerkmal wird in der Verbindung von Ingenieurs- und Programmierkunst liegen.

Augmented Reality

Augmented Reality bedeutet erweiterte Realität und ist eine Technologie, bei der die mit den Augen wahrnehmbare Umgebung um digitale Elemente erweitert wird. Im Gegensatz zur Virtual Reality, bei der Nutzerinnen und Nutzer in eine irrealer Welt eintauchen, geht es bei Augmented Reality vor allem um die Darstellung zusätzlicher Informationen. Beispiele sind die eingeblendete Freistoßentfernung bei einer Fußball-Liveübertragung oder Wissenswertes zu Sehenswürdigkeiten, das angezeigt wird, sobald das Smartphone diese beim Stadtrundgang erkennt.



Die deutsche Wirtschaft hat den digitalen Weckruf inzwischen ganz sicher gehört – das weisen aktuelle Studien und Umfragen aus. Die Haltung ändert sich: Die Herausforderungen werden erkannt. Nicht nur bei den großen Playern ist ein Aufbruch zu spüren.

Wie eine aktuelle Mittelstandsumfrage unter 4000 Unternehmen mit einem Jahresumsatz von jeweils mehr als 2,5 Millionen Euro ergab, nutzen fast zwei Drittel der Firmen bereits Möglichkeiten der Digitalisierung, um ihr Angebot zu optimieren. Knapp ein Fünftel ist – über alle Branchen hinweg – bereits in wesentlichen Bereichen seiner Geschäftstätigkeit durch die Digitalisierung geprägt.¹⁶

Eine Befragung von 600 Führungskräften in Deutschland und den USA zeigt: Deutschland schlägt sich im Vergleich zu den USA inzwischen besser bei der Digitalisierung seiner bestehenden Unternehmen – trotz nach wie vor zu wenigen digitalen Start-ups und international bedeutsamen Plattformen.¹⁷

Insgesamt sehen sich 80 Prozent der deutschen Manager gut auf die digitale Transformation vorbereitet. In den USA zeigten sich nur 60 Prozent der Befragten derart optimistisch. Nun muss es darum gehen, unsere Kernkompetenzen in Markterfolge zu übersetzen – stärker zu wachsen als bisher und neue gute Arbeit zu schaffen.

Die Digitalisierung fordert die Unternehmen strategisch heraus. Die Firmen müssen Mut zeigen und ihre Innovationsfähigkeit beweisen. Die Strategien, um sich von einem klassischen Industrialisierer zu einem Digitalisierer mit Plattformkompetenz weiterzuentwickeln, sind vielfältig. Vielversprechend dürfte dabei sein, den Netzwerkgedanken intensiv zu verfolgen. Allein schon die bessere Kooperation zwischen etablierten Unternehmen und existierenden Start-ups in Deutschland, das zeigt eine Studie, könnte bis 2020 Wachstumspotenziale von insgesamt 100 Milliarden Euro erschließen.¹⁸

Aber auch die Politik ist gefordert: Wer die Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Standorts stärken will, der muss die besten Bedingungen für die weitere digitale Entwicklung schaffen; der muss einen Wettbewerbsrahmen für die digitale Transformation entwickeln, der Raum für Innovationen auch auf Ebene der Geschäftsmodelle ermöglicht und gleichzeitig Chancengleichheit sichert. Auch die Schaffung einer digitalen Infrastruktur

¹⁶ Commerzbank-Studie: Unternehmen Zukunft: Transformation trifft Tradition, 2016.

¹⁷ Boston Consulting Group: Time to Accelerate in the Race Toward Industry 4.0, 2016 b.

¹⁸ Accenture: Harnessing the Power of Entrepreneurs to Open Innovation, 2015.

gehört zweifelsohne dazu. Ohne schnellere, gigabitfähige Netze lassen sich keine datenintensiven Anwendungen und Angebote etablieren.

Ebenso wichtig ist, die Menschen für den digitalen Wandel zu begeistern und sie mitzunehmen: Es müssen Vertrauen und Zuversicht hergestellt werden und die Vermittlung digitaler Kompetenzen soll alle erreichen. Nur so entsteht Akzeptanz, nur so können die Chancen genutzt werden. Digitale Qualifikationen sind eine entscheidende Grundlage dafür, dass die Digitalisierung gelingt – wirtschaftlich, technologisch und gesellschaftlich. Dieser Dreiklang ist unverzichtbar.

Notwendig ist eine Ordnungspolitik 4.0, die faire Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer gewährleistet und die die Potenziale der Digitalisierung für eine Volkswirtschaft mit hoher industrieller Kompetenz nutzbar macht. Dazu gilt es, Erfolgsfaktoren der datenbasierten Ökonomie und der produktionsorientierten Wirtschaft zu berücksichtigen und innovatives Unternehmertum zu forcieren. Mit der Angleichung des Ordnungsrahmens an die Erfordernisse der Zeit schaffen wir sowohl die erforderlichen Freiräume als auch die notwendigen Leitplanken für einen europäischen und deutschen Weg in die Digitalisierung. So können wir die Kernkompetenzen von „made in Europe“ in der digitalen Zukunft sichern und weiterentwickeln.

1.6 Vom Grünbuch zum Weißbuch

Das „Grünbuch Digitale Plattformen“ hat als Teil der Digitalen Strategie 2025 im Mai 2016 einen breiten Diskussionsprozess angestoßen, wie wir bei Plattformen für die kluge, kompetente und langfristig orientierte Gestaltung unserer digitalen Zukunft sorgen können. Die Entwicklung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass internetbasierte Dienste und Angebote die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft ganz wesentlich vorantreiben.



Digitale Strategie 2025

Mit dem über die Wahlperiode und über Ressortgrenzen hinausgehenden Maßnahmenpapier will das BMWi den Digitalisierungsprozess in Wirtschaft und Gesellschaft aktiv mitgestalten. Dabei geht es um Investitions- und Innovationsförderung ebenso wie um Infrastrukturausbau und intelligente Vernetzung. Ziel des 10-Schritte-Plans ist es, Deutschland zum modernsten Industriestandort zu machen und die digitale Gesellschaft der Zukunft aufzubauen. Die zehn Schritte zu einem digitalen Deutschland sind:

1. Ein Gigabitnetze für Deutschland bis 2025 aufbauen

Bis zum Jahr 2025 streben wir für Deutschland weltweit konkurrenzfähige TK-Netze an, die Übertragungsgeschwindigkeiten von Gigabit/s im Up- und Downstream bieten, die ausreichend Kapazität in allen Netzebenen, zuverlässige Echtzeitfähigkeit sowie höchste Dienstqualität garantieren. In Ergänzung zu laufenden breitbandpolitischen Aktivitäten des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur muss kurzfristig dafür gesorgt werden, dass insbesondere die gewerbliche Wirtschaft (Industrie 4.0, Intelligente Vernetzung, Smart Services) flächendeckend Zugang zu erstklassigen Netzen hat und der Ausbau von Gigabitnetzen rasch vorangetrieben wird.

2. Eine Neue_Gründerzeit einleiten

Gründer liefern neue Ideen, sie denken Wirtschaft neu und in der Vernetzung ihrer Innovationskraft mit etablierten Unternehmen liegt die zentrale Chance für den Produktionsstandort Deutschland. Wir wollen deshalb Start-ups unterstützen, Finanzierungsbedingungen verbessern und die Kooperation von jungen und etablierten Unternehmen fördern.

3. Einen Ordnungsrahmen für mehr Investitionen und Innovationen schaffen

Wir werden den nationalen Rechtsrahmen mit Blick auf die Digitalisierung überprüfen. Gleichzeitig setzen wir uns für eine Modernisierung des europäischen Rechtsrahmens ein, der Impulse setzt für einen starken und wachsenden Digitalen Binnenmarkt. Im Kartellrecht müssen Besonderheiten von Online-Märkten berücksichtigt und die Fusionskontrolle muss im nationalen wie im europäischen Rahmen angepasst werden. Auch sollten wir angesichts rasanter Entwicklungen und disruptiver Innovationen über regulatorische „Experimentierräume“ für neue Technologien und Geschäftsmodelle nachdenken.

4. Die Intelligente Vernetzung in den Kernbereichen unserer Wirtschaft vorantreiben

Unser Ziel ist die umfassende und systematische Nutzung der Digitalisierungspotenziale in den Bereichen Energie, Verkehr, Gesundheit, Bildung und öffentliche Verwaltung; wir erwarten uns hiervon erhebliche Effizienzsteigerungen und gesamtwirtschaftliche Wachstumseffekte. Die Strategie Intelligente Vernetzung wurde im September vom Kabinett verabschiedet. Seitdem ist eine Vielzahl von informationspolitischen Maßnahmen auf den Weg gebracht worden. So wurden unter anderem eine Kompetenzstelle „Initiative Intelligente Vernetzung“ installiert und Roadshows gestartet.

5. Die Datensicherheit und den Datenschutz stärken

Datensicherheit und Datenschutz sichern Grundrechte, fördern Akzeptanz und setzen gleichzeitig Wachstumsimpulse, weil sie die Entwicklung neuer Technologien und Geschäftsmodelle erfordern. Wir müssen in der Lage sein, eigene Sicherheitsökosysteme zu schaffen (also Hardware und Software).

6. Neue Geschäftsmodelle für KMU, Handwerk und Dienstleistungen ermöglichen

Ziel ist es, den Mittelstand darin zu unterstützen, unter den sich rasch verändernden Bedingungen einer globalen Datenökonomie weiterhin erfolgreich zu agieren und zu wachsen. Dies setzt in einigen Branchen, u. a. im Dienstleistungssektor, zunächst noch Maßnahmen zur Sensibilisierung für digitale Entwicklungsmöglichkeiten und sich hieraus ergebende neue Wertschöpfungsketten voraus.

7. Mit Industrie 4.0 den Produktionsstandort Deutschland modernisieren

Industrie 4.0 bietet enormes Potenzial für eine effizientere, kundennahe, ressourcenschonendere Produktion sowie für zusätzliche Wertschöpfung durch neue Geschäftsmodelle. Unser Ziel ist es, Deutschland zum Leitanbieter und -anwender von Industrie 4.0 und damit zum modernsten Industriestandort der Welt zu machen. Hierzu muss insbesondere auch die Fähigkeit zur Bewertung von Industrie 4.0 im Mittelstand gestärkt werden.

8. Forschung, Entwicklung und Innovation bei digitalen Technologien auf ein wettbewerbsfähiges Niveau bringen

Die Förderung von FuE für die Digitalisierung der Wirtschaft muss erheblich verstärkt werden. Sie ist in den meisten Bereichen der gewerblichen Wirtschaft um den Faktor 10 niedriger als in den Bereichen Energie oder Luft- und Raumfahrt. Wir werden deshalb die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten im vorwettbewerblichen Bereich intensivieren, Zukunftsthemen der IKT frühzeitig aufgreifen und den Transfer von wissenschaftlichen Ergebnissen hin zu marktorientierten Spitzentechnologien mit hohem Anwendungspotenzial beschleunigen.

9. Digitale Bildung in allen Lebensphasen ermöglichen

Digitale Bildung für eine innovationsstarke Wirtschaft, für gute Arbeit und bessere Teilhabe in der Arbeitswelt durch höhere digitale Bewertungskompetenz sowie für unsere informationelle Souveränität muss auf allen Ebenen des Bildungssystems vermittelt werden. Deshalb arbeiten wir daran, für das Jahr 2025 ambitionierte Ziele zu erreichen.

10. Eine Digitalagentur als Leitstelle der Digitalen Strategie 2025 schaffen

Die fragmentierte behördliche Aufgabenwahrnehmung auf Bundesebene bei Fragen der digitalen Wirtschaft muss überwunden und die Umsetzung unserer Digitalen Strategie effektiv unterstützt werden. In einer neuen „Bundesdigitalagentur“ im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums sollten die Zuständigkeiten entlang der gesamten digitalen Wertschöpfungskette gebündelt, die Umsetzung der Digitalen Strategie institutionell unterstützt und die Digitalisierungskompetenz für neutrale Politikberatung gestärkt werden (kurzfristig werden die Kapazitäten in der Bundesnetzagentur, die sich mit Fragen wie Industrie 4.0, intelligenter Vernetzung, Standardisierung etc. beschäftigen, aufgestockt; die Marktbeobachtung wird deutlich ausgeweitet, um Digitalisierungsprozesse besser zu verstehen und ggf. in das Regulierungssystem zu integrieren).

Das Grünbuch beschäftigte sich im Kern mit der Frage, wie über eine Anpassung des Ordnungsrahmens für Digitale Plattformen eine Rechtssicherheit hergestellt werden kann, die es Unternehmen erlaubt, die wirtschaftlichen Potenziale von Big Data auszuschöpfen, und Verbrauchern gleichzeitig ein angemessenes Schutzniveau ihrer vertraulichen Daten zusichert, fairen Wettbewerb ermöglicht, eine demokratische Digital-

kultur sichert, und klärt, welche infrastrukturellen und institutionellen Grundlagen dafür erforderlich sind.

Unsere Dialog- und Austauschangebote wurden ausgiebig genutzt:

- Allein über unsere Online-Beteiligungsplattform auf „de.digital“ haben sich mehrere tausend Teilnehmer an der Debatte beteiligt, über Wochen angeregt mit uns diskutiert und dabei wertvolle Eingaben gemacht. Insgesamt gab es fast 65.000 Besuche auf der Website und es wurden dort 263 Beiträge (sowie 10.464 Bewertungen der Thesen) hinterlassen, die in unseren Konsultationsprozess eingeflossen sind.
- Im Rahmen der Konsultation haben wir uns über Monate mit Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik intensiv ausgetauscht. Unter anderem haben wir fünf Workshops über die künftige Ausgestaltung eines Ordnungsrahmens für Digitale Plattformen abgehalten. Leitfrage war stets, welche Anpassungen erforderlich sind, um im Ergebnis fairen Wettbewerb, ein innovationsfreundliches Klima, ein angemessenes Verbraucherschutzniveau und Fortschritte für die Gesellschaft insgesamt zu erreichen. Die Themenfelder lauteten: „Level Playing Field und Perspektiven für den Netzausbau“, „Informationelle Macht – personalisierte Preissetzung in der digitalen Wirtschaft“, „Individuelle Datensouveränität in der digitalen Wirtschaft“, „Datensouveränität und Digitalisierung – rechtliche Rahmenbedingungen und Perspektiven“, „Transparenz in der digitalen Welt“.
- Daneben haben uns 70 ausführliche schriftliche Stellungnahmen von Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, Non-Profit-Organisationen, Wissenschaftlern und interessierten Bürgern erreicht. Sie haben die Lage und die Herausforderungen ihrer Lebenswelt, ihres Wirkungsbereichs, ihrer Branche oder ihres Geschäftsumfelds detailliert analysiert – und zum Teil konkrete Lösungsvorschläge zum Ordnungsrahmen gemacht. Die umfangreichen Dossiers haben uns dabei geholfen einzuordnen, welche Bedarfe sich durch die Digitalisierung für die einzelnen Lebensbereiche, Industrien und Geschäftsfelder ergeben und wo und wie wir übergreifende Herausforderungen bewältigen können.



Über alle Konsultationskanäle haben sich folgende Trends und Ergebnisse abgezeichnet:

- Betreiber von Plattformen werden übereinstimmend als mächtigste Player der Digitalökonomie begriffen. Sie sind Treiber des Wandels und erfassen mit ihrer Dynamik fast jede Industrie und jeden Bereich unserer Wirtschaft und Gesellschaft.
- Der positive Nutzen von Plattformen für Unternehmen und Verbraucher (u. a. Erschließung neuer Märkte, erleichterter Markteintritt für kleine und mittlere Unternehmen, maßgeschneiderte Produkte, bessere Ressourcennutzung) wird allgemein anerkannt. Gleichzeitig nimmt die Diskussion über Risiken, Zielkonflikte und Probleme einen breiten Raum ein.
- Übereinstimmend herrscht die Meinung, dass der Digitalisierungsprozess durch Plattformen politisch begleitet werden muss. Fast alle Interessengruppen vertreten die Ansicht, dass Anpassungen nötig sind, um Deutschlands Wirtschaft und Gesellschaft in die digitale Zukunft zu führen. Deutschland und Europa müssen Antworten auf die Herausforderungen der Plattformökonomie finden.
- Alle gefundenen Lösungen müssen europäisch gedacht werden, da digitale Märkte und ihre Protagonisten nicht an Ländergrenzen haltmachen. Die Entwicklung des europäischen Digitalen Binnenmarkts sollte besonders von Deutschland vorangetrieben werden.
- Viele mahnen für Deutschland grundsätzliche Anpassungen des Ordnungsrahmens an. Ausmaß und Richtung neuer Regulierungen werden durchaus kontrovers diskutiert.

- Als Dreh- und Angelpunkt wird die künftige Organisation des Wettbewerbsrahmens begriffen. Unterschiedliche Antworten gibt es auf die Frage, mit welcher Strategie und über welche Wege das weithin akzeptierte Ziel eines Fair Play in der digitalen Welt erreicht werden kann.
- Die Entwicklung einer innovativen Datenökonomie mit den begleitenden Fragen nach Datenschutz und „Dateneigentum“ wurde intensiv diskutiert. Einige Teilnehmer fordern rechtliche Anpassungen zur Erreichung einer individuellen Datensouveränität. Andere setzen auf mehr Verbraucherbildung und eine Stärkung vorhandener Kontrollbehörden und -mechanismen.
- Der Ausbau des Datennetzes wird für unverzichtbar gehalten, um die digitale Zukunftsfähigkeit Deutschlands zu sichern. Die bisherigen Anstrengungen reichen nicht aus, um die Vernetzung von digitaler und dinglicher Welt – Stichwort „Industrie 4.0“ – auf dem Stand der modernsten Technik, mit der notwendigen Übertragungsgeschwindigkeit und in jeder Region Deutschlands zu gewährleisten.

Das hier vorliegende Weißbuch nimmt Anregungen und Anstöße aus dem Konsultationsprozess auf. Die zahlreichen Teilnehmer haben uns wertvolle und richtungsweisende Hinweise gegeben und teils auch konkrete Vorschläge für regulatorische Maßnahmen entwickelt. Gleichzeitig haben wir auch gelernt, wo derzeit kein Regelungsbedarf besteht.



2.

Wo wir hinwollen:
Der europäische Weg im
digitalen Zeitalter



2.

Wo wir hinwollen: Der europäische Weg im digitalen Zeitalter

Der Wandel der deutschen und europäischen Wirtschaft hin zu einer digitalen Produktions- und Plattformökonomie kann zu einem Treiber von Wachstum, Innovation, Produktivität und Beschäftigung werden. Besonders die Potenziale für unsere leistungsfähige, mittelständisch geprägte Industrie mit ihren herausragenden Produkten und produktionsnahen Dienstleistungen müssen genutzt werden. Wenn wir es schaffen, unsere hohe industrielle Kompetenz mit der Digitalisierung zu verschmelzen und auszubauen, werden die europäischen Wirtschaftsstandorte wettbewerbsfähig und erfolgreich bleiben. Dann werden auch Arbeitnehmer von attraktiven Arbeitsplätzen, guten Arbeitsbedingungen, einem gesicherten Lebensstandard und einem hohen Grad an Autonomie profitieren. Und dank einer modernen digitalen Infrastruktur, die Unternehmen und Bürgern gleichermaßen zur Verfügung steht und sie mit anderen verbindet, werden auch immer mehr Menschen in Deutschland den Anschluss an die digitale Welt finden können.

Manche halten ein digitales Laissez-faire für den bestmöglichen Ordnungsrahmen einer Digitalwirtschaft. Diese Auffassung teilen wir nicht. Der rasante Aufstieg von vor allem amerikanischen Plattformen in Deutschland und Europa hat viele Probleme und potenzielle Verlierer aufgezeigt. Längst ist nicht mehr sicher, dass Unternehmen, die auf einem gemeinsamen Markt aktiv sind, auch gleiche Wettbewerbsbedingungen und -chancen haben. Die bestehenden Rechtsbegriffe passen häufig nicht mehr zu den neuen digitalen Lösungen. Wir werden keine rechtlichen Grauzonen bei digitalen Plattformen hinnehmen und Regulierungsgefälle nicht tolerieren.

Die Ordnungspolitik, die wir anstreben, schafft die Voraussetzungen für eine neue digitalindustrielle Ökonomie. Sie sorgt für eine hohe regulatorische Verlässlichkeit, die wir immer noch als wesentlichen Einflussfaktor


für hohe Investitionen und die Umsetzung von Geschäftsmodellen mit langfristiger Kapitalbildung begreifen. Sie schützt die individuellen Freiheiten und sorgt dafür, dass alle Marktteilnehmer gleiche Zugangschancen haben. Vier zentrale Orientierungen leiten uns.

2.1 Transformation statt Disruption

Die fortschreitende Digitalisierung bringt Zielkonflikte und Richtungsentscheidungen mit sich. Wir müssen zuallererst auf diese Grundsatzfrage eine politische Antwort geben: Verstehen und fördern wir die Digitalisierung als Disruption, also als Zerstörung des Bestehenden? Oder wollen wir einen Transformationsprozess, durch den die bestehende Wirtschaft mit der schöpferischen Kraft digitaler Mittel und Geschäftsmodelle moduliert und modernisiert wird? Angesichts des ökonomischen Erfolgs und der spezifischen Stärken des Industriestandorts Deutschland und anderer europäischer Volkswirtschaften kann die Antwort nur lauten: Wir wollen einen Transformationsprozess und keine Disruption. Das bedeutet, dass die Transformation politisch flankiert werden muss.

Die Qualität und Zuverlässigkeit deutscher Unternehmen ist weltweit anerkannt und geachtet. Sie beruht auf vielen Stärken: auf Unternehmertum und Innovationsfähigkeit, auf einer exzellenten Infrastruktur und einem engmaschigen Netzwerk von Großunternehmen sowie kleineren und mittelgroßen Unternehmen, auf der Kombination von industrieller Kompetenz und produktionsnahen Dienstleistungen, auf der Zusammenarbeit von wissenschaftlicher Forschung und Anwendungsorientierung, auf einer etablierten und konstruktiven Sozialpartnerschaft und einem System von Regeln, das Wettbewerb fördert und sozialen Ausgleich vorsieht.

Dieses System ist leistungsfähig, weil es organisch gewachsen ist. Und es hat gezeigt, dass es sich immer wieder schnell und flexibel an neue Herausforderungen anpassen kann. Das kann und muss uns auch bei der Transformation zur digitalen Industriegesellschaft gelingen.



Plattformen als Platzhirsche der Digitalwirtschaft haben inzwischen erhebliche Marktanteile erobert; dank Big Data organisieren und orchestrieren sie den zentralen Kundenzugang und sind dabei, in ihren neu geschaffenen Ökosystemen etablierte analoge Unternehmen in die Rolle von Zulieferern abzudrängen.

Eine gestaltende Transformation der Plattformökonomie bedeutet auch, ungewünschte Entwicklungen der Digitalisierung zu korrigieren. Manche Geschäftsmodelle und Praktiken von Plattformanbietern unterlaufen bewährte Prinzipien unserer Sozialen Marktwirtschaft. Wettbewerb wird im Sinne eines „The winner takes it all“ verstanden und (zumindest temporäre) Monopolstellungen werden als Ausweis einer besonders erfolgreichen Geschäftsidee durchaus akzeptiert.

Vor allem das Streben einiger weniger Plattformen nach absoluter Marktbeherrschung, ihr durch Netzwerkeffekte forciertes Turbowachstum und ihre teilweise vorhandene Bereitschaft, den Geltungsbereich nationaler Rechtsordnungen, z. B. beim Datenschutz, auszuloten oder sogar infrage zu stellen, setzen unsere Wirtschaft und unsere Wettbewerbsvorteile unter Druck und machen politisches Handeln und Regelungen nötig.

Wesentliche Risiken einer ungeordneten Digitalisierung liegen u. a. in einer Gefährdung der Privatsphäre und der informationellen Selbstbestimmung sowie in der Kontrolle des Zugangs zu geschäftsrelevanten Informationen in den Händen einiger weniger Player.

Wir wollen den Übergang in das digitale Zeitalter ohne Brüche gestalten und moderieren. Deutschland und Europa können ein Vorbild darin werden, industrielle Kompetenzen und digitale Chancen miteinander zu verbinden, Innovationen und Investitionen anzureizen und eine überbordende Plattformökonomie in vernünftige Bahnen zu lenken, ohne an ökonomischer Dynamik einzubüßen.

Deutschland und Europa brauchen kein digitales Laissez-faire, sondern einen politisch begleiteten Prozess des digitalen Wandels. Aufgabe des Staates ist, durch Setzen und Durchsetzen klarer Regeln und durch Definition angemessener Rahmenbedingungen eine positive Wirtschaftsdynamik auf einem **„Level Playing Field“** in Gang zu setzen.

Level Playing Field

Sinngemäß übersetzt mit „Spielen auf gleicher Augenhöhe“, geht es beim „Level Playing Field“ um Fairness zwischen Unternehmen, die auf dem gleichen Markt aktiv sind. Nur wenn für die Unternehmen auf dem gleichen „Spielfeld“ einheitliche Regeln bzw. Wettbewerbsbedingungen gelten, lässt sich Wettbewerbsneutralität gewährleisten.

Digitalisierung darf nicht zu Monopolisierung und Marktabstottung führen. In der Konsequenz muss der Ordnungsrahmen deshalb an geänderte Wertschöpfungsketten und Geschäftsmodelle angepasst werden. Es gilt, Entwicklungen vernünftig einzuhegen, ohne dabei an wirtschaftlicher Dynamik einzubüßen.

Von der Notwendigkeit, als Plattform eine kritische Größe zu erreichen, ist es oft nur ein kleiner Schritt bis zu einer marktbeherrschenden Position. Dann besteht die Gefahr, dass Zutrittsbarrieren geschaffen sowie durch bewusste Inkompatibilitäten Plattformwechsel erschwert werden. Zudem können marktbeherrschende Unternehmen in vor- und nachgelagerte Wertschöpfungsstufen vordringen und ein geschlossenes Ökosystem aus Hardware, Software, Services und Content schaffen. Hier ist das Recht gefordert, auch im Bereich der digitalen Wirtschaft faire Marktchancen für alle (wieder-)herzustellen.


Ziel muss es sein, den Missbrauch von Marktmacht zu verhindern. Ein weiteres Instrument dazu ist die **Fusionskontrolle**, die bislang an das Erreichen bestimmter Mindestumsätze geknüpft ist. Missbrauchsprüfung und Fusionskontrolle als die beiden wichtigsten Instrumente der Wettbewerbshüter drohen durch die Besonderheiten der Digitalökonomie – nicht klar abgrenzbare sowie unentgeltliche Märkte – ausgehebelt zu werden. Deshalb haben wir mit der neunten Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) die Initiative ergriffen und werden das Wettbewerbsrecht für die Digitalisierung fit machen.

Schließlich bedarf ein wirksames Kartellrecht einer schnellen und konsequenten Anwendung. Marktverschiebungen durch neue digitale Player geschehen in so hoher Geschwindigkeit, dass am Ende eines mehrjährigen Kartellverfahrens meist irreversible Tatsachen stehen – kurz: Das marktführende Unternehmen hat seine Wettbewerber an den Rand oder ganz aus dem Markt gedrängt.

Der Staat ist nach unserem Verständnis nicht nur Regelsetzer, sondern zugleich auch Motivator und Treiber. Dazu gehört, Risikobereitschaft zu stärken und Vertrauen in Deutschlands eigenen Digitalisierungsweg zu schaffen. Auf der Unternehmensebene muss vor allem die scheinbare Dichotomie von digitaler und produzierender Wirtschaft überwunden werden. Deutschlands Chance liegt darin, digitale und industrielle Kompetenzen zu bündeln und zu verschmelzen.

Fusionskontrolle

Eine Fusion ist der Zusammenschluss von Unternehmen. Im Rahmen der Zusammenschluss- oder auch Fusionskontrolle sollen nur solche Zusammenschlüsse von Unternehmen verboten werden, die zu einer Verschlechterung der Marktstruktur führen und die Gefahr bergen, dass sich marktbeherrschende Unternehmen missbräuchlich verhalten.



Wir sind uns sicher: Nur wenn die Gesellschaft die Digitalisierung bejaht und zugleich benennt, welche Regeln sie sich wünscht und braucht, werden wir weiterkommen. Wir brauchen einen digitalen Aufbruch, der Chancen und Sicherheit, aktuelle Fähigkeiten und neues Wissen kombiniert. Einen Aufbruch für die Vorteile der Digitalisierung und eine Digitalisierung für viele, nicht für wenige. Entlang dieses Leitbilds entsteht unser Ordnungsrahmen. Er wird die Plattformökonomie auf ein neues Qualitätsniveau heben und vorteilhaft für die Menschen gestalten.

2.2 **Wachstumsdynamik und Teilhabe**

Die Digitalisierung ist – wenn sie erfolgreich von der Wirtschaft betrieben wird – ein Wachstumsprogramm für Deutschland und Europa. Wenn die Unternehmen künftig Produktions- und Plattformkompetenz überzeugend verbinden, werden sie Durchbrüche schaffen – und damit Markterfolge feiern. Neues digitales Wachstum ist gut und richtig, es hilft Deutschland, in einer schrumpfenden Gesellschaft seine Soziale Marktwirtschaft und seine Sicherungssysteme finanzierbar zu halten.

Die Wachstumsimpulse müssen in erster Linie aus der Wirtschaft selbst kommen. Der Staat kann und soll die Dynamik zusätzlich positiv beeinflussen. Die Digitalisierung muss durch eine kluge und vorausschauende Politik flankiert werden, damit alle Akteure die Potenziale bestmöglich nutzen können. Der Aufbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze in der Fläche gehört ganz sicher auf die Wachstumsagenda – daran hängt die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts.

Alle Teile des Landes müssen erschlossen werden, schließlich haben viele erfolgreiche, international orientierte Mittelständler ihre Zentralen abseits der Ballungszentren. Ohne schnelle Datenautobahnen wird Deutschland in der zweiten Phase der Digitalisierung global nicht vorn mitspielen können. Unsere exzellente Verkehrsinfrastruktur hat in den vergangenen Jahrzehnten den Aufstieg der Wirtschaft mitbegründet und gesichert. Nun müssen wir auch bei den digitalen Netzen nachziehen und den Sprung in die Gigabit-Gesellschaft schaffen.

Die innovativsten Geschäftsmodelle der Digitalwirtschaft sind datengetrieben. Die Potenziale, die in der Nutzung von Big Data liegen, zeigen

sich in den Erfolgsgeschichten der erfindungsreichsten Plattformen der globalen Wirtschaft. Durch immer verfeinerte neue Datenauswertungstechnologien können sich Unternehmen immer weiter verfeinerte besser Verbraucherbedürfnissen anpassen. Das ist für beide Seiten attraktiv.

Datenerhebung und -verarbeitung zu vermeiden oder stark zu begrenzen, kann deshalb kein vernünftiges wirtschaftspolitisches Ziel sein. Ein solcher Minimierungsansatz geht an der Realität einer modernen Digitalwirtschaft vorbei. Das Geschäft mit Daten könnte bis 2020 in Europa nach Schätzungen der Europäischen Kommission ein Volumen von bis zu 650 Milliarden Euro erreichen – das wären mehr als drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Europäischen Union.¹⁹

Die deutsche und europäische Wirtschaft sollen auf Big-Data-Anwendungen setzen können. Und es muss Raum geben, mit neuen Datenmodellen und -lösungen zu experimentieren.


In allen Fällen müssen allerdings die sichere Kommunikation und der sichere Umgang mit Daten essenziell bleiben. Der Staat ist gefordert, ein hohes Maß an Rechtssicherheit zu allen Fragen der Datennutzung zu schaffen. Die Verlässlichkeit in der Datenkommerzialisierung wird sich womöglich im weltweiten Wettbewerb noch als europäisches Plus erweisen, wenn Unternehmen anderswo in ihrem Datenhunger alle Barrieren einzureißen versuchen – Big Data „made in Europe“ könnte zu einem neuen Qualitätssiegel werden.

Bei aller Wachstumssteigerung muss der Staat aber zugleich dafür sorgen, dass ein steigendes Wohlstandsniveau bei allen Teilen der Bevölkerung ankommt und möglichst vielen Menschen die Chance eröffnet, persönlich voranzukommen. Die Vorstellung, wonach das Wachsen einer Volkswirtschaft automatisch Wohlstandsgewinne für alle Bürger bringt, war so noch nie realistisch.

Nun zeigen neue Untersuchungen wie der „Report über inklusives Wachstum und Entwicklung“ des Weltwirtschaftsforums (WEF)²⁰ von Januar 2017 sehr detailliert auf, dass Wachstum inzwischen keinesfalls Fortschritt für jeden in der Gesellschaft bedeutet. Aufschwungsphasen können sehr wohl auch mit steigender Ungleichheit einhergehen – und das kann am Ende das größte Hemmnis für eine dauerhafte gute wirtschaftliche Entwicklung sein.

¹⁹ International Data Corporation (IDC)/Open Evidence: European Data Market, D8 – Second Interim Report, 2016.

²⁰ World Economic Forum: The Inclusive Growth and Development Report 2017.



Gerade die Digitalisierung muss der Staat mit einer möglichst breiten Partizipation aller gesellschaftlichen Gruppen am wirtschaftlichen Aufschwung begleiten. Es gilt, die Spaltung in Verlierer und Gewinner eines digitalen Zeitalters zu verhindern.

Zweifellos sehen Millionen Menschen in Deutschland und Europa der Zukunft mit Sorge und Angst entgegen: Kann ich mit den digitalen Anforderungen noch Schritt halten? Wird durch die Digitalisierung der eigene Job bald wegfallen? Wie und auf welchen Feldern muss ich mich künftig qualifizieren? Hier kann sich der Staat nicht wegducken: Er muss Lösungen und Wege finden, welche die Gesellschaft zusammenhalten.

Die Antwort der Politik auf die Ängste der Menschen muss lauten, eine digitale Soziale Marktwirtschaft zu etablieren – also die digitale Wachstumsdynamik zugleich mit (ökonomischer) Sicherheit und Teilhabe zu verbinden. Dafür steht unser Ziel der inklusiven Digitalisierung.

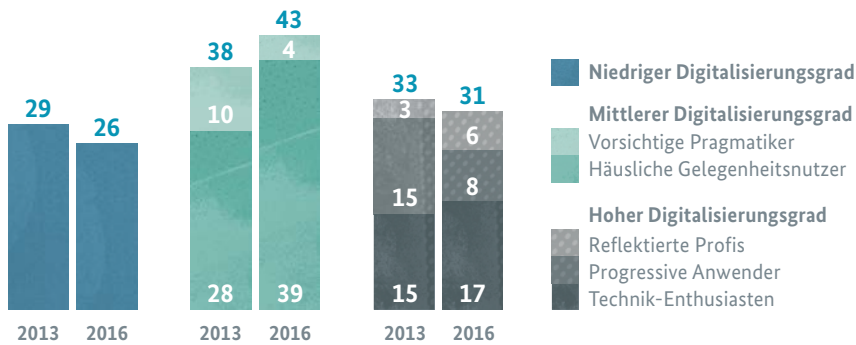
D21-Digital-Index

Der D21-Digital-Index ist der Nachfolger des (N)Onliner-Atlas und wird von Kantar TNS (ehem. TNS Infratest) im Auftrag der Initiative D21 durchgeführt. Seit 2013 liefert die Studie jährlich ein umfassendes Lagebild zum Digitalisierungsgrad der Gesellschaft in Deutschland. Befragt werden über 30.000 Bundesbürgerinnen und Bundesbürger ab 14 Jahren inklusive der Offliner, also Menschen ohne Internetzugang. Damit bildet der D21-Digital-Index die gesamte deutsche Bevölkerung ab.

Nach der aktuellen Erhebung des **D21-Digital-Index** 2016 stehen immer noch rund 18 Millionen Menschen in Deutschland gewissermaßen im digitalen Abseits – was ungefähr einem Viertel der Bevölkerung entspricht (siehe Tabelle). Sie verfügen über geringe oder gar keine digitalen Kompetenzen, bleiben bei der Nutzung der digitalen Möglichkeiten außen vor und zeigen kein Interesse an digitalen Trends. Der Anteil ist über die vergangenen drei Jahre fast gleich geblieben – Deutschland weist nach wie vor eine deutliche digitale Spaltung auf. Hinzu kommt: Der Anteil der Menschen, die als digital erfahren gelten, ist im Drei-Jahres-Vergleich sogar leicht gesunken.

Die segmentierte digitale Gesellschaft in Deutschland

Anteil der Gesamtbevölkerung (in Prozent)



Quelle: D21-Digital-Index 2016

Bildungspolitik muss deshalb Teil einer wachstumsorientierten Digitalpolitik werden. Die bessere Vermittlung von Digitalkompetenzen sollte schon in der Schule beginnen. Dazu gehören die Einbindung digitaler Themen und Medien in den Unterricht, entsprechend aus- und weitergebildete Lehrkräfte und eine adäquate Informationstechnologie-Infrastruktur. Die Vermittlung digitaler Kompetenzen darf sich aber nicht nur auf Schulen und später dann Hochschulen beschränken, sondern muss auch breit die Arbeits- und Berufswelt erfassen. Neun von zehn Arbeitsplätzen werden künftig ein Mindestmaß an Digitalkompetenz erfordern. Lebenslanges Lernen und damit eine Aufwertung der berufsbegleitenden Weiterbildung werden notwendig sein, um mit dem Tempo der Digitalisierung Schritt zu halten.

Weißbuch „Arbeiten 4.0“

Im November 2016 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) das Weißbuch „Arbeiten 4.0“ vorgestellt.²¹ Es bilanziert einen knapp anderthalbjährigen Prozess des Dialogs über die Zukunft der Arbeitswelt, der mit Expertinnen und Experten, Sozialpartnern, Verbänden, Unternehmen, Wissenschaft sowie Bürgerinnen und Bürgern seit April 2015 geführt wurde. Das Weißbuch beschreibt die zentralen Spannungsfelder, die sich aus der digitalen Transformation für die Arbeitswelt ergeben und identifiziert Handlungsbedarfe sowie erste Lösungsansätze für eine erfolgreiche Gestaltung dieses Wandels.

Das Weißbuch unterstreicht die Notwendigkeit gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse und insbesondere sozialpartnerschaftlicher Flexibilitätskompromisse: Je mehr es gelingt, den technischen Fortschritt mit sozialen Innovationen zu verbinden und Vorteile für Unternehmen und Beschäftigte zu schaffen, desto mehr Akzeptanz und Erfolg wird die digitale Transformation haben.

Ein Schwerpunkt liegt auf einer besseren Unterstützung der Qualifizierung im Laufe des Berufslebens. Das BMAS sieht zwar in der Summe keine Gefahr weitreichender technologisch bedingter Arbeitslosigkeit, wohl aber zeichnet sich ein beschleunigter Wandel von Berufen und Tätigkeiten ab, der erheblich größere Anstrengungen im Bereich der Aus- und vor allem regelmäßigen Weiterbildung erforderlich machen wird. Das BMAS schlägt daher u. a. vor, Beschäftigungsrisiken im Lebensverlauf in der Arbeitslosenversicherung stärker präventiv abzusichern. Weitere Schwerpunktthemen des Weißbuchs betreffen etwa den Bereich der Arbeitszeitgestaltung oder den Beschäftigtendatenschutz, aber auch Fragen der Anpassung sozialstaatlicher Instrumentarien an die sich wandelnde Arbeitswelt.

Mit digitalen Plattformen setzt sich das Weißbuch des BMAS vor allem unter dem Blickwinkel der raschen und teilweise umfassenden Veränderungen auseinander, die diese auf Märkten und in Branchen auslösen, sowie mit deren Rückwirkungen auf Beschäftigung und die Arbeitsbeziehungen. Auch hier hat die Entwicklung zwei Seiten: Dem hohen Nutzen für die Kunden und den Beschäftigungspotenzialen durch deutlich verbesserte Möglichkeiten, die eigene Arbeitsleistung am Markt anzubieten, steht die Gefahr gegenüber, dass Plattformen die Verdrängung regulärer durch unsichere

21 PDF-Download unter: <http://bit.ly/2gaOxuB> (abgerufen am 15.03.2017)


Beschäftigung vorantreiben. Erforderlich sind eine weitere Beobachtung der Entwicklung und eine bessere Datenlage, um abzuschätzen, ob arbeits- und sozialrechtlicher Handlungsbedarf besteht. Das BMAS setzt zudem auf mehr Transparenz für die Nutzer. Plattformen sollten für einen angemessenen Preis-Leistungs-Vergleich über die Arbeits- und Absicherungsbedingungen der von ihnen eingesetzten oder vermittelten Erwerbstätigen informieren.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat mit seinem Weißbuch „Arbeiten 4.0“ neue Lösungswege zur Qualifikation und Weiterbildung in der Digitalökonomie entwickelt. Auch zur Stärkung der Mitbestimmung wurden konkrete Vorschläge erarbeitet.

2.3 Sicherheit und klare Regeln für den demokratischen Diskurs

Deutschland und Europa brauchen eine digitale Zivilgesellschaft, die gemeinsame moralische Haltungen und Werte teilt. Es muss ein sicherer Raum abseits von Angebot und Nachfrage, ökonomischer Leistungsfähigkeit und technologiegetriebenen Geschäftsmodellen geschaffen werden, in dem Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen vertrauensvoll agieren können. Man hält sich an gemeinsame Wertvorstellungen und aus Überzeugung, Anstand und Gewissensgründen. Je mehr Menschen darauf bauen, dass Fairness, Wahrheit und Menschenwürde weiterhin zählen, desto stärker wird die Digitalisierung als Fortschritt und – auch weiterhin – positive Kraft begriffen.

Die digitale Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft wird nur gelingen, wenn die Bürger überzeugt sind, dass sich neue Geschäftsmodelle und neue Angebote in einem verantwortungsvollen und diskriminierungsfreien Umfeld bewegen. Der Staat muss den Schutz von Kernwerten garantieren und absichern, damit demokratische Standards gewahrt bleiben. Alle gesellschaftlichen Gruppen werden die Digitalisierung im Allgemeinen und das Wirken von Plattformen als Schlüsselspieler der Entwicklung im Besonderen nur annehmen, wenn sie Vertrauen in die digitale Zukunft gewinnen.



In der ersten Phase der Digitalisierung ist mit dem rasanten Aufstieg von Plattformen einiges in der Werteordnung durcheinandergeraten. Manche Player haben Verantwortungsgefühl und Augenmaß beim Betreiben ihrer Geschäfte vermissen lassen. Die Menschen sind als Kunden und Nutzer teilweise mit Illegalität, Manipulation und Meinungsmache konfrontiert.

Die fortschreitende Digitalisierung und Vernetzung bringt darüber hinaus ganz neue Feinde hervor: Professionelle Hacker attackieren Unternehmen, brechen in deren Informationstechnologie-Systeme ein und erbeuten vermeintlich sichere Daten – und untergraben damit letztlich auch das Vertrauen der Menschen in die digitale Sicherheit.

Damit Cyberkriminalität nicht zu Milliarden Schäden für die Wirtschaft führen kann, müssen zunächst die Unternehmen Zugang zu sicherer und vertrauenswürdiger Informationstechnologie haben.

Darüber hinaus gerät unsere gute digitale Kommunikationskultur in der boomenden Plattformökonomie in Gefahr. Plattformen organisieren inzwischen wesentliche Austausch- und Dialogbeziehungen für die verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen.

Wir begrüßen diese neue Meinungskultur, werden allerdings keine rechtsfreien Räume dulden. Wir müssen die streitbare, wehrhafte Demokratie auch in der digitalen Welt sichern. Dazu braucht der Rechtsstaat auch Unterstützung – von Zivilgesellschaft, Nutzern, Providern sowie von internationalen Institutionen. Jedwede Verstöße gegen Recht und Menschenwürde müssen umgehend geahndet werden.

Verbraucherinnen und Verbraucher müssen sich sicher sein können, wegen Meinungsäußerungen in den digitalen Medien nicht zur Zielscheibe von Straftaten oder Persönlichkeitsrechtsverletzungen zu werden. Dies beschreibt das Spannungsfeld, in dem wir uns befinden, konkret insbesondere die schwierige Bewertung „unterhalb“ der Strafbarkeitsschwelle, ob eine Meinungsäußerung das allgemeine Persönlichkeitsrecht verletzt oder sich (noch) im Rahmen der sehr weit gehenden grundrechtlich geschützten Meinungsäußerungsfreiheit hält.

Die Verbreitung von Hassreden („Hate Speech“) und Falschmeldungen („Fake News“) gerade auf Social-Media-Plattformen zeigt zweierlei: erstens, welche Gefahren lauern, wenn die Spielregeln für öffentliche

Debatten und politische Meinungsbildung nicht klar definiert sind – und zweitens, wie notwendig es ist, die für die Verfolgung von strafbarer Hassrede verantwortlichen Behörden und Institutionen (Staatsanwaltschaft und Polizei) mit der nötigen Analyse-, Bewertungs- und Verfolgungskompetenz auszustatten.

Hier ist der Staat gefordert. Er muss dafür sorgen, dass Straftaten, die in den neuen digitalen Räumen begangen werden, verfolgt und ihre Täter identifiziert und verurteilt werden können. Denn wir wollen die neue Diskussionskultur fördern – aber ohne ihre Schattenseiten.


Immer dringender wird die Anforderung, als Staat gerüstet zu sein, wenn Entwicklungen aus dem Ruder laufen. Illegale Geschäftspraktiken und die Vermittlung von illegalen Inhalten z. B. werden die Vorbehalte gegenüber einer Plattformökonomie erhöhen, auf die Deutschland und Europa als Wachstumstreiber unbedingt setzen sollten.

Der Staat ist gefordert, diese Sicherheit zu garantieren. Er muss befugte und befähigte Institutionen aufbauen, welche die neuen digitalen Räume überwachen, Verstöße registrieren und diese vor allem sanktionieren können.

2.4 Europäische Souveränität

Deutschland wird am meisten gewinnen, wenn der Schulterschluss mit Europa gelingt und so die Chancen der Digitalisierung gemeinsam genutzt werden. Ein zusätzliches Plus von 415 Milliarden Euro an jährlichem Wachstum für ganz Europa ist allein durch Realisierung des Digitalen Binnenmarkts möglich – also dann, wenn bestehende Barrieren beseitigt und die nationalen digitalen Märkte zu einem einzigen zusammengeführt werden.²² Der digitale Schritt nach vorn würde ein Plus von 3,8 Millionen Arbeitsplätzen für Europa bringen – und könnte die Kosten für die öffentliche Verwaltung um bis zu 20 Prozent reduzieren.

22 Mitteilung der Europäischen Kommission: Strategie für einen Digitalen Binnenmarkt in Europa, 2015.



Diese Positivprognose für Europa wurde noch vor dem Brexit-Votum im Vereinigten Königreich erstellt, es würden sich unter den neuen Realitäten wahrscheinlich andere, womöglich leicht geringere Kennzahlen ergeben. So oder so: Der geplante EU-Austritt des Vereinigten Königreichs ist auch ein Signal an die verbleibenden Mitgliedsstaaten, beim Digitalisierungsprogramm das Tempo zu erhöhen, damit eine Gigabit-Wirtschaft in ganz Europa bis 2025 entstehen kann.

Europa braucht einen einheitlichen Rechtsrahmen für den Digitalen Binnenmarkt. Es ist höchste Zeit, den immer noch bestehenden Flickenteppich an rechtlichen Bestimmungen hinter sich zu lassen und ein stringentes Regelwerk zu entwickeln. Die europäische Antwort auf globale digitale Märkte kann nur sein, groß zu denken und groß zu handeln – anders ausgedrückt: als digitale Einheit aufzutreten. Ziel muss sein, der heimischen Wirtschaft beste Rahmenbedingungen in der Digitalisierung zu bieten. Denn kein noch so agiles europäisches Start-up mit großen Wachstumsambitionen wird es mit etablierten, ressourcenstarken amerikanischen Konkurrenten aufnehmen können, wenn es sich für die Expansion in Europa auf 28 Regelungswerke und Bürokratien einstellen muss. Die Reformagenda ist immer noch lang. Auf ihr stehen Harmonisierungen im Urheber- und Steuerrecht, einheitliche Standards und gemeinsame Normung, mehr Sicherheit bei Cloud-Dienstleistungen und ein einfacherer grenzüberschreitender Online-Handel.

Die Europäische Union braucht einen gemeinsamen digitalen Handlungsrahmen, der investitionsfreundlich, flexibel, unbürokratisch und wettbewerbsrechtlich sicher ist. Die Zeit drängt, Europa zu einem homogenen digitalen Kontinent zu entwickeln. Dann wird es auch für wagemutige Gründer aus Europa und anderen Regionen hochattraktiv sein, ihre neuen Firmen irgendwo zwischen Schweden und Zypern anzusiedeln und von hier aus zu expandieren.

Zur Wettbewerbsfähigkeit von Europa gehört auch, mit seinen Institutionen digital up to date zu sein. Die Staaten müssen mit ihren Behörden und Organisationen gewissermaßen auch eine digitale Transformation durchlaufen – digitale Vorbilder setzen, die eigenen Abläufe den neuen digitalen Erfordernissen anpassen, sich die notwendige digitale Kompetenz aneignen sowie vernünftige und praktikable Kontrollmechanismen und -routinen, z. B. beim Datenschutz, erarbeiten. Es gilt, die staatlichen Strukturen den neuen Lebenswelten von Unternehmen und Bürgern anzupassen.

Unter dem Strich steht die Erkenntnis: Die zentrale Herausforderung für die Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland liegt darin, allen Unternehmen und Bürgern gleiche Chancen der Teilhabe einzuräumen, faire Bedingungen im Wettbewerb herzustellen, private und staatliche Akteure zu souverän Handelnden in der digitalen Welt zu machen sowie eine breite Akzeptanz für Digitale Plattformen zu schaffen.

Der Weg in einen modernen Ordnungsrahmen für Digitale Plattformen in Deutschland und Europa wird nicht streitfrei sein, weil die gesellschaftlichen Gruppen konträre Interessen formulieren. Es gilt, Chancen und Risiken gegeneinander abzuwägen, Widersprüche zu überwinden und Gegensätze überzeugend aufzulösen. Am Ende werden wir auch Wertentscheidungen treffen müssen.



3.

Was wir tun werden: Unsere Agenda in der Digitalpolitik



3.

Was wir tun werden: Unsere Agenda in der Digitalpolitik

Inklusives Wachstum und ein wohlhabendes Europa erreichen wir durch eine digital transformierte Wirtschaft mit starker industrieller Basis und eine digitalsouveräne demokratische Gesellschaft. Unsere Agenda ist daher nicht nur auf Deutschland ausgerichtet. Wir müssen den europäischen Digitalen Binnenmarkt in einer sozialen Europäischen Union verwirklichen.

Ein moderner Ordnungsrahmen muss über alle Ebenen fairen Wettbewerb fördern. Er muss Anreize setzen für eine zukunftsweisende Datenökonomie und flächendeckend gigabitfähige digitale Infrastrukturen. Alle Menschen müssen am Wachstum teilhaben können und zu einem souveränen, demokratischen Umgang mit den innovativen Technologien befähigt sein. Und schließlich müssen staatliche Einrichtungen in einer digitalen und vernetzten Welt kompetent ihre Aufgaben erfüllen können.

Die Europäische Kommission hat im Mai 2015 ihre Strategie für den Digitalen Binnenmarkt vorgestellt. Europäische und nationale Maßnahmen und Konzepte müssen Hand in Hand gehen. Wir unterstützen unsere Partner in der Europäischen Union in ihrem Bestreben, den europäischen Digitalen Binnenmarkt zu vollenden. Mit diesem Weißbuch wollen wir diese Debatte vorantreiben.

Hierzu schlagen wir konkrete Maßnahmen oder Instrumente vor, die Deutschland und Europa voranbringen. Wo Debatten noch andauern, bringen wir unsere Position ein. Auf dieser Grundlage werden wir die Initiative ergreifen und in Deutschland und Europa für eine beherzte Umsetzung eintreten.

Mit einem regulatorischen Flickenteppich bleiben europäische Unternehmen im weltweiten Wettbewerb hinter den Möglichkeiten weit zurück. Gerade in der vernetzten, digitalisierten Welt brauchen wir einen harmonisierten Rechtsrahmen für einen Binnenmarkt von 500 Millionen Men-

schen. Die Umsetzung dieses Rechtsrahmens sollte möglichst bürgernah erfolgen, durch die oder in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (Subsidiarität). Nur Entscheidungen mit Wirkung für den gesamten Binnenmarkt sind auf Ebene der Europäischen Union zu treffen.

3.1 Wettbewerb fördern und fair gestalten

Ein zeitgemäßes Wettbewerbs- und Regulierungsrecht ist das Fundament für eine dynamische Entwicklung der Märkte im Zeitalter der Digitalisierung. Es stellt eine effektive Fusionskontrolle und einen wirksamen Schutz vor Missbrauch von Marktmacht sicher. Zugleich müssen wir Innovationsanreize und die Offenheit der Internetmärkte erhalten, damit die Wirtschaft sowie Verbraucherinnen und Verbraucher von den Chancen profitieren können, die die wachsende Internetökonomie bietet.

Für einen modernen Ordnungsrahmen für Digitale Plattformen orientieren wir uns an drei Prinzipien:

- **Konkurrenz auf Augenhöhe sicherstellen.** Für alle Unternehmen, die auf dem gleichen Markt aktiv sind – ob analog oder digital – müssen faire Regeln gelten. Sie sollen mit ihren jeweiligen Geschäftsmodellen in einem offenen, innovationsfördernden Wettbewerb stehen. Zur Etablierung fairer Konkurrenz gehört auch, inkompatible Insellösungen, Diskriminierungen von Kunden bzw. Wettbewerbern sowie wettbewerbsschädliche „Lock-in“-Praktiken zu unterbinden. Neue Regeln braucht es überall dort, wo bisheriges Recht versagt und die Beschränkung oder gar Ausschaltung des Wettbewerbs durch marktmächtige Akteure zu befürchten ist. Unser Leitgedanke eines Wettbewerbs auf Augenhöhe bildet den Kern einer neuen digitalen Wettbewerbsordnung.
- **Einen zukunftsfähigen Wettbewerbsrahmen schaffen.** Die Netzwerkeffekte von Plattformen führen dazu, dass auf vielen Märkten nur noch ein, zwei dominante Player verbleiben. Über das kartellrechtliche Missbrauchsverbot hinaus sollte die Möglichkeit bestehen, gegen wettbewerbswidriges Verhalten vorzugehen, ohne dass zwingend Marktbeherrschung festgestellt werden muss; dies sollte möglichst auf europäischer Ebene geregelt werden. Ziel ist es, ein angemessenes Maß

„Lock-in“-Praktiken

Wenn sich der Wechsel zu einem anderen Anbieter oder einer anderen Plattform für den Kunden nicht lohnt, entsteht der sogenannte Lock-in- oder Anbinde-Effekt. Gründe für die geringe Wechselbereitschaft können z. B. Wechselkosten oder Vertragsstrafen bei vorzeitiger Vertragsauflösung sein oder der Verlust, der entsteht, weil bei anderen Anbietern soziale Kontakte oder Angebote nicht mehr im vorherigen Umfang zur Verfügung stehen.

von-Transparenz, Nicht-Diskriminierung insbesondere beim Zugang (auch zu Daten) und Interoperabilität vorzugeben.

- **Eine faire und effiziente Besteuerung digitaler Player erreichen.** Etlliche große außereuropäische Digitalkonzerne, die hohe Einnahmen in Europa erwirtschaften und dabei auch die Infrastruktur Dritter nutzen, verlagern ihre Gewinne in Niedrigsteuerländer, um ihre Gesamtsteuerlast zu reduzieren. Sie verschaffen sich damit einen unfairen Wettbewerbsvorteil gegenüber hiesigen Unternehmen, die adäquat ihre Steuern zahlen und sich an der Finanzierung des Gemeinwesens beteiligen.

3.1.1 Allgemeines Wettbewerbsrecht

Aus den Besonderheiten der daten- und internetbasierten digitalen Wirtschaft folgt ein Anpassungsbedarf für das gesetzliche Instrumentarium im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

Wir werden den wettbewerbspolitischen Ordnungsrahmen durch die neunte Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) aktualisieren.

Mit der neunten GWB-Novelle wird das allgemeine Wettbewerbsrecht an die zunehmende Digitalisierung der Märkte angepasst. So können die Kartellbehörden bei ihrer Arbeit künftig auch Faktoren berücksichtigen, die im digitalen Umfeld eine spezielle Bedeutung haben – beispielsweise bei sogenannten mehrseitigen Märkten und digitalen Plattformen wie vielen werbefinanzierten Suchmaschinen und Vergleichsportalen. Mit der Reform sollen vor allem Netzwerk- und **Skaleneffekte**, die zu Marktkonzentration führen können, sowie der Zugang zu wettbewerbsrelevanten Daten und das Verhalten der Nutzergruppen besser berücksichtigt werden können. Auf diese Weise werden die Kartellbehörden im Rahmen der Missbrauchsaufsicht und der Fusionskontrolle die Marktstellung von Unternehmen besser beurteilen können. So wirkt das Wettbewerbsrecht einer möglichen Marktbeherrschung oder ihrem Missbrauch entgegen.

Skaleneffekte

Mit (steigenden) Skaleneffekten werden gemeinhin Größenvorteile in der Produktion bezeichnet, woraus relative Kostenvorteile von großen gegenüber kleinen Unternehmen resultieren. Das begünstigt Marktkonzentrationen und Monopolbildungen.

Außerdem wird klargestellt, dass ein kartellrechtlich relevanter Markt auch dann vorliegen kann, wenn zwischen den unmittelbar Beteiligten kein Geld fließt, wie es bei vielen internetbasierten Angeboten für Privatanutzer der Fall ist: bei Suchmaschinen, Vergleichsportalen, Informationsdiensten oder Unterhaltungsmedien.

Mit der Novelle wird der Anwendungsbereich der Fusionskontrolle durch das Bundeskartellamt erweitert, so dass zukünftig auch das Marktpotenzial und die wirtschaftliche Bedeutung des Zielunternehmens erfasst werden. Nach dem Entwurf sollen auch Zusammenschlüsse der Fusionskontrolle unterliegen, in denen das erworbene Unternehmen weniger als fünf Millionen Euro Umsatz in Deutschland erzielt, der Wert der Gegenleistung (in der Regel der Kaufpreis) aber über 400 Millionen Euro liegt. Auf Basis dieser Regelung kann das Bundeskartellamt auch solche Zusammenschlüsse prüfen, in denen große, etablierte Unternehmen ihre Marktbeherrschung durch die Übernahme junger, innovativer Unternehmen mit einem hohen wirtschaftlichen Wert begründen oder verstärken wollen.

Die neunte GWB-Novelle enthält wichtige Änderungen in den Bereichen Fusionskontrolle und Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen.

Die in der Konsultation zum Grünbuch eingegangenen Stellungnahmen und die wissenschaftliche Diskussion bestätigen, dass der Schutz vor missbräuchlichem Verhalten von marktbeherrschenden Plattformbetreibern oder Netzwerken und eine funktionierende Fusionskontrolle zur strukturellen Sicherung innovationsoffener Märkte mit den Änderungen der neunten GWB-Novelle gewährleistet sind. Damit haben wir das Fundament für Wettbewerbsbedingungen geschaffen, die für eine gleichberechtigte Ausgangslage und faire Chancen auf Teilnahme am Wirtschaftsleben und am Wertschöpfungsprozess sorgen.

Unser Ziel ist, das Wettbewerbsrecht so zügig wie möglich durchzusetzen. Trotz der Komplexität der internetbasierten digitalen Wirtschaft und gerade wegen der dynamischen Veränderungen muss auch ein schnelles Eingreifen und ggf. Durchgreifen der Kartellbehörden und Gerichte gewährleistet sein, um Nachteile für betroffene Marktteilnehmer wie auch Verbraucher und Verbraucherinnen zu vermeiden. Andererseits darf der Aspekt der Verfahrensbeschleunigung nicht die Grundsätze eines demokratischen Rechtsstaats außer Kraft setzen.

Wir wollen die Verfahren spürbar beschleunigen, ohne rechtsstaatliche Garantien einzuschränken. Hierzu prüfen wir die Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen, z. B. durch gesetzliche Erleichterungen für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen.

„Die [im] Grünbuch dargestellten Überlegungen zur Modernisierung des Wettbewerbsrechts begrüßt Telefónica Deutschland.“

Telefónica

„[Es] muss ein rechtlicher Rahmen hergestellt werden, welcher allen auf diesem Markt [P2P- Plattformen] tätigen Unternehmen zeitnah einen fairen Wettbewerb sichert.“

Hotelverband Deutschland

Mit einstweiligen Maßnahmen können Behörden die Wirkung von Wettbewerbsbeschränkungen (vorläufig) beseitigen, noch bevor das Ermittlungsverfahren abgeschlossen ist. Sie dienen dazu, drohende nachhaltige Wettbewerbschäden wie die flächendeckende Verdrängung von Wettbewerbern durch marktbeherrschende Unternehmen oder die Abschottung von Märkten gegen Wettbewerbsimpulse durch Marktzutritte zu vermeiden. Praktikabel erscheinen einstweilige Maßnahmen insbesondere in Fällen, in denen Wettbewerbsbeschränkungen mit einfachen Mitteln abgestellt werden können, z. B. durch Aussetzung bestimmter Vertragsklauseln oder durch Anordnung des Zugangs zu Unternehmenseinrichtungen oder -informationen. Die gesetzlichen Anforderungen an die Anordnung einstweiliger Maßnahmen sind gegenwärtig hoch. In vielen kartellrechtlichen Verfahren kommen sie nicht zur Anwendung, weil sie mit einem erheblichen zusätzlichen Aufwand und mit sehr hohen Beweisanforderungen verbunden wären. Sie tragen daher kaum zur Verfahrensbeschleunigung bei.

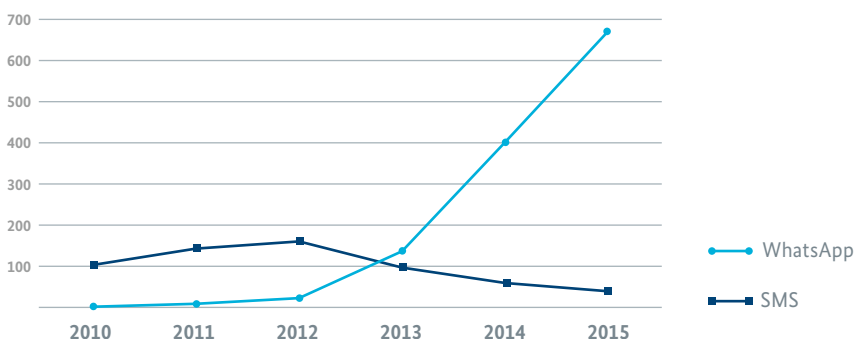
Gesetzliche Erleichterungen für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen durch die Behörden können daher zu einer schnelleren Beseitigung von Wettbewerbsverstößen beitragen. In die Überlegungen beziehen wir dabei auch Haftungsfragen sowie Schadensersatzansprüche Betroffener ein, wenn sich eventuell Entscheidungen aufgrund summarischer Prüfung später als unzutreffend erweisen sollten.

Ein weiteres Instrument, um Wettbewerbsbeschränkungen zu beseitigen und gleichzeitig der Dynamik vieler digitaler Märkte Rechnung zu tragen, ist die Befristung von Verpflichtungszusagen. Unternehmen können in kartellrechtlichen Verfahren Zusagen anbieten, um Verstöße zu beseitigen und ein Verfahren schneller zu beenden. Gerade in dynamischen Märkten können sich Zusagen nach einigen Jahren als nicht mehr erforderlich erweisen. Zugleich sollten Zusagen in dynamischen Märkten so flexibel ausgestaltet sein, dass sie sich veränderten Marktsituationen anpassen – etwa indem sie sich nicht nur auf ein bestimmtes Produkt, sondern auch auf Nachfolgeversionen dieses Produkts beziehen, sofern sich die Marktbedingungen nicht maßgeblich verändert haben. Das GWB ermöglicht bereits heute eine Befristung der Bindungswirkung und eine hinreichend flexible Ausgestaltung von Zusagen. Dies bietet einen Anreiz für Unternehmen, Verpflichtungszusagen abzugeben, und ermöglicht einen flexiblen Einsatz dieses Instruments auch in dynamischen Märkten.

3.1.2. Level Playing Field für OTT

Innovative Dienste, wie die sogenannten **OTT-Dienste**, verdrängen bzw. substituieren zum Teil bestehende Produkte und Dienstleistungen. So stellt die Bundesnetzagentur etwa fest: Infolge der Verbreitung von Smartphones werden SMS-Mitteilungen zunehmend durch Messaging-Apps ersetzt.²³ Die Zahlen verdeutlichen diese Entwicklung: WhatsApp hat fast eine Milliarde Nutzer, täglich werden nahezu 700 Millionen Nachrichten in Deutschland versandt; gleichzeitig sind die klassischen SMS-Nachrichten rückläufig. Im Jahre 2015 wurden in Deutschland täglich nur noch circa 40 Millionen SMS-Nachrichten versandt (im Jahre 2011 waren es noch circa 148 Millionen).

SMS- und WhatsApp-Nutzung in Mobilfunknetzen in Deutschland von 2010 bis 2015 (Mio. Nachrichten pro Tag)



Quelle: Dialog Consult / VATM: 17. TK-Marktanalyse Deutschland 2015

Mit Blick auf den Rechtsrahmen werden dadurch neue Fragestellungen aufgeworfen. Grundsätzlich dürfen rechtliche Regelungen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Marktakteuren führen, sofern es hierfür keine sachliche Rechtfertigung gibt.

OTT-Dienste

Internetplattformen können, anders als klassische Telefongesellschaften, ihre Dienste und Inhalte anbieten, ohne über eigene Anschlüsse zu Kunden zu verfügen. Auch sind sie nicht auf spezifische Zugänge angewiesen. Voice-over-IP-Telefonie oder Videostreaming sind über jeden Internetanschluss möglich, der über die nötige Bandbreite verfügt. Dies wird mit dem technischen Fachbegriff „over the top“ beschrieben, der mit OTT abgekürzt wird.

²³ Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2015.

Horizontales Wettbewerbsverhältnis

Ein horizontales Wettbewerbsverhältnis ist dann gegeben, wenn Unternehmen auf gleicher Marktstufe in direkter Konkurrenz zueinander stehen, sie also auf denselben sachlich und räumlich relevanten Märkten tätig sind. Die Produkte und Dienste gleichen sich bzw. ähneln sich stark in ihrer Funktionalität und sind aus Nutzersicht Substitute.

„Eine pauschale Anwendung aller sonstigen Regulierungsvorschriften auf Substitut-OTT-Dienste (...) erscheint nicht zielführend.“

Bundeskartellamt

Die Frage eines Level Playing Fields stellt sich insbesondere dann, wenn klassische Telekommunikationsdienste in einem **horizontalen Wettbewerbsverhältnis** zu OTT-Diensten stehen.

Wir wollen, dass Messenger-Dienste und andere OTT-Dienste den gleichen Regeln bei Kundenschutz, Datenschutz und Sicherheit unterliegen wie die klassischen Telekommunikationsdienste, mit denen sie auf einem Markt konkurrieren. Wir setzen uns daher auf europäischer Ebene für einen zukunftsfesten Rechtsrahmen ein.

Die von der Europäischen Kommission im Rahmen der derzeitigen Überarbeitung des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsdienste vorgeschlagene Trennung nach nummernbasierten und nichtnummernbasierten Diensten ist dafür allerdings nicht ausreichend. Richtig ist, dass unterschieden werden muss zwischen den Märkten für die Telekommunikationsverbindung (Netzanschluss) einerseits und Telekommunikationsdiensten, die in diesem Netz erbracht werden, andererseits. Die vorgeschlagenen starren Definitionen erscheinen jedoch nicht geeignet, um mögliche Herausforderungen hinsichtlich einer noch viel stärkeren Verlagerung hin zu nichtnummernbasierten Diensten zu bewältigen.

Wir setzen uns für flexible Regelungen ein, die Nachsteuerungen bei Fehlentwicklungen und Überprüfungen von Einzelfällen ermöglichen. Wir schlagen daher ein System vor, das ein verbindliches Überwachungsverfahren vorsieht und, sofern erforderlich, zusätzlich auch die Berücksichtigung künftiger, heute noch unbekannter Dienste ermöglicht.

Dies könnte z. B. auch bedeuten, dass neue, auf die Spezifika von OTT-Kommunikationsdiensten zugeschnittene Normen, wie z. B. Transparenzvorgaben zum Schutz der Endnutzer, in den Rechtsrahmen aufgenommen werden sollten. Für den Bereich des Datenschutzes in der elektronischen Kommunikation verfolgt der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine europäische E-Privacy-Verordnung bereits einen Ansatz, der die Einbeziehung von OTT-Kommunikationsdiensten ermöglicht.

Wir unterstützen den Vorschlag der EU-Kommission, mit der E-Privacy-Verordnung OTT-Kommunikationsdienste, wie z. B. Messenger-Dienste, dem Regime des europäischen Datenschutzes zu unterwerfen.

Messenger-Dienste, die außerhalb der Europäischen Union ansässig sind, halten sich derzeit nicht unbedingt an europäische Regeln. Der Dienst WhatsApp, der den deutschen Markt für Messenger-Apps mit einem Anteil von 63 Prozent anführt²⁴, will das nach seinen Geschäftsbedingungen sogar ausdrücklich nicht. Wer heute WhatsApp nutzt, unterwirft sich Nutzungsbedingungen, nach denen er mit der Nutzung in die Übertragung aller seiner Daten in die USA und die Unterwerfung unter kalifornisches Recht einwilligt. Kommt die E-Privacy-Verordnung, geht das so zukünftig nicht mehr. Wer seine Dienste Endnutzern in der Europäischen Union anbietet, unterliegt dann der Verordnung und muss auch einen Vertreter in der Europäischen Union haben. Eine erzwungene Einwilligung kommt dann nicht mehr in Betracht. Verstöße können für Unternehmen sehr teuer werden. Sie sollen nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission mit Geldbußen in Höhe von bis zu zwei Prozent des gesamten weltweit erzielten Jahresumsatzes des vorangegangenen Geschäftsjahres eines Unternehmens geahndet werden.

3.1.3 Duales, proaktives Wettbewerbsrecht

Um auf den dynamischen Märkten sicherzustellen, dass neue, für den Wettbewerb ggf. problematische Entwicklungen schnell erkannt werden und dass die Wettbewerbsregeln umfassend eingehalten werden, ist eine konsequente Marktbeobachtung notwendig.

Zum einen muss eine Regulierungsbehörde einen Überblick über die Marktakteure haben. Zum anderen müssen die Regulierungsbehörden von den meldepflichtigen Unternehmen die Informationen erhalten, um Marktentwicklungen anhand der Regulierungsziele bewerten zu können. Die Behörden müssen z. B. auch von OTT-Anbietern Auskünfte verlangen können, die für die Einhaltung gesetzlicher Pflichten notwendig sind. Auf diese Weise können im Bereich der Telekommunikationsregulierung erstmals fundierte Zahlen von diesen OTT-Kommunikationsdiensteanbietern erhoben und kann der Einfluss ihrer Dienste auf die Märkte in Marktanalyseverfahren berücksichtigt werden.

Wir werden die Regulierungsbehörden in die Lage versetzen, die Marktentwicklungen umfassend beobachten und bewerten zu können.

Hierfür statten wir die Regulierungsbehörden mit den notwendigen Befugnissen und personellen Ressourcen aus.

24 Bitkom, <http://bit.ly/2mZKQyl> (abgerufen am 15.3.2017).

Ökonomische Besonderheiten durch zwei- oder mehrseitige Plattformmärkte stellen die Wettbewerbsbehörden vor neue Herausforderungen. Aus indirekten Netzwerkeffekten und den nachfrageseitigen Skaleneffekten, die Ursache für temporäre Monopole auf Märkten mit Netzeffekten sein können, ergeben sich erhöhte Risiken sowohl für einen funktionierenden Wettbewerb als auch für den Verbraucherschutz. Daher verfolgen wir – ergänzend zum bewährten Wettbewerbsrecht – neue regulatorische Ansätze.

Wir setzen uns für ein duales, proaktives Wettbewerbsrecht für Digitale Plattformen ein. Dazu gehört – neben dem reaktiv wirkenden allgemeinen Wettbewerbsrecht – eine kompetentere und aktivere systematische Marktbeobachtung.

„Die Marktüberwachung muss (...) im Bereich der OTT-2-Dienste einen diskriminierungsfreien Zugang und die Nutzung zu Online-Plattformen für KMUs gewährleisten.“

Händlerbund

Dieser duale, proaktive Regelungsansatz verbindet bekannte Elemente des Wettbewerbsrechts mit einer systematischen Marktaufsicht und robusten behördlichen Eingriffsbefugnissen in Fällen wiederkehrenden wettbewerbsgefährdenden Verhaltens bedeutender Marktakteure. Ziel ist es, ein „Frühwarnsystem“ zu institutionalisieren und damit den besonderen wettbewerbs- und verbraucherrechtlichen Risiken von Digitalen Plattformen zu begegnen. Vor dem Hintergrund der rasant voranschreitenden Digitalisierung bedarf es einer optimierten Marktbeobachtung, die die gesamte digitale Wertschöpfungskette von der Inhalts-, Dienste- und Anwendungsebene in die Betrachtung und Analyse miteinbezieht.

Wir schaffen behördliche Strukturen (siehe Kapitel 3.5), die dazu befähigen, auf der Grundlage umfassender Marktdaten die weitere Entwicklung des Marktes mit Blick sowohl auf wettbewerbs- als auch verbraucherrechtliche Aspekte proaktiv zu begleiten und, falls notwendig, einzugreifen und nachzusteuern.

Auf Anregung von Verbrauchern, Wettbewerbern oder von Amts wegen wird im Rahmen von zeitlich konkret festgelegten Marktuntersuchungen missbräuchliches Verhalten der relevanten Plattformen zu untersuchen sein. Der Nachweis einer marktbeherrschenden Stellung ist keine Voraussetzung für ein Einschreiten.

Aufsichtsbehörden können nur dann mit der Dynamik der Internetmärkte Schritt halten, wenn ein schnelleres Eingreifen sichergestellt ist. Offensichtliche Durchsetzungsdefizite der zivilrechtlichen Instrumentarien müssen beseitigt werden.

Das bisherige, bewährte System der individuellen zivilrechtlichen Rechtsdurchsetzung im Bereich des unlauteren Wettbewerbs und damit zugleich für Bestimmungen im Bürgerlichen Gesetzbuch über die Gestaltung rechtsgeschäftlicher Schuldverhältnisse durch Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB-Recht) soll zwar fortgelten. Festzustellen ist aber, dass sich in der digitalen Welt Durchsetzungsdefizite verschärfen. Innovative und schnellebige Geschäftsmodelle, die über das Internet bzw. über Plattformen Millionen von Verbrauchern angeboten werden, prägen den digitalen Dienstleistungsmarkt. Durchsetzungsdefizite zeigen sich insbesondere bei solchen Fällen, in denen für einzelne Verbraucher geringe, in der Summe der betroffenen Geschädigten aber erhebliche Schäden verursacht werden. Die Schutzlücken ermöglichen es unseriös und rechtswidrig agierenden Unternehmen, sich nicht nur zum Schaden der Verbraucher, sondern auch zu Lasten der Mitbewerber Vorteile am Markt zu verschaffen. Eine verbesserte Durchsetzung verbraucherschützender Gesetze steigert insoweit auch die Wettbewerbsfähigkeit redlicher Unternehmen.

Wir werden daher in solchen Fällen, bei denen ein öffentliches Interesse („mehr als ein Einzelfall“) besteht, eine Behörde mit der Marktübersicht und den notwendigen Kompetenzen ausstatten, um Verstöße gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) und das AGB-Recht unmittelbar zu sanktionieren.

3.1.4 Internationaler Steuerwettbewerb

Zu einem fairen Wettbewerb zwischen digitalen Plattformen in globalen digitalen Märkten zählt nicht zuletzt auch Fairness im Hinblick auf die steuerliche Behandlung digitaler Geschäftsmodelle.

Ein internationaler Steuerdumpingwettbewerb muss verhindert werden.

Der OECD-Aktionsplan für fairen internationalen Steuerwettbewerb ist ein tragfähiger Anfang. Wir unterstützen nachdrücklich die strikte Anwendung der europäischen Beihilferegeln gegen spezielle Steuerdeals wie etwa im Fall Apple und gegen die selektive Bevorzugung von bestimmten Unternehmen. Darüber hinaus setzen wir uns gerade mit Blick auf die digitalen Unternehmen bei den Unternehmenssteuern für eine Mindestharmonisierung in Europa ein, insbesondere für eine europaweit einheitliche Gewinnermittlung für Körperschaften, die auch eine laufende Gewinn- und Verlustverrechnung über alle europäischen Mitgliedsstaaten hinweg vorsieht. Deshalb unterstützen wir ausdrücklich das GKKB-Projekt (Projekt einer Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage) der Europäischen Kommission (nach dem ursprünglichen Legislativvorschlag vom 16. März 2011 hat die Europäische Kommission nunmehr einen neuen Anlauf mit einem überarbeiteten Vorschlag unternommen).

3.2 Eine moderne Datenökonomie schaffen

Eine innovative, datenzentrierte Ökonomie mit starker industrieller Basis ist das europäische Modell zur Sicherung des Wohlstands. Diese verwirklichen wir nicht nur durch ein geändertes Wettbewerbsrecht und eine Anpassung der Telekommunikationsregulierung. Eine moderne Datenökonomie braucht auch einen klaren Ordnungsrahmen für den Umgang mit Daten.

Zur Schaffung und Sicherung einer modernen Datenökonomie orientieren wir uns an folgenden Prinzipien:

- **Rechtssicherheit bei der Nutzung von Daten erhöhen.** Datenbasierte Wertschöpfung ist darauf angewiesen, dass Rechtssicherheit herrscht. Das gilt besonders für bald in immer größerem Umfang maschinell erzeugte Daten, z. B. im Mobilitätssektor oder bei Industrie-4.0-Anwendungen.
- **Datensouveränität als Leitgedanken im Datenschutz etablieren.** Das Leitbild der Datensouveränität stellt die informationelle Selbstbestimmung des Einzelnen über die Nutzung „seiner“ Daten in den Mittelpunkt und ermöglicht gleichzeitig den gesellschaftlichen Nutzen stärkerer Datenanalyse. Denn nur aufgeklärte Nutzer und ein hohes Maß an Vertrauen in den Schutz ihrer persönlichen Daten schaffen die Basis für eine nachhaltig erfolgreiche digitale Wirtschaft.

3.2.1 Freier Datenfluss und Nutzungsrechte an Daten

Wir wollen Digitale Plattformen nicht abwehren. Innovative Digitale Plattformen müssen auch in Europa schnell wachsen können.

Wir wollen einen freien Datenfluss in Europa ermöglichen.

Wir unterstützen daher die Initiative der EU-Kommission zum freien Datenfluss.

Eine moderne Datenökonomie erfordert einen möglichst einheitlichen europäischen Datenraum im Digitalen Binnenmarkt, der Datenschutz und Datensicherheit gewährleistet. Nutzer sollten eine möglichst freie Wahl zwischen verfügbaren digitalen Diensten haben. Anbieter digitaler Dienste sollten ihre Dienste ohne unnötige Hindernisse auch in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union anbieten und neue Märkte erschließen können. Gerade Digitale Plattformen sind wegen der Netzwerkeffekte auf schnelles Wachstum angewiesen.



Wir wollen einen klaren Rechtsrahmen für die Nutzung von Daten.

„Dringend bedarf es einer regulatorischen Klärung der Frage, wer originäre Nutzungsrechte an den erhobenen Daten hat.“

Zentralverband des deutschen Handwerks

Durch mehr Rechtssicherheit bei der Datennutzung erleichtern wir den Aufbau von digitalen Plattformen und datenbasierten Geschäftsmodellen. Die Frage, wem Daten „gehören“ und wer sie in welchem Umfang nutzen darf, ist eine der Schlüsselfragen für die digitale Wirtschaft. Daten und Algorithmen werden in der Wirtschaft immer häufiger zu einer Grundlage der Wertschöpfung. Zugang zu und Nutzung von Daten sind dann essenzielle Fragen. Der Schutz personenbezogener Daten ist dabei eine wesentliche Komponente. Mit Blick auf die wachsende Bedeutung von vernetzten, „smarten“ Maschinen werden aber auch Daten ohne Personenbezug immer wichtiger. In der Diskussion stehen vor allem drei Ideen: eine Schaffung bzw. Stärkung von gesetzlichen Ausschließlichkeitsrechten an Daten („Eigentum an Daten“), die Klärung von Rechten an Daten über Verträge und eine Stärkung der Datenzugangsrechte.

Die Europäische Kommission behandelt diese Fragen in ihrer Mitteilung „Building a European Data Economy“ vom 10. Januar 2017. Wir werden unsere Positionen in den gestarteten Konsultationsprozess einbringen und dafür werben, dass es einerseits Rechtssicherheit bei Verträgen gibt, die das Nutzungsrecht an Daten zwischen beteiligten Parteien klären, und dass gleichzeitig keine wettbewerbshemmenden Beschränkungen beim Zugang zu Daten entstehen.

Auf nationaler Ebene arbeitet u. a. im Rahmen der Plattform Industrie 4.0 eine eigene Arbeitsgruppe an der Klärung rechtlicher Rahmenbedingungen für eine Industrie 4.0. Zum Nationalen IT-Gipfel 2016 hat die Arbeitsgruppe ein Ergebnispapier „Industrie 4.0 – Wie das Recht Schritt hält“ mit konkreten Handlungsempfehlungen aus Sicht der Industrie vorgelegt. Die Arbeitsgruppe, die als Scharnier zur industriellen Anwendungspraxis fungiert, wird diese wichtige Arbeit fortsetzen.

Im Rahmen der Konsultationen zum Grünbuch ist der Wunsch deutlich geworden, Rechtsunsicherheiten, insbesondere beim Schutz besonders sensibler Daten, zu beseitigen und vor allem den Zugang zu Daten zu stärken. Im Wesentlichen ist der geltende Rechtsrahmen jedoch zukunftstauglich.

Vor allem im B2B-Bereich habe sich nach Meinung vieler eine Klärung von Nutzungsrechten über das Vertragsrecht grundsätzlich bewährt. Vertragliche Vereinbarungen bieten angesichts der raschen technologischen Entwicklung die nötige Flexibilität und Innovationsoffenheit. Allerdings bedarf es eines regulatorischen Rahmens, der den Missbrauch von Marktmacht auch auf digitalen Märkten wirksam verhindert. Von der Mehrzahl der Befragten wird die 9. GWB-Novelle überwiegend als Schritt in die richtige Richtung gesehen.

„Datenmonopole“ wollen wir durch Regeln für den fairen Zugang zu Daten verhindern.

Statt stärkerer Ausschließlichkeit bei der Nutzung von Daten muss der Zugang zu Daten stärker im Fokus stehen. So können etwa Big-Data-Anwendungen, die potenziell hohen Nutzen hätten, durch individuelle Rechte an Daten blockiert sein. Hier kann es notwendig werden, die Blockade aufzuheben. Daher sollten die Schranken gegenüber Rechten an Daten und damit der Zugang zu Daten gestärkt werden, ohne dabei den Schutz personenbezogener Daten zu verwässern. Neben dem Kartellrecht können auch sektorspezifische Regelungen eine Lösung sein, wie etwa beim Zugang zu Daten im Fahrzeugbereich (Beispiel Reparatur- und Wartungsinformationen).

Digitale Plattformen sind ohne kreative Inhalte nicht zu denken. Umgekehrt spielen sie eine wichtige Rolle bei der Verbreitung kreativer Inhalte. Die Interessen zwischen den Anbietern von digitalen Plattformen und den Kultur- und Kreativschaffenden müssen daher in einen gerechten Ausgleich gebracht werden.

Kreative müssen von ihren Leistungen auch in einer zunehmend digitalisierten Welt leben können; gleichzeitig muss die Rechtsdurchsetzung für Kultur- und Kreativschaffende gestärkt werden.

Eine Konkretisierung des „Notice and Action“-Verfahrens hilft auch den Kultur- und Kreativschaffenden, ihre Rechte in der digitalen Welt schnell und effektiv durchzusetzen. Zudem müssen auf europäischer Ebene Regeln gefunden werden, die eine faire Vergütung der Kultur- und Kreativschaffenden sicherstellen, ohne bestehende digitale Geschäftsmodelle zu gefährden.

„Es sollte gewährleistet werden, dass potenzielle Betreiber innovativer Geschäftsmodelle gleichberechtigten Zugriff auf die erforderlichen Daten erhalten.“

Zentralverband deutsches Kraftfahrzeuggewerbe

3.2.2 Datenschutz-Grundverordnung

„Der Zugriff Dritter auf personenbezogene Daten sollte in bestimmten Kontexten gänzlich ausgeschlossen werden.“

Bundesverband Informationswirtschaft,
Telekommunikation und Neue Medien

Im Mittelpunkt des Ordnungsrahmens für eine moderne Datenökonomie steht die europäische Datenschutz-Grundverordnung, die am 25. Mai 2016 in Kraft getreten ist und ab Mai 2018 unmittelbar anwendbar sein wird. Sie schafft und präzisiert eine Reihe von Instrumenten, die bei personenbezogenen Daten die Datensouveränität des Einzelnen stärkt. Dazu zählen, wie schon im Grünbuch beschrieben, etwa das bereits genannte Recht auf Datenportabilität, das Recht auf Vergessenwerden oder Anreize zur Anonymisierung und Pseudonymisierung von Daten.

Diese Instrumente treten neben die datenschutzrechtliche Einwilligung, der im Rahmen der Nutzung digitaler Dienste weiterhin eine wichtige Rolle zukommt. Je informierter und transparenter die Grundlage für die Erteilung der Einwilligung ist, desto besser für den Datenschutz. Hier sind neue Formen der vereinfachten und transparenteren Information – wie z. B. durch Symbole – zu unterstützen.

Wir wollen, dass die Datenschutz-Grundverordnung rasch und europaweit einheitlich in die Praxis umgesetzt wird.

„[Es] müssen die personellen und finanziellen Ressourcen der Datenschützer gestärkt werden.“ Deutscher Gewerkschaftsbund

Die Konsultation und die Diskussionen im Workshop „Individuelle Datensouveränität in der digitalen Wirtschaft“ haben allerdings gezeigt, dass selbst bei bestmöglicher Information und Transparenz eine Gefahr der Überforderung des Einzelnen bestehen bleibt. Es gilt daher, Entwicklungen weiter aufmerksam zu beobachten und praxistaugliche Lösungen zu entwickeln, die es dem Einzelnen ermöglichen, souverän mit seinen Daten umzugehen.

3.2.3 Siegel und Zertifizierungen

Teil einer Lösung können Siegel und Zertifizierungen sein, die Rechtssicherheit und Orientierung schaffen. Es ist daher ein großer Fortschritt, dass die Datenschutz-Grundverordnung einen Rechtsrahmen für europaweit einheitliche Zertifizierungsverfahren im Bereich des Datenschutzes vorsieht.

Gerade im Big-Data-Bereich sind zudem die bereits genannten Verfahren der Pseudonymisierung und Anonymisierung geeignet, die Interessen der Wirtschaft an der Datennutzung mit dem Recht auf Privatheit der Nutzer in Einklang zu bringen. Dies erkennt auch die Datenschutz-Grundverordnung an: So können etwa kommerzielle Weiterverarbeitungen von Daten insbesondere dann zulässig sein, wenn die Daten anonymisiert oder pseudonymisiert werden.


Als weitere innovative Instrumente sind der sogenannte Datenschutz durch Technikgestaltung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen zu nennen („Privacy by design and by default“). Eine Reihe von Beteiligten hat sich im Rahmen der Konsultation außerdem ergänzend für konkretisierende Leitlinien und Standards ausgesprochen, die Klarheit und Rechtssicherheit schaffen.

Wir unterstützen mit dem Trusted-Cloud-Label und dem Kompetenznetzwerk Trusted Cloud die Entwicklung und Verbreitung von Siegeln, um Transparenz zu schaffen.

Hierzu wurde etwa das Trusted-Cloud-Datenschutzprofil für Cloud-Dienste (TCDP) als Prüfstandard für die Datenschutz-Zertifizierung nach dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) entwickelt. Es bildet die gesetzlichen Anforderungen an die Auftragsdatenverarbeitung in einem Prüfstandard ab und ergänzt insofern bestehende Datenschutz-Gütesiegel.

„[Die] (...) Möglichkeit von Transparenzschaffung durch Audits/Siegelvergabe wäre ein praktikabler Weg.“

Verband der chemischen Industrie



Alle genannten Instrumente der Datenschutz-Grundverordnung sind darauf ausgelegt, einen angemessenen Ausgleich zwischen den berechtigten Interessen der Wirtschaft und der Datensouveränität des Einzelnen zu schaffen. Vom Zeitpunkt der Anwendbarkeit der Verordnung im Mai 2018 an wird es darauf ankommen, diesen vom Verordnungsgesetzgeber intendierten Interessenausgleich in der Praxis umzusetzen. Hierbei spielt eine europaweit einheitliche Rechtsauslegung eine zentrale Rolle. Das in der Datenschutz-Grundverordnung vorgesehene Kohärenzverfahren, das in grenzüberschreitenden Fallkonstellationen eine Kooperation der unabhängigen Datenschutzbehörden vorsieht, ist in diesem Zusammenhang ein wesentliches Element. Es wird dazu beitragen, Rechtsunsicherheiten gering zu halten sowie einer erneuten Rechtszersplitterung durch unterschiedliche Auslegung in den Mitgliedsstaaten entgegenzuwirken.

3.2.4 Vertrauensdienstegesetz

Die eIDAS-Verordnung (Verordnung Nr. 910/2014/EU) hat zum Ziel, Geschäftsabschlüsse und E-Government in der gesamten EU für Bürger, Unternehmen und Behörden einfacher und gleichzeitig sicherer zu machen. Hierzu regelt sie einheitliche Anforderungen an sogenannte elektronische Vertrauensdienste (elektronische Signaturen, Siegel, Zeitstempel für Zustelldienste und Webseitenauthentifizierung).

Auf ihrer Grundlage haben wir einen Entwurf für ein Vertrauensdienstegesetz (VDG) entwickelt. Es soll die Verordnung – wo nötig – ergänzen bzw. konkretisieren, um Vertrauensdienste-Anbietern und -Nutzern die Anwendung der – allgemein gehaltenen – eIDAS-Verordnung zu erleichtern und so Rechtssicherheit zu schaffen.

„Der deutsche Gesetzgeber ist gefragt, diese Bestrebungen zu unterstützen und die betreffenden Einzelgesetze auf die Einsatzfähigkeit der elektronischen Siegel hin zu überprüfen.“

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Darüber hinaus müssen sich auch Verwaltungsrecht, Zivil- und Verfahrensrecht für die neuen elektronischen Vertrauensdienste öffnen: Wir werben daher bei den federführenden Ressorts insbesondere für eine breite Verankerung der elektronischen Siegel und für wirksame elektronische Einschreiben. Der Gesetzgeber muss unbedingt Anwendungsfälle und Rechtswirkungen dieser elektronischen Vertrauensdienste festlegen. Denn sie können die Geschäftsprozesse in Unternehmen und Behörden finanziell und administrativ entlasten.

Um den Digitalen Binnenmarkt weiter voranzubringen, brauchen wir auf Ebene der Europäischen Union mehr einheitliche Standards für Vertrauensdienste. Nur so entsteht auch auf dem Markt für elektronische Vertrauensdienste ein echtes Level Playing Field.

Wir werden ein Vertrauensdienstegesetz auf den Weg bringen. Dabei wollen wir die Anwendung des elektronischen Siegels vorantreiben.

Unzählige Geschäfte und Verwaltungsleistungen lassen sich bereits heute online abwickeln. Sofern allerdings eine Identifizierung der beteiligten Personen erforderlich ist, sind Medienbrüche – etwa durch Vorlage eines Ausweisdokuments – vielfach nicht zu vermeiden. Die eIDAS-Verordnung bietet auch insoweit Instrumente an und hat dem immer größer werdenden Markt der Identitätsdienste einen deutlichen Schub gegeben.

Wir wollen nutzerfreundliche und gleichzeitig sichere Methoden zur Online-Identifizierung. Wir wollen daher die Erarbeitung sicherer und vertrauenswürdiger „Digitaler Identitäten“ fördern.

Das heißt auch, dass zahlreiche Gesetze, die die Identifizierung von Personen vorsehen, fortentwickelt werden müssen. Verbraucher sollen innovative und medienbruchfreie Methoden nutzen können und dabei auf die Sicherheit der Identifizierung vertrauen können.

3.2.5 Transparenzregeln

„Marktmächtige Suchmaschinen dürfen nicht systematisch ihre eigenen Dienste/ Angebote bevorzugen.“

Verbraucherzentrale Bundesverband

Algorithmus-basierte Plattformen bilden nicht nur die Grundlage der erfolgreichen digitalen Geschäftsmodelle, sondern beeinflussen auch zunehmend unsere Gesellschaft. Für die Akzeptanz digitaler Plattformen, aber auch im Sinne eines aufgeklärten Verbrauchers, ist es wichtig, dass das grundlegende Geschäftsmodell einer Plattform transparent ist.

Wir setzen uns für grundlegende Transparenzverpflichtungen für Digitale Plattformen, beispielsweise für Suchmaschinen, Bewertungs- und Vergleichsportale, auf europäischer Ebene ein – nationale Alleingänge lehnen wir ab.

„Verschärfte Transparenzpflichten sind (...) weder indiziert noch sinnvoll.“ Scout 24

Nutzer sollen nachvollziehen können, wie der Algorithmus arbeitet. Wir setzen uns daher für grundlegende Transparenz- und Informationspflichten für Digitale Plattformen unter Berücksichtigung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ein. Zugleich prüfen wir vor Einführung etwaiger Pflichten sehr sorgfältig die damit verbundenen Belastungen, die sich gerade für junge und innovative Unternehmen als Wettbewerbsnachteil oder Marktzutrittsschranke erweisen können.

Ein Mehrbedarf an Transparenz besteht im Geschäftsfeld Digitaler Plattformen in vielfältiger Weise, z. B. nach welchen Kriterien ein Ranking zustande kommt, wie über den Zugang und über den Verbleib auf der Plattform entschieden wird, ob eigene Inhalte oder Inhalte Dritter, mit denen der Anbieter der Plattform in Geschäftsbeziehung steht, bevorzugt werden, ob gesponserte Such- und Empfehlungsergebnisse gekennzeichnet werden müssen, ob Inhalte aus weltanschaulicher, religiöser oder politischer Motivation heraus bevorzugt, nachgeordnet oder überhaupt nicht dargestellt werden.

Wir wollen, dass die Nutzer über diese Umstände umfassend, klar, verständlich und in einer an die digitale Welt „smart“ angepassten Form informiert werden.

Wir wollen Verbraucher dazu befähigen, eine informierte Entscheidung zur Nutzung digitaler Dienste zu treffen. Wir fördern und fordern den Einsatz von digitalen Informationsblättern („One-Pager“) gerade bei Digitalen Plattformen.

Der One-Pager ist ein kompaktes, digitales Informationsblatt. Ziel des „One-Pagers“ ist eine auf das Wesentliche beschränkte Information über die relevanten Leistungs- und Vertragsinhalte. So werden – ergänzend zur förmlichen Datenschutzerklärung – auf einer Seite Informationen zur Datenverarbeitung bei digitalen Angeboten so aufgearbeitet, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern schnell, einfach und umfassend alle wesentlichen Informationen zur Datenverarbeitung aufgezeigt werden.

Ein notwendiges Einsatzfeld für One-Pager besteht beispielsweise beim Thema „Daten als Gegenleistung“: Es ist zweifelhaft, ob den Nutzern bewusst ist, dass vermeintlich „kostenlose“ Dienste ihre persönlichen Daten „monetarisieren“. Auch wenn Plattformanbieter kein Geld für ihre Dienste verlangen, so erbringen sie ihre Dienste nicht kostenlos. Durch die kommerzielle Verwendung der persönlichen Daten der Verbraucher sind die Daten ein funktionales Äquivalent zu einem Entgelt. Insofern ist eine Quersubventionierung der einen Plattformseite durch die andere geradezu typisch für Digitale Plattformen. Nutzer sollten über diesen kommerziellen Charakter informiert werden und grundsätzlich ein vergleichbares Schutzniveau genießen wie bei kommerziellen Diensten, die Geld in Rechnung stellen. In diesem Fall stellt der im Rahmen eines Selbst- und Ko-Regulierungssystems eingesetzte One-Pager eine sinnvolle Alternative zu rein staatlicher Regulierung dar.

Auch die Europäische Kommission hat erkannt, dass es einen Mehrbedarf an Transparenz bei Digitalen Plattformen gibt. Wir begrüßen daher weiter gehende Transparenzmaßnahmen der Kommission und erwarten dazu konkrete Vorschläge bis Sommer 2017. Allerdings nützen die besten Regeln nichts, wenn sie nicht durchgesetzt werden können. Es gilt daher auch hier, diesen dynamischen Markt durch eine kompetente Stelle dauerhaft zu beobachten und auf mögliche Defizite frühzeitig mit einer konsequenten und erfolgreichen Rechtsdurchsetzung zu reagieren.

„Oberstes Prinzip sollte sein, dass (...) sowohl im Verbraucherverkehr als auch im Unternehmerverkehr die Preisbestandteile, die zur Preisbildung führen, offengelegt werden müssen.“

Verband Deutsches Reisemanagement

„Selbst- und Ko-Regulierungssysteme können gerade im sehr dynamischen Umfeld der digitalen Wirtschaft eine Alternative zu staatlicher Regulierung darstellen.“ Bundeskartellamt

3.2.6 Selbstlernende Algorithmen

In einer modernen Datenökonomie werden selbstlernende Algorithmen und automatisierte Entscheidungen eine wesentliche Rolle spielen. Deren Einsatz birgt ein großes Potenzial an Innovation und Effizienz und ist zu unterstützen. Gleichzeitig kann die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen sinken und können neue Gefahren entstehen, beispielsweise bei ethisch relevanten Entscheidungen. Mit der neuen Datenschutz-Grundverordnung ist dem Einsatz automatisierter Entscheidungen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten bereits ein Rahmen gegeben (Artikel 22). Auch der Vorschlag einer Charta der Digitalen Grundrechte der Europäischen Union von Ende 2016 hat zu Recht die Wichtigkeit der Geltung und Durchsetzung der Grundrechte bei automatisierten Verfahren in Entscheidungsprozessen betont.

Wir wollen sicherstellen, dass die Einhaltung der Vorgaben des geltenden Rechts – einschließlich der Grundrechte, des Datenschutzrechts, Verbraucherschutzrechts und des Antidiskriminierungsrechts – beim Einsatz selbstlernender Algorithmen und automatisierter Entscheidungen selbstverständlich ist.

Dazu plädieren wir für eine Offenlegung über deren Verwendung und in relevanten Fällen für Selbstverpflichtungen zur Einhaltung ethischer Standards durch betroffene Unternehmen, um die Transparenz und Prüfbarkeit beim Einsatz automatisierter Entscheidungen zu erhöhen.

3.2.7 Datenportabilität

Die Mitnahme von Daten ist für Nutzer ein entscheidender Faktor, um im Wettbewerb der Anbieter von Diensten das jeweils von ihnen gewünschte Angebot auch tatsächlich nutzen zu können. Daher schreibt die im Mai 2018 in Kraft tretende Datenschutz-Grundverordnung die Portabilität personenbezogener Daten in Artikel 20 fest. Die tatsächliche Wirksamkeit dieser Bestimmungen muss in einem Praxistest überprüft werden. Sollten die gewünschten Effekte nicht eintreten, also nicht so viele Nutzer von dem Recht auf Datenmitnahme Gebrauch machen, muss über ein Nachsteuern auf gesetzlicher Ebene nachgedacht werden.

„Wenn (...) Lock-in-Effekte aufgrund fehlender Interoperabilität (...) auftreten, gilt es im Einzelfall zu prüfen, inwiefern dadurch Regelungsbedarf besteht.“ Telefónica

Wir wollen, dass die Datenportabilität personenbezogener Daten wirksam durchgesetzt wird.

Wir fordern die Europäische Kommission auf, zwei Jahre nach Inkrafttreten der Datenportabilitätsregel die Effektivität zu überprüfen und einen Bericht vorzulegen.

Sollte sich die Datenschutz-Grundverordnung in der Praxis als nicht wirksam erweisen, werden wir Vorschläge zu weiteren Maßnahmen vorlegen.

Einige Branchenverbände fordern eine generelle Portabilitätsverpflichtung auch für nicht personenbezogene Daten. Als Beispiele werden dabei Bewertungen („Reviews“), die Kaufhistorie und in der Cloud gespeicherte Fotos angeführt. Dabei ist allerdings schon zu bezweifeln, dass die genannten Beispiele unproblematisch dem Begriff der nicht personenbezogenen Daten zugeordnet werden können. Hier wird es im Einzelnen auf den Grad der Personalisierung der Daten ankommen. So ist es etwa ein Unterschied, ob online abgegebene Verkäuferbewertungen einen Verfasser – unmittelbar oder mittelbar über einen Benutzernamen – erkennen lassen und damit die Zuordnung einzelner Käufe zu einer natürlichen Person ermöglichen oder ob die gleichen, lediglich anonymisierten Verkäuferbewertungen etwa zur Auswertung von Beschwerden und Verbesserung des Service genutzt werden.

Ob und inwieweit für nicht personenbezogene Daten Portabilitätsverpflichtungen zu normieren sind, bedarf u. a. mit Blick auf die Anwendbarkeit wettbewerbs- oder urheberrechtlicher Fragestellungen einer weiteren intensiven Prüfung. Portabilitätsverpflichtungen können wettbewerbsfördernd wirken. Daten sind andererseits gerade für Start-ups und junge Unternehmen der digitalen Ökonomie oft der wesentliche Unternehmenswert. In jedem Fall muss eine EU-weite Einheitlichkeit des Rechtsrahmens sichergestellt sein. Wir begrüßen deshalb, dass die Europäische Kommission diesen Aspekt in ihrer Mitteilung „Building a European Data Economy“ von Januar 2017 mit aufgegriffen hat und prüfen will.

3.2.8 AGB-Recht

„Es bedarf (...) mehr Flexibilität in vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten. Dabei nimmt das deutsche AGB-Recht im (...) internationalen Kontext eine negative Sonderrolle ein.“

Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie

Kritisch sehen viele den starren rechtlichen Rahmen des deutschen Zivilrechts bei der Verwendung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB). Zum einen gilt das deutsche AGB-Recht im Hinblick auf Verträge zwischen Unternehmen im europäischen Vergleich als zu streng. Im B2B-Bereich wird deutsches Recht daher durch die Wahl ausländischer Rechtsordnungen als Maßstab für die Vertragsauslegung oft umgangen. Denn für Verwender von AGB birgt das deutsche AGB-Recht oft Unsicherheit, weil die Wirksamkeit von Datennutzungsbedingungen letztlich von der ungewissen Klärung durch die Rechtsprechung abhängt. Auch schaffen neue digitale Geschäftsmodelle neue Arten von Verträgen. In solchen Fällen werden die herkömmlichen Vertragstypen nicht mehr als passendes Leitbild für eine AGB-Kontrolle im B2B-Bereich dienen können. Vor allem die Berücksichtigung innovativer Geschäftsmodelle bei der Unangemessenheitsprüfung von Klauseln würde die AGB-Kontrolle im B2B-Bereich „entschärfen“. Umgekehrt sollte die Kontrolle von Klauseln, die nur einer Vertragspartei die Datennutzung erlauben, konkreter geregelt werden, um insbesondere den Missbrauch von Machtgefällen zu verhindern.

Wir wollen, dass das AGB-Recht mit Blick auf die Datenökonomie modernisiert wird. Dafür müssen bei der Prüfung, ob Klauseln in AGB zwischen Unternehmen angemessen sind, innovative Geschäftsmodelle stärker berücksichtigt werden. Außerdem müssen hinsichtlich der Klauseln zur Datennutzung die Regeln konkretisiert werden.

Gleichzeitig wollen wir die Rechte der Verbraucher stärken und die AGB-Kontrolle als Ergänzung zum Datenschutz ausgestalten.

Bei den Verträgen zwischen Unternehmen und Verbrauchern (B2C) darf der Datenschutz für Verbraucher nicht durch die Verwendung von AGB-Klauseln unterlaufen werden, die Verbraucherstandards absenken würden. Hier ist es sinnvoll, die AGB-Kontrolle parallel zum Datenschutz auszugestalten.

3.2.9 Experimentierräume

Bereits in der Digitalen Strategie 2025 haben wir regulatorische Experimentierräume – oder Reallabore – vorgeschlagen. Sie ermöglichen die Erprobung von Innovationen im Zusammenspiel mit regulatorischen Instrumenten und unter realen Marktbedingungen in einem befristet und möglicherweise örtlich begrenzten veränderten rechtlichen Rahmen („Experimentierklauseln“). Ein aktuelles Beispiel ist ein Testfeld für automatisiertes und vernetztes Fahren bei Karlsruhe.

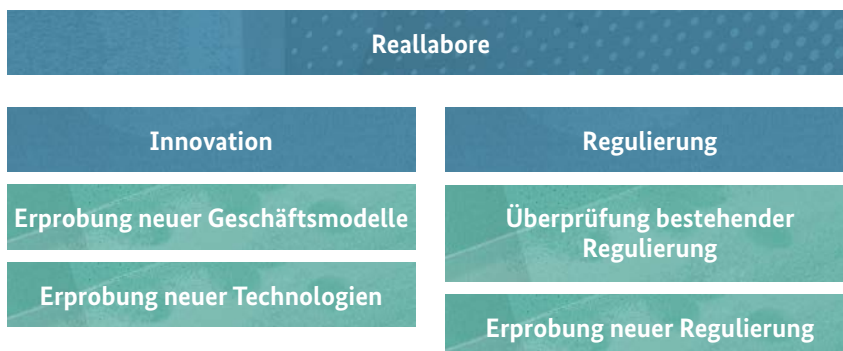
Relevant sind Reallabore dabei besonders auch für Digitale Plattformen, da gerade solche nichttechnischen Innovationen oftmals nur im „Markt“ erprobt werden können.

Wir wollen Experimentierräume für innovative digitale, vernetzte Geschäftsmodelle einrichten.

„Die Nutzung von räumlich und zeitlich begrenzten ‚Experimentierklauseln‘ sollte überprüft werden.“

Bundesverband der deutschen Industrie

Reallabore an der Schnittstelle von Innovation und Regulierung




Quelle: BMWi, eigene Darstellung

Aufgrund noch hoher Digitalisierungspotenziale eignet sich die Gesundheitswirtschaft besonders gut. Durch das E-Health-Gesetz ist schon ein erster Schritt in Richtung einer erfolgreichen Digitalisierung der Branche getan, viele neue Technologien und kreative Innovationen scheitern dennoch nach wie vor an bestehenden Regelungen. Insbesondere für junge Unternehmen und Start-ups ist es mühsam, Zugang zum sogenannten **Ersten Gesundheitsmarkt** und damit eine Kostenübernahme durch die gesetzlichen Krankenkassen zu bekommen. Wir sind daher in Gesprächen mit verschiedenen Branchenvertretern und sondieren derzeit die Möglichkeiten für Reallabore im Gesundheitsbereich.

Erster Gesundheitsmarkt

Gemeint ist der Bereich der Gesundheitsversorgung, der im Wesentlichen durch die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und die private Krankenversicherung (PKV) einschließlich Pflegeversicherung geprägt ist.



Im Bereich der Überbetrieblichen beruflichen Bildung im Handwerk (ÜLU) haben wir ein Reallabor angestoßen, in dem pilotweise für das Elektrohandwerk Lehrgänge zu „digitalen Themen“ (z. B. für Smart Home) entwickelt, teilweise digital vermittelt und kurzfristig an verschiedenen Standorten erprobt werden.

Wir wollen die Idee der Reallabore als Teil einer stärker adaptiven Regulierung auch konzeptionell voranbringen.

Die Möglichkeiten und die Ausgestaltung von Reallaboren hängen stark von den jeweiligen Technologien und Geschäftsmodellen ab. Nur Reallabore bieten die nötige Flexibilität. Wir wollen dies stärker berücksichtigen. In einem Workshop im Dezember 2016 haben wir mit Experten aus Wissenschaft und Praxis die komplexen Fragen zu ökonomischen, rechtlichen und administrativen Spielräumen von Reallaboren diskutiert. Das BMWi wird diese Aspekte nun im Dialog mit Wissenschaft, Unternehmen und gesellschaftlichen Interessenvertretern vertiefen.

Insbesondere werden wir einschlägige Fachgesetze im Zuge des Fachdialogs „Ordnungsrahmen für die digitale Wirtschaft“ im ersten Halbjahr 2017 analysieren und Handlungsoptionen für gesetzliche Experimentier- bzw. Öffnungsklauseln erarbeiten.

3.3 Gigabitfähige digitale Infrastrukturen flächendeckend errichten

Unserer dezentralen Wirtschaftsstruktur entsprechend braucht es leistungsfähige Internetinfrastrukturen überall in Deutschland, denn unsere bekannten Weltmarktführer und die „Hidden Champions“, d. h. mittelständisch geprägte, meist inhabergeführte Spitzenunternehmen der globalen Wirtschaft, sowie die innovativen Start-ups agieren auch abseits gut vernetzter Ballungszentren. Diese Einzigartigkeit gilt es auch im digitalen Zeitalter zu stärken. Beim flächendeckenden Ausbau von High-speed-Netzen werden schließlich auch die Verbraucher gewinnen, weil sie datenintensive digitale Angebote wie Streaming-Dienste in guter Qualität und mit hoher Zuverlässigkeit abrufen können.

Experten haben eine Prognose für die künftige Entwicklung vorgelegt: Nach dem „E-Intensity Ranking“²⁵ droht Deutschland bis 2025 weit hinter asiatische Länder zurückzufallen, die den weltweiten Digitalisierungsprozess anführen werden (China, Südkorea, Singapur und Taiwan).²⁶ Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Länder auf den Plätzen eins bis zehn sowie die Platzierung von Deutschland und China im Vergleichsjahr 2016 sowie die erwarteten Platzierungen im Jahr 2025. Während Deutschland aktuell noch vor China auf Platz 18 steht, droht uns in wenigen Jahren eine Verschlechterung auf Platz 24.

E-Intensity Ranking


Platz	2016	2025
1	Südkorea	China
2	UK	Südkorea
3	Norwegen	UK
4	Dänemark	Singapur
5	Niederlande	USA
6	Finnland	Taiwan
7	Japan	Finnland
8	USA	Vereinigte Arabische Emirate
9	Schweden	Estland
10	Island	Niederlande
...
18	Deutschland	...
...
20	China	...
...
24	...	Deutschland

Quelle: Boston Consulting Group 2016 a

Für uns alle – Unternehmen und Privatpersonen – wäre das fatal. Denn die prosperierende Wirtschaft und der Wohlstand der Menschen werden zunehmend von der Leistungsfähigkeit insbesondere der Datennetze abhängen.

²⁵ Dieses Ranking der Boston Consulting Group nimmt eine weltweite Länderreihung nach dem Grad der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und staatlichen Verflechtung mit dem Internet vor. Dabei sind drei Indikatoren maßgeblich: 1. Ermöglichung (mobiles und leitungsgebundenes Internet, Gesamtbandbreite), 2. Ausgaben (E- und M-Commerce, Online-Werbung) und 3. Engagement von Wirtschaft (B2B, B2C, Auswirkung von Informations- und Kommunikationstechnologie auf neue Waren und Dienstleistungen), Konsumenten (Internetnutzung, Online-Medien und soziale Netzwerke) und Staat (E-Government, E-Education).

²⁶ Boston Consulting Group 2016 a.



Für Industrie 4.0, Echtzeitübertragung, reibungslosen E-Commerce, die Ermöglichung neuer Geschäftsmodelle und den Erhalt unserer ökonomischen Leistungsfähigkeit – gerade auch in ländlichen Räumen – brauchen wir eine international wettbewerbsfähige digitale Infrastruktur. Die Digitalisierung ist in vollem Gange und darf nicht durch Breitbandnetze gebremst werden, die sich an Erfordernissen heutiger Anwendungsszenarien orientieren.

In der Digitalen Strategie 2025 haben wir angekündigt, innerhalb von zehn Jahren zukunftsfeste Breitbandnetze flächendeckend aufzubauen. Damit dies gelingt, muss unsere Breitbandpolitik an folgenden Prinzipien neu ausgerichtet werden:

- **Investitionsanreize setzen – Telekommunikationsrecht modernisieren:** Das Telekommunikationsrecht muss deutlich stärker als bisher auf den Ausbau von Gigabitnetzen ausgerichtet werden. Dies gilt sowohl für die Ziel- (Gigabitziel) als auch für die Instrumentenebene (stärkere Berücksichtigung von Investitionsanreizen im Rahmen der Regulierung). Wettbewerbsorientierten Ansätzen kommt auch weiterhin eine zentrale Rolle zu, ebenso aber auch solchen, die Kostensenkungspotenziale nutzbar machen und Kooperationen der Marktakteure unterstützen. Regulierung ist der Marktentwicklung anzupassen, hinreichend differenziert auszugestalten und auf das erforderliche Minimum zu begrenzen. Schließlich muss sie hinreichende Gewinnmargen im Markt belassen.


- **Anbiervielfalt und Technologiemix sichern:** Wettbewerb ist der wichtigste Treiber für den Breitbandausbau. Nur das Konkurrieren vieler Anbieter um die Nachfrage der Konsumenten gewährleistet immer bessere Infrastrukturen und innovative Dienste. Wir setzen deshalb auf Anbiervielfalt und einen Technologiemix. Zukunftsfest sind nur Gigabitnetze mit Übertragungsraten ≥ 1 Gbit/s im Down-/Upload und kurzen Latenzzeiten. Diese Anforderungen werden von Glasfaseranschlüssen (FttB/H) ebenso wie von leistungsstarken hybriden Breitbandkabelnetzen erfüllt. Eine wichtige komplementäre Rolle kommt der nächsten Generation des Mobilfunks (5G) zu. Brückentechnologien wie Vectoring (macht das Internet über die bestehenden Kupfernetze im Mbit/s-Bereich schneller) haben für eine gewisse Übergangszeit ihre Berechtigung – wir halten es allerdings für geboten, rasch in die Welt der gigabitfähigen Technologien einzutreten.
- **Förderung optimieren und Öffentlich-Private-Partnerschaften schließen:** Ein Schwerpunkt der Breitbandförderung müssen gigabitfähige Technologien in ländlichen Räumen sein, damit dort insbesondere mehrere hunderttausend KMUs und alle sozioökonomisch wichtigen Einrichtungen (Schulen, Arztpraxen, Verwaltungen usw.) an der Digitalisierung teilhaben können. Hierfür sind deutliche Mittelaufstockungen erforderlich. Private Investoren sind zu beteiligen, denn nur so können die Milliardenausgaben für den flächendeckenden Ausbau von Gigabitnetzen gestemmt werden. Eine hochrangige Expertenrunde (die sogenannte **„Fratzscher-Kommission“**) empfahl vor zwei Jahren für den Verkehrssektor die Wiederbelebung Öffentlich-Privater-Partnerschaften (ÖPP). Solche Modelle sind auch für den Ausbau digitaler Infrastrukturen ein guter Lösungsweg; das Zustandekommen sollte unbedingt forciert werden.

„Fokussierung auf Gigabit-Infrastrukturen (FttH/B, Koax-Netze und 5G) statt Zwischenlösungen wie FttC.“

Vodafone

„Fratzscher-Kommission“

Der vormalige Bundesminister für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, berief Ende August 2014 eine hochrangige Expertenkommission zur Stärkung von Investitionen in Deutschland ein. Der Expertenkommission gehörten Unternehmens- und Gewerkschaftsvertreter, Verbandsspitzen und Vertreter der Wissenschaft an. Die nach ihrem Vorsitzenden, Professor Marcel Fratzscher, Ph. D., benannte Kommission hat am 21. April 2015 ihre konkreten Vorschläge in einem zusammenfassenden Bericht vorgelegt.



Diese grundlegende Neuausrichtung unserer Breitbandpolitik muss mit konkreten Maßnahmen einhergehen. In unserer Digitalen Strategie 2025 haben wir für den schnellen und flächendeckenden Aufbau von Gigabitnetzen einen Katalog von konkreten Maßnahmen vorgeschlagen.

Digitale Strategie 2025 – Maßnahmen für ein Gigabitnetz bis 2025

- Ein Zukunftsinvestitionsfonds für Gigabitnetze in ländlichen Räumen mit einem Fondsvolumen von rund zehn Milliarden Euro.
- Die Optimierung des Zusammenwirkens von Förderprogrammen, insbesondere durch eine geeignete Verknüpfung der Breitbandförderrichtlinie des Bundes mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) beim Breitbandanschluss von Industrie- und Gewerbegebieten.
- Ein „Runder Tisch Gigabitnetze“ mit allen Beteiligten.
- Die schrittweise Erschließung der „letzten Meile“ mit günstig und schnell skalierbaren Gigabitnetzen.
- Die Erleichterung der Planung und des Baus von Gigabitnetzen.
- Bei der Verbreitung der nächsten Generation von Mobilfunknetzen (5G) muss eine europäische Technologieführerschaft angestrebt werden.
- Eine investitions- und innovationsfreundliche Ausgestaltung des Rechtsrahmens und der Regulierungspraxis.
- Die Unterstützung der vorhandenen positiven Marktaktivitäten in ländlichen Räumen, z. B. durch bessere Information vor Ort zu den Chancen von Digitalisierung.

3.3.1 Unterstützung und Förderung des Ausbaus von Gigabitnetzen

In den vorigen Monaten haben wir diese Maßnahmen im intensiven Austausch mit der Branche (u. a. erster „Runder Tisch Gigabitnetze“ am 27. Oktober 2016) weiter ausgearbeitet und deren Umsetzung in die Wege geleitet.

Der Ausbau von Gigabitnetzen muss staatlich forciert und flankiert werden.

Dafür sind massive zusätzliche private Investitionen erforderlich. Notwendig sind aber auch Fördermittel in Höhe von rund zehn Milliarden Euro für den Zeitraum von 2018 bis 2025. Einen Teil dieser Förderung wird der einzurichtende „Zukunftsinvestitionsfonds Digitalisierung“ abdecken, für den die Haushaltsüberschüsse verwendet werden sollten, die sich aktuell aus der Kombination von Zinersparnis, hoher Dynamik der Steuereinnahmen und Rücklage ergeben. Die Haushaltsüberschüsse sollten in ein Sondervermögen überführt und dort für Digitalinvestitionen für einen Zeitraum bis mindestens 2025 zweckgebunden werden.

Insbesondere in den Bereichen Bildung und Weiterbildung, Verkehr, Breitbandausbau sowie bei der Digitalisierung von Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen besteht weiterhin erheblicher öffentlicher wie privater Investitionsbedarf. Gerade hier ist ein echter Digitalisierungsschub möglich, der hohe Innovations- und Wachstumswirkungen erwarten lässt. Aus dem „Zukunftsinvestitionsfonds Digitalisierung“ sollten öffentliche und private Vorhaben in diesen Bereichen gefördert werden.

Wir brauchen innovative nachfrageseitige Förderinstrumente.

Ein gangbarer Weg sind „Gigabit-Voucher“, d.h. Gutscheine in Form zeitlich befristeter Zuschüsse für Gigabitanschlüsse in Verbindung mit innovativen Anwendungen. Adressaten dieses Ansatzes sollten KMUs und sozioökonomisch wichtige Einrichtungen (Schulen, Arztpraxen, Verwaltungen usw.) in ländlichen und strukturschwachen Räumen sein, um die intelligente Vernetzung ihrer Betriebs- und Verwaltungsprozesse zu unterstützen. Zudem fördern solche Gutscheine indirekt den marktgetriebenen Netzausbau, was eine Chance für potenziell unbürokratische und sehr schnell verfügbare Gigabitanschlüsse eröffnet.



Wir müssen interessierte Kommunen bei allen Belangen infrastrukturnaher Digitalisierungsfragen durch spezialisierte, zentrale Anlaufstellen unterstützen.

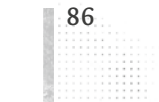
„Es (...) sollten mehr private Investitionen für ländliche Regionen mobilisiert werden.“

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Ein Breitbandausbauprojekt überfordert häufig die handelnden Akteure in Politik und Verwaltung vor Ort, weil sie sich erstmals mit der Thematik auseinandersetzen müssen. Hier könnte eine aufzubauende Digitalagentur die Kommunen entlasten, indem sie z. B. im Vorfeld von Breitbandausbauplanungen berät, verfügbare Fördermöglichkeiten und Rahmenbedingungen recherchiert, für vereinheitlichte und schnellere Prozesse gegenüber Fachbehörden sorgt sowie die Durchführung von Markterkundungsverfahren für Förderanträge im Auftrag der Kommunen übernimmt.

Wir müssen einen virtuellen Verbund fragmentierter lokaler Gigabitinfrastrukturen einrichten.

Breitbandausbau ist im Kern lokale Tiefbautätigkeit im Teilnehmeranschlussnetz, die in ländlichen Räumen auch zu vielen kleineren Gemeindefürnetzen führt. Diese Netze sind aufgrund ihrer geringen Größe für international tätige Telekommunikationsunternehmen sowohl als Nachfrager nach Netzzugangsprodukten wie auch als Anbieter von Telekommunikationsdiensten unattraktiv. Dies gilt teilweise auch für Content-Anbieter. Mit einem virtuellen Verbund dieser Netze (ggf. mit Beteiligung des Bundes) können in Deutschland u. a. vermehrt homogene Vorleistungen (Wholesale) zentral angeboten werden. Damit wird die Auslastung und indirekt die Finanzierung von lokalen Gigabitnetzen in ländlichen Räumen verbessert. Das kommt dem privaten und auch dem kommunalen Engagement für zukunftsfähige Infrastrukturen zugute. Die Teilnahme am Verbund soll bei öffentlich geförderten Projekten obligatorisch, in anderen Fällen freiwillig sein. Hierzu könnte eine Gesellschaft gegründet werden, welche die Standardisierung von technischen Schnittstellen begleitet, sie in einer zentralen Plattform implementiert und den virtuellen Netzverbund anschließend betreibt. Die Eigentumsverhältnisse oder sonstige Nutzungsoptionen der beteiligten lokalen Netze blieben hierdurch unberührt.



3.3.2 Investitionsorientierte Telekommunikationsregulierung

Neben der Unterstützung und Förderung des Ausbaus von Gigabitnetzen brauchen wir stärkere Investitionsanreize in der sektorspezifischen Regulierung der Telekommunikationsmärkte. Regulierung darf nur auferlegt werden, wenn und wo sie nötig ist. Optionen für Anpassungen sind auf europäischer Ebene zu identifizieren und explizit in unseren Rechtsrahmen aufzunehmen.

Die Zeit ist günstig, denn die Europäische Kommission hat am 14. September 2016 ihren Vorschlag zur Überarbeitung des bestehenden europäischen Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation vorgelegt (sogenannter TK-Review). Die Vorschläge der Kommission beinhalten eine Reihe von guten Ansätzen: Erweiterung des Zielsystems der Regulierung um ein Gigabitziel, Schaffung geeigneter Datengrundlagen und Erhöhung der Investitionsanreize durch eine investitions- und innovationsfreundlichere Regulierung (u. a. symmetrische Zugangsregulierung in bestimmten Fällen, Ko-Investitionsregelung, regulatorische Privilegierung reiner Vorleistungsanbieter).

Wir setzen uns dafür ein, dass der Ausbau und die Nutzung von Gigabitnetzen als Regulierungsziel im europäischen und nationalen Rechtsrahmen verankert werden.

Telekommunikationspolitik und damit auch Regulierung kann nicht beschränkt werden auf eine sektorspezifische Wettbewerbspolitik. Sie ist in mindestens gleichem Maße Infrastrukturpolitik, mit der die Verfügbarkeit und Entwicklung einer hochleistungsfähigen und international wettbewerbsfähigen digitalen Infrastruktur gewährleistet werden muss. Außerdem muss Regulierung die Konnektivität aller Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen im Binnenmarkt stärker als bisher in den Blick nehmen. Und schließlich müssen Regulierungsverfahren beschleunigt werden, damit Investitionen in neue Technologien schnell und rechtssicher getätigt werden können. Daher werden wir die Aufnahme von Präklusionsvorschriften prüfen.

Wir wollen die Potenziale kooperativer Ansätze des Ausbaus von Gigabitnetzen nutzen.

„Sinnvoll wäre auch eine Differenzierung der Zugangsansprüche zwischen investierenden Netzbetreibern und lediglich vermarktenden Diensteanbietern. Netzbetreiber untereinander haben vergleichbare Investitionsbedingungen und beiderseits Interesse an langfristig stabilen Vertragsbeziehungen.“

Deutsche Telekom

Neue Gigabitnetze sollten von sämtlichen Vorabverpflichtungen freigestellt werden, wenn sie für Ko-Investitionen und den Zugang durch ko-investierende Wettbewerber offenstehen. Schließen sich Marktakteure zusammen, um gemeinsam den Ausbau von Gigabitnetzen voranzubringen, dann müssen wir das belohnen. Deshalb unterstützen wir grundsätzlich die Ko-Investitionsregelung, welche die Europäische Kommission im Rahmen ihres TK-Reviews vorgeschlagen hat. In Deutschland könnten Ko-Investitionen nach dem europäischen Modell insbesondere in ländlichen Räumen getätigt werden, denn sie verteilen das dort höhere Investitionsrisiko auf mehrere Schultern: Die hohen Ausbaukosten von Gigabitnetzen in ländlichen Räumen werden gemeinsam getragen und die Wahrscheinlichkeit ineffizienter paralleler Netzausbauten wird reduziert. Hierdurch kann die Anzahl potenziell rentabler Geschäftsmodelle in ländlichen Räumen vergrößert werden.

Diese regulatorischen Ansätze werden allerdings allein nicht ausreichen, um den Ausbau von Gigabitnetzen – gerade auch in ländlichen Räumen – bis 2025 entscheidend voranzubringen. Wer Vorrang für Investitionen will, muss auf weiter gehende Veränderungen hinwirken. Deshalb werden wir uns im Rahmen der anstehenden Diskussionen über die von der Europäischen Kommission entwickelten Vorschläge hinaus dafür einsetzen, dass Gigabitinfrastrukturen unter bestimmten Voraussetzungen nicht der Regulierung unterworfen werden.

Pioniergeist beim Ausbau von Gigabitnetzen soll regulatorisch belohnt werden, ohne langfristig die Entwicklung eines sich selbst tragenden Wettbewerbs zu behindern.

Wir setzen uns für Regulierungsfreistellungen von Gigabitnetzen über den Fall von Ko-Investitionen hinaus ein. Allerdings muss sichergestellt sein, dass die verschiedenen Marktakteure die gleichen Möglichkeiten haben, in neue Gigabitnetze zu investieren. Um ein solches Level Playing Field herzustellen, sind ggf. verbesserte Zugangsmöglichkeiten zur existierenden Infrastruktur erforderlich (z. B. Zugang zu Leerrohren, baulichen Anlagen).

Wenn auf eine Regulierung neuer Märkte nicht verzichtet werden kann, müssen zur Erhaltung von Investitionsanreizen in jedem Fall hinreichende Gewinnmargen möglich sein.

Dabei setzen wir auf den sogenannten Nachbildbarkeitsansatz. Dieser Ansatz stellt einerseits sicher, dass Wettbewerber Zugang zu neuen Netzen erhalten, erlaubt aber andererseits dem regulierten Unternehmen, spürbar höhere Vorleistungspreise zu verlangen und damit eine höhere Rendite auf seine Investitionen zu erzielen. Dies wird den Ausbau von Gigabitnetzen beschleunigen.

3.3.3 WLAN-Hotspots

Wir wollen mehr WLAN-Hotspots. Denn für viele Geschäftsmodelle und Anwendungsszenarien sind WLAN-Hotspots eine bedeutende Komponente in einer hochleistungsfähigen Breitbandanbindung von mobilen Endgeräten wie Smartphone oder Notebook. Und wir nutzen Daten immer häufiger mobil. Unser Ziel ist, unkomplizierten Zugang zum Internet für möglichst jeden und möglichst überall zu erreichen. So entlasten wir auch die Mobilfunknetze, die knappe Frequenzen nutzen. Hierzu muss zum einen die Frage der Haftung für Rechtsverletzungen der Nutzer des WLAN-Hotspots klar geregelt sein. Denn: Nur wenn die Betreiber von Hotspots, also beispielsweise Einkaufszentren, Hotels, Cafés, Museen, aber auch Behörden, Rechtssicherheit haben, werden diese ihre Zugänge anderen zur Verfügung stellen. Zum anderen soll sichergestellt werden, dass WLAN-Hotspots auch ohne Passwortpflicht angeboten werden können, denn unser Anliegen ist es, möglichst viele Bürgerinnen und Bürger an den Chancen der Digitalisierung teilhaben zu lassen. Anderenfalls könnten gerade diejenigen Bürgerinnen und Bürger von der Nutzung öffentlicher WLAN-Hotspots abgehalten werden, die den digitalen Chancen bislang wenig aufgeschlossen gegenüberstehen. Die entsprechenden Regelungen finden sich im Telemediengesetz.

*Wir wollen das Telemediengesetz ändern, damit auch nach dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union in der **Rechtssache McFadden** Rechtssicherheit für alle WLAN-Anbieter herrscht.*

„Damit ausbauwillige Unternehmen größtmögliche Anreize im Sinne einer unverzerrten Investitionsentscheidung vorfinden, könnte eine als Nachbildbarkeitsansatz ausgestaltete Ex-post-Kontrolle eingesetzt werden.“ Bundesnetzagentur

Rechtssache McFadden

Am 15. September 2016 hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) sein Urteil in der Rs. C-484/14 McFadden gegen Sony Music bekanntgegeben. Es beruht auf einem Vorlageverfahren des Landgerichts München I, das dem EuGH insgesamt neun Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt hatte. Dabei ging es auch um die Frage, ob WLAN-Anbieter für Rechtsverstöße Dritter kostenpflichtig abgemahnt werden dürfen und wie weit hierbei das Haftungsprivileg der E-Commerce-Richtlinie reicht.

Störerhaftung

Störerhaftung ist die Verantwortlichkeit für Verletzungen eines Rechtsguts wie Eigentum (auch geistiges Eigentum). Störer kann jeder sein, der zur Rechtsverletzung zurechenbar beigetragen hat, auch wenn er nicht der eigentliche Täter ist.

Der Gerichtshof hat die auf Unterlassung gerichtete **Störerhaftung** gewerblicher WLAN-Anbieter grundsätzlich bestätigt und dabei klargestellt, dass ein Passwortschutz, bei dem die Nutzer sich registrieren müssen, zulässig sein kann. Unklar bleibt, ob der WLAN-Anbieter zur Registrierung und Verschlüsselung verpflichtet ist und ob das Urteil auf öffentliche Einrichtungen und Privatpersonen übertragbar ist. Mit unseren Regelungen soll endgültig klar sein:


1. Die Störerhaftung wird für Zugangsanbieter gesetzlich abgeschafft.
2. Internetzugangsanbieter tragen keine vor- und außergerichtlichen Kosten, wenn Rechteinhaber gegen sie vorgehen, um Rechtsverstöße von Nutzern zu verhindern (insbesondere keine Abmahnkosten).
3. Behörden dürfen WLAN-Anbieter nicht dazu verpflichten, Nutzer zu registrieren oder die Eingabe eines Passwortes oder die Schließung ihres Hotspots zu verlangen. Gerichte können unter bestimmten Umständen die Sperrung der Nutzung von Informationen anordnen, wenn dadurch die Wiederholung von Rechtsverletzungen verhindert werden kann.

3.4 Eine demokratische Digitalkultur sichern

In Plattformmärkten wirken sich Rechtsverstöße auf viele Personen aus und treffen nicht nur Einzelfälle. Im gesamtgesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Interesse sind Aufsichtsbehörden zu befähigen, das Recht wirksam durchzusetzen. Das setzt fundierte Wahrnehmungs- und Analysekapazitäten voraus und bedingt kurze regulative Reaktionszeiten sowie eine intensivierete internationale Zusammenarbeit.

Zur Stärkung einer demokratischen Digitalkultur halten wir folgende Prinzipien für wichtig:

- **Freiheit und Verantwortung bedingen einander.** Wir wollen, dass sich grundlegende Rechte auch im Internet frei entfalten können. Digitale Plattformen schaffen Foren für die weltweite Interaktion von Individuen und damit für die Entfaltung grundlegender Freiheiten. Die freie Meinungsäußerung, das Recht auf Information und auf informationelle Selbstbestimmung sind nur einige von ihnen. Der Betrieb einer Plattform ist selbst auch Ausdruck von Freiheit. Freiheit bedingt aber auch Verantwortung. Und so findet Freiheit dort ihre Grenzen, wo sie Rechte anderer verletzt. Maßstab ist die bestehende Rechtsordnung.
- **Differenzierte Herangehensweise für sachkundige Entscheidungen.** Für Hassreden und Fake News, die unsere Rechtsordnung missachten, ist auch im Internet kein Platz. Wir wollen keine Vorzensur von Meinungen, aber auch keine Toleranz, wenn es um Diskriminierung von Minderheiten geht, etwa aufgrund ihrer Rasse, ihres Geschlechts, ihres Alters, ihrer Religion oder ihrer Herkunft.
- **Grenzüberschreitender Ansatz.** Das Internet macht nicht an Ländergrenzen halt und auch die Plattformanbieter agieren international. Wir brauchen deshalb Lösungen, die grenzüberschreitend wirksam sind.



Uns ist eine Versachlichung der Debatte wichtig, in der bislang vieles miteinander vermischt wird. Daher müssen wir zwischen den verschiedenen Phänomenen unterscheiden und jeweils passende Lösungen finden. Hasskriminalität als Ausdrucksform von Intoleranz und als Mittel, um Minderheiten gesellschaftlich auszugrenzen oder verächtlich zu machen, sollte strafrechtlich bekämpft werden. Dieser Herausforderung müssen sich die Strafverfolgungsbehörden stellen. Hassrede als starke Ausdrucksform einer unliebsamen Meinung muss zwar ausgehalten, aber nicht kritiklos hingenommen werden. Auch mögliche Maßnahmen gegen Fake News müssen sich an dem hohen Gut der Meinungsäußerungsfreiheit orientieren. Hier bedarf es deshalb einer sensiblen Herangehensweise.

Wir begrüßen die positiven Dynamiken der Netzgemeinschaft und setzen uns dafür ein, diese gezielt auszubauen und durch Projekte zu stärken.

Wir unterstützen auch das Instrument der freiwilligen Selbstverpflichtung der Plattformbetreiber.

Trusted Flagger, Faktenchecks, aktive Gegenrede und seriöser Journalismus sind stärker als Lügen. Mithilfe von Mitteln aus dem Zukunftsinvestitionsfonds Digitalisierung (siehe Kapitel 3.3) wollen wir die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an netzpolitischen Diskursen gezielt unterstützen und so dabei helfen, eine demokratische Digitalkultur zu etablieren. Hierbei sollte ein koordiniertes Zusammenwirken von Providern, Nutzerinnen und Nutzern sowie Rundfunk und Presse erfolgen, nicht nur damit Hate Speech und Fake News schneller aufgespürt und beseitigt werden, sondern auch um eine stärkere demokratische Legitimierung zu erreichen.

Um dabei die grenzüberschreitende Verbreitung technischer Maßnahmen zu fördern, sollten Open-Source-Angebote angestoßen und finanziell gefördert werden (z. B. aus dem Zukunftsinvestitionsfonds Digitalisierung).

3.4.1 Den Grundrechtsschutz im Internet stärken

Rechtsverletzungen jeder Art müssen im Internet genauso nachhaltig geahndet werden wie in der analogen Welt. Strafrechtlich relevantes Verhalten, wie etwa Volksverhetzung, Beschimpfung von Bekenntnissen, Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsvereinigungen oder üble Nachrede und Beleidigung, ist auch im Internet konsequent zu verfolgen.

Provider dürfen nicht zum verlängerten Arm der Strafverfolgung werden. Der Staat hat grundsätzlich eine Schutzpflicht, der er sich nicht aus Kostengründen durch eine Übertragung auf Private entledigen kann.

Eine privatisierte Rechtsdurchsetzung bei Straftaten lehnen wir ab.

Die Trennung von individueller und staatlicher Rechtsdurchsetzung ist ein bewährtes System. Wir setzen uns für eine bessere Ausstattung und eine bessere Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden ein.

Rechtsfreie Räume im Internet darf es nicht geben. Die zunehmende Verbreitung von Hassbotschaften im Internet, vor allem in sozialen Netzwerken wie Facebook, Youtube und Twitter, hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) veranlasst, im Jahre 2015 eine Arbeitsgruppe u. a. mit den Betreibern der Netzwerke und Vertretern der Zivilgesellschaft ins Leben zu rufen. Die in der Task-Force vertretenen Unternehmen haben zugesagt, den Umgang mit Hinweisen auf rechtswidrige Inhalte auf ihren Seiten zu verbessern. Die Unternehmen haben sich verpflichtet, anwenderfreundliche Mechanismen zum Melden kritischer Beiträge einzurichten und die Mehrzahl der gemeldeten Beiträge mit sprachlich und juristisch qualifizierten Teams innerhalb von 24 Stunden zu prüfen und zu löschen, falls sie rechtswidrig sind.

Das von jugendschutz.net in der Folge durchgeführte Monitoring der Löschpraxis sozialer Netzwerke hat jedoch ergeben, dass die Beschwerden normaler Nutzer gegen Hate Speech nach wie vor nicht unverzüglich bearbeitet werden. Diese Beschwerden führten bei Facebook in 39 Prozent und bei Twitter in einem Prozent der Fälle zu einer Löschung. Diese Quoten sind noch nicht befriedigend.

Das Monitoring durch jugendschutz.net lässt bezweifeln, ob die Selbstverpflichtungsinitiativen der sozialen Netzwerke ausreichen, um der ungehinderten Verbreitung rechtswidriger Inhalte auf sozialen Plattformen Einhalt zu gebieten.

Durch gesetzliche Compliance-Strukturen für soziale Netzwerke soll sichergestellt werden, dass Nutzerrechte im Internet verbessert werden.

Compliance-Regeln

Compliance ist ein englisches Wort und bedeutet die Einhaltung oder Befolgung von Regeln. Bei Unternehmen wird Compliance nicht nur in Bezug auf hoheitliches Recht verstanden, sondern beinhaltet auch die Einhaltung von nichtgesetzlichen Regeln, denen sich das Unternehmen freiwillig unterworfen hat.

Das BMJV schlägt mit dem Entwurf eines „Netzwerkdurchsetzungsgesetzes“ die Einführung von **Compliance-Regeln** vor, um die sozialen Netzwerke zu einer schnelleren Bearbeitung von Beschwerden über strafbare Inhalte anzuhalten. Das Gesetz soll Standards für ein wirksames Beschwerdemanagement festsetzen, die gewährleisten, dass soziale Netzwerke offensichtlich strafbare Inhalte 24 Stunden nach Eingang der Nutzerbeschwerde löschen müssen. Dagegen wird den sozialen Netzwerken eine Recherche nach strafbaren oder rechtswidrigen Inhalten aus eigener Initiative weiterhin nicht abverlangt.

Soziale Netzwerke sollen danach verpflichtet werden, vierteljährlich über den Umgang mit Beschwerden über strafbare Inhalte zu berichten.

Die vorsätzliche oder fahrlässige Nichteinhaltung der Berichtspflicht und die Zuwiderhandlung gegen die Pflicht, ein wirksames Beschwerdemanagement vorzuhalten, sollen eine Ordnungswidrigkeit darstellen, die mit einer Geldbuße geahndet werden kann.

Diese Compliance-Regeln dienen nicht nur der effektiven Unterbindung von Hate Speech, sondern auch der von Fake News, sofern sie strafrechtliche Tatbestände wie üble Nachrede, Verleumdung oder Störung des öffentlichen Friedens durch Vortäuschen von Straftaten erfüllen.

Darüber hinaus sollen anwenderfreundliche Mechanismen zum Melden und Entfernen von kriminellen Beiträgen in sozialen Netzwerken etabliert werden. Diese sollen dafür sorgen, dass Nutzern, deren Grundrechte in strafrechtlich relevanter Weise ganz offensichtlich verletzt wurden, schneller geholfen werden kann, indem die kriminellen Beiträge schneller gelöscht werden.

Wir wollen zudem gesetzliche Lücken und Wertungswidersprüche bei der Rechtsdurchsetzung beseitigen, damit alle Rechtsverletzungen zuverlässig geahndet werden können.

*Wir wollen deshalb überprüfen, ob neue Straftatbestände erforderlich sind, um internetbasierten Rechtsverletzungen besser zu begegnen (z. B. **Cybermobbing**, Identitätsdiebstahl im Internet).*

Bei falschen Tatsachenbehauptungen oder unberechtigten Veröffentlichungen von privaten Bildern oder Informationen (insbesondere Persönlichkeitsrechtsverletzungen unterhalb der Strafbarkeitsschwelle) setzen wir uns dafür ein, dass der Geschädigte vom Plattformbetreiber Auskunft über die Identität des Schädigers erhält, so wie dies bereits bei Urheberrechtsverletzungen der Fall ist.

Wir wollen außerdem prüfen, ob durch ein eindeutiges Identifizierungsverfahren die Betreiber öffentlicher Meinungsforen verpflichtet werden können, ihre Nutzer vorab zu registrieren.

Diese können zwar anschließend auf der Plattform anonym agieren. Im Fall erwiesener rechtswidriger Äußerungen müsste die Plattform die Identität des Nutzers jedoch den Behörden bekanntgeben. Notwendige Haftungsbeschränkungen für Plattformbetreiber einerseits und Datenschutzregelungen andererseits dürfen die wirksame Verfolgung von Rechtsverletzungen nicht behindern, wenn nachgewiesen ist, dass die Grenze der zulässigen Meinungsäußerung überschritten wurde.

Der fliegende Gerichtsstand, bei dem sich ein Kläger aussuchen kann, vor welchem Gericht er klagt, führt bei Handlungen mit Internetbezug teilweise zu Ausuferung und stark divergierender Rechtsprechung. Wir werden uns stattdessen für spezialisierte Gerichte oder für Spezialekammern bei den Landgerichten einsetzen, um zu schnelleren Reaktionszeiten und einer konsistenteren Rechtsprechung zu gelangen.

Cybermobbing

Der Begriff Cybermobbing bedeutet Mobbing über das Internet oder Mobilfunkkurznachrichten. Die Mobbing-Opfer werden mit Worten belästigt, bloßgestellt, schikaniert oder sogar angegriffen und genötigt.

3.4.2 Europaweit einheitliches Beschwerdesystem

Nicht nur Strafverfolgungsbehörden müssen international besser miteinander kooperieren, um die Grundrechte der Nutzer effektiver zu schützen. Auch Plattformbetreiber, die quasi öffentliche Räume schaffen, müssen sich ihrer Verantwortung stellen und die „Hausordnung“ wahren. Sobald sie Kenntnis darüber besitzen, dass ein bestimmter Inhalt auf ihrer Plattform rechtswidrig ist, müssen sie gegen diesen unverzüglich vorgehen. Dabei fällt es vielen Diensteanbietern jedoch schwer zu bewerten, ob der gemeldete Inhalt tatsächlich rechtswidrig ist und innerhalb welchen Zeitraums er diesen ggf. entfernen muss. Erschwerend kommt hinzu, dass er sich mitunter schadensersatzpflichtig macht, wenn er einen gemeldeten Inhalt zu Unrecht als rechtswidrig einstuft und diesen entfernt.

Wir setzen uns bei der Europäischen Kommission dafür ein, dass Internetplattformen ein europaweit einheitliches Beschwerdesystem einführen, bei dem Nutzer rechtswidrige Inhalte dem Plattformbetreiber melden können, daraufhin der Inhalt auf seine Rechtswidrigkeit überprüft und anschließend ggf. gelöscht wird.

Dabei halten wir es für erforderlich, dass die Kommission die unbestimmten Rechtsbegriffe konkretisiert und darüber hinaus verdeutlicht, welche freiwilligen Maßnahmen ein Plattformbetreiber ergreifen kann, ohne seine neutrale Rolle als Vermittler aufzugeben. Denn diese neutrale Rolle bildet die Grundlage für das Haftungsprivileg der E-Commerce-Richtlinie, das Plattformen zum Innovationsmotor der digitalen Gesellschaft gemacht hat. Das wird zu besseren Ergebnissen bei der Beseitigung von Hate Speech und Fake News im Sinne der Nutzer führen und zu einer Stärkung des einheitlichen europäischen Binnenmarkts.

Im Interesse von Verbraucherinnen und Verbrauchern setzen wir uns dafür ein, dass Diensteanbieter mit Sitz außerhalb Europas einen Ansprechpartner in den Mitgliedsstaaten benennen, an die sich ihr Angebot richtet. Sie sollen die jeweilige Landessprache beherrschen. Selbstverständlich darf der mit diesen Maßnahmen verbundene Aufwand nicht unverhältnismäßig sein, d. h. insbesondere für Start-ups und kleine und mittlere Unternehmen.

Als gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist die Medienkompetenz in der gesamten Bevölkerung zu stärken.

Nutzer sollten Wahres von Unwahrem unterscheiden und unseriöse Quellen erkennen können. Sie sollten zudem wissen, dass und wie sie rechtswidrige Inhalte melden und überprüfen lassen können. Nicht nur an Schulen sollten daher notwendige Fähigkeiten vermittelt und die Aufklärungsarbeit verstärkt werden. Aufklärungskampagnen sollten vielmehr alle Schichten der Bevölkerung erreichen, denn gerade für „Digital Immigrants“ sind die Lernmöglichkeiten enorm.

3.5 Digitale staatliche Kompetenz und institutionelle Struktur

Die allumfassend wirkende Digitalisierung ist eine große Herausforderung für Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Um der Dynamik und Wirkungsbreite der Digitalisierung auch institutionell gerecht zu werden, bedarf es zeitgemäßer Konzepte für die Politikentwicklung und -umsetzung. Fragen der Datenökonomie und der Transformation von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen einschließlich spezifischer Wettbewerbs-, Markt- und Verbraucherfragen müssen von kompetenten öffentlichen Einrichtungen wahrgenommen werden, die über die erforderlichen Ressourcen verfügen.

In der Konsultation zum Grünbuch wurde die Stärkung der Beobachtungs-, Analyse- und Handlungsfähigkeiten breit unterstützt. Kontrovers diskutiert wurde jedoch, ob es hierfür einer Digitalagentur bedarf.

Wir sagen: Die Gründung einer Digitalagentur ist sinnvoll, um den Digitalisierungsprozess in den einzelnen Politik- und Anwendungsbereichen zu unterstützen, eine konsequente, kontinuierliche Marktbeobachtung einzurichten und damit ein rasches Eingreifen, insbesondere bei Wettbewerbs- oder Regulierungsverstößen, durch die zuständige Behörde zu ermöglichen.

„Insgesamt sollte grundsätzlich eine Vereinfachung (...) des bestehenden Rechtsrahmens im Vordergrund stehen und nicht die Schaffung zusätzlicher (...) Institutionen.“

Bundesverband der deutschen Industrie

3.5.1 Kompetenzlücke schließen

Die Phänomene der Digitalisierung und Vernetzung durchdringen immer stärker die verschiedenen Wirtschafts- und Lebensbereiche. Sie erfordern eine vernetzte und umfassende Herangehensweise durch eine dafür spezialisierte staatliche Einrichtung, die insbesondere Digitalisierungsprozesse kontinuierlich beobachtet und analysiert. Hierdurch könnte die Digitalisierung nachhaltig begleitet werden.

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland wurde mit der Gründung von öffentlichen Einrichtungen spezifischen Herausforderungen Rechnung getragen. So etwa mit der Schaffung des Umweltbundesamtes in der Umweltpolitik, des Bundesamtes für Strahlenschutz in der Reaktorsicherheit oder der Behörde des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, mit denen jeweils auf große Herausforderungen reagiert wurde.

Wir wollen eine Digitalagentur einrichten, um die digitalisierungs-politische Lücke an der Schnittstelle zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in der Begleitung und Beratung zu schließen.

Als Kompetenzzentrum und Think-Tank nimmt sie gezielt und tagesaktuell die politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und rechtliche Diskussion auf, kommentiert und liefert auch kurzfristig auf Expertenwissen basierte Beiträge. Gleichzeitig wäre sie eine effektive Eingriffsbehörde, die kurzfristig auf Rechtsverstöße reagieren könnte.

Sie schließt eine Kompetenzlücke, indem sie insbesondere

- über Ressort- und Kompetenzgrenzen hinweg ganzheitliche Konzeptionen entwickelt,
- den Bürgern und anderen Stakeholdern ein konsistentes öffentliches Bild des Digitalisierungsprozesses vermittelt,
- hilft, gemeinsame Initiativen voranzutreiben,
- über Ressortgrenzen innerhalb der Bundesregierung hinweg zur Entwicklung und Umsetzung einer konsistenten Digitalisierungspolitik beiträgt,

„Die Gründung einer Digitalagentur als Think-Tank, der insbesondere Wissen über Internet- und Plattformmärkte sammelt und aufbereitet, erscheint sinnvoll.“ United Internet

- neutral fachlich fundierte Informationen und Berichte für politische Entscheidungsgremien, insbesondere für den Deutschen Bundestag und den Bundesrat, erarbeitet (z. B. einen periodischen Digitalisierungsbericht) sowie
- bei der effektiven Rechtsdurchsetzung neue Aufgaben übernimmt und bestehende Einrichtungen bei der Aufgabenwahrnehmung unterstützt.

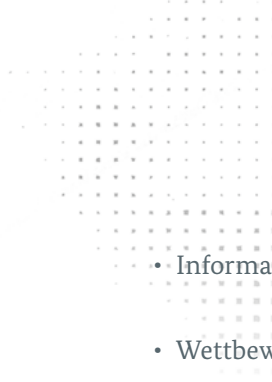
Dabei sollen konkretere Fragestellungen im Mittelpunkt stehen, die sich – wie die Vergangenheit zeigt – aus der oft sehr dynamischen Diskussion über Themen wie Netzneutralität, Sharing-Economy, Cloud-Computing, M2M („machine to machine“), Open Data oder Plattformneutralität ergeben und hohe Relevanz für Politik, Gesellschaft und Wirtschaft haben.

Die konkreten Aufgaben und Leistungen der Digitalagentur könnten sein:

- umfassende Marktbeobachtung, z. B. zur weiteren Entwicklung bei individualisierten Preisen,
- Regulierung überprüfen und umsetzen,
- Beratungsleistungen, auch im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren,
- Studien und Kurzfristexperten,
- Streitschlichtung in Wettbewerbs- und Verbraucherfragen,
- Aufsicht über Experimentierräume und Betreuung der Begleitforschung,
- Initiierung und Durchführung von Stakeholder-Prozessen,
- Management von konkreten Informations- und Kommunikationsprojekten,
- Veranstaltung von Digitalisierungsforen, -workshops und -konferenzen,
- Öffentlichkeitsarbeit,

„[Eine] Digitalagentur‘ kann ein sinnvoller Ansatz sein.“

Verband Privater Rundfunk und Telemedien

- 
- Informations- und Aufklärungskampagnen,
 - Wettbewerbe (z. B. Smart Cities bzw. Smart Regions).

Hinzu treten könnte die Vertretung in internationalen Gremien und damit eine optimierte Vertretung der Bundesinteressen in der internationalen Debatte.

Das beschriebene Anforderungsprofil der Digitalagentur weicht von dem bestehender Behörden ab. Die Dynamik und Unvorhersehbarkeit der Digitalisierung schafft zusätzliche, komplementäre Aufgaben. Durch die Digitalisierung betroffen sind eine Vielzahl von Wirtschaftsbranchen und Lebensbereichen, von Landwirtschaft 4.0 über E-Health bis Smart Services, von Smart Home über Virtual Reality bis zu künstlicher Intelligenz. Infrastrukturinvestoren, Ausrüster, Software-Entwickler sind angesprochen, aber auch z. B. der Bildungssektor. Vorhandene obere Bundesbehörden können insbesondere die Think-Tank-Aufgaben nur begrenzt übernehmen und damit diese Kompetenzlücke nicht überwinden.

Komplementär zu Aufgaben der Bundesnetzagentur oder des Bundeskartellamtes könnte die Digitalagentur auch mit spezifischen hoheitlichen Aufgaben beauftragt werden. So könnte die Digitalagentur in Ergänzung zum bewährten System der individuellen gerichtlichen Rechtsdurchsetzung Verstöße gegen das Lauterkeitsrecht (UWG) effektiv und zügig ahnden.

3.5.2 Modellvarianten einer Digitalagentur

Aus unserer Sicht besteht Bedarf für die Einrichtung einer Digitalagentur mit diesen beschriebenen Aufgaben und Kompetenzen.

Wir wollen eine Digitalagentur, die fachliche Kompetenz aufbaut und damit Rechte und Pflichten durchsetzt und Streit schlichtet.

Die Verkopplung behördlicher Kompetenzen mit einer Think-Tank-Funktion stellt sicher, dass wissenschaftliche Beobachtungen und Erkenntnisse ohne Zeitverlust, direkt und effektiv in die Praxis und konkrete Verwaltungsverfahren einfließen können.

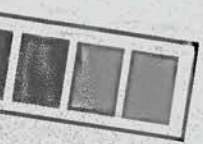
Ein alternatives Modell einer Digitalagentur beschränkt sich auf den nachhaltigen Aufbau von Digitalisierungskompetenz in ökonomischer, rechtlicher und technischer Dimension und die wissenschaftliche Analyse mit dem Ziel der Politikberatung sowie auf Unterstützungsleistungen für andere staatliche Stellen.

Ein Digitalministerium ist entbehrlich. Die Zentralisierung sämtlicher digitalpolitischer Kompetenzen in einem Ressort der Bundesregierung wäre wegen der Querschnittsbedeutung der Digitalisierung nicht sachgerecht. Die Fachkompetenz in Politikfeldern wie Sicherheit, Gesundheit oder Bildung könnten in einem Digitalministerium lediglich gespiegelt werden. Dies würde jedoch zu einer Fragmentierung der Fachkompetenz auf eine analoge sowie eine digitale Ebene führen. Sinnvoller ist, die analogen und digitalen Kompetenzen und politischen Verantwortlichkeiten in den Ressorts der Bundesregierung weiter zu bündeln. Die notwendige Bündelung der Fragestellungen auf einer nachgeordneten Ebene durch die Etablierung einer Digitalagentur ermöglicht jedoch praxisnahe Analysen und konsistente, politikfeldübergreifende Handlungsempfehlungen.



4.

Zusammenfassung und
Ausblick: Digitalisierung
„made in Europe“



4.

Zusammenfassung und Ausblick: Digitalisierung „made in Europe“

Deutschland und Europa haben Kernkompetenzen in industrieller Wertschöpfung und Produktion. Die Entwicklung der Wirtschaft wird jedoch immer mehr durch die Digitalisierung bestimmt. Insbesondere Digitale Plattformen werden zunehmend zu einem Hauptwachstumsträger.

Der Wandel der deutschen und europäischen Wirtschaft hin zu einer digitalen Produktions- und Plattformökonomie kann zu einem Treiber von Wachstum, Innovation, Produktivität und Beschäftigung werden. Wenn wir es schaffen, unsere hohe industrielle Kompetenz mit der Digitalisierung zu verschmelzen und auszubauen, werden die europäischen Wirtschaftsstandorte wettbewerbsfähig und erfolgreich bleiben.

Wir verfolgen den dritten Weg zwischen einem digitalen Laissez-faire und einem etatistisch organisierten Aufrüst- und Modernisierungsprogramm. Unsere Orientierungspunkte für eine digitale Ordnungspolitik sind Transformation statt Disruption, Wachstumsdynamik und Teilhabe, Sicherheit und klare Regeln für den demokratischen Diskurs und europäische Souveränität.

Unsere Agenda ist nicht nur auf Deutschland ausgerichtet. Wir müssen den europäischen Digitalen Binnenmarkt in einer sozialen Europäischen Union verwirklichen.

Ein moderner Ordnungsrahmen muss über alle Ebenen fairen Wettbewerb fördern. Er muss Anreize setzen für eine zukunftsweisende Datenökonomie und flächendeckend gigabitfähige digitale Infrastrukturen. Alle Menschen müssen am Wachstum teilhaben können und zu einem souveränen, demokratischen Umgang mit den innovativen Technologien befähigt sein. Und schließlich müssen staatliche Einrichtungen in einer digitalen und vernetzten Welt kompetent ihre Aufgaben erfüllen können.

Mit diesem Weißbuch schlagen wir konkrete Maßnahmen oder Instrumente vor, die Deutschland und Europa voranbringen. Wo Debatten noch andauern, bringen wir unsere Position ein. Auf dieser Grundlage werden wir die Initiative ergreifen und in Deutschland und Europa für eine beherzte Umsetzung eintreten.

Unsere digitale Ordnungspolitik setzen wir in fünf Handlungsfeldern um.

Für einen fairen Wettbewerb sehen wir u. a. vor:

- **Wettbewerbsverfahren weiter beschleunigen.** Dazu planen wir u. a. gesetzliche Erleichterungen für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen. Damit können die Behörden die Wirkung von Wettbewerbsbeschränkungen (vorläufig) beseitigen, noch bevor ein Ermittlungsverfahren abgeschlossen ist. Sinnvoll ist diese Beschleunigung insbesondere in Fällen, in denen Wettbewerbsbeschränkungen mit einfachen Mittel abgestellt werden können – also z. B. durch Aussetzung bestimmter Vertragsklauseln.
- **Ein „Level Playing Field“ in Telekommunikationsmärkten herstellen.** Messenger-Dienste und weitere Dienstleistungen von sogenannten „Over-the-top-Playern“ (OTT), zu denen beispielsweise WhatsApp und Skype zählen, müssen den gleichen Regeln bei Kundenschutz, Datenschutz und Sicherheit unterliegen wie klassische Telekommunikationsunternehmen, mit denen sie auf einem Markt konkurrieren. Für OTT-Kommunikationsdienste muss zudem ohne Ausnahme das Regime des europäischen Datenschutzes gelten. In der Konsequenz heißt das z. B.: Nutzungsbedingungen, nach denen Verbraucher die Anwendung außereuropäischen Rechts akzeptieren, werden künftig nicht mehr zulässig sein.
- **Ein duales, proaktives Wettbewerbsrecht etablieren.** Dazu werden die geltenden Elemente des allgemein eher reaktiv wirkenden allgemeinen Wettbewerbsrechts – definiert durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) – mit einer deutlich aktiveren und systematischen Marktaufsicht und robusten Eingriffsbefugnissen verbunden. Ziel ist es, ein „Frühwarnsystem“ zu institutionalisieren. Eine personell gut ausgestattete Behörde soll befugt sein, bei missbräuchlichem Verhalten proaktiv tätig zu werden. Der Nachweis einer marktbeherrschenden Stellung, wie es das GWB bisher verlangt, ist keine Voraussetzung mehr für ein Einschreiten. Vor allem soll die Behörde auch Verstöße gegen das allgemeine Lauterkeitsrecht (Schutz des Wettbewerbs vor Verfälschungen durch unlautere geschäftliche Handlungen) unmittelbar sanktionieren können.


Die **Schaffung einer modernen Datenökonomie** werden wir wie folgt politisch flankieren:

- **Einen klaren Rechtsrahmen für die Nutzung von Daten setzen.**
Wir werden auf europäischer Ebene für Rechtssicherheit bei Verträgen werben, die das Nutzungsrecht an Daten zwischen beteiligten Parteien regeln, denn dieser privatrechtliche Weg hat sich allgemein bewährt. Zur Ausgestaltung des Rechtsrahmens gehört auch, wettbewerbshemmende Ausschließlichkeitsrechte an Daten zu verhindern. Gleichzeitig soll der Zugang zu Daten gestärkt werden – durch die Anwendung des Kartellrechts, aber auch durch sektorspezifische Regelungen.
- **Siegel- und Zertifizierungslösungen für mehr Transparenz voranbringen.** Die ab Mai 2018 unmittelbar anwendbare europäische Datenschutz-Grundverordnung schafft eine gute Grundlage für mehr Datensouveränität und -portabilität sowie richtige Anreize zur Anonymisierung und Pseudonymisierung von Daten. Weitere innovative Elemente wie Datenschutz-Label und -Zertifikate sorgen für zusätzliche Klarheit und Orientierung.
- **Grundlegende Transparenz- und Informationspflichten für digitale Plattformen einführen.** Die Nutzer sollen nachvollziehen können, wie z. B. Suchergebnisse und Angebote zustande kommen. Wir werden von digitalen Plattformen künftig verpflichtend digitale Informationsblätter („One-Pager“) einfordern, welche die relevanten Leistungs- und Vertragsinhalte verständlich zusammenfassen. Auch über eine kommerzielle Verwendung persönlicher Daten müssen die Unternehmen informieren, damit stärker ins Bewusstsein der Nutzer rückt, dass vermeintlich kostenlose Dienste sich über Datenverkäufe finanzieren.

- 
- **Online-Geschäftsabschlüsse und E-Government umfassend einfacher und sicherer machen.** Die EU hat für diese sogenannten Vertrauensdienste einheitliche Anforderungen entwickelt – mit Regeln, u. a. für elektronische Signaturen, Siegel und Einschreiben. Auf dieser Grundlage werden wir ein Vertrauensdienstegesetz (VDG) auf den Weg bringen, das wichtige Vereinfachungen für Bürger, Unternehmen und Behörden schafft, um Identitäten medienbruchfrei sicherzustellen.
 - **Experimentierräume für innovative digitale, vernetzte Geschäftsmodelle einrichten.** Experimentierräume – oder Reallabore – ermöglichen die Erprobung von Innovationen im Zusammenspiel mit regulatorischen Instrumenten und unter realen Marktbedingungen in einem befristeten und möglicherweise örtlich begrenzten, veränderten rechtlichen Rahmen („Experimentierklauseln“). Aufgrund hoher, aber noch nicht ausgeschöpfter Digitalisierungspotenziale eignet sich die Gesundheitswirtschaft besonders gut als Einsatzfeld. Wir sondieren hier mit Branchenvertretern die Einsatzmöglichkeiten.


Für den **flächendeckenden Ausbau gigabitfähiger digitaler Infrastrukturen** wollen wir Folgendes durchsetzen:

- **Den Netzausbau über die Nachfrageseite vorantreiben.** Ein gangbarer Weg sind „Gigabit-Voucher“, d.h. Gutscheine in Form zeitlich befristeter Zuschüsse für Gigabitanschlüsse in Verbindung mit innovativen Anwendungen. Adressaten dieses Ansatzes sollten kleine und mittlere Unternehmen sowie wichtige Einrichtungen (Schulen, Arztpraxen, Verwaltungen usw.) in ländlichen und strukturschwachen Räumen sein. Derartige Gutscheine eröffnen die Chance für potenziell unbürokratische und sehr schnell verfügbare Gigabitanschlüsse.
- **Die staatliche Förderung auf hohem Niveau sichern.** Zur Erreichung von Infrastrukturen im Gigabitbereich setzen wir Mittel in Höhe von rund zehn Milliarden Euro für den Zeitraum von 2018 bis 2025 ein. Einen Teil dieser Förderung wird der einzurichtende „Zukunftsinvestitionsfonds Digitalisierung“ abdecken.
- **Kommunale Anlaufstellen für infrastrukturelevante Digitalisierungsfragen einrichten.** Handelnde Akteure in Politik und Verwaltung vor Ort sind häufig überfordert, weil sie sich erstmals mit der Thematik auseinandersetzen müssen. Hier könnte eine aufzubauende Digitalagentur die Kommunen entlasten – im Vorfeld von Breitbandausbauplanungen beraten, verfügbare Fördermöglichkeiten und Rahmenbedingungen recherchieren, für vereinheitlichte und schnellere Prozesse bei Fachbehörden sorgen sowie die Durchführung von Markterkundungsverfahren für Förderanträge übernehmen.

- 
- **Einen virtuellen Verbund fragmentierter lokaler Gigabitinfrastrukturen vorantreiben.** Kommunale Netze sind oftmals aufgrund ihrer geringen Größe für international tätige Telekommunikationsunternehmen sowohl als Nachfrager nach Netzzugangsprodukten wie auch als Anbieter von Telekommunikationsdiensten unattraktiv. Mit einem virtuellen Verbund dieser Netze – ggf. mit Beteiligung des Bundes – können in Deutschland u. a. vermehrt homogene Vorleistungen (Wholesale) zentral angeboten werden. Damit wird die Auslastung und indirekt die Finanzierung von lokalen Gigabitnetzen verbessert.
 - **Stärkere Investitionsanreize in der sektorspezifischen Regulierung setzen.** Schließen sich beispielsweise Marktakteure zusammen, um gemeinsam den Ausbau von Gigabitnetzen voranzubringen, sind sie zu belohnen, indem sie von sämtlichen Vorabverpflichtungen freigestellt werden. Den Vorschlag der EU-Kommission unterstützen wir. Über Kooperationsmodelle hinaus werden wir uns auch in anderen Fällen dafür einsetzen, dass Gigabitinfrastrukturen unter bestimmten Voraussetzungen nicht der Regulierung unterworfen werden.
 - **Rechtssicherheit für die Verbreitung von WLAN-Hotspots schaffen.** Die Unsicherheit darüber, inwieweit private und gewerbliche WLAN-Betreiber für Rechtsverletzungen der Nutzer verantwortlich gemacht werden können, hat die Verbreitung von WLAN in Deutschland gehemmt. Wir wollen im Telemediengesetz klarstellen, dass WLAN-Betreiber nicht mehr als Störer abgemahnt werden bzw. auf Unterlassung haften müssen, und für einen rechtssicheren Betrieb offener WLANs sorgen.

Zur **Sicherung einer demokratischen Digitalkultur** verfolgen wir diesen Kurs:

- **Den Grundrechtsschutz im Internet stärken.** Rechtsverletzungen jeder Art müssen im Internet genauso nachhaltig geahndet werden wie in der analogen Welt. Strafrechtlich relevantes Verhalten, wie etwa Volksverhetzung, Beschimpfung von Bekenntnissen, Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen oder üble Nachrede und Beleidigung, ist auch im Internet konsequent zu verfolgen. Provider dürfen nicht zum verlängerten Arm der Strafverfolgung werden. Den Staat trifft hier grundsätzlich eine Schutzpflicht, der er sich nicht aus Kostengründen durch eine Übertragung auf Private entledigen kann. Eine privatisierte Rechtsdurchsetzung bei Straftaten lehnen wir ab.
- **Rechtsfreie Räume im Internet beseitigen.** Eventuell sind neue Straftatbestände erforderlich, um internetbasierten Rechtsverletzungen besser zu begegnen (z.B. Cybermobbing, Identitätsdiebstahl im Internet). Wir wollen zudem gesetzliche Lücken und Wertungswidersprüche bei der Rechtsdurchsetzung beseitigen, damit alle Rechtsverletzungen zuverlässig geahndet werden können. Bei falschen Tatsachenbehauptungen oder unberechtigten Veröffentlichungen von privaten Bildern oder Informationen (sogenannte Persönlichkeitsrechtsverletzungen unterhalb der Strafbarkeitsschwelle) setzen wir uns dafür ein, dass der Geschädigte vom Plattformbetreiber Auskunft über die Identität des Schädigers erhält, so wie dies bereits bei Urheberrechtsverletzungen der Fall ist.
- **Die Einführung eindeutiger Identifizierungsverfahren muss geprüft werden.** Die Betreiber öffentlicher Meinungsforen wären dann verpflichtet, ihre Nutzer vorab zu registrieren. Im Fall erwiesener rechtswidriger Äußerungen müsste die Plattform die Identität des Nutzers den Behörden bekanntgeben. Notwendige Haftungsbeschränkungen für Plattformbetreiber einerseits und Datenschutzregelungen andererseits dürfen die wirksame Verfolgung von Rechtsverletzungen nicht behindern, wenn nachgewiesen ist, dass die Grenze der zulässigen Meinungsäußerung überschritten wurde.

- 
- **Internetplattformen die Einführung eines europaweit einheitlichen Beschwerdemanagements auferlegen.** An diese zentralen Anlaufstellen sollen Nutzer rechtswidrige Inhalte melden können. Der Plattformanbieter überprüft dann auf Rechtswidrigkeit und löscht die Inhalte ggf. Einen solchen Vorstoß unternehmen wir gegenüber der Europäischen Kommission. Zur Umsetzung des Plans halten wir es für erforderlich, dass die Kommission die unbestimmten Rechtsbegriffe konkretisiert und zudem verdeutlicht, welche freiwilligen Maßnahmen ein Plattformbetreiber ergreifen kann, ohne seine neutrale Rolle als Vermittler aufzugeben.

Um die **digitale staatliche Kompetenz auszubauen** und die **institutionellen Strukturen zu stärken**, halten wir u. a. Folgendes für erforderlich:

- **Eine Digitalagentur gründen.** Diese soll den Digitalisierungsprozess in den einzelnen Politik- und Anwendungsbereichen unterstützen, eine konsequente, kontinuierliche Marktbeobachtung einzurichten, und damit ein rasches Eingreifen, insbesondere bei Wettbewerbs- oder Regulierungsverstößen, durch die zuständige Behörde mit ermöglichen. Vorhandene obere Bundesbehörden können insbesondere die Think-Tank-Aufgaben nur begrenzt übernehmen und damit diese Kompetenzlücke nicht überwinden. Komplementär zu Aufgaben der Bundesnetzagentur oder des Bundeskartellamtes könnte die Digitalagentur auch mit spezifischen hoheitlichen Aufgaben beauftragt werden – und u. a. Verstöße gegen das Lauterkeitsrecht (UWG) effektiv und zügig ahnden.
- **Die Fragmentierung der ministeriellen Fachkompetenz in analoge und digitale Bereiche verhindern.** Die Zentralisierung sämtlicher digitalpolitischer Kompetenzen in einem Digitalministerium der Bundesregierung wäre wegen der Querschnittsbedeutung der Digitalisierung nicht sachgerecht. Die Fachkompetenz in Politikfeldern wie Sicherheit, Gesundheit oder Bildung könnte lediglich in einem Digitalministerium gespiegelt werden. Ein Digitalministerium ist daher entbehrlich.

Die Debatte über Digitale Plattformen ist mit diesem Weißbuch nicht abgeschlossen. Wir sind offen für schriftliche Stellungnahmen und Diskussionen. Senden Sie uns Ihre Stellungnahme per E-Mail an weissbuch@de.digital



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für
Wirtschaft und Energie (BMWi)
Öffentlichkeitsarbeit
11019 Berlin

Gestaltung und Produktion

Hirschen Group GmbH, Berlin

Druck

Spree Druck Berlin GmbH

Bildnachweis

Illustrationen Herr Müller
upperorange.com

Stand

März 2017



www.de.digital

