

*„Der Europäische Digitale Binnenmarkt ist ein zukünftiger Wachstumsraum für digitale Innovationen. Diese Chance sollten wir ergreifen – und die richtigen politischen Rahmenbedingungen schaffen.“*

*Prof. Dr. Gesche Joost, Professorin für Designforschung an der UdK Berlin,  
Internetbotschafterin der Bundesregierung für die Europäische Kommission*



---

## 3. *Einen Ordnungsrahmen für mehr Investitionen und Innovationen schaffen*

---

Der Großteil an Dynamik und Profit der Data Economy ist heute vor allem in Unternehmen beziehungsweise Regionen außerhalb der Europäischen Union (EU) zu finden. Während der IKT-Sektor in den USA in den Jahren 2001 bis 2011 zu 55 Prozent zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts beigetragen hat, waren dies innerhalb der Europäischen Union (EU) lediglich 30 Prozent.<sup>14</sup>

Die künftige Entwicklung ist jedoch offen. Innovatoren können innerhalb weniger Jahre zu „World Leaders“ aufsteigen und vormalige „Riesen“ schnell ihre Bedeutung verlieren. Wer die Sieger von morgen sind, hängt auch davon ab, wer den besten Ordnungsrahmen für die weitere digitale Entwicklung schafft.

Die Digitalisierung ist vor allem ein unternehmerisches Projekt. Dafür müssen wir Freiheiten der Entfaltung für risikofreudige Investitionen, Produktinnovationen oder neue datenbasierte Dienstleistungen geben. Wir müssen dafür zugleich regulatorische Klarheit und Sicherheit schaffen. Das gilt für Haftungsregeln und Urheberrechte ebenso wie für den fairen Wettbewerb. Alle digitalen Geschäftsmodelle sollen in einem offenen innovativen Wettbewerb stehen. Insellösungen, Privilegien, Diskriminierungen, „Lock-in“-Praktiken wollen wir auflösen. Normierungen und Standardisierungen müssen verbindlich vorangetrieben werden. Größtmögliche Markt- und Produkttransparenz schafft die Bedingungen für Wahlfreiheit von Geschäftskunden wie privaten Verbrauchern, die informierte und souveräne Entscheidungen treffen sollen. Das ist unsere Vorstellung einer digitalen Ordnungspolitik.

Das Internet braucht als internationale Technologie ein internationales regulatorisches level-playing-field. Auch hier müssen wir Insellösungen mit nationalen Sonderwegen überwinden. Die europäische Datenschutzgrundverordnung ist nicht nur ein Beispiel für ein einheitliches europäisches Niveau des Verbraucherschutzes, sie ist mit ihrem Marktortprinzip (alle internationalen Anbieter

---

<sup>14</sup> Europäische Kommission: SWD(2015) 100 final – A Digital Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence Analysenpapier der Europäischen Kommission.

müssen europäisches Recht einhalten) auch ein bedeutender Schritt zur Wettbewerbsgleichheit in der Datenökonomie. Daran wollen wir anknüpfen. Der europäische digitale Rechtsrahmen setzt die Leitplanken für die fortschreitende Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU und ist damit von zentraler Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Europas in den nächsten Jahren. Die Vorteile eines europäischen digitalen Binnenmarkts erfassen die gesamte Wirtschaft – nicht nur den IKT-Sektor, sondern beispielsweise auch Bankwesen, Automobilbau, Logistik, Einzelhandel, Energie und Verkehr. In allen diesen Sektoren können Unternehmen durch Konnektivität ihre Produktivität deutlich erhöhen, zum Beispiel durch die Nutzung von Cloud-Diensten, des Internets der Dinge und die Verwendung von unternehmensweit einheitlichen IT-Prozessen.

Vor allem muss ein europäischer Digital Single Market (DSM) nicht nur den Interessen der Konsumenten, sondern auch denen der Produzenten, groß wie klein, dienen. Folgende Maßnahmen sind besonders wichtig:

- *Die Schaffung eines technischen DSM. Die EU muss im Bereich Normung und Standardisierung eine weltweite Vorreiterrolle einnehmen. Denn in der modernen IKT hängt der Wert eines Geräts von der Fähigkeit ab, mit anderen Geräten zu kommunizieren (Netzwerkeffekt). Die europäische Normung muss mit den weltweiten technischen Entwicklungen Schritt halten und sich auch auf internationaler Ebene durchsetzen. Dabei muss darauf geachtet werden, dass erfolgversprechende, bereits laufende nationale Initiativen nicht konterkariert werden. Wir wollen den Normungsprozessen dabei eine politische Flankierung und Koordinierung geben.*
- *Die Schaffung eines rechtlichen DSM. Wir müssen über einen zukunftsfähigen europäischen Telekommunikations-Rechtsrahmen verfügen. Nur mit einer flächendeckend dynamischen Entwicklung leistungsfähiger Telekommunikationsmärkte und Infrastrukturen können die deutsche und die europäische Wirtschaft international konkurrenzfähig bleiben. Kernelemente der anstehenden Überarbeitung des Telekommunikations-Rechtsrahmens müssen insbesondere eine Regulierung mit flexibleren Ansätzen bei der Wahl der Regulierungsinstrumente, die Schaffung von Investitionsanreizen für den Breitbandausbau, eine angemessene Einbeziehung von sogenannten Over-the-Top-Diensten (OTTs), eine Mindestharmonisierung der Verbraucherrechte, die Beibehaltung und gegebenenfalls Vereinfachung des bestehenden Universaldienstkonzeptes sowie die Optimierung des institutionellen Rahmens sein.*
- *Online-Plattformen und Intermediäre müssen so in die Regulierung einbezogen werden, dass annähernd gleiche Wettbewerbsbedingungen für vergleichbare Dienstleistungen entstehen. Wesentliche Online-Plattformen können den Zugang zu Online-Märkten kontrollieren und einen erheblichen Einfluss auf die Handlungs- und Entwicklungsmöglichkeiten anderer Marktteilnehmer ausüben. Daher brauchen wir vergleichbare Voraussetzungen für florierende digitale Netze und innovative Dienste. In einem ersten Schritt muss deshalb die bereits laufende Untersuchung der EU-Kom-*

mission zur Rolle von Online-Plattformen zügig, aber sorgfältig, umfassend und ergebnisoffen abgeschlossen werden.

- Die Besonderheiten von Online-Märkten müssen auch im Kartellrecht berücksichtigt werden. So können große Internetunternehmen ihre Dominanz in einem Dienstleistungsbereich (zum Beispiel Online-Suche) missbräuchlich auf andere Märkte übertragen (zum Beispiel bei kostenpflichtigen, online vermittelten Dienstleistungen). Da jedoch der erste Dienstleistungsbereich kostenlos zur Verfügung steht, ist der Fall bisher im kartellrechtlichen Sinne irrelevant. Um trotzdem kontrollrechtlich eingreifen und den Missbrauch von Marktmacht verhindern zu können, muss klargestellt werden, dass auch ohne unmittelbare Geldzahlungen von einem Markt ausgegangen werden kann.
- Rechtliche Barrieren und sonstige Hindernisse für den grenzüberschreitenden E-Commerce müssen identifiziert und beseitigt werden. Grenzüberschreitender E-Commerce ermöglicht Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, auf ein größeres Warensortiment und Dienstleistungsangebot zuzugreifen und von niedrigeren Preisen zu profitieren.<sup>15</sup> Gegenwärtig trägt E-Commerce insgesamt circa 2,5 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt bei; allerdings ist der Beitrag von grenzüberschreitendem E-Commerce um ein Zehnfaches kleiner.<sup>16</sup> Die bestehenden Hemmnisse (sowohl rechtliche Hemmnisse als auch Behinderungen durch wettbewerbswidriges Verhalten von Marktteilnehmern) müssen daher konsequent abgebaut werden.
- Damit Europa eine weltweite Technologieführerschaft bei der Verbreitung der nächsten Generation von Mobilfunknetzen (5G) erreichen kann (siehe auch 1. „Gigabit-Glasfasernetz“), müssen auch die richtigen Stellschrauben in der Frequenzordnung gestellt werden. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten wie bisher auch nationale Besonderheiten (zum Beispiel Versorgungsaufgaben) und First-Mover-Vorteile (Frequenzöffnung) nutzen können.
- Wir müssen eine auf gemeinsamen Grundsätzen (zum Beispiel Datensicherheit und Datensouveränität) beruhende europäische Daten-Standortpolitik entwickeln. Denn das Vertrauen in die digitale Umwelt wird durch Bedenken gemindert, ob grundlegende Rechte wie der Schutz von persönlichen Daten durch Diensteanbieter eingehalten werden. Untersuchungen zufolge haben nur 22 Prozent der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger volles Vertrauen in Internetunternehmen wie Suchmaschinen, soziale Netzwerke und E-Mail-Dienste.<sup>17</sup> Die rechtlichen und technischen Fragen im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Verarbeitung und Nutzung von Daten müssen daher rasch auf EU-Ebene adressiert werden.

Auch in Deutschland müssen wir den nationalen Rechtsrahmen mit Blick auf die Digitalisierung überprüfen. Wir schlagen die **Entwicklung eines Digitalgesetzbuches** vor, das den genannten Prinzipien der Wettbewerbsoffenheit und

15 N. Duch-Brown/B. Martens: Consumer Benefits from the EU Digital Single Market: Evidence from Household Appliances Markets, JRC/IPTS Digital Economy Working Paper No. 2014-03, 2014.

16 J. Francois et al.: The Macro-economic Impact of Cross-border e-commerce in the EU, JRC/IPTS Digital Economy Working Paper No. 2014-10, 2014.

17 European Commission, Consumer survey identifying the main cross-border obstacles to the DSM and where they matter most, forthcoming 2015.

-gleichheit, der Datensicherheit und Datensouveränität sowie der europäischen Harmonisierung folgt. Wir brauchen einen konvergenten Rechtsrahmen, der alle Medienangebote erfasst und in dem die internetrelevanten Regelungen beispielsweise aus dem Telekommunikationsgesetz (TKG), dem Telemediengesetz (TMG) und dem Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG) zusammengefasst und um weitere Aspekte der technischen Regulierung ergänzt werden.

Zu den Kernpunkten eines Digitalgesetzbuches gehören, neben der Bündelung bestehender Zuständigkeiten, die Weiterentwicklung und Ergänzung des Rechtsrahmens mit Blick auf digitale Fragestellungen in folgender Weise:

- *Die Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens für vergleichbare Dienste, Einbeziehung von Anbietern internetbasierter Dienste (sogenannter Over-the-top-Anbieter, OTTs)*
- *Die stärkere Einbeziehung der digitalen Effekte (unter anderem Netzwerkeffekte, Lock-in-Effekte) durch Transparenzvorgaben, Datensicherheit und Datenportabilität, soweit die EU-Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) nationale Vorschriften in diesen Bereichen zulässt*
- *Die Anpassung an neue Geschäftsfelder: Big Data/Location Based Services; Maßnahmen: Datensouveränität und Datenschutz, Transparenz- und Informationspflichten (Überarbeitung des nationalen Datenschutzrechts, insbesondere Anpassung unter anderem des TKG und TMG an die DS-GVO)*
- *Die Förderung der Digitalisierung in der Gesellschaft durch Schaffung eines innovationsfreundlichen rechtlichen Rahmens (vgl. Smart Meter – Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende, E-Health-Gesetz)*

Angesichts rasanter Entwicklungen und disruptiver Innovationen reicht es nicht aus, wenn der Staat als Regelsetzer das Ergebnis dynamischer Prozesse abwartet. Dann finden die Innovationen dort statt, wo Wirtschaft und Wissenschaft sie erproben und verwirklichen können. Deshalb sollten wir über **regulatorische „Experimentierräume“** für neue Technologien und Geschäftsmodelle nachdenken. Einerseits erhöht sich dadurch die Chance, Wertschöpfung an den eigenen Wirtschaftsstandort zu binden. Andererseits können wünschenswerte Innovationen in einer abgesicherten Art und Weise in Gang gesetzt werden, die gesellschaftliche Bedenken mit einbezieht. Auch bieten regionale Experimentierräume den teilnehmenden Kommunen eine Chance, sich als Spitzenstandort für bestimmte Technologien und Innovationen zu präsentieren.

---

Diese Experimentierräume sollten auf folgenden Eigenschaften beruhen:

- *Sie sollten örtlich, zeitlich und hinsichtlich des Kreises der Experimentteilnehmenden klar abgegrenzte Innovationsräume für Hochleistungsinnovationen mit einem wünschenswerten technisch-kommerziell und gesellschaftlichen Fokus sein (zum Beispiel Telemedizin, Robotics, Mobilität).*
- *Innovationsprojekten muss – falls erforderlich – durch befristete und möglicherweise lokal begrenzte Experimentierklauseln für gesetzliche beziehungsweise regulatorische Rahmenbedingungen entgegengekommen werden.*
- *Es wird immer notwendig sein, eine von den Innovatoren unabhängige Evaluation und Aufsicht durchzuführen. Diese unabhängigen Controller haben auch die Aufgabe, den regulatorisch gewährten Freiraum unter Risikogesichtspunkten freizugeben oder bei sichtbar werdenden Gefährdungen einzuschränken. Eine zu gründende „Bundesdigitalagentur“ (siehe unter 10.) kann diese Aufgabe übernehmen.*
- *Ziel der Experimente und deren Begleitforschung ist es, anschließend Vorschläge zu entwickeln, wie eine wünschenswerte, verantwortungsvolle, auf Dauer und generell geltende Regulierung beispielsweise durch den Gesetzgeber aussehen könnte.*

Ferner brauchen wir eine Einbindung Deutschlands und Europas in den globalen Markt. Die europäischen Standorte konkurrieren nicht vorrangig untereinander, sondern gemeinsam gegenüber Wettbewerbern außerhalb Europas. Deshalb brauchen wir eine moderne Wettbewerbspolitik, die den Gegebenheiten auf den globalen Märkten Rechnung trägt und den Blick nicht nur auf den Binnenmarkt verengt. Deshalb

- *ist im Bereich der Fusionskontrolle nach deutschem Recht eine Anpassung notwendig. Aufgreifschwelle für die Kontrolle setzen bisher nur am Umsatz der fusionierenden Unternehmen an. Speziell im digitalen Bereich können jedoch bereits umsatzschwache Unternehmen hohe Marktrelevanz besitzen, die sich in Relation dazu in sehr hohen Kaufpreisen widerspiegeln (Beispiel: Übernahme von WhatsApp durch Facebook). Zur Schließung dieser Lücke werden wir deshalb im Rahmen der 9. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen eine an den Transaktionswert anknüpfende Ergänzung einführen;*
- *muss auch bei der Anwendung der europäischen Fusionskontrolle die globale Wettbewerbssituation ausreichend berücksichtigt werden. Eine zu enge Marktabgrenzung trägt der globalen Konkurrenzsituation nicht ausreichend Rechnung. Die daraus resultierende Gefahr von Fusionsuntersagungen kann dazu führen, dass Unternehmen in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt werden. Insbesondere auch sollte die Kommission ihre Auslegungsgrundsätze zum Begriff des relevanten Marktes überprüfen und aktualisieren. Eine Erläuterung der aktuellen Praxis der wettbewerblichen Analyse von Fusionen würde auch der Rechtssicherheit der Unternehmen dienen.*