

Eine digitale Ordnungspolitik für die Plattformökonomie

Durch die fortschreitende Entwicklung der deutschen und europäischen Wirtschaft hin zu einer digitalen Produktions- und Plattformökonomie ergeben sich große Chancen für Wachstum, Innovation, Produktivität und Beschäftigung. Das BMWi steckt mit dem aktuell vorliegenden Weißbuch Digitale Plattformen die digitale Ordnungspolitik für Schlüsselspieler der nächsten Digitalisierungsphase ab.



Digitale Plattformen transformieren die Geschäftswelt

Deutschland ist ein Industrieland. Kernkompetenzen liegen in industrieller Produktion und industrienaher Dienstleistung. In anderen europäischen Ländern ist es ähnlich. Die Entwicklung der Wirtschaft wird jedoch zunehmend durch die Digitalisierung bestimmt. Insbesondere digitale Plattformen haben sich zunehmend zu Hauptwachstumsträgern entwickelt. Zwischen diesen Plattformen und etablierten Marktakteuren muss ein fairer Wettbewerb sichergestellt werden. Grundelemente dieser digitalen Ordnungspolitik hat das BMWi im Weißbuch Digitale Plattformen formuliert. Es kann auf der Internetseite de.digital heruntergeladen werden.

Digitale Plattformen

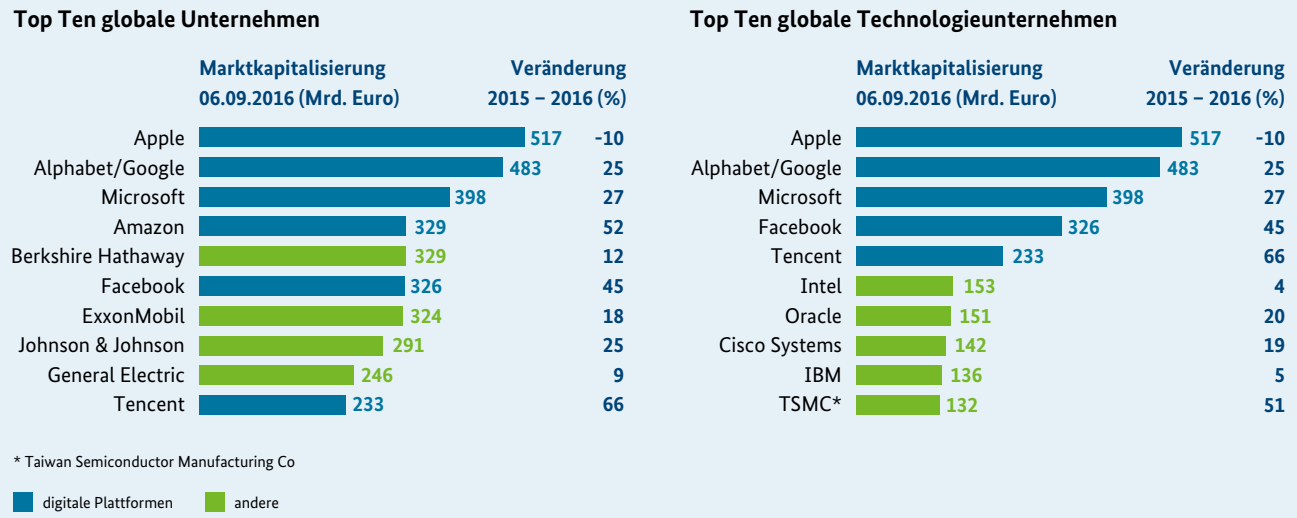
Digitale Plattformen sind internetbasierte Foren für digitale Interaktion und Transaktion. Die Welt digitaler Plattformen ist durch eine große Vielfalt und Dynamik geprägt. Zu den Plattformen gehören Suchmaschinen, Vergleichs- und Bewertungsportale, Marktplätze/Handelsplattformen, Medien- und Inheldienste, Online-Spiele, Soziale Netzwerke sowie Kommunikationsdienste. Dieser Definitionsansatz soll den Gegenstand der Debatte eingrenzen, für rechtliche Abgrenzungen reicht er nicht aus.

Der digitale Wandel zeigt sich bislang vor allem auf verbraucherzentrierten Märkten – zum Beispiel im Online-Handel, bei Such-, Musik- und Videodiensten, Sozialen Medien sowie Reise- und Mobilitätsdienstleistungen. Es sind fast immer digitale Plattformen, die hier die Standards setzen und den Takt bestimmen. Plattformen mit innovativen, hochskalierbaren Geschäftsmodellen kurbeln das Wachstum an: Sie stoßen gewohnte Abläufe um, greifen in Austauschprozesse und Dienstleistungsketten ein und erobern sich exklusive Zugänge zu Kunden, deren sich etablierte Anbieter eben noch sicher glaubten. Sie eröffnen aber auch große Chancen für mehr Lebensqualität, effizienteres Wirtschaften und revolutionäre Geschäftsmodelle.

Die Dimensionen, um die es in der Gesamtbetrachtung geht, sind enorm: 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.

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

Abbildung 1: Die wertvollsten Unternehmen und Technologieunternehmen der Welt (nach Marktkapitalisierung)



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

Allein die bessere Kooperation zwischen Unternehmen und Start-ups könnte in Deutschland bis zum Jahr 2020 Wachstumspotenziale von insgesamt 100 Milliarden Euro erbringen.

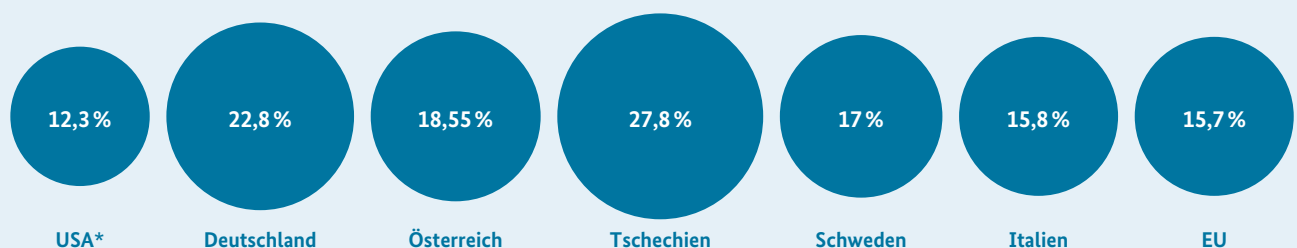
Die Dynamik der Entwicklung wird wesentlich bestimmt von amerikanischen und zum Teil auch asiatischen Plattformen. Europäische Plattformen sucht man unter den weltweiten Top Ten vergeblich.

Dabei wird die Plattformökonomie immer wichtiger: Längst sind die Plattformen auch in die Geschäftsabwicklung zwischen Unternehmen vorgedrungen und klopfen mit ihren Anwendungen an die Tür der Industrie. Darin liegt eine Chance: Das Ziel traditioneller Unternehmen in Deutschland und Europa muss es jetzt sein, ihre hohe

Industriekompetenz auch in der neuen Digitalökonomie auszuspielen. Deutsche und europäische Unternehmen verfügen über die Ingenieurskunst, das Wissen und die (Führungs-) Erfahrung, diesen Qualitätssprung zu einer Plattformökonomie zu schaffen, die dann von der so genannten Old Economy geprägt würde.

Und sie können auf einen großen Pool an Digital-Talenten zurückgreifen. Europa zählt 4,7 Millionen Programmierer und Softwareentwickler – die USA kommen nur auf 4,1 Millionen. Allein 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 mit 565.000.

Abbildung 2: Produktionskompetenz als Plus (Industrieanteil in Prozent der Gesamtwirtschaftsleistung)



* Wert für 2014

Quelle: Weltbank



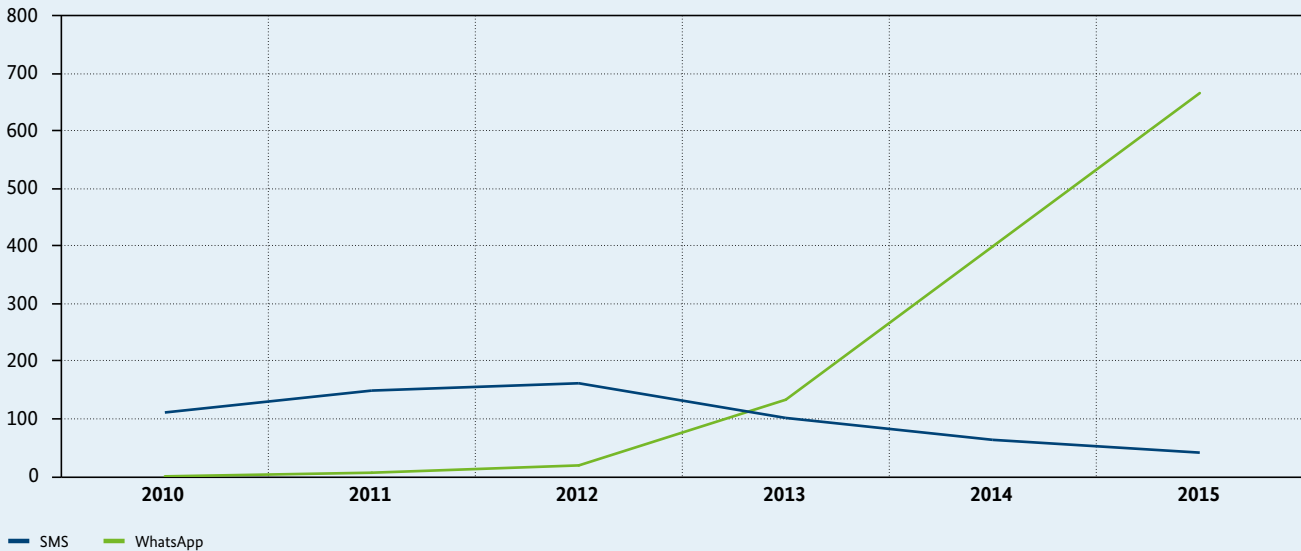
Staatssekretär Matthias Machnig bei der Vorstellung des Weißbuchs Digitale Plattformen auf der CeBIT 2017

Ziele des Weißbuchs Digitale Plattformen

Aus Sicht des BMWi lautet die Kernfrage: Wie können wir inklusives Wachstum für eine demokratische Gesellschaft in einem wohlhabenden Europa erreichen? Auf Grundlage des Konsultationsprozesses zum Grünbuch Digitale Plattformen lautet die Antwort des BMWi: durch eine digital transformierte Wirtschaft mit starker industrieller Basis, durch digital souveräne Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger. Und durch ein politisch, wirtschaftlich und sozial starkes Europa. Unsere Agenda ist nicht nur auf Deutschland ausgerichtet. Denn das Digitale macht an nationalen Grenzen nicht halt.

Beim Weißbuch haben wir uns dabei von vier Überzeugungen leiten lassen:

- ▶ **Transformation statt Disruption:**
Deutschland und Europa brauchen einen politisch begleiteten und moderierten Prozess des digitalen Wandels. Es darf keine ungesteuerte Entwicklung der Digitalisierung geben. Wenn wir die Transformation erfolgreich gestalten wollen, müssen wir die Risikobereitschaft der Unternehmen und der Menschen stärken und gleichzeitig Vertrauen in die digitale Zukunft der Volkswirtschaften in Deutschland und Europa schaffen.
- ▶ **Wachstumsdynamik und Teilhabe:**
Wachstumsimpulse müssen in erster Linie von der Wirtschaft selbst kommen. Der Staat soll die Entwicklungen zusätzlich positiv beeinflussen. Der Aufbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze in der Fläche ist hier ein wichtiger Treiber. Bei aller Dynamik muss der Staat dafür sorgen, dass ein steigendes Wohlstandsniveau bei allen ankommt und der Digitalisierungsprozess möglichst vielen Menschen die Chance eröffnet, persönlich voranzukommen.
- ▶ **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 Bürger und Unternehmen vertrauensvoll agieren können.
- ▶ **Europäische Souveränität:**
Deutschland wird am meisten gewinnen, wenn der Schulterschluss mit Europa gelingt, um die Chancen der Digitalisierung zu nutzen. Es ist Zeit, den Flickenteppich an Bestimmungen hinter sich zu lassen und ein stringentes Regelwerk zu entwickeln. Die europäische Antwort auf globale digitale Märkte kann nur sein, als digitale Einheit aufzutreten.

Abbildung 3: SMS- und WhatsApp-Nutzung in Mobilfunknetzen in Deutschland von 2010 bis 2015 (Mio. Nachrichten pro Tag)

Quelle: Dialog Consult/VATM 2015

Positionen und Instrumente

Der moderne Rahmen für eine digitale Ordnungspolitik muss über alle Ebenen fairen Wettbewerb fördern. Er muss Anreize setzen für eine zukunftsweisende Datenökonomie und flächendeckend Gigabit-fähige 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.

Für einen fairen Wettbewerb sieht das Weißbuch unter anderem vor:

- ▶ **Ein „Level playing field“ in Telekommunikationsmärkten herstellen.** Messenger-Dienste und weitere Dienstleistungen von so genannten 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.
- ▶ **Ein duales, proaktives Wettbewerbsrecht etablieren.** Dazu werden die Elemente des allgemein eher reaktiv wirkenden allgemeinen Wettbewerbsrechts – definiert durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) – mit einer deutlich aktiveren und systemati-

schon 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.

Eine moderne Datenökonomie soll unter anderem durch folgende Instrumente verwirklicht werden:

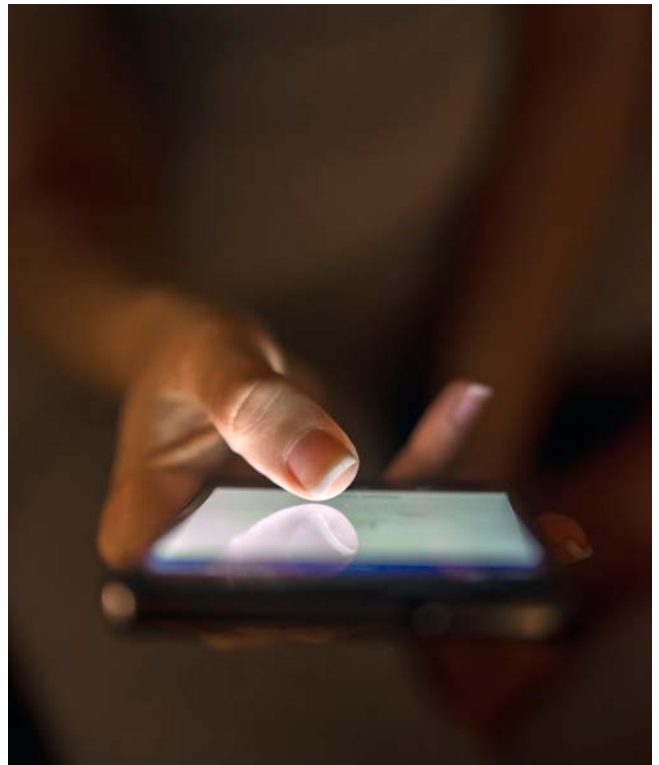
- ▶ **Einen klaren Rechtsrahmen für die Nutzung von Daten setzen.** Das BMWi wird auf europäischer Ebene für Rechtssicherheit bei Verträgen werben, die das Nutzungsrecht an Daten zwischen beteiligten Parteien regeln, denn dieser privatrechtliche Weg hat sich allgemein bewährt. Zur Ausgestaltung des Rechtsrahmens 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.
- ▶ **Grundlegende Transparenz- und Informationspflichten für digitale Plattformen einführen.** Die Nutzer sol-

len nachvollziehen können, wie zum Beispiel Suchergebnisse und Angebote zustande kommen. Das BMWi wird 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 Europäische Union hat für diese so genannten Vertrauensdienste einheitliche Anforderungen entwickelt – mit Regeln unter anderem 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, 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.

Grundlage der Digitalisierung ist ein flächendeckender Ausbau Gigabit-fähiger digitaler Infrastrukturen. Das BMWi schlägt hierfür diese Instrumente vor.

- ▶ **Den Netzausbau über die Nachfrageseite vorantreiben.** Ein gangbarer Weg sind „Gigabit-Voucher“, d. h. Gutscheine in Form zeitlich befristeter Zuschüsse für Gigabit-Anschlüsse 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 Gigabit-Anschlüsse.
- ▶ **Die staatliche Förderung auf hohem Niveau sichern.** Zur Erreichung von Infrastrukturen im Gigabit-Bereich sind Mittel in Höhe von rund zehn Milliarden Euro für den Zeitraum von 2018 bis 2025 einzusetzen. Einen Teil dieser Förderung soll der einzurichtende „Zukunftsinvestitionsfonds Digitalisierung“ abdecken.
- ▶ **Einen virtuellen Verbund fragmentierter lokaler Gigabit-Infrastrukturen 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 – gegebenenfalls 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 Gigabit-Netzen verbessert.
- ▶ **Stärkere Investitionsanreize in der sektorspezifischen Regulierung setzen.** Schließen sich beispielsweise Marktakteure zusammen, um gemeinsam den Ausbau von Gigabit-Netzen voranzubringen, sind sie zu belohnen, indem sie von sämtlichen Vorabverpflichtungen freigestellt werden. Der Vorschlag der Europäischen Kommission wird unterstützt. Über Kooperationsmodelle hinaus sollen auch in anderen Fällen Gigabit-Infrastrukturen unter bestimmten Voraussetzungen nicht der Regulierung unterworfen werden.





Ein weiteres Handlungsfeld ist die demokratische Digitalkultur:

- ▶ **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. 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 lehnt das BMWi ab.
- ▶ **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 gegebenenfalls. Einen solchen Vorstoß unternimmt das BMWi gegenüber der Europäischen Kommission. Zur Umsetzung des Plans ist es erforderlich, dass die Kommission unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisiert und zudem verdeutlicht, welche freiwilligen Maßnahmen ein Plattformbetreiber ergreifen kann, ohne seine neutrale Rolle als Vermittler aufzugeben.

Schließlich ist die digitale staatliche Kompetenz auszubauen und sind die institutionellen Strukturen zu stärken. Eine Digitalagentur soll unter anderem den Digitalisierungsprozess in den jeweiligen Politik- und Anwendungsbereichen unterstützen, eine kontinuierliche Marktbeobachtung einrichten und damit ein rasches Eingreifen insbesondere bei Wettbewerbs- oder Regulierungsverstößen 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 unter anderem Verstöße gegen das Lauterkeitsrecht (UWG) effektiv und zügig ahnden.

Weiterer Prozess

Der digitale Wandel kann für Deutschland ein qualitativer Sprung nach vorn sein, wenn die richtigen Weichen gestellt werden. Die Debatte über Digitale Plattformen ist mit dem Weißbuch daher nicht abgeschlossen. Das BMWi ist auch weiterhin offen für schriftliche Stellungnahmen, Diskussionen und Gespräche. Hierfür steht die Kommentarfunktion auf [de.digital/weißbuch](https://www.de.digital/weißbuch) bereit. Zudem können Stellungnahmen per E-Mail an weißbuch@de.digital gesendet werden.

Kontakt: Andreas Hartl
 Referat: Grundsatzfragen der TK- und Postpolitik,
 wettbewerbs- und regulierungspolitische Fragen der
 Digitalisierung, Fachaufsicht BNetzA