
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK-Stellungnahme Weißbuch Digitale Plattformen

Allgemeine Anmerkungen

Diese Stellungnahme zum Weißbuch Digitale Plattformen versteht sich als Ergänzung zur Stellungnahme des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) zum Grünbuch Digitale Plattformen, eingereicht am 30. September 2016.

Der DIHK teilt die Einschätzung des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) über die immer größere Bedeutung digitaler Plattformen für Markt und Wettbewerb, nicht nur im B2C, sondern auch im B2B-Bereich. Eine erfolgreiche Digitalisierung der Wirtschaft geht weit über Effizienzsteigerungen hinaus, hin zu neuen digitalen Geschäftsmodellen. Insbesondere in der Industrie sollte die horizontale Vernetzung über das gesamte Wertschöpfungsnetzwerk hin zu datengetriebenen Dienstleistungen über digitale Plattformen mit höherem Tempo vorangetrieben werden.

Unternehmen setzen sich mit dem Thema Digitalisierung auseinander und positionieren sich ggf. neu. Allerdings kann Deutschlands „digitale Lücke“ (S. 24 im Weißbuch) nur dann geschlossen werden, wenn die Politik den richtigen Ordnungsrahmen für digitale Geschäftsmodelle setzt. Wenn es sich um die Unterstützung für Unternehmen handelt, existieren schon zahlreiche gute Initiativen der Bundesregierung (Förderprogramme, Kompetenzzentren usw.) – gerade auch gemeinsam mit der IHK-Organisation. Allerdings besteht in Bezug auf den Ordnungsrahmen Handlungsbedarf. Häufig fehlen noch die Grundvoraussetzungen für die digitale Transformation der Unternehmen. Hier muss die Politik weitaus schneller und vorausschauender als bisher agieren, etwa beim Ausbau schneller Internetverbindungen, beim Abbau von Bürokratie und beim Vortreiben von digitalen Verwaltungsdienstleistungen.

Beispielsweise können ein attraktiverer Investoreneinstieg bei Startups und ein vereinfachtes Antragsverfahren für öffentliche Fördergelder eine größere Wirkung entfalten als ein weiteres Förderprogramm für Startups. Letzteres unterlegt eine aktuelle Umfrage des DIHK zu diesem Thema: Es stehen zwar über 200 Zuschüsse, vergünstigte Darlehen, Coaching-Programme von

Kommunen, Ländern, Bund und EU für Existenzgründer in Deutschland zur Verfügung – aber viele Unternehmen scheitern an den komplizierten Anträgen. Zudem könnten auch „kleine“ Bürokratieabbau-Maßnahmen im Steuerrecht Unternehmen entscheidend entlasten – z.B. eine vierteljährliche statt monatliche Umsatzsteuervoranmeldung.

Es überrascht und stimmt bedenklich, dass das Thema E-Government im Weißbuch kaum eine Rolle spielt. Bereits in unserer Stellungnahme zum Grünbuch haben wir darauf hingewiesen, dass einfach gestaltete digitale Verwaltungsdienstleistungen maßgeblich zu einer besseren digitalen Plattformen-Landschaft in Deutschland beitragen können. Eine moderne Verwaltung ist ein Standortvorteil. Digitale Schnittstellen zur Verwaltung, automatisierte Prozesse und das Once-Only-Prinzip tragen wesentlich zur Entlastung von Unternehmen bei. Ohne Verwaltung 4.0 wird Wirtschaft 4.0 nicht gelingen.

Ein weiterer wichtiger, im Weißbuch fehlender Aspekt ist die Problematik des Warenverkaufs von Herstellern und Händlern aus Drittstaaten über Handelsplattformen direkt an Endkunden in der EU. Um einen fairen Wettbewerb zwischen europäischen Händlern und solchen aus Drittstaaten sicherzustellen, sollten die Behörden gewährleisten, dass Waren, die in den Binnenmarkt eingeführt werden, den EU-Produktsicherheitsvorschriften sowie anderen produktbezogenen Vorschriften (z.B. Batteriegesetz, Elektrogerätealt-Gesetz) entsprechen und dass die Umsatzsteuer für diese Waren entrichtet wird. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die Aufklärung der Marktteilnehmer über die zu erfüllenden Rechtsvorschriften. Zudem sollte die deutsche Umsatzsteuer-Identifikationsnummer digital abrufbar und verifizierbar sein.

Anmerkungen zu den jeweiligen Kapiteln

3.1 Wettbewerb fördern und fair gestalten

3.1.1. Allgemeines Wettbewerbsrecht

Soweit der Gesetzgeber davon ausgeht, dass die alle Bereiche erfassende Digitalisierung der Wirtschaft und damit einhergehende neue internet- und datenbasierte Geschäftsmodelle zu wenig Berücksichtigung im Wortlaut des GWB fanden, haben wir dem anlässlich der 9. GWB-Novelle zugestimmt. Das Kartellrecht sollte zeitgemäß sein und Missbrauch in allen Bereichen der Wirtschaft erfassen können.

Ob die vom Gesetzgeber in der 9. GWB-Novelle vorgenommenen Ergänzungen in der Praxis geeignet sind, Netzwerk- und Skaleneffekte, die zu Marktkonzentrationen führen können, zu erfassen und um Marktbeherrschung und deren Missbrauch zu verhindern, muss sich zeigen. Es sollte eine Evaluierung nach zwei Jahren stattfinden. Dies gilt auch für die Fusionskontrolle und die Erfahrungen mit der neuen Aufgreifschwelle.

Das Ziel des BMWi, das „Wettbewerbsrecht so zügig wie möglich durchzusetzen“, unterstützt der DIHK. Allerdings weißt das BMWi zurecht darauf hin, dass der Aspekt der Verfahrensbeschleunigung nicht die Grundsätze eines demokratischen Rechtsstaats außer Kraft setzen darf (S. 59). Die gesetzlichen Anforderungen an die Anordnung einstweiliger Maßnahmen sind zu recht hoch, da zum Beispiel ein einmal eröffneter Zugang zu Unternehmensinformationen nicht einfach rückgängig gemacht werden kann. Aus Sicht des DIHK ist es sehr wichtig, Haftungsfragen sowie Schadenersatzansprüche Betroffener einzubeziehen, „wenn sich eventuell Entscheidungen aufgrund summarischer Prüfung später als unzutreffend erweisen sollten“ (S. 60). Unternehmen können in kartellrechtlichen Verfahren Zusagen anbieten, um Verstöße zu beseitigen und ein Verfahren schneller zu beenden (S. 60) – aus unserer Sicht sind weitere Maßnahmen zur Flexibilisierung von Verpflichtungszusagen nicht notwendig, denn wie das Weißbuch feststellt, ist im Rahmen des GWB ein flexibler Einsatz bereits möglich.

3.1.2. Duales, proaktives Wettbewerbsrecht

Der DIHK sieht die Vorschläge des BMWi, ein neues „duales, proaktives Wettbewerbsrecht“ mit „einer deutlich aktiveren und systematischen Marktaufsicht und robusten Eingriffsbefugnissen“ (S. 106) einzuführen, sowie die Ausstattung einer Digitalagentur mit Rechtsdurchsetzungskompetenzen im UWG und AGB-Recht sehr kritisch. Dies wäre ein Paradigmenwechsel im bisher geltenden und gut funktionierenden Prinzip der zivilrechtlichen Rechtsverfolgung und Rechtsdurchsetzung in diesem Bereich. Eine derartige Doppelstruktur zu schaffen, wäre mit erheblicher Rechtsunsicherheit für die betroffenen Unternehmen verbunden. Denn künftig sähen diese sich für dieselben Sachverhalte auf unterschiedlicher rechtlicher Grundlage Agierenden ausgesetzt. Im Zweifel wären auch die Rechtsfolgen unterschiedlich und es könnte sogar zu inhaltlich unterschiedlichen Entscheidungen der zivilrechtlichen Rechtsprechung und der neu zu errichtenden Behörde kommen. Grundlage für diesen sehr weitgehenden Systemwechsel sind laut BMWi sog. „offensichtliche Durchsetzungsdefizite“ der zivilrechtlichen Instrumentarien (Seite 63) und „Schutzlücken“ (Seite 65), ohne dass diese weiter präzisiert oder konkretisiert werden. Es ist daher dringend erforderlich, vor Ergreifung legislativer Maßnahmen zunächst die Defizite konkret zu ermitteln und zu benennen.

3.1.4. Internationaler Steuerwettbewerb

Der DIHK unterstützt das Ziel des BMWi, Wettbewerbsnachteile für hiesige Unternehmen zu beseitigen. Wichtig dabei ist aus unserer Sicht, dass die Maßnahmen der OECD-/G20-Staaten zur unerwünschten Steuergestaltung (sog. Anti-BEPS-Maßnahmen) nicht nur EU-weit, sondern international abgestimmt erfolgen, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Wirtschaftsräumen zu verringern bzw. zu vermeiden. Zusätzliche steuerliche und bürokratische Belastungen der Unternehmen sollten minimiert werden, da das deutsche Unternehmenssteuerrecht ohnehin schon hohe Befolgungskosten verursacht und Vorkehrungen zur Verhinderung von Steuerumgehungen enthält. Beispiele sind die Funktionsverlagerungsbesteuerung und das bereits sehr restriktive Außensteuergesetz.

3.2. Eine moderne Datenökonomie schaffen

3.2.1. Freier Datenfluss und Nutzungsrecht an Daten

Die Forderung nach einem „free flow of data“ stellt die Frage nach dem Zugang zu Daten. Insbesondere im B2B-Bereich kann eine solche Forderung mit rechtlichen Regelungen zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen kollidieren. Denn es geht nicht so sehr um den Zugang zu Daten, sondern darum, ob und wie der Zugang zu verarbeiteten Daten gewährt werden kann und soll. Erst die Verarbeitung von Daten schafft Mehrwert, nicht das Sammeln von Daten allein. Dies ist auch ein Argument gegen eine weite Auslegung der Regelung zur Datenportabilität: Die Verarbeitung von Daten beinhaltet grundsätzlich auch Geschäftsgeheimnisse.

Etwaige Regelungen der Datenökonomie können sinnvollerweise nur auf EU-Ebene getroffen werden.

Die Frage, wie ein Rechtsrahmen aussehen könnte, muss berücksichtigen, dass es unterschiedliche Marktstellungen von Unternehmen gibt. Daraus können sich für die Zukunft Ungleichgewichte bei dem Zugang zu Daten ergeben bzw. bei der Teilhabe an Datenverarbeitungen. Ob rein vertragliche Lösungen hierfür genügen können, muss geprüft werden oder ob der Rechtsrahmen geändert werden muss, muss abgewartet werden.

3.2.2. Datenschutzgrundverordnung

Die Forderung nach Rechtssicherheit für die Datennutzung bzw. -verarbeitung unterstützen wir. Im Bereich neuer Geschäftsmodelle z. B. im Rahmen von Big Data ergeben sich Rechtsunsicherheiten für die Unternehmen aus der Datenschutz-Grundverordnung. Digitale Maschinen/Anwendungen produzieren viele Daten. Die DS-GVO ermöglicht zwar Big Data, allerdings könnte

es schwierig sein, Big-Data-Geschäftsmodelle so auszugestalten, dass sie mit den datenschutzrechtlichen Anforderungen in Einklang gebracht werden können. Die Grundsätze der Zweckbindung personenbezogener Daten, der Datenminimierung (dieser konkretisiert durch die Grundsätze „Datenschutz durch Technik/Technikvoreinstellung“), sowie die Pflicht zur Datenlöschung sind für Big Data hohe Hürden. Diese werden verstärkt durch wenig praktikable Informationspflichten. So müssen Unternehmen z. B. vorab Betroffene umfassend über die beabsichtigte Zweckänderung und im Falle einer Datenweiterverarbeitung auf der Rechtsgrundlage „berechtigtes Interesse“ über die vorgenommene Abwägung zwischen den Interessen des Betroffenen und des Unternehmens informieren, dies dokumentieren und nachweisen. Insofern könnten Big-Data-Geschäftsmodelle erschwert werden.

Ob die Datenschutz-Grundverordnung tatsächlich im Mittelpunkt einer modernen Datenökonomie steht, wird bezweifelt. Zudem ist der Datenschutz auch nicht das Rechtsgebiet, das die Fragen des „Eigentums“ an Daten lösen kann.

3.2.4. Vertrauensdienstegesetz

Mit dem Instrument der „Elektronischen Siegel“ für juristische Personen eröffnet die EU-Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste („eIDAS-Verordnung“) dringend benötigte Einsatzszenarien. Das neue Instrument der elektronischen Siegel ist kein Ersatz für die gesetzliche Schriftform, sondern bietet eigenständige Anwendungsmöglichkeiten für juristische Personen, die damit Urkunden, Bescheide und Zeugnisse eindeutig zurechenbar und fälschungssicher in elektronischer Form erstellen und europaweit nutzen können. Elektronische Siegel ermöglichen somit erstmals elektronische Abläufe für Verfahren, die zuvor noch an die Papierform und an manuelle Prozessabläufe gebunden waren, etwa den Versand von Behördenbescheiden. Zum anderen können sie Prozesse in der Wirtschaft selbst auf eine verlässliche Basis stellen, die bis dato ungesichert und mit hohem Betrugspotenzial durchgeführt werden.

Für die praktische Umsetzung ist jedoch wichtig, dass geeignete Anwendungsfälle für das Elektronische Siegel gesetzlich definiert werden. Wir unterstützen die Willensbekundung des BMWi, die anderen Ressorts um konkrete Prüfung anzuhalt, welche Anwendungen im jeweiligen Verantwortlichkeitsbereich über eine digitale Abwicklung mittels elektronischer Siegel verbessert werden können.

3.2.5. Transparenzregeln

Bei den Forderungen des BMWi nach mehr Transparenzpflichten für Algorithmus-basierte Plattformen ist aus Sicht des DIHK Vorsicht geboten, kein falsches Signal an junge und innovative

Unternehmen zu senden. Eine vollständige Offenlegungspflicht von Algorithmen würde viele Online-Dienste zerstören. Statt auf die Transparenz bzw. Offenlegung von Algorithmen zu fokussieren, damit „Nutzer nachvollziehen können, wie der Algorithmus arbeitet“ (S. 74), sollte aus unserer Sicht der Fokus auf die wirtschaftlichen Vorteile bei der Nutzung von Algorithmen liegen. (Selbstlernende) Algorithmen spielen eine wichtige Rolle bei der Datenanalyse und können den Wettbewerb stärken. Bei Missbrauch kommt das Wettbewerbsrecht ins Spiel.

3.3 Gigabitfähige digitale Infrastrukturen flächendeckend errichten

In den Gebieten, in denen der Wettbewerb für den Glasfaser-Ausbau sorgt, bedarf es eines neuen, flexibleren Ansatzes der Marktregulierung. Das aktuelle Regulierungssystem soll Wettbewerb auf Basis der bestehenden Kupferkabel-Infrastrukturen ermöglichen. Es setzt im Wesentlichen voraus, dass die zu regulierende Netzinfrastruktur bereits besteht. Eine einfache Übertragung dieser Regulierung auf die völlig neu zu errichtenden Glasfaser-Netze würde Investitionen behindern.

Diese Fragen sollten zeitnah angegangen werden, um Planungssicherheit für die investierenden Unternehmen zu schaffen. Ein Abwarten bis zur Umsetzung der neuen europäischen Regelungen (EU Kodex) in ein paar Jahren bedeutet einen enormen Zeitverlust. Stattdessen müsste eher darauf hingewirkt werden, in Deutschland einen investitionsfreundlichen Rahmen zu schaffen, der Vorbild für europäische Regelungen ist.

3.3.1. Unterstützung und Förderung des Ausbaus von Gigabitnetzen

Wichtig ist, dass insbesondere in Regionen ohne marktgetriebenen Ausbau die öffentliche Hand auch weiterhin den FTTB/H-Ausbau effektiv finanziell unterstützt. Die Fördermittel und die Förderbedingungen sollten konsequent auf die Errichtung einer flächendeckenden Glasfaser-Infrastruktur ausgerichtet sein. Generell sollte eine systematische Evaluierung der bestehenden Förderprogramme von Bund und Ländern erfolgen, um deren Nachhaltigkeit und den zielgerichteten Einsatz öffentlicher Mittel durch Nachjustierungen sicherzustellen.

Der Vorschlag des BMWi zur nachfrageseitigen Förderung mittels Gutscheinen (Gigabit-Voucher) erscheint uns grundsätzlich geeignet, um kurzfristig Engpässe im gewerblichen Bereich zu überbrücken.

Für den Infrastrukturausbau in diesen Regionen sollten neue Ansätze, z. B. die Gründung regionaler Netzgesellschaften, geprüft werden, durch die sich auch mehr private Investitionen anregen ließen. Die vom BMWi im Weißbuch angesprochene Einrichtung eines virtuellen Verbundes

könnte eine Möglichkeit sein, Gigabitnetze in ländlichen Räumen voranzutreiben. Diese Idee müsste vom BMWi weiter konkretisiert werden.

3.3.3. WLAN-Hotspots

Der Bundestag hat in der Zwischenzeit die Änderung des Telemediengesetzes (TMG) verabschiedet, die die WLAN-Störerhaftung faktisch abschafft und die Anbieter von öffentlichen WLANs bei Rechtsverletzungen durch Nutzer weitestgehend von Kostenansprüchen der Rechteinhaber freistellt. Dies entspricht unserer langjährigen Forderung, dass für die Betreiber öffentlicher WLAN-Hotspots ein zeitgemäßer Service ohne Haftungsrisiken und Rechtsunsicherheiten möglich sein muss.

Positiv zu bewerten ist, dass Betreiber offener Funknetze nicht behördlich verpflichtet werden dürfen, Nutzer zu registrieren oder die Eingabe eines Passwortes durch Nutzer zu verlangen - eine wesentliche Erleichterung für Handel, Gastronomie und Tourismusbetriebe.

Nach der Neuregelung soll es Rechteinhabern leichter fallen, mit Websperren gegen konkret festgestellte Rechtsverstöße vorzugehen. Dies öffnet wiederum eine Rechtsunsicherheit für WLAN-Betreiber, die ggf. nicht auf dem aktuellsten Stand der Sperrliste sind. Zudem sind Sperren „auf Zuruf“ denkbar. Wie eine rechtssichere praktische Umsetzbarkeit ausgestaltet sein wird, bleibt abzuwarten.

3.4 Eine demokratische Digitalkultur sichern

Aus Sicht des DIHK sollte das Prinzip „Freiheit und Verantwortung bedingen einander“ (S. 91 im Weißbuch) für alle Akteure gelten. So auch für den Verbraucher, der digitale Plattformen nutzt. Beispielsweise sind es häufig die Nutzer der Plattform (s. soziale Medien), die Mobbing betreiben. Diesen Aspekt und seine Folgen für gesellschafts- und ordnungspolitisches Handeln sehen wir in dem Papier zu wenig herausgearbeitet.

Rechtsdurchsetzung ist Aufgabe des Staates seinen Bürgern gegenüber. Die Rechtsdurchsetzungsbehörden müssen entsprechend ausgerüstet werden, damit sie heute und in Zukunft ihre Bürger schützen können. Dies gilt für alle Delikte, ob Hassreden, fake News oder Mobbing.

Das Statement „Eine privatisierte Rechtsdurchsetzung bei Straftaten lehnen wir ab“ (S. 93) findet seinen Widerspruch in Punkt 3.3.3, wo Privatpersonen Netzsperrerrichten sollen (S. 90). Außerdem steht das Statement im Gegensatz zu dem „Netzwerkdurchsetzungsgesetz“, laut

dem „soziale Netzwerke offensichtlich strafbare Inhalte 24 Stunden nach Eingang der Nutzerbeschwerde löschen müssen“ (S. 94). Ist dies nicht der Fall, drohen Unternehmen Bußgelder. Unternehmen sind nach dieser Vorgabe herausgefordert, Inhalte als rechtskonform oder rechtswidrig zu bewerten und riskieren, sich mit Fehlentscheidungen selbst strafbar zu machen. Das Weißbuch erkennt diese Herausforderung teils an und wirbt bei der Europäischen Kommission für ein europaweit einheitliches Beschwerdesystem. Vereinheitlichte Bewertungskriterien können zu mehr Entscheidungssicherheit bei Unternehmen führen. Das Problem der Rechtsprivatisierung wird dadurch allerdings nicht gelöst. Die Verlagerung der Kontrolle, Durchgriff und Haftung von der Justiz auf Privatunternehmen ist der falsche Weg.

Soweit erwogen wird, Verbesserungen bei bestehenden Vollzugs- und Rechtsdurchsetzungsdefiziten, mit „spezialisierten Gerichten oder Spezialkammern bei den Landgerichten“ zu flankieren, um Reaktionszeiten zu verkürzen und um eine konsistente Rechtsprechung zu erreichen, begrüßen wir diesen Ansatz des Ministeriums. Entsprechende Maßnahmen haben Tradition (beispielsweise Kammer für Handelssachen) und bewähren sich in Rechtsgebieten, die in einem sich rechtlich und tatsächlich stets wandelnden Umfeld ein außerordentliches Fachwissen erfordern. Im Übrigen wäre es sinnvoll, dass diese Juristen verbesserte Kenntnisse der technischen Abläufe haben und ggf. wäre es daher denkbar, diese Gerichte ähnlich den Patentgerichten bei Bedarf mit „technischen Richtern“ auszustatten. Insgesamt gilt mit zu bedenken, wie beispielsweise auf S. 96 beim Vorschlag, dass Internetplattformen ein europaweit einheitliches Beschwerdesystem einführen schon angerissen wird, dass die Hürden/Auflagen für Unternehmen innerhalb Europas nicht zu hochgelegt werden dürfen. Diese könnten sich negativ auf mögliche Investitionen aus den EU-Ausland bzw. auf den Innovationsstandort Deutschland auswirken.

Der Ausbau der Medienkompetenz des Konsumenten (S. 97) ist ein wichtiger Aspekt. Der D21-Digital-Index (S. 46) zeigt: Ein Viertel der Bevölkerung steht im „digitalen Abseits“. Sie verfügen über keine oder geringe digitale Kompetenz und zeigen kein Interesse an digitalen Trends. Dieser Zustand sollte nicht nur in Hinblick auf einen „mündigen Bürger“ z. B. im Umgang mit digitalen Plattformen verbessert werden. Unternehmen benötigen in der Zukunft mehr denn je digital kompetente Mitarbeiter, um im Wettbewerb bestehen zu können. Wir begrüßen daher, dass Bildungspolitik Teil einer „wachstumsorientierten Digitalpolitik werden soll“ (S. 47).

3.5 Digitale staatliche Kompetenz und institutionelle Struktur

Wie bereits oben (siehe 3.1.3.) erwähnt, sollte eine Digitalagentur mit Rechtsdurchsetzungskompetenzen ausgeschlossen werden. Obwohl eine Agentur in Form eines Think Tanks die

Bundesregierung unterstützen könnte, stellt der DIHK dessen Notwendigkeit in Frage. Denn eine weitere Institution würde das eigentliche Problem, nämlich die mangelnde Abstimmung zwischen den Behörden, nicht lösen. Für sinnvoller und wichtiger halten wir eine koordinierende Stelle im Bundeskanzleramt, um eine bessere Koordination zwischen den Ministerien zu ermöglichen. Falls eine Digitalagentur doch eingerichtet wird, empfiehlt der DIHK, sie auch in der Fläche bei den Wirtschaftsministerien der Länder als regionale Ansprechpartner zu etablieren. Unsere Erfahrungen in der Praxis zeigen, dass Kompetenzzentren als regionale Anlaufstellen auf Länderebene stärker von den Unternehmen wahr- und in Anspruch genommen werden. Auf Seite 86 schlägt das BMWi im Weißbuch vor, dass die Digitalagentur Kommunen beim Breitbandausbau entlasten soll. Hier ist die Abgrenzung zu den bereits bestehenden Breitbandkompetenzzentren der Länder unklar und wir raten davon ab, Doppelstrukturen zu schaffen.