

---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

### Grünbuch Digitale Plattformen

#### Einleitung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat das Grünbuch digitale Plattformen vorgelegt und um Kommentierung und Beantwortung der Fragen gebeten. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) nimmt gern die Gelegenheit wahr, das Grünbuch zu kommentieren. Es wirft richtige und wichtige Fragen auf, deren Beantwortung entscheidend ist, um die deutsche Wirtschaft in der fortschreitenden Digitalisierung und Datenökonomie gut zu positionieren. Denn digitale Plattformen wie etwa Suchmaschinen, Online-Marktplätze und soziale Netzwerke haben einen immer größeren Einfluss auf die Wirtschaft. In der Praxis sieht man dies prominent z. B. an der Entwicklung von Online- und Offline Handel.

Die eingangs gestellten Fragen treffen die Kernprobleme und Fragestellungen, mit denen auch die Mitgliedsunternehmen der IHKs in ihrer täglichen Arbeit konfrontiert werden. Allerdings werden nicht alle für die Unternehmen relevanten Themenbereiche im vorgelegten Grünbuch adressiert. Inhaltlich stellt das Dokument stark auf die Themen Datenschutz, Wettbewerbsrecht und Telekommunikation bzw. Breitband ab, ohne dabei durchgängig die betrieblichen Belange der Unternehmer ausreichend in den Blick zu nehmen. Die eingangs gestellten Fragen zu Cybercrime, Wirtschaftsspionage oder Wettbewerbsnachteilen durch die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten global agierender digitaler Unternehmen werden nicht weiter aufgegriffen, sind aber gerade für die Industrie, den Handel und die Dienstleistungswirtschaft von zentraler Bedeutung.

#### Zu I: Level Playing Field

Nicht zuletzt mit dem Erscheinen von Share Economy Plattformen, auf denen neue Akteure (u. a. Privatpersonen) Güter oder Dienstleistungen zum Kauf oder zur Nutzung anbieten, herrscht oft Unklarheit darüber, welche Gesetze für wen anzuwenden sind. Wenn Regeln nicht eingehalten werden, führt das zu unfairem Wettbewerb und kann zudem die

Schattenwirtschaft begünstigen. Wichtig ist hier zunächst, den Vollzug bestehender Gesetze zu sichern. Alle Anbieter müssen die für sie geltenden gesetzlichen Vorgaben einhalten, unabhängig davon, auf welchem Weg ein Produkt oder eine Dienstleistung angeboten wird. Notwendig ist die gleichmäßige Durchsetzung bestehender Vorschriften, auch gegenüber privaten Anbietern (Private Anbieter sind Privatpersonen, die über Share-Plattformen Peer-to-Peer Dienstleistungen anbieten. Diese können gewerblich oder nicht-gewerblich sein). In der Beherbergungsbranche gelten beispielsweise viele Regelungen für alle Anbieter (privat oder gewerblich), z. B. das Bundesmeldegesetz, Abgaben und Steuern der Tourismusfinanzierung, die Lebensmittelhygiene-Verordnung. In anderen Bereich der Share Economy gilt ähnliches. Der Staat muss die Einhaltung von Regelungen kontrollieren, sowohl gegenüber Online- als auch Offlineanbietern, und ggf. die hierfür nötigen Kapazitäten (z. B. Personal) aufstocken.

Digitaler Fortschritt sollte für die Politik zugleich Anlass sein, bestehende Regeln zu überdenken, sie auf Aktualität und Angemessenheit hin zu untersuchen und sie ggf. anzupassen. In Sektoren, in denen die Reglementierung privater Anbieter deutlich weniger ausgeprägt ist als die der gewerblichen Anbieter, empfiehlt sich im Sinne eines fairen Wettbewerbs eine Absenkung/Anpassung der Standards für gewerbliche Anbieter.

## Zu II: Innovationsfreundliche Regulierung

Neue, digitale Geschäftsmodelle sollten sich hierzulande im Wettbewerb mit anderen Modellen etablieren können. Neue Geschäftsmodelle sollten nicht überreguliert werden. Die Rahmenbedingungen, die von der Politik gesetzt werden, sind in vielen Fällen entscheidend dafür, ob sich beispielsweise Geschäftsmodelle der Share Economy durchsetzen können. So ist es zwar heute nicht verboten, Strom aus einer Solaranlage gemeinsam z. B. in einem Gewerbegebiet zu nutzen, die regulatorischen Vorgaben machen dies aber faktisch wirtschaftlich unattraktiv.

Deutschland braucht eine zukunftsorientierte digitale Infrastruktur, ausreichend Wagniskapital für Startups, auch nach der Anfangsphase, und die Vermittlung von Technologieverständnis, allgemeine digitale Kompetenzen und Interdisziplinarität bereits in der schulischen Bildung – alles das trägt dazu bei, dass sich innovative Geschäftsmodelle auch in Deutschland und Europa entfalten können.

Um Unternehmensgründungen, -wachstum und -finanzierung stärker voranzutreiben, sollte die Politik die fehlende gesetzliche Steuertransparenz von Wagniskapitalfonds und den anteiligen,

ggf. sogar vollständigen Untergang von Verlustvorträgen bei Einstieg eines neuen Investors (sog. Mantelkaufverbot) angehen. Zudem sind Investoren durch die Pläne des Bundesrates, Gewinne aus Beteiligungen von bis zu 10% der Besteuerung zu unterwerfen, zusätzlich verunsichert. Das im Koalitionsvertrag 2013 angekündigte Wagniskapitalgesetz ist daher dringend notwendig. Es sollte die genannten Unsicherheiten beseitigen und die Regelung zum Verlustvortrag so ändern, dass sie nur noch Fälle erfasst, in denen ein tatsächlicher Missbrauchsfall („Mantelkauf“) vorliegt, weil nach dem Eigentümerwechsel in kurzem zeitlichen Abstand auch der Geschäftszweck geändert wird. Erfreulich ist insofern, dass die Bundesregierung beschlossen hat, die Verlustverrechnung zu verbessern.

Weiterhin sollte die Politik gemeinsam mit der Wissenschaft die Vernetzung von Unternehmen über digitale Plattformen unterstützen. Big Data kann den Trend zu Großunternehmen verstärken, wenn kleinere und mittlere Unternehmen sich nicht entlang der Wertschöpfungskette zusammenschließen und gemeinsame Vereinbarungen über den Austausch und die Nutzung von Daten treffen. Ein wichtiges Element, um konkurrenzfähige Plattformen zu entwickeln, ist Schnelligkeit. Deshalb kann in Märkten, in denen sich ein Trend zu Plattformen abzeichnet, eine Förderung vorwettbewerblicher Prozesse bei der Entstehung von Plattform-Ökosystemen sinnvoll sein. Sollte solchen Absprachen EU-Wettbewerbsrecht oder nationales Kartellrecht entgegenstehen, sind ggf. Anpassungen des Rechts sinnvoll, um insbesondere KMU den Zugang zu solchen Lösungen zu ermöglichen.

### Zu III: Anreize für Gigabitnetze

Den künftigen Anforderungen insbesondere von Unternehmen werden auf absehbare Zeit nur Glasfaseranschlüsse genügen. Deren Aufbau treibt zudem den Ausbau leistungsfähiger Mobilfunknetze (5G) voran – und umgekehrt. Aktuell erreichen uns von den Unternehmen Hinweise, dass es in den Regionen Versorgungslücken in Bezug auf leistungsfähige und gut verfügbare Mobilfunknetze gibt, die schon dringend benötigt werden.

Für beides wird ein umfassender Plan für die Anbindung bis in die Gebäude hinein und bis hin zur Anbindung einzelner Maschinen oder Dinge benötigt. Digitale Netze müssen effektiv und effizient geplant und weiterentwickelt werden. Bislang fehlen aber weitgehend Konzepte insbesondere für die Regionen, in denen der Markt allein nicht für den Aufbau zukunftsfähiger Infrastrukturen sorgt. Hier sind Bund, Länder und Kommunen gefragt, denn – wie in anderen Infrastrukturbereichen auch – wird eine optimale überregionale sowie regionale Planung für die nächsten 20 Jahre benötigt. Bis hinein in die Gebäude müssen Bauordnungs- und

Planungsrecht dazu beitragen, alles aufeinander abzustimmen und kosteneffizient zu organisieren.

Damit Unternehmen die Vorteile gemeinsamer Plattformen auch tatsächlich nutzen können, ist die Versorgung von Unternehmen und insbesondere von Gewerbegebieten prioritär anzugehen. Denn viele Unternehmen sind in Regionen angesiedelt, in denen absehbar der Investitionswettbewerb allein nicht zum Ausbau von Glasfaserinfrastrukturen führt. In seiner Einleitung zum Fragenkomplex III schreibt das BMWi selbst, dass die bisherige Regulierung auf den Marktzugang ausgerichtet war und es nun darum gehe, stärkere Anreize für Netzinvestitionen zu setzen und Innovationen auf Dienstebene zu fördern.

In Regionen ohne ausreichenden Wettbewerb sollte der Netzausbau unter wettbewerbsfördernden Bedingungen über Gebietskonzessionen ermöglicht werden. An erster Stelle könnte der Bund hier zu mehr Investitionssicherheit beitragen, indem durch rechtliche und regulatorische Vorgaben sog. Rosinenpickerei beim Netzausbau unterbunden wird, etwa durch die Vergabe von Wegerechten.

Da öffentliche Fördermittel begrenzt sind und für den flächendeckenden Ausbau mit Glasfaseranschlüssen voraussichtlich nicht ausreichen werden, sollten mehr private Investitionen für ländliche Regionen mobilisiert werden. Aufgrund der aktuellen Zinslage besteht ein erheblicher Anlagedruck in der Privatwirtschaft. Die finanziellen Mittel könnten stärker in langfristige Anlagen zur Finanzierung des Glasfaserausbaus in unterversorgten Regionen fließen. Diese Mittel lassen sich aber nur dann erschließen, wenn Regulierung und Förderung Glasfasernetze klar favorisieren und priorisieren. Zudem sehen wir Handlungsbedarf bei der Verständigung der Marktseiten, insbesondere zwischen Kommunen und institutionellen Investoren. Diese ließe sich verbessern, indem ein Austausch der Marktteilnehmer untereinander und das Verständnis für die Gegebenheiten der jeweils anderen Marktseite stärker unterstützt werden.

Der Wettbewerb von Telekommunikationsdiensten auf den Netzen ließe sich ggf. durch die Setzung von gezielten Anreizen anregen.

#### Zu IV/IX: Big Data / Datenökonomie / Identity Management

Die EU-Datenschutz-Grundverordnung (DS-GV) schafft einen neuen Rechtsrahmen für Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit. Die Regelungen verbieten keineswegs neue Geschäftsmodelle, die auf Daten aufsetzen. Sie verlangen jedoch ein hohes Maß an Transparenz zur Sicherung individueller Rechte. Welche Möglichkeiten der Datennutzung

zulässig sind und welche nicht, müssen die Unternehmen herausfinden, indem sie die von der DS-GV gewährten Spielräume ausloten. Hier kann ein Blick auf die Vorgehensweise in anderen EU-Mitgliedstaaten durchaus hilfreich sein. Es wäre zum momentanen Zeitpunkt kontraproduktiv, wenn zusätzlich zur DS-GV über nationale Regelungen nachgedacht würde, weil sich dadurch die rechtliche Komplexität erheblich erhöht und damit die Rechtssicherheit sinkt.

Gleiches gilt für die Anforderungen an eine Einwilligung. Auch hier müssen Inhalt und Umfang erprobt werden. Dabei ist einerseits die Notwendigkeit der Informiertheit zu beachten, andererseits muss ein „Information Overload“ vermieden werden. Zur besseren Gestaltung der Einwilligung könnten sich einige große Unternehmen vorstellen, einen Grundstock an Informationen und bereits gegebenen Einwilligungen in Form eines „Dashboards“ / einer Übersicht zum Abruf bereitzustellen. Dieses Dashboard ist Ausgangspunkt für Detailbetrachtungen. Die einheitliche Verwendung von Symbolen könnte dem Nutzer helfen, den Überblick zu behalten.

Bzgl. der Datenportabilität ist aus DIHK-Sicht keine zusätzliche Regelung zur bestehenden Datenschutzgrundverordnung notwendig.

Die mit der europäischen eIDAS-Verordnung ermöglichten elektronischen Siegel lassen sich auch für mehr Sicherheit im Internet der Dinge oder im Kontext Industrie 4.0 bzw. industrieller Plattformen nutzen – indem jedes Trägermedium mit einem elektronischen Siegel versehen wird, das es eindeutig identifizierbar macht. Damit die elektronischen Siegel sich erfolgreich am Markt durchsetzen, reichen die bereits geschaffenen gesetzlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen allein nicht aus. Die Anbieter müssen die Handhabung und den Preis der Siegel attraktiv gestalten. Der deutsche Gesetzgeber ist gefragt, diese Bestrebungen zu unterstützen und die betreffenden Einzelgesetze auf die Einsatzfähigkeit der elektronischen Siegel hin zu überprüfen.

#### Zu V: Differenzierter Ordnungsrahmen

Digitale Plattformen haben durch das von Netzwerkeffekten getriebene schnelle Wachstum das Potenzial, den Wettbewerb in vielen Märkten neu zu ordnen. Die Regulierung des Wettbewerbs spielt daher eine wichtige Rolle. Herausforderungen ergeben sich besonders in Märkten, in denen durch Netzwerkeffekte Monopolisierungstendenzen entstehen. Die Marktmacht kann sich in solchen Märkten zugunsten der Plattformen verschieben. So können

aufgrund des Mangels an alternativen Plattformen Abhängigkeitsverhältnisse entstehen, weil der Zugang zu den Kunden nur noch über eine Plattform ermöglicht wird. Auch sind manche Plattformen zum Beispiel beim Umgang mit Daten nicht ausreichend transparent.

Das Kartellrecht sollte zeitgemäß sein und Missbrauch in allen Bereichen der Wirtschaft erfassen können. Digitale Märkte werden anders als andere wirtschaftliche Märkte noch nicht einheitlich kartellrechtlich reguliert. Unentgeltliche Nutzungsbeziehungen werden momentan noch nicht zwingend als Markt angesehen. Zur Feststellung digitaler Marktmächte sollten die Marktmachtkriterien um Punkte wie Netzwerkeffekte, Größenvorteile, Plattfordmendifferenzierung, Zugang zu Daten ergänzt werden. Viele dieser Punkte sind im Referentenentwurf zur 9. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) enthalten.

#### Zu VI/VII: Digitale Grundregeln / Informationsungleichgewicht

Nutzungsbedingungen von Plattformen für KMU sollten verständlicher gestaltet werden. Sie sind aufgrund ihres Umfangs und der verwendeten rechtlichen und/oder technischen Fachtermini für Nutzer – ob Privatnutzer oder KMUs – oft unzugänglich. So verstehen viele kommerzielle Nutzer, gerade KMU, nicht, was mit ihren Daten geschieht (Zwecke der Nutzung welcher Daten, Handel mit Daten usw.). Der textliche Umfang der Bedingungen geht teilweise darauf zurück, dass der gesetzliche Rahmen in der EU nicht einheitlich ist. In der digitalen Binnenmarktstrategie werden hierfür gute Harmonisierungsansätze genannt. Wenn z. B. die Datenschutzregulierung auf Grundlage der Datenschutzgrundverordnung nicht nur de jure, sondern auch de facto harmonisiert würde, müssten Plattformbetreiber weniger Individualvereinbarungen mit den Nutzern treffen.

Bewertungs- und Beurteilungssysteme können Transparenz erhöhen und die Qualität der Dienstleistungen verbessern. Sie können aber staatliche Vorgaben und die Überwachung ihrer Einhaltung nicht ersetzen. Alle Beteiligten müssen den Umgang mit manipulierten Bewertungen bzw. gekauften positiven Kundenbewertungen oder negativen gefälschten Bewertungen für Wettbewerber weiter diskutieren und an Lösungen arbeiten.

#### Zu XII: Digitalagentur

Bezüglich der Digitalagentur zeigen unsere Erfahrungen in der Praxis, dass Kompetenzzentren als regionale Anlaufstellen auf Länderebene stärker von den Unternehmen



Berlin, 30. September 2016

wahr- und in Anspruch genommen werden. Auch den unterschiedlichen digitalen Anforderungen an städtische und ländliche Regionen kann somit besser Rechnung getragen werden. Empfehlenswert ist es daher, die Digitalagentur nicht nur als Bundesagentur, sondern auch in der Fläche bei den Wirtschaftsministerien der Länder als regionale Ansprechpartner zu etablieren.

Wichtiger als eine Digitalagentur als wirtschaftlich neutraler Think Tank wäre es, eine koordinierende Stelle seitens der Bundesregierung zu schaffen, um eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen Ministerien zu ermöglichen.