



Bundesministerium  
für Wirtschaft  
und Energie



DE.DIGITAL

# GRÜNBUCH

## Digitale Plattformen





# Inhalt

<b>Vorwort</b>	4
<b>Zusammenfassung und Leitsätze</b>	8
<b>1. Die wirtschaftliche Bedeutung von Plattformen – eine Bestandsaufnahme</b>	18
<b>2. Die Besonderheiten digitaler Plattformen</b>	24
<b>3. Herausforderungen in einer von Daten getriebenen Ökonomie</b>	30
3.1 Gigabitnetze als hochleistungsfähige Grundlage der digitalen Wirtschaft	33
3.2 Herausforderungen durch Big Data	34
3.3 Probleme informationeller Macht im Kontext digitaler Plattformen?	36
<b>4. Herausforderungen für das Telekommunikationsrecht</b>	38
4.1 Plattformen als Substitute oder Komplementäre zu klassischen Telekommunikationsanbietern	41
4.2 Herausforderungen für einen wettbewerbsneutralen Ordnungsrahmen	42
<b>5. Wettbewerbsrecht 4.0</b>	44
<b>6. Leitbild „Datensouveränität“ – Impulse für die Schaffung einer digitalen Privatautonomie</b>	50
6.1 Transparenz- und Informationspflichten	52
6.1.1 Reichweite und Analyse des geltenden Rechtsrahmens	52
6.1.2 Handlungsbedarf? – Herausforderungen durch digitale Plattformen	53
6.2 Die Kontrolle der Nutzer über personenbezogene Informationen: Individuelle Datensouveränität	54
6.2.1 Geltender Rechtsrahmen	54
6.2.2 Herausforderungen bei der Konkretisierung des datenrechtlichen Ordnungsrahmens mit Blick auf die Datenerhebung und Datenverarbeitung durch digitale Plattformen	56
6.3 Besondere Regelungsbedürfnisse bei Suchmaschinen?	62
6.4 Rechtssystem 4.0	63
<b>7. Impulse für den institutionellen Rahmen</b>	64
<b>8. Ausblick</b>	68

# Vorwort

---

## 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.

---

Das vorliegende Grünbuch ist Teil der **Digitalen Strategie 2025**, deren Grundlinien, Maßnahmen und Ziele das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) Anfang März dieses Jahres vorgestellt hat. Es markiert den Beginn eines breiten Diskussionsprozesses. Mit dem Grünbuch sollen rechtliche, regulatorische Fragen identifiziert, definiert und strukturiert werden, die im Rahmen der Digitalisierung gestellt werden müssen. Ziel ist es, einen Ordnungsrahmen zu schaffen, der einerseits mehr Investitionen und Innovationen auf Grundlage eines fairen Wettbewerbs ermöglicht, andererseits aber auch individuelle und unternehmerische Grundrechte und Datensouveränität sichert. Der Erfolg oder Misserfolg bei der Bewältigung dieser Aufgabe entscheidet maßgeblich darüber, ob die Digitalisierung in der Breite von Wirtschaft und Gesellschaft gelingt, Akzeptanz erhält und als Chance genutzt wird.

Wir brauchen einen neuen Ordnungsrahmen, weil sich digitale Märkte teilweise fundamental von klassischen Märkten unterscheiden und sich dadurch erneut die Frage stellt, wie gutes Wettbewerbs- und Arbeitsrecht oder hohe Standards beim Verbraucher- und Datenschutz durchgesetzt werden können. Wir erleben, dass bewährte Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft zunehmend unter Druck geraten oder unterlaufen werden. Dies wird insbesondere mit Blick auf die fortschreitende Präsenz und Bedeutung von digitalen Plattformen wie Suchmaschinen, sozialen Netzwerken und Online-Handelsplätzen sichtbar. Das fortschreitende Wachstum von Akteuren wie Facebook, Google, Uber, Airbnb, Amazon oder auch MyHammer ist ohne Zweifel Ausdruck eines wachsenden Konsumentenzuspruchs und einer steigenden Konsumentenmacht. Es geht aber eben auch einher mit zunehmender Marktkonzentration und damit Marktmacht, mit einer wachsenden Menge gesammelter und ausgewerteter Daten und der Veränderung von bewährten Markt- und Wettbewerbsstrukturen.


Aus diesem Grund hat das BMWi bereits Ende 2015 den **Fachdialog Ordnungsrahmen** für die digitale Wirtschaft gestartet, um gemeinsam mit Wissenschaftlern, Unternehmen, Gewerkschaften, Verbänden und der breiten Öffentlichkeit die neuen Entwicklungen zu diskutieren, Probleme zu analysieren und Lösungen zu erarbeiten. Digitale Plattformen sind ein wichtiger Teil dieses Dialogs.

Plattformen können durch die systematische Datenerfassung, ein hohes Datenvolumen und eine blitzschnelle Datenverarbeitung starke Netzwerkeffekte auslösen. Das bedeutet, dass der Nutzen und der Wert einer Plattform mit jedem zusätzlichen User steigt und deshalb größere Plattformen nahezu automatisch immer größer werden, während kleinere Konkurrenten meist klein bleiben („the winner takes it all“). Der Wettbewerbschaden wird noch größer, wenn Anbieter (wie Google) ihre Nutzernetzwerke des einen Marktes (z. B. Suchmaschinen) auf einen anderen Markt übertragen (z. B. Betriebssysteme – Android) und dort eher aufgrund von Verbrauchernötigung denn aufgrund einer freien Verbraucherentscheidung erfolgreich sind.

Allein schon die prominentesten Beispiele zeigen, dass der Wettbewerb auf bestimmten digitalen Märkten bereits ausgehebelt ist: Facebook nutzen allein 21 Millionen Menschen in Deutschland täglich; Google hat einen Marktanteil von 90 Prozent bei Suchmaschinen. Solche Disproportionen werfen grundlegende Fragen des Wettbewerbs auf. Daher ist gerade hier eine besonders sorgfältige Analyse des Ordnungsrahmens erforderlich. Gleichzeitig muss bei etwa erforderlichen Anpassungen des Rechtsrahmens berücksichtigt werden, dass neue innovative Geschäftsmodelle sich auch entwickeln und gedeihen können. Denn die digitalen Plattformen bieten neue Möglichkeiten, die es im Sinne der Wirtschaft und Gesellschaft zu nutzen gilt.

**Die Fragen, die wir uns im Blick auf die Weiterentwicklung des gesetzlichen Rahmens für das digitale Zeitalter stellen müssen, lauten zum Beispiel:**

- Was bedeutet es überhaupt, wenn nicht mehr nur physische Produkte, sondern auch Daten zum zentralen Wirtschaftsfaktor werden?
- Wie geht man regulatorisch mit Unternehmen und Anbietern um, die keine greifbaren bzw. realen Güter herstellen oder mit diesen handeln?

- 
- Was sagen Umsatzerlöse über einen Anbieter aus, dessen Geschäftsmodell im Kern Daten und nicht Entgelte sind?
  - Wie lässt sich verhindern, dass sich Märkte aufgrund von Datenkonzentrationen verschließen?
  - Wie stellen wir auf einem gemeinsamen Markt einheitliche Wettbewerbsbedingungen her, damit Online- und Offline-Akteure auf Augenhöhe konkurrieren können?
  - Wie verhindern wir Preisdiskriminierung und Preisdiktat?
  - Wie kommen wir Datenmissbrauch auf die Spur, und wie verhindern und sanktionieren wir ihn?
  - Was müssen wir tun, damit sich Unternehmen effektiv vor Wirtschaftsspionage, Daten- und Know-how-Diebstahl schützen können?
  - Wie bringen wir auch Plattformanbieter dazu, ihren Beitrag zum Aufbau der notwendigen digitalen Anschlüsse zu leisten, wo diese doch die Grundlage ihres Geschäftsmodells sind, obwohl sie selbst meist keine Anschlussinfrastruktur („letzte Meile“) besitzen?
  - Was müssen wir tun, damit auch Plattformen, die nicht selbst anbieten, sondern lediglich vermitteln, stärker in die Verantwortung für Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen genommen werden?
  - Wie sichern wir effektiv weitere grundlegende Rechte, wie z. B. das Urheberrecht, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das Recht auf Vergessen usw.?
  - Wie stellen wir eine schnellere regulatorische Reaktionszeit her, die mit der Schnelligkeit digitaler Entwicklungen Schritt hält?
  - Wie stellen wir sicher, dass Verbraucherinnen und Verbraucher souverän im Umgang mit ihren persönlichen Daten sind und bleiben? Das schließt auch ein, dass sie darüber verfügen können, wer im Besitz ihrer Daten ist.

- Sind wir institutionell schlagkräftig genug aufgestellt, um eine Wettbewerbspolitik zu machen, die mit der wachsenden Macht großer Daten-, Internet- und Tech-Unternehmen angemessen umgehen kann?
- Wie stellen wir sicher, dass global agierende digitale Unternehmen angemessen Steuern zahlen und sich damit an der Finanzierung von Infrastruktur und Gemeinwesen beteiligen?

Mit diesem Grünbuch stößt das BMWi einen Dialogprozess an, der Anfang 2017 in einem Weißbuch münden soll. Viele Aspekte sind zu berücksichtigen, und wir werden das nur erfolgreich tun können, wenn wir Lernpartnerschaften mit der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Gesellschaft eingehen. Wir wollen einen breiten Dialog führen, zu dem wir ausdrücklich alle einladen – persönlich in Workshops, die wir veranstalten werden, schriftlich oder auch über den Konsultationsraum auf unserer Internetseite <http://de.digital/gruenbuch>. Nur so lassen sich in einem umfassenden Ansatz ausgewogene Lösungen für eine der zentralen Herausforderungen unserer Zeit erarbeiten.

Dieses Grünbuch konzentriert sich auf die zentralen wirtschaftspolitischen Fragen im Zusammenhang mit digitalen Plattformen und wird dabei notgedrungen damit unmittelbar verknüpfte Aspekte auslassen, die auch anderswo diskutiert werden, wie z. B. urheberrechtliche oder arbeitsrechtliche Fragen. Diese werden hier nicht zentral behandelt, jedoch berücksichtigt. Auch rundfunkrechtliche Themen bleiben in diesem Grünbuch weitgehend unberücksichtigt, da diese staatsvertraglich durch die Länder zu klären sind. Hierzu hat sich die Bundesrepublik Deutschland auch bereits gegenüber der EU-Kommission im Rahmen eines Konsultationsverfahrens geäußert (<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/positionspapier-zum-regelungsumfeld-plattformen-online-vermittler-usw>).

Wir danken Frau Prof. Heike Schweitzer, Herrn Prof. Thomas Fetzer sowie Herrn Prof. Martin Peitz. Sie haben im Rahmen des Fachdialogs einen wesentlichen wissenschaftlichen Beitrag geleistet, auf dem dieses Grünbuch basiert. Sehr wichtige Impulse hat darüber hinaus der Wissenschaftliche Arbeitskreis der Bundesnetzagentur geliefert sowie das Wissenschaftliche Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK).



# Zusammenfassung und Leitsätze

Soziale Netzwerke im Internet, Vergleichs- und Bewertungsportale, Suchmaschinen, Sharing-Plattformen, App Stores, Online-Marktplätze und Medienplattformen – sie alle werden in der laufenden Debatte als digitale oder Online-Plattformen bezeichnet. Die wirtschaftliche Besonderheit von digitalen Plattformen besteht in der systematischen Erfassung und Auswertung von Daten und damit verbundenen Netzwerkeffekten.

Eine einheitliche Definition für „digitale Plattform“ ist angesichts deren großer Vielfalt kaum möglich, weshalb auch die verschiedenen Segmente erörtert werden sollten. Um eine breite Diskussion zu ermöglichen, verstehen wir für die Zwecke dieses Grünbuchs den Begriff „digitale Plattform“ in einem weiten Sinn. Digitale Plattformen sind internetbasierte Dienste, die durch Aggregation, Selektion und Präsentation Aufmerksamkeit für Inhalte erzeugen. Hierunter fallen auch Medienplattformen. Bei ihnen dreht sich die Debatte vor allem um rundfunkrechtliche Fragen der Meinungsvielfalt, die wir hier jedoch ausklammern.


Für die Weiterentwicklung des Ordnungsrahmens wollen wir uns von folgenden Thesen leiten lassen:



- I. Digitalisierung und Datennutzung verändern Märkte und stellen bestehende Geschäftsmodelle infrage. Ein „Regulierungsgefälle“ zwischen herkömmlichen und neuen Diensten und Produkten verzerrt den Wettbewerb. Die derzeitigen gesetzlichen Grundlagen müssen daraufhin überprüft werden, ob angesichts der fortschreitenden Digitalisierung rechtliche Rahmenbedingungen so angepasst werden müssen, dass ein Level Playing Field zwischen „analogen“, „digitalen“ und „hybriden“ Geschäftsmodellen gesichert wird.

**Wir fragen:**

- (1) Ist in allen Bereichen gesichert, dass Unternehmen, die auf einem gemeinsamen Markt aktiv sind, auch einheitlich reguliert werden?
- (2) Wo ist dies nicht der Fall?
- (3) In welchen Bereichen besteht ein relevantes Wettbewerbsverhältnis zwischen (streng regulierten) Telekommunikationsanbietern bzw. -netzbetreibern einerseits und (schwach regulierten) digitalen Plattformen andererseits?
- (4) In welchen Bereichen führt der Bedeutungszuwachs digitaler Plattformen dazu, dass die sektorspezifische Regulierung reduziert bzw. angepasst werden sollte?
- (5) Welche Änderungen – am Rechtsrahmen oder in der Rechtsanwendung – wären konkret notwendig, um gleiche Rechte für alle Spieler auf einem Spielfeld zu gewährleisten?



II. Als Folge der rasanten technologischen Entwicklung kommen binnen kürzester Zeit ganz neue Anbieter auf den Markt, die selbst bisherige „Platzhirsche“ rasch vom Markt verdrängen können. Solche neuen Player können auch in Deutschland und Europa entstehen. Das setzt aber voraus, dass neue Ideen nicht durch überbordende Regulierung schon im Keim erstickt werden und gleichzeitig Wettbewerbsfairness sichergestellt wird. Es geht um eine neue Balance zwischen Innovation und gleichen Wettbewerbschancen.

**Wir fragen:**

(6) Wie können wir sicherstellen, dass sich neue innovative Geschäftsmodelle auch in Deutschland und Europa entfalten können, und zwar ohne nur technische Aspekte zu berücksichtigen?

(7) Brauchen wir Experimentierklauseln oder Ausnahmeregelungen?

(8) Falls ja, wie könnten diese konkret aussehen?

III. Die digitalen Infrastrukturen müssen für die Gigabitgesellschaft fit gemacht werden. Derzeit schaut Regulierung vor allem auf Marktanteile der Telekommunikationsunternehmen und versucht, Wettbewerb sicherzustellen. Jetzt geht es darum, einen Ordnungsrahmen zu schaffen, der stärkere Anreize für Netzinvestitionen in Gigabitinfrastrukturen setzt und Innovationen auf Diensteebene fördert.

**Wir fragen:**

(9) Welche konkreten Anpassungen am Rechtsrahmen (Zugangs-, Entgeltregulierung etc.) sind vorzunehmen, um den Netzausbau zu beschleunigen?

(10) Sind Zugangsrechte und -pflichten im Hinblick auf deren tatsächliche Infrastrukturwirkungen stärker zu konditionieren?

(11) Kann ein Wettbewerb um den Markt in ländlichen Gebieten den Ausbau von Gigabitnetzen vorantreiben?

(12) Ist es sinnvoll, Plattformen stärker am Infrastrukturausbau zu beteiligen?

**IV. Die Datenökonomie stellt uns vor ganz neue Herausforderungen. Sie führt zu Zielkonflikten: Einerseits geht es um Möglichkeiten, durch Datennutzung neue Geschäftsmodelle, neue Dienstleistungen zu entwickeln, und andererseits darum, Datensicherheit und Datensouveränität zu gewährleisten. Diese Zielkonflikte müssen produktiv aufgelöst werden.**

**Wir fragen:**

(13) Wie kann sichergestellt werden, dass der (gesamt-)wirtschaftliche Wert von Daten genutzt wird, ohne individuelle Rechte zu verletzen?

(14) Sind neue Formen der Einwilligung erforderlich, die Nutzerinnen und Nutzern den Grad der Sensibilität und den wirtschaftlichen Wert abgefragter Daten besser verdeutlichen?

(15) Wie wären sie konkret auszugestalten und wie und von wem zu überwachen?

(16) Wie kann sichergestellt werden, dass der Ordnungsrahmen auch das Ausprobieren bzw. die Entstehung neuer innovativer Angebote/ Geschäftsmodelle in Deutschland ermöglicht und damit hinreichend chancenorientiert ausgestaltet ist?


**V. Die gegenwärtige Datenökonomie führt durch die besondere Stärke einzelner Plattformen und Netzwerke teilweise zu Konzentrationsentwicklungen oder monopolähnlichen Strukturen. Wettbewerb ist auch in der „digitalen Marktwirtschaft“ das wichtigste Instrument für Wachstum und Innovation. Voraussetzung hierfür ist ein robuster Ordnungsrahmen, der für unverfälschten Wettbewerb sorgt und so die Chancengleichheit der Wettbewerber sichert.**

**Wir fragen:**

(17) Erfordern die Besonderheiten von Plattformen und Netzwerken spezifische Regeln und eine besondere Kontrolle?

(18) Falls ja: Was wäre konkret wie zu regeln?

(19) Wenn es keiner besonderen Regeln bedarf, sind ggf. Anpassungen oder Modifizierungen bestehender Regelungen nötig?



**VI. Dieser Ordnungsrahmen muss klare Regeln und durchsetzbare Rechte beinhalten. Dies betrifft sowohl die Rechte von Unternehmen als auch von Verbraucherinnen und Verbrauchern.**

**Wir fragen:**

(20) Sollen Verflechtungen zwischen Portalen und Produkthanbietern unabhängig von einer nachweisbaren Diskriminierung offengelegt werden?

(21) Falls ja: Ab welcher Grenze und in welcher Weise?


(22) Und falls weitere Transparenz- und Informationspflichten eingeführt werden sollten: Wie sind diese konkret auszugestalten?

(23) Benötigen wir eine Reform des Verfahrensrechts, um eine schnellere Rechtsdurchsetzung zu ermöglichen?

VII. Zwischen Plattformbetreibern und Verbrauchern besteht oft ein Informationsungleichgewicht. Privatautonomie setzt allerdings auch in der digitalen Wirtschaft gleich starke, also annähernd gleich informierte Vertragspartner voraus. Um Verbraucherinnen und Verbrauchern souveräne Entscheidungen zu ermöglichen, sind etwa bei Bewertungsportalen Geschäftsbeziehungen, und damit potenzielle Interessenkonflikte, transparent zu machen. Digitale Plattformen, deren Geschäftsmodelle auf Algorithmen beruhen, müssen nicht diese an sich, aber deren Kriterien offenlegen.

**Wir fragen:**

- (24) Führen Plattformen zu Informationsungleichgewichten, die einer besonderen Regulierung bedürfen?
- (25) Welche Transparenzvorschriften wären in welchen Fällen notwendig, um Informationsungleichgewichten zu begegnen?
- (26) Sollte eine gesetzliche Verpflichtung zur Kennzeichnung des Geschäftsmodells eingeführt werden?
- (27) Sollten Bewertungsportale dazu verpflichtet werden, zu veröffentlichen, in welchem Umfang Bewertungen inhaltlich geprüft wurden?
- (28) Wie und durch wen sollte die Aufsicht erfolgen und welche Sanktionen wären vorzusehen?



VIII. Plattformen können aufgrund der verfügbaren (einschließlich nicht personenbezogener) Daten über den konkreten Nutzer oder das von ihm verwendete Endgerät für die angebotenen Produkte und Dienstleistungen personalisierte Preise berechnen und verlangen. Dieser Informationsvorsprung des Anbieters gegenüber dem einzelnen Nutzer ist eine unangemessene Bevorzugung des Anbieters und diskriminiert die unterschiedlichen Nutzerinnen und Nutzer. Deshalb müssen Anbieter diese Praktik und die Preisbildungskriterien transparent machen.

**Wir fragen:**

(29) Sollten solche Preisdifferenzierungen zulässig sein?

(30) Falls ja, müsste der Anbieter unter Transparenzgesichtspunkten darauf hinweisen?

(31) Falls nein: Welche Regelungen sind konkret erforderlich?

(32) Ist zwischen marktmächtigen Anbietern und Anbietern ohne marktbeherrschende Stellung zu unterscheiden?

IX. Für die Datensouveränität in der digitalen Welt brauchen wir ein neues Datenschutzrecht; die europäische **Datenschutz-Grundverordnung** ist hierfür ein erster Schritt. Wir brauchen ein nutzerfreundliches „Identity Management“, das einerseits Transparenz, Verständlichkeit und Klarheit garantiert, wenn Daten zur Verfügung gestellt werden, und das andererseits eine umfassende Nutzung von anonymisierten Daten zu unternehmerischen, sozialen und wissenschaftlichen Zwecken ermöglicht.

**Wir fragen:**

(33) Wie sollte die Einwilligung in die Nutzung personenbezogener Daten gestaltet sein, um Transparenz, Verständlichkeit, Übersichtlichkeit und Klarheit zu gewährleisten?

(34) Wie könnte ein praktikables, nutzerfreundliches „Identity Management“ aussehen? Und welche Rolle könnten hierbei ggf. auch elektronische Identitäten mit unterschiedlichen Sicherheitsniveaus spielen?

(35) Wo könnte ggf. die treuhänderische Wahrnehmung von Datenrechten durch Dritte hilfreich sein und wie könnte diese ausgestaltet werden?

(36) Wie kann der Wert von Daten im Kontext mit der Prüfung der Angemessenheit des vertragsrechtlichen Austauschverhältnisses bestimmt werden?

(37) Sollte in Deutschland eine eigene gesetzliche Regelung zur Datenportabilität im Kontext der Datenschutz-Grundverordnung getroffen werden? Und falls ja: Wie sollte eine solche Regelung ausgestaltet sein?

(38) Wie kann z. B. sichergestellt werden, dass mit der Portabilität einhergehende Übergabeformate nicht zu einem Innovations- oder Wettbewerbshemmnis werden?

---

**Datenschutz-Grundverordnung**

Jede Person hat das Recht darauf, dass ihre personenbezogenen Daten geschützt werden. So steht es in der Datenschutz-Grundverordnung, die das EU-Parlament und der Rat im April 2016 beschlossen haben. Die Verordnung vereinheitlicht die Regeln, nach denen private Unternehmen oder öffentliche Einrichtungen EU-weit Daten verarbeiten dürfen, die einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person zugeordnet werden können.


---

---

**Identity Management**

Die sinngemäße „Verwaltung der eigenen Identität“ ist Ausdruck eines bewussten Umgangs mit persönlichen, auch intimen Daten – auch im Internet. Sie erlaubt Verbraucherinnen und Verbrauchern, den Umgang mit ihren personenbezogenen Daten nachzuvollziehen und zu steuern, und Unternehmen, freigegebene Daten etwa für Marketingzwecke zu nutzen.

---

- 
- X. Suchmaschinen sind die Navigationsgeräte im Internet. Ohne Suchmaschinen wären viele Seiten und Dienste nur mit erheblich größerem Aufwand aufzufinden. Daher stellen sie eine notwendige Infrastruktur für das Funktionieren des digitalen Marktraumes dar. Aus dieser zentralen Funktion, die Einfluss hat auf Vielfalt und Chancengleichheit, folgt eine besondere Verantwortung der Suchmaschinenbetreiber. Deshalb müssen Suchmaschinenbetreiber auch ohne marktbeherrschende Stellung besonderen Pflichten wie beispielsweise Transparenzpflichten unterworfen werden.

**Wir fragen:**

(39) Welche Rolle spielen Suchmaschinen in einer zunehmend auf Apps beruhenden Softwareumgebung?

(40) Sind Suchmaschinen von derart essenzieller kommunikativer Bedeutung wie z. B. der Ende-zu-Ende-Verbund in der klassischen Telefonie?

(41) Sollten auch nicht marktbeherrschende Suchmaschinen besonderen Transparenzpflichten unterworfen werden?

(42) Falls ja: Welche Pflichten sollten dies konkret sein und welche Suchmaschinen sollten ihnen unterliegen?

- XI. Einfache, schnelle Verfahren sind für die effektive Durchsetzung von Rechten von wesentlicher Bedeutung. Das System der Rechtsdurchsetzung braucht ein Update. Wir brauchen ein Rechtssystem 4.0.

**Wir fragen:**

(43) Sind verfahrensrechtliche Änderungen notwendig, um die Durchsetzung von Wettbewerbs-, Lauterkeits- und Datenschutzrecht sowie verbraucherrechtlichen Regeln enger zu verknüpfen?

(44) Und falls ja: welche Änderungen konkret?

(45) Wie kann die Zusammenarbeit von Behörden optimiert werden und wie müsste eine zukunftsgerichtete Behördenstruktur aussehen?



(46) Wie sollten behördliche Verfahren mit Elementen der Selbst- oder Ko-Regulierung kombiniert werden?

(47) Soll eine Behörde die Befugnis haben, in bestimmten Fällen von allgemeiner Bedeutung, z. B. der systematischen Verletzung von Verbraucherrechten, Verfahren aufzugreifen?

**XII. Fast alle Felder der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik sind mit einer enormen Dynamik aufgrund der Digitalisierung konfrontiert. Dies betrifft Geschäftsmodelle, Wettbewerbsregeln, Verbraucherrechte, Qualifizierung und vieles mehr. Gleichzeitig sind die behördlichen Kompetenzen stark segmentiert. Wer die Digitalisierung auf diesen Feldern in seiner Gesamtheit gestalten will, muss auch passende rechtliche und institutionelle Voraussetzungen schaffen. Die entsprechenden Kompetenzen müssen daher gebündelt werden.**

**Wir fragen:**

(48) Wie und in welchem Umfang sollten Wettbewerbs-, Verbraucher- sowie datenrelevante Fragen von Plattformmärkten in einer Behörde („Digitalagentur“) gebündelt werden?

(49) Wie sollte eine effiziente, unbürokratische Marktbeobachtung angesichts der Entwicklungsdynamik, internationalen Ausrichtung und Vielfalt der Märkte ausgestaltet werden?

(50) Inwiefern wäre hierfür – analog zum TK-, Post- und Energiebereich – eine ständige wissenschaftliche Begleitung notwendig?

(51) Wie sieht eine sachgerechte Zuständigkeitsverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene aus?

(52) Welche institutionellen Fragen sind im Hinblick auf die Durchsetzung erforderlicher Maßnahmen gegenüber global tätigen Unternehmen zu beachten?





# 1.

Die wirtschaftliche  
Bedeutung von  
Plattformen – eine  
Bestandsaufnahme

# 1.

## Die wirtschaftliche Bedeutung von Plattformen – eine Bestandsaufnahme

**Internetbasierte Plattformen wie Suchmaschinen, soziale Netzwerke und Handelsplattformen gewinnen zunehmend an Bedeutung.** Gleichzeitig lässt sich ihre Wertschöpfung im Einzelnen schwer erfassen, da sie keine physischen Produkte herstellen, sondern Dienste bereitstellen, für die oftmals kein monetäres Entgelt erhoben wird.

**So erreichte z. B. Facebook im April 2016 eine Marktkapitalisierung von rund 230 Mrd. Euro; Volkswagen war an der Börse rund 58 Mrd. Euro wert.<sup>1</sup>** Bei den Umsätzen sieht es nahezu umgekehrt aus: So erzielte im Jahr 2014 Facebook 12,5 Mrd. US-Dollar Umsatz, Volkswagen dagegen 268,9 Mrd. US-Dollar.<sup>2</sup> Die großen vier Plattformen Google, Apple, Facebook und Amazon (GAFA) haben eine Marktkapitalisierung von annähernd 1,5 Billionen Euro; das entspricht fast der Hälfte des deutschen Bruttoinlandsprodukts.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> [www.finanzen.net](http://www.finanzen.net).

<sup>2</sup> Facebook Annual Report 2014; Volkswagen Annual Report 2014.

<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt; [www.welt.de](http://www.welt.de).

Facebook und seine Dienste wie WhatsApp oder Instagram sind Beispiele für die hohe Dynamik und Wachstumsgeschwindigkeit erfolgreicher digitaler Plattformen. Facebook wurde 2004 gegründet und hat nach zwölf Jahren rund 1,6 Milliarden Nutzerinnen und Nutzer. 28 Millionen Menschen in Deutschland nutzen Facebook, 21 Millionen davon jeden Tag. Der Messengerdienst WhatsApp wurde erst 2009 gegründet und hat mittlerweile annähernd eine Milliarde Nutzer. Mit dem Aufkommen von WhatsApp hat sich die Nutzung von SMS-Diensten drastisch reduziert. Zwischen 2012 und 2015 hat sich das SMS-Volumen in Deutschland um 75 Prozent verringert, während sich die WhatsApp-Nutzung Schätzungen zufolge mehr als verdreißigfacht hat. Internetplattformen treten also in erheblichem Maße in Konkurrenz zu den traditionellen Telekommunikationsanbietern.

**Mit Blick auf Internetsuchmaschinen ergab eine konservative Schätzung von McKinsey aus dem Jahre 2011<sup>4</sup>, dass Internetsuchmaschinen bereits im Jahr 2009 global rund 780 Mrd. US-Dollar zum Sozialprodukt beisteuerten.** Demnach wurde für Deutschland ein Wert von 42 Mrd. US-Dollar geschätzt.<sup>5</sup> Nach dieser Studie erzielten Werbetreibende bei Internetsuchmaschinen für ihre Zielerreichung ein Return-on-Investment (ROI)-Verhältnis von 7:1. Eine Studie des IW Köln zeigt für Deutschland aus einer Stichprobe von nahezu 5.000 Unternehmen (zumeist KMUs) empirisch, dass Werbetreibende auf Google mit einem ROI von 12 Euro pro eingesetztem Euro rechnen können.<sup>6</sup>

**Die Entwicklung der Plattformen hat das Potenzial, Märkte und Marktstrukturen sehr schnell zu verändern.<sup>7</sup>** So ist etwa der Online-Versandhändler Zalando (Schuhe, Mode) bereits wenige Jahre nach Unternehmensgründung (2008) – bezogen auf den Umsatz – der drittgrößte deutsche Versandhändler. Das weltweite Marktvolumen des Online-Handels lag im Jahr 2013 bereits bei 52 Mrd. US-Dollar.<sup>8</sup>

Der Online-Vermittlungsdienst für Fahrdienstleistungen Uber, dessen Geschäftsmodell in vielen Städten zu Protesten des Taxigewerbes geführt hat, wurde 2009 gegründet, wird mittlerweile in mehr als 50 Ländern angeboten und erreicht Schätzungen zufolge mittlerweile eine Unternehmensbewertung von 50 Mrd. US-Dollar. Für 2015 wurden 11 Mrd. US-Dollar Bruttoerlöse für „Uber-Fahrten“ prognostiziert, wovon rund 2 Mrd. US-Dollar an Uber fließen.<sup>9</sup>

Airbnb, eine Plattform für die Vermietung bzw. Anmietung von Übernachtungsmöglichkeiten in Privathäusern, wurde 2008 gegründet. Gäste und private Vermieter zahlen jeweils Vermittlungsprovision an die Plattform. Der Umsatz wurde zuletzt auf knapp 1 Mrd. US-Dollar geschätzt, der Unternehmenswert betrug 24 Mrd. US-Dollar.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Bughin, J., Corb, L., Manyika, J., Nottebohm, O., Chui, M., de Muller Barbat, B., Said, R.: The impact of Internet technologies: Search. Study by McKinsey. 2011, S. 38.

<sup>5</sup> Diese McKinsey-Studie hat nicht versucht zu erheben, wie viel Umsatz über Internetsuchmaschinen verteilt wird. Hier handelt es sich um eine konservative Schätzung, bei der lediglich Beiträge zum Sozialprodukt eingeschätzt wurden, wie die Steigerung der Bekanntheit, Preistransparenz, Zeitersparnis, Problemlösungen, langfristige Angebotserstellung und Bedürfnisbefriedigung, effektivere Nachfragedeckung, effizientere Verbindung und Kommunikation zwischen Menschen, neue Geschäftsmodelle sowie Entertainment.

<sup>6</sup> Arnold, R. C. G.; Schiffer, M.: Faktor Google – Wie deutsche Unternehmen Google einsetzen. Köln 2011: Institut der deutschen Wirtschaft Köln Gonsult GmbH.

<sup>7</sup> Baums, A., Schössler, M., Scott, B. (Hrsg.): Kompendium Industrie 4.0 – Wie digitale Plattformen die Wirtschaft verändern – und wie die Politik gestalten kann. Berlin 2015.

<sup>8</sup> eMarketer. 2014. Retail Sales Worldwide Will Top \$22 Trillion This Year. 23.12.2014, <http://www.emarketer.com/Article/Retail-Sales-Worldwide-Will-Top-22-Trillion-This-Year/1011765>

<sup>9</sup> <http://www.reuters.com/article/us-uber-tech-fundraising-idUSKCN0QQ0G320150821>

<sup>10</sup> <http://beta.fortune.com/2015/06/17/airbnb-valuation-revenue/>

Im Jahr 2015 lag der weltweite Umsatz mit Suchmaschinenwerbung bei geschätzten 65 Mrd. Euro, davon gut 18 Mrd. Euro mobil; für 2020 wird ein Gesamtumsatz von rund 85 Mrd. Euro prognostiziert.

**Internetplattformen sind auch ein wichtiger Arbeitgeber.** So hatte Google Ende 2015 weltweit rund 60.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Apple 110.000, Facebook ca. 13.000 und Amazon 222.400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.<sup>11</sup> Daneben gibt es viele kleine Plattformbetreiber. Die Mitgliedsunternehmen des Verbandes eco geben ein Indiz für ihre Bedeutung: Mit rund drei Millionen Mitarbeitern erzielen sie einen Umsatz von rund 800 Mrd. Euro in Deutschland.

Neben diesen direkten Beschäftigungseffekten werden Plattformen erhebliche indirekte Beschäftigungswirkungen zugeschrieben. So kommt Deloitte in einer Studie<sup>12</sup> für das Jahr 2015 zu dem Ergebnis („The global economic impact of Facebook“), dass die Nutzung der Facebook-Plattform durch Unternehmen 4,5 Millionen Arbeitsplätze geschaffen habe (für Deutschland etwa 84.000).

Es ist noch nicht klar, wie die Beschäftigungsbilanz der Digitalisierung ausfallen wird. Einerseits entstehen durch neue Unternehmen oder neue Geschäftsfelder Arbeitsplätze. Andererseits fallen durch Automatisierung bestehende Jobs weg. Insbesondere Tätigkeiten mittlerer Qualifikation mit hohem Routinegrad sind betroffen. Arbeitsmarktforscher diskutieren eine digitalisierungsgetriebene Polarisierung bei der Beschäftigung, also einen Trend zu Tätigkeiten mit niedrigen und höheren Qualifikationen. Dies könnte dazu führen, dass der Fachkräftemangel nicht abgeschwächt, sondern verschärft wird.<sup>13</sup> Die Erscheinungsformen der Soloselbstständigen und „Clickworker“ werfen zudem Fragen der sozialen Absicherung auf.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Statista.

<sup>12</sup> <http://www.deloitte.co.uk/fbecconomicimpact>

<sup>13</sup> Zur Beschäftigungsbilanz BMAS, Grünbuch Arbeiten 4.0, 2016, S. 16, sowie Albrecht/Ammermüller, in: BMAS, Werkheft 01 – Digitalisierung der Arbeitswelt, 2016, S. 40 (43).

<sup>14</sup> BMAS, Grünbuch Arbeiten 4.0, 2016, S. 57.







# 2.

## Die Besonderheiten digitaler Plattformen

# 2.

## Die Besonderheiten digitaler Plattformen

Es gibt noch keine anerkannten Definitionen für die zahlreichen, teilweise höchst unterschiedlichen Online- bzw. digitalen Plattformen. Die Monopolkommission hat Plattformen beschrieben als „ein Intermediär, der verschiedene Nutzergruppen zusammenbringt, sodass diese wirtschaftlich oder sozial interagieren können“.<sup>15</sup> Die Europäische Kommission hat in einem Fragebogen für eine öffentliche Konsultation<sup>16</sup> zur Definitionsfrage ausgeführt:

“Online platform” refers to an undertaking operating in two (or multi)-sided markets, which uses the Internet to enable interactions between two or more distinct but interdependent groups of users so as to generate value for at least one of the groups. Certain platforms also qualify as Intermediary service providers.

Um eine breite Diskussion zu ermöglichen, verstehen wir für die Zwecke dieses Grünbuchs den Begriff „digitale Plattform“ in einem weiten Sinn. Digitale Plattformen sind internetbasierte Foren für digitale Interaktion und Transaktion. Sie werden daher auch als Intermediäre bezeichnet. Digitalisierte Informationen auf vernetzten Geräten vereinfachen Suchvorgänge und reduzieren Vergleichskosten; Informationen sind immer und überall zugänglich.

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.

<sup>15</sup> Sondergutachten 68: Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte, 2015, Tz. 33 ([http://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG68/S68\\_volltext.pdf](http://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG68/S68_volltext.pdf)); Monopolkommission, XX. Hauptgutachten, Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte, 2014, Tz. 14 ([http://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/HG\\_XX\\_gesamt.pdf](http://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/HG_XX_gesamt.pdf)).

<sup>16</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/public-consultation-regulatory-environment-platforms-online-intermediaries-data-and-cloud>.

Aus technischer Sicht werden Plattformen zum Teil auch als **Over-the-Top-Player** (OTT) bezeichnet. Dies sind Dienste, die unabhängig von einer konkreten Telekommunikationsinfrastruktur auf Grundlage des Internetprotokolls über Telekommunikationsnetze angeboten werden. Der Zusammenschluss der europäischen Regulierungsbehörden (BEREK) hat OTT in drei Gruppen eingeteilt<sup>17</sup>: Danach sind OTT-0 elektronische Kommunikationsdienste im Sinne der europäischen Rahmenrichtlinie, die in Signalübertragung gegen Entgelt bestehen (wie z. B. Sprachtelefonie); OTT-1 sind Kommunikationsdienste, die mit den klassischen Diensten in Konkurrenz treten (z. B. Messenger-Dienste), und OTT-2 sind andere Dienste, wie z. B. Inheldienste oder Online-Handel. Im allgemeinen Sprachgebrauch werden vor allem OTT-2 als Plattformen bezeichnet.

**OTT-Dienste setzen also für ihre Erbringung das Vorhandensein einer Telekommunikationsinfrastruktur voraus, sind aber, anders als dies klassischerweise bei Telekommunikationsdiensten der Fall war, nicht an eine spezifische Infrastruktur gebunden.** Dies ermöglicht nicht nur die infrastrukturübergreifende Erbringung von OTT-Diensten, sondern ermöglicht es OTT-Plattformbetreibern auch, ihre Dienste ohne eigene Telekommunikationsinfrastruktur zu erbringen. Die Infrastruktur-unabhängigkeit von digitalen Plattformen sowie ihre potenzielle Nutzbarkeit von jedem Internetanschluss aus sind wesentliche Ursachen für die Möglichkeit zur Ausschöpfung der positiven direkten und indirekten Netzwerkeffekte.

---

### Over-the-Top (OTT)

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.

---

<sup>17</sup> BEREC: Report on OTT services, BoR (15) 142, S. 15 – 3.3.2.; S. 20 – 4.2.1.



## Plattformen profitieren von Netzwerkeffekten:

- **Positive direkte Netzwerkeffekte entstehen durch die unmittelbare Vernetzung einer Vielzahl von Nachfragern, also die Größe des Netzwerks. Der Nutzen steigt unmittelbar mit der Anzahl der übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer.** Die steigende Nachfrage führt also direkt zu einer Verbesserung der Dienstleistung. Das zieht weitere Nachfrager an. Darauf beruht der Erfolg von digitalen Plattformen wie Google und Facebook. Die positiven direkten Netzwerkeffekte können so ausgeprägt sein, dass sie zu einer Marktkonzentration führen: Im Wettbewerb setzt ein Sog zur größten Plattform ein.
- **Positive indirekte Netzwerkeffekte entstehen, wenn zwei oder mehr Nutzergruppen auf einer Plattform interagieren und eine Rückkopplung zwischen verschiedenen Plattformseiten zustande kommt.**<sup>18</sup> So erhöht sich die Attraktivität einer Plattform für die eine Plattformseite, je mehr Nutzerinnen und Nutzer auf der anderen Seite stehen. Ein Beispiel hierfür sind Arbeitsmarktportale, die für Arbeitsuchende immer attraktiver werden, je mehr Arbeitgeber auf der Plattform sind – und umgekehrt.

**Ein Grund für die besondere Bedeutung von Plattformen in der Internetwelt sind die neuen Möglichkeiten zur systematischen Erfassung und Auswertung von Daten.** Zahlreiche Plattformen sammeln, aggregieren und ordnen Informationen und stellen sie den Nutzern zur Verfügung. Sie dienen den Nutzern als Informationsvermittler. Gleichzeitig werden die Daten von den Plattformbetreibern häufig auch auf andere Weise

---

<sup>18</sup> Die grundlegenden ökonomischen Arbeiten hierzu sind Rochet und Tirole (2003, Journal of the European Economic Association) und Armstrong (2006, The Rand Journal of Economics). Für eine deutschsprachige Einführung, siehe Peitz (2006, Perspektiven der Wirtschaftspolitik).

verwertet und vermarktet, etwa auch für zielgruppengenaue Werbung (**Targeted Advertising**). Für den Verbraucher sind Wert und „Kosten“ der Bereitstellung von Daten aber häufig schwer einzuschätzen (vgl. Kapitel 6).

**Eine mögliche Gefahr für den Wettbewerb liegt darin, dass der lukrative Markt nur noch für Unternehmen geöffnet ist, die selbst über einen vergleichbaren Reichtum an Daten verfügen.** Gleichzeitig weisen Plattformen häufig eine starke Dynamik auf. Es werden innovative Dienstleistungen geschaffen, die teilweise Angebote aus der Offline-Welt ersetzen, teilweise aber auch vollkommen neue Interaktionen ermöglichen. Auch Plattformen mit großer Marktdurchdringung sind daher gefährdet, von Wettbewerbern abgelöst zu werden. Allerdings sind erfolgreiche Newcomer in vielen Fällen von marktstarken Unternehmen aufgekauft worden (z. B. die Übernahmen WhatsApp und Instagram durch Facebook oder Youtube, Android und Doubleclick durch Google) – Plattformen stellen damit das Wettbewerbsrecht vor neue Herausforderungen (vgl. Kapitel 5).

**Angesichts der Vielfalt der Plattformen erscheint eine einheitliche Regulierung nicht zielführend.** Während derzeit das Telemediengesetz (TMG) den wesentlichen Ordnungsrahmen für Mediendienste setzt, sind Telekommunikationsdienste (TKG) im Telekommunikationsgesetz reguliert. Es ist zu überlegen, inwiefern eine solche Trennung angesichts der Konvergenz von Medien zukünftig noch zeitgemäß ist.

Wichtig ist jedoch, dass für Unternehmen, die auf dem gleichen Markt aktiv sind – egal ob analog oder digital –, auch einheitliche Regeln gelten

(**Level Playing Field**).

---

### Targeted Advertising

Die „zielgerichtete Werbung“ ist eine speziell im Internet verwendete Werbeform, die relevante Werbung für unterschiedliche Zielgruppen verspricht. Werbeeinblendungen werden nur potenziellen Interessenten angezeigt, so können Streuverluste verringert werden. Nutzergewohnheiten und Online-Verhalten der Userinnen und User geben Aufschluss über ihre Interessen und tragen dazu bei, Zielgruppen zu definieren.

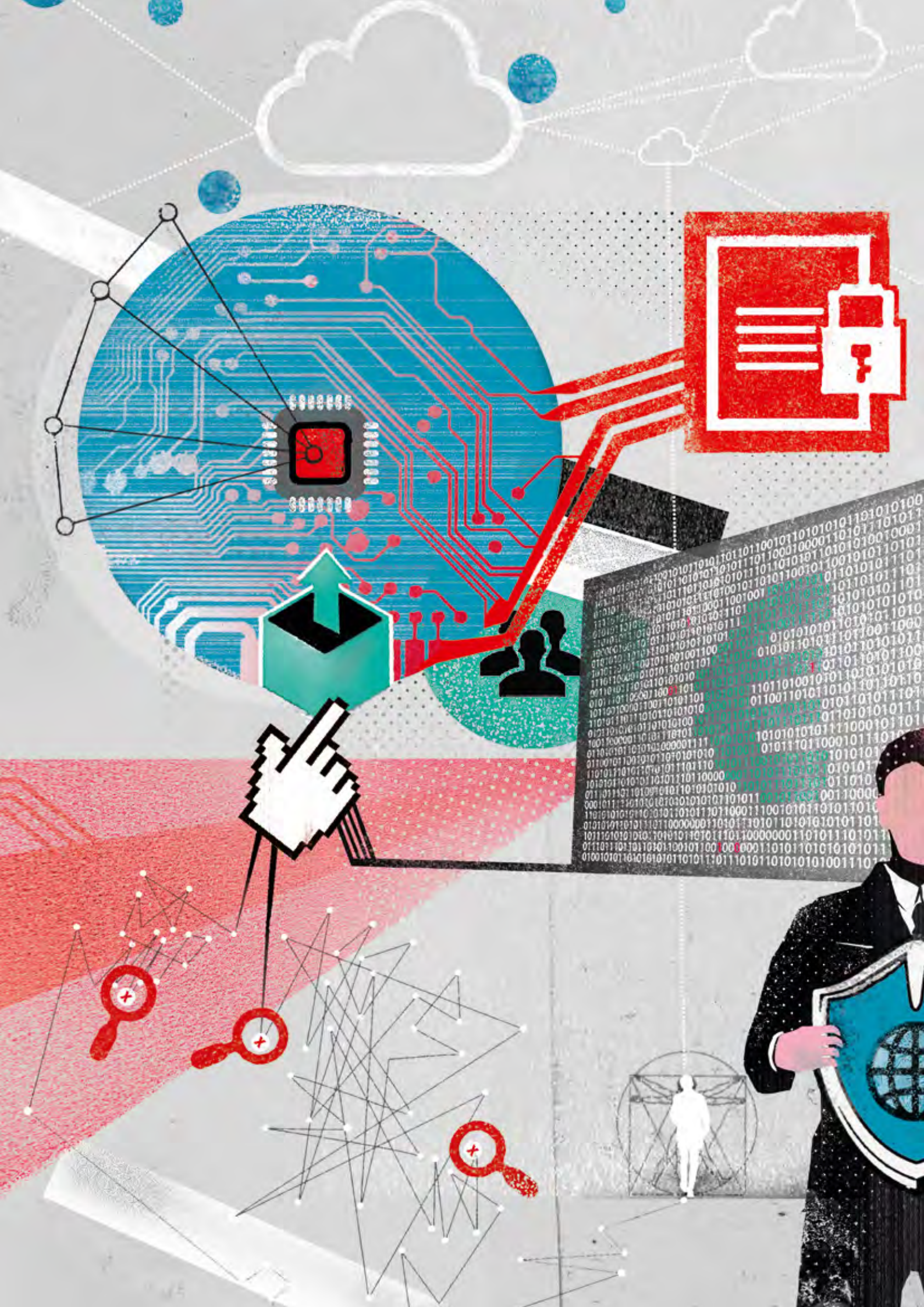
---

---

### 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.

---



# 3.

## Herausforderungen in einer von Daten getriebenen Ökonomie



# 3.

## Herausforderungen in einer von Daten getriebenen Ökonomie

**Hochleistungsfähige Breitbandnetze sind Basis und Treiber der Digitalisierung.** Sie sind eine wesentliche Grundlage für neue innovative Plattformen und damit für die digitale Zukunftsfähigkeit Deutschlands unverzichtbar. Wir müssen deshalb eine zukunftsfähige digitale Infrastruktur schaffen, die der dreifachen Anforderung von hoher Kapazität, breiter Verfügbarkeit und geringer Latenz genügt.<sup>19</sup>

**Zahlreiche Geschäftsmodelle im Internet basieren darauf, dass Daten wirtschaftlich genutzt werden.** Dies können personenbezogene Daten sein, um individuelle Angebote zu unterbreiten oder Werbung zu schalten, aber etwa auch anonymisierte Daten, mit denen Anbieter aus einem allgemeinen Nutzerverhalten in einer bestimmten Region Schlüsse ziehen wollen. Vielfach „bezahlen“ die Nutzerinnen und Nutzer im Internet eine Dienstleistung, indem sie Daten von sich und zu ihrem Nutzungsverhalten zur Verfügung stellen. Daten haben also einen wirtschaftlichen Wert und haben teilweise schon die Funktion einer neuen „Währung“ im Internet. Der Wert der Daten kann aber je nach der Qualität der Daten und dem Grad ihrer Aufbereitung sehr unterschiedlich sein.

**Es ist noch weitgehend ungeklärt, wem die Daten zu welchem Teil „gehören“ und welcher Wert ihnen jeweils beizumessen ist.**<sup>20</sup> So ist z. B. zu unterscheiden zwischen dem Kunden, der Daten zur Verfügung stellt und dabei vom Datenschutzrecht (als Abwehrrecht) geschützt wird, und dem über die Daten verfügungsberechtigten Unternehmen, das sie gespeichert hat. Nur ein Beispiel: Wer etwa darf beim autonomen Fahren über die Daten verfügen, die der Fahrer und das Fahrzeug erzeugen: nur der Fahrer selbst oder der Automobilhersteller oder ein dritter Serviceanbieter? Aus ökonomischer Sicht ist auch demjenigen ein zumindest anteiliges Recht am Datenwert zuzumessen, der die Daten aufbereitet und kommerziell nutzbar macht.

<sup>19</sup> Siehe BMWi (Hrsg.): Digitale Strategie 2025, S. 13 f.

<sup>20</sup> Vgl. WAR BNetzA (2016), OTT-Papier, S. 8.



## 3.1 Gigabitnetze als hochleistungsfähige Grundlage der digitalen Wirtschaft

Erforderlich sind Breitbandanschlüsse, die Geschwindigkeiten im Bereich mehrerer Gigabit pro Sekunde symmetrisch sowohl in Abwärtsrichtung (Downstream) als auch in Aufwärtsrichtung (Upstream) bieten, zuverlässige echtzeitfähige Übertragung sicherstellen und Internetdienste hoher Qualität ermöglichen. Dafür muss die aktuelle Breitbandstrategie der Bundesregierung, die im Wesentlichen auf die Bereitstellung asymmetrischer Anschlüsse für Haushalte, also Privatkundinnen und Privatkunden abzielt, schon jetzt um einen Glasfaseransatz über das Jahr 2018 hinaus ergänzt werden.

**Ein flächendeckender Glasfaserausbau Fiber to the Home (FttH) in Deutschland erfordert Investitionen in Höhe von bis zu 100 Mrd. Euro.** Rund drei Viertel der deutschen Bevölkerung leben in Ballungsgebieten, wo der deutsche Breitbandmarkt eine hohe Wettbewerbsintensität aufweist und ein marktgetriebener Ausbau von Gigabitnetzen zu erwarten ist. Auch im ländlichen Raum gibt es durchaus vorhandene positive Marktaktivitäten mit einer systematischen Nutzung von Kosteneinsparmöglichkeiten und sektorübergreifenden Synergien. In manchen Gebieten findet jedoch kein Netzausbau statt, weil er sich betriebswirtschaftlich nicht rechnet.

**Für den Ausbau einer leistungsstarken und wettbewerbsfähigen digitalen Infrastruktur muss deshalb ein Maßnahmenpaket auf den Weg gebracht werden, das unter anderem die Einrichtung eines Zukunftsinvestitionsfonds für Gigabitnetze in ländlichen Räumen ebenso wie die Optimierung des Zusammenwirkens von Förderprogrammen oder die Einrichtung eines „Runden Tisches Gigabitnetze“ umfasst.**

**Von besonderer Bedeutung ist in diesem Kontext eine stärker investitions- und innovationsfreundliche Ausgestaltung des Rechtsrahmens und der Regulierungspraxis.** Die der Regulierung zugrunde liegende Wettbewerbskonzeption muss stärker als bisher auf Investitionen, Innovation und Wachstum ausgerichtet werden. Unternehmen müssen Anreize erhalten, um Investitionsrisiken einzugehen. Hierfür müssen neue Ansätze der Zugangs- und Entgeltregulierung entwickelt und angewandt werden. Dafür werden wir im Rahmen unseres Fachdialogs „Ordnungsrahmen für die digitale Wirtschaft“ tragfähige Lösungsansätze erarbeiten und in den europäischen Diskurs einspeisen.

Es ist zudem eine Anpassung der Breitbandleitlinien der Europäischen Kommission notwendig. Derzeitige Regelungen behindern die Förderung von Gigabitnetzen. Dabei wird es insbesondere um die Frage gehen, welche spezifischen Anreize für First Mover in wenig lukrativen Regionen gesetzt werden können.

## 3.2 Herausforderungen durch **Big Data**

---

### Big Data

Das weltweite Volumen digitaler Daten steigt rapide: Die zunehmende Nutzung von Smartphones und sozialen Netzwerken trägt ebenso dazu bei wie der enorme Datenzuwachs in Wirtschaft, Wissenschaft und auf den Finanzmärkten. Zusammen bilden diese Daten „Big Data“, sinngemäß: das große Datenaufkommen. Es ermöglicht Ärzten zum Beispiel, die Krebsbehandlung besser auf Patienten abzustimmen (s. Data Analytics).

---

---

### Data Analytics

Aus dem unüberschaubaren Pool von Big Data können genau die Daten herausgefiltert werden, die für die Optimierung von Produkten oder Dienstleistungen benötigt werden. Dabei helfen Data Analytics (deutsch: Datenanalytik). Daten werden unter Einsatz Tausender Computerprozessoren durchsucht, um typische Muster zu entdecken. Diese lassen zum Teil auch Rückschlüsse auf Interessen und Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer zu.

---

Durch Big-Data-Verfahren sind die Möglichkeiten der Datenverarbeitung massiv erweitert. Diese bringen einerseits Vorteile, etwa in der Optimierung von Verkehrsströmen und Vermeidung von Staus oder der Diagnose und Behandlung von Krankheiten. Andererseits kann Big-Data-Kapazität zu einer wettbewerblichen Konzentration und damit zu wirtschaftlicher Macht führen (vgl. Kapitel 5).

**Big-Data-Verfahren sind eine vielversprechende Quelle von Innovation und Wertschöpfung.**<sup>21</sup> Gesprochen wird vielfach von Daten als dem wichtigsten Grundstoff der digitalen Ökonomie. Technische Grundlage ihrer veränderten wirtschaftlichen Bedeutung sind der Wegfall von Kapazitätsgrenzen: Große Datenübertragungskapazitäten und neue Technologien zur Erfassung, Speicherung und intelligenten Verarbeitung von Daten stehen zur Verfügung. Für die Neu- und Weiterentwicklung maßgeschneiderter Dienstleistungen und für die zielgruppengenaue Werbung (Targeted Advertising) sind Daten von zentraler Bedeutung. Internetdienstleister, darunter auch Online-Plattformen, sammeln in großem Umfang Daten unter anderem über soziodemografische Merkmale, Nutzerpräferenzen, Reaktionsmuster, das Surfing-Profil, IP-Adressen, Aufenthaltsorte und Bewegungsprofile (Geotracking). Große Mengen an Datensätzen werden dann miteinander verknüpft und mithilfe von **Data Analytics** und unter Nutzung hoher Rechenkapazität nach typischen Mustern bzw. belastbaren Korrelationen durchsucht. Die so ermittelten Korrelationen ermöglichen die Vorhersage von Interessen, Präferenzen und Verhaltensmustern spezifischer Nutzergruppen.

---

<sup>21</sup> Siehe auch EU-Kommission: Strategie für einen digitalen Binnenmarkt in Europa, COM(2015)192 v. 6.5.2015, Rz. 4.2.

**Digitale Plattformen beruhen häufig auf datengetriebenen Geschäftsmodellen.** Ausgangspunkt aller erfolgreichen Geschäftsmodelle ist eine für Nutzerinnen und Nutzer attraktive Dienstleistung. Die Plattformen sammeln in unterschiedlichem, aber häufig großem Umfang Nutzerdaten. Zum Teil wird die Information unmittelbar zur Erbringung der von der Plattform angebotenen Dienstleistung benötigt – so etwa, wenn eine Kommunikationsplattform Kontaktdaten abfragt oder wenn ein soziales Netzwerk Nutzerprofile speichert. Zum Teil ermöglichen die Informationen aber auch eine Weiterentwicklung und Ausweitung der Dienste und eine Orientierung an spezifischen individuellen Nutzerinteressen. Dadurch können neue, passgenaue Geschäftsmodelle entwickelt werden. Für digitale Plattformen können Daten so zu einem wichtigen Instrument der Kundenbindung werden. Werden darüber hinausgehend Daten über Nutzerinteressen und Nutzerverhalten erhoben – im Fall von Google und Facebook auch plattformübergreifende<sup>22</sup> –, so ist der praktisch wichtigste Grund hierfür derzeit die Vermarktung zielgerichteter Werbung.<sup>23</sup>

**Viele Plattformen haben die Vermarktung zielgerichteter Werbung zum Kern ihrer Geschäftsmodelle gemacht.** Die Attraktivität des Angebots für Werbetreibende wächst mit der Quantität und Qualität der verfügbaren Nutzerdaten und der Fähigkeit, diesen durch gute Analysetechniken wertvolle neue Informationen zu entlocken. Digitale Plattformen, die sich über Werbung finanzieren oder in Zukunft finanzieren wollen, legen daher großen Wert auf die Datengewinnung, die auf dem Werbemarkt zu einem wichtigen Wettbewerbsparameter wird. Um nützliche Daten zu generieren, muss eine Plattform eine möglichst große Zahl interessierter Nutzerinnen und Nutzer erreichen. Plattformen konkurrieren um die Aufmerksamkeit der Nutzer. Diese Netzwerkeffekte auf Basis von Daten sind der Treiber für die offensiven Expansionsstrategien, die bei digitalen Plattformen oftmals zu beobachten sind. Jahrelange Verluste werden in Kauf genommen, wenn die Chance besteht, sich als Marktführer zu etablieren und von den gesammelten Nutzerdaten zu profitieren.

---

<sup>22</sup> Beispiele sind die Integration von Facebooks „Like Button“ in andere Webseiten, die im Gegenzug Informationen an Facebook übermitteln, oder die Zusammenführung von Daten der Google-Suchmaschine mit Android- und Gmail-Daten.

<sup>23</sup> Die größte Einnahmequelle für Facebook sind Werbeeinnahmen – siehe: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/223277/umfrage/umsaetze-von-facebook-nach-segment-quartalszahlen/>. Bei Google machten die Werbeumsätze 2014 89 Prozent der Einnahmen in Höhe von 67 Mrd. US-Dollar aus – siehe: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/76453/umfrage/umsatzanteile-von-google-seit-2001-nach-einnahmequelle/> und <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/75188/umfrage/werbeumsatz-von-google-seit-2001/>.

Aus Nutzersicht beinhalten diese Entwicklungen Chancen und Risiken.<sup>24</sup> Einerseits finden sie auf den Plattformen passgenaue Angebote, die auf ihre Interessen und Präferenzen zugeschnitten sind. Ihnen werden außerdem zahlreiche digitale Dienste ohne monetäres Entgelt angeboten, für die sie ohne die Werbenutzung ihrer Daten bezahlen müssten. Andererseits wächst die Sorge über das Ausmaß des mit Big Data verbundenen Wissens von Unternehmen über Nutzerinnen und Nutzer:<sup>25</sup> Unternehmen verfügen über detaillierte Nutzerprofile und können Interessen, Präferenzen und Reaktionsmuster der Nutzer präzise vorhersagen. Demgegenüber verfügen Nutzerinnen und Nutzer häufig über keine genauen Kenntnisse der Geschäftsmodelle ihrer Vertragspartner und der Rolle, die Daten hierbei spielen.

### 3.3 Probleme informationeller Macht im Kontext digitaler Plattformen?

Das Datenschutzrecht regelt die Grenzen einer zulässigen Datenverarbeitung im digitalen Raum nicht abschließend. Das Leitbild einer „individuellen Datensouveränität“ (vgl. Kapitel 6) und einer informierten Einwilligung (**informed consent**), das dem aufgeklärten und emanzipierten Verbraucher entspricht, beantwortet noch nicht die Fragen nach einem möglichen Informationsungleichgewicht zwischen Verbraucherin oder Verbraucher und Unternehmen. Vielmehr setzt es Vorkehrungen und Regeln voraus, die notwendige Informationen verfügbar und auch alltagspraktisch verwertbar machen. Auch die Frage nach dem Umgang mit einer Konzentration von Datenmacht bei einigen wenigen Unternehmen wird im Datenschutzrecht nicht behandelt. Beide Dimensionen möglicher informationeller Unwucht gilt es aber für die Entwicklung einer Informationsordnung für digitale Plattformen auszuloten.

---

#### Informierte

#### Einwilligung (informed consent)

Bevor ein Internetnutzer einwilligt, dass ein Unternehmen seine persönlichen Daten verarbeiten darf, muss er aufgeklärt werden, was damit passiert. Erst dann ist er entsprechend der europäischen Datenschutz-Grundverordnung ausreichend informiert, um diese Entscheidung aus freien Stücken treffen zu können.

---

<sup>24</sup> Eine Einführung in die ökonomische Analyse der Vor- und Nachteile der kommerziellen Nutzung personenbezogener Daten bieten Larouche, Peitz und Purtova (2016), Consumer privacy in network industries, A CERRE Policy Report, 25. Januar 2016. Eine detaillierte Beschreibung der ökonomischen Fachliteratur zum Thema findet sich in Acquisti, Taylor und Wagman (im Erscheinen, Journal of Economic Literature).

<sup>25</sup> Sachverständigenrat für Verbraucherfragen: Verbraucher in der Digitalen Welt. Verbraucherpolitische Empfehlungen, Rn. 3 und S. 13.

**Das intensive Sammeln von Nutzerdaten durch digitale Plattformen kann über die Zeit zu einem ausgeprägten Informationsungleichgewicht zwischen Verbrauchern und Unternehmen führen.** Zwar unterwirft die Datenschutz-Grundverordnung nun das sog. Profiling besonderen Anforderungen. Eine präzise Differenzierung zwischen verschiedenen Nutzergruppen zählt aber zugleich zu den unerlässlichen Bedingungen der Nutzung von Daten zu Zwecken etwa des Targeted Advertising .

Ein **Profiling** kann für Nutzerinnen und Nutzer Vorteile, aber auch Nachteile haben. Gezielte Angebote können z. B. als zusätzlicher Nutzen wahrgenommen werden. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass ein datenstarkes Unternehmen die Kenntnis der Verhaltens- und Reaktionsmuster eines Kunden gezielt zu dessen Nachteil ausnutzen kann (individuelle Preisdiskriminierung). So kann sich das Informationsungleichgewicht in jeder Verhandlungssituation zwischen Verbraucher und Unternehmen als erheblicher Vorteil zugunsten des Unternehmens darstellen.

**Informationsungleichgewichte sind grundsätzlich kein neues Phänomen.** Sie treten häufig in Märkten auf – etwa beim Gebrauchtwagenkauf. Eine starke Datenkonzentration beim Unternehmen kann jedoch zu besonders ausgeprägten Informationsungleichgewichten führen.

---

### Profiling

Auf digitalen Plattformen werden große Mengen verschiedener Daten (z. B. zum Suchverhalten, Standorte usw.) ausgetauscht. Auch wenn eine Person kein eigenes Profil angelegt hat, können aus den Daten durch automatische Analyseverfahren detaillierte Profile einzelner Nutzerinnen und Nutzer erzeugt werden.

---



# 4.

## Herausforderungen für das Telekommunikations- recht

# 4.

## Herausforderungen für das Telekommunikationsrecht

---

### Sektorspezifische

### Telekommunikationsregulierung

Im Telekommunikationsgesetz (TKG) wurden sektorspezifische Regeln festgelegt, da das allgemeine Wettbewerbsrecht für die Öffnung des Staatsmonopols hin zum Wettbewerb nicht geeignet war. Adressaten der speziellen Regulierung sind marktbeherrschende Anbieter auf Märkten, auf denen strukturell kein hinreichender Wettbewerb entstanden ist. Sie sind an Restriktionen und Verpflichtungen gebunden, die für andere Anbieter nicht gelten.

---

Aufgrund der Nutzung von Telekommunikationsinfrastrukturen, insbesondere von Telekommunikationsnetzen, bestehen zwischen digitalen Plattformen und Telekommunikationsanbietern erhebliche technische und wirtschaftliche Interdependenzen. Digitale Plattformen sind technisch ohne Telekommunikationsnetze nicht denkbar. Wirtschaftlich gesehen bieten Plattformanbieter und Telekommunikationsnetzbetreiber unterschiedliche Leistungen entlang derselben digitalen Wertschöpfungskette an.<sup>26</sup> Allerdings sind nur Telekommunikationsnetzbetreiber einer spezifischen Regulierung unterworfen. Diese **sektorspezifische Telekommunikationsregulierung** betrifft dabei zum einen im Rahmen der Marktregulierung primär wettbewerbsbezogene Aspekte; zum anderen werden für Telekommunikationsnetzbetreiber auch spezifische, nicht primär wettbewerbsbezogene Regelungen etwa in den Bereichen Verbraucherschutz, Datenschutz, Fernmeldegeheimnis und öffentliche Sicherheit geschaffen. Demgegenüber unterliegen Anbieter digitaler Plattformen den allgemeinen Verhaltens- und Marktordnungsregeln; ob und inwieweit für einige Plattformen zusätzlich auch die sektorspezifische Regulierung greift, ist noch nicht abschließend geklärt. Das wird aber gerade dann relevant, wenn digitale Plattformen mit klassischen Telekommunikationsdiensten im Wettbewerb stehen, die über Telekommunikationsnetze erbracht werden und die unter die sektorspezifische Regulierung fallen. Ein Beispiel hierfür sind Messenger-Dienste wie WhatsApp, die in Konkurrenz zur klassischen Textnachricht SMS treten, und VoIP-Dienste wie Skype, die mit klassischen Sprachtelefondiensten konkurrieren.

**Grundsätzlich dürfen rechtliche Regelungen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Marktakteuren führen, sofern es hierfür keine sachliche Rechtfertigung gibt.**

---

<sup>26</sup> Vgl. Peitz und Valletti (Telecommunications Policy 2015).



## 4.1 Plattformen als **Substitute** oder Komplementäre zu klassischen Telekommunikationsanbietern

OTT-Dienste, die Telekommunikationsdienste substituieren, sind für Telekommunikationsmärkte relevant. Nach der BEREC-Kategorisierung unterliegen OTT-0-Dienste schon heute der sektorspezifischen Telekommunikationsregulierung. OTT-1-Dienste können hingegen nicht völlig zweifelsfrei als elektronische Kommunikationsdienste im europarechtlichen Sinne qualifiziert werden, sodass für sie umstritten ist, ob sie unter die sektorspezifische Telekommunikationsregulierung fallen. Beispiele für OTT-0-Dienste sind Viber Out und Skype in der kostenpflichtigen Version, die auch Verbindungen zu klassischen Telekommunikationsdiensten ermöglichen. Beispiele für OTT-1-Dienste sind der WhatsApp-Messaging-Dienst oder WhatsApp-Voice, die lediglich die dienstinterne Kommunikation zulassen. Gemeinsam ist OTT-0- und OTT-1-Diensten, dass sie jedenfalls potenziell in den Wettbewerb zu sektorspezifisch regulierten Telekommunikationsdiensten treten, also zumindest potenziell aus Sicht ihrer Nutzerinnen und Nutzer Substitute für klassische Telekommunikationsdienste darstellen. Hierbei ist sehr genau zu untersuchen, in welcher Weise derartige Substitutionsbeziehungen bestehen. Sofern ein horizontales Wettbewerbsverhältnis zwischen einer digitalen Plattform und einem klassischen Telekommunikationsdienst vorliegt, ist zu prüfen, ob sie unterschiedlichen Regelungen unterliegen und das zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann.

Andere digitale Plattformen sind keine Substitute für klassische Telekommunikationsdienste. Für ihre Erbringung sind Telekommunikationsdienste notwendig, sie selbst stellen aber eine unabhängige zusätzliche Leistung dar. Beispiele hierfür sind Videostreaming-Portale, soziale Netzwerke und Arbeitsvermittlungsplattformen. In der Kategorisierung von BEREC handelt es sich dabei um sogenannte OTT-2-Dienste.<sup>27</sup> Zwischen OTT-2-Plattformen und Telekommunikationsnetzen und -diensten bestehen zwar aus technischer und ökonomischer Sicht ebenfalls Abhängigkeiten. Sie wirken sich aber im Vertikalverhältnis aus. OTT-2-Plattformen sind aus Sicht der Nachfrager damit keine Substitute für klassische Telekommunikationsdienste, sondern bilden **komplementäre Leistungen**. Bei ihnen stellt sich die Frage von telekommunikationsrechtlich verursachten Wettbewerbsverzerrungen daher regelmäßig nicht.

---

### Substitute

Substitute sind aus Nachfrager-/Verbrauchersicht austauschbare Waren oder Dienste, z. B. Skype statt Telefon, WhatsApp statt SMS. Diese neuen Lösungen ersetzen (substituieren) bislang genutzte.

---

---

### Komplementäre Leistungen

Nutzt ein Verbraucher zusätzlich zu einer Leistung eine weitere, dann handelt es sich um Komplementäre (lat.: Ergänzung). Sie benötigen die klassischen Telekommunikationsdienste zur Übertragung und ergänzen deren bestehendes Angebot. Im Gegensatz dazu stehen Substitute.

---

<sup>27</sup> BEREC, Report on OTT services, BoR (15) 142, S. 27 – 5.

## 4.2 Herausforderungen für einen wettbewerbsneutralen Ordnungsrahmen

**Unterschiedliche Ordnungsrahmen für einander substituierende Dienstleistungen sind eine abzustellende Wettbewerbsverzerrung.** Für digitale Plattformen, die Substitute für Telekommunikationsdienste darstellen können, ist zu untersuchen, wo die unterschiedliche rechtliche Behandlung zu relevanten Wettbewerbsverzerrungen führen kann. Wettbewerbsverzerrungen können etwa darin bestehen, dass Telekommunikationsdiensteanbieter Beschränkungen unterliegen, die für digitale Plattformen nicht gelten. Das gilt etwa für das Datenschutzrecht: Telekommunikationsdiensteanbieter dürfen Standortdaten nur unter den Voraussetzungen des § 98 TKG nutzen, während Anbieter digitaler Plattformen diesen Beschränkungen nicht unterliegen und solche Daten etwa für gezielte Werbung nutzen können. Wettbewerbsverzerrungen können auch dadurch hervorgerufen werden, dass Telekommunikationsdiensteanbieter zusätzliche kostenintensive Verpflichtungen erfüllen müssen, die digitale Plattformen nicht zu tragen haben. Das gilt etwa im Bereich der öffentlichen Sicherheit, wenn es etwa darum geht, Behörden den Zugriff auf Kommunikationsdaten zu ermöglichen.

**Das Postulat der Wettbewerbsneutralität eines Ordnungsrahmens für Telekommunikation einerseits und digitale OTT-Plattformen andererseits gibt zunächst einmal nur das Ziel vor, lässt aber die Erreichung dieses Ziels offen.** Ein Level Playing Field, das Wettbewerbsneutralität gewährleistet, könnte entweder dadurch erreicht werden, dass OTT-Plattformen in die sektorspezifische Regulierung einbezogen werden oder dass die sektorspezifische Regulierung zurückgenommen wird. Den Ausgangspunkt für die Herstellung eines Level Playing Fields muss grundsätzlich die Frage bilden, ob der Bedeutungszuwachs von digitalen Plattformen eine Rückführung bestehender sektorspezifischer Regulierung zugunsten der allgemeinen wettbewerbs-, Verbraucherschutz- und datenschutzrechtlichen Regelungen ermöglicht. Erst wenn diese Frage verneint wird, sollte über eine Ausweitung der bestehenden spezifischen Regulierung auf die bisher nicht spezifisch regulierten Plattformen nachgedacht werden. Ein solcher Ansatz würde zu einer Senkung von Regulierungskosten, zum Bürokratieabbau und zum Freiheitsgewinn für Marktakteure beitragen sowie Investitionen und Innovationen fördern.

**Bei der Frage, an welchen Stellen bestehende Regulierungen zurückgeführt werden können, ist zwischen der Marktregulierung durch eine Regulierungsbehörde einerseits und der sonstigen Regulierung (also**

dem u. a. aus Verbraucherschutz, Datenschutz und Fernmeldegeheimnis bestehenden Ordnungsrahmen) andererseits zu unterscheiden. Bei der Marktregulierung ist zu berücksichtigen, dass digitale Plattformen die Wettbewerbsintensität in Endkundenmärkten stärken, während die sektorspezifische Telekommunikationsregulierung vorrangig Vorleistungsmärkte erfasst. Allerdings erfolgt die Vorleistungsregulierung auch zur Wettbewerbsförderung auf Endkundenmärkten. Die Intensivierung des Wettbewerbs durch OTT-Plattformen kann daher eine Überprüfung der Regulierungsnotwendigkeit auf Vorleistungsmärkten gebieten.

**Beim sektorspezifischen Ordnungsrahmen ist zu überprüfen, welche spezifischen Regelungen – etwa im Bereich des Verbraucher- und des Datenschutzes – weiterhin erforderlich bleiben und ob sie bejahendenfalls auch auf digitale Plattformen angewendet werden müssen.** Dabei ist eine einzelregelungsbezogene Betrachtung vorzunehmen: Jede bestehende Verpflichtung ist daraufhin zu untersuchen, ob der ihr zugrunde liegende Sinn und Zweck fortbesteht und ob die Regelung nach Sinn und Zweck auch auf OTT-Plattformen angewendet werden soll. Nur wenn beide Fragen bejaht werden, sind folgende beiden alternativen Optionen zu prüfen:

1. Die Einbeziehung von OTT-Diensten in den Anwendungsbereich der jeweiligen telekommunikationsrechtlichen Regelung kann durch eine Klarstellung des Begriffs „Telekommunikationsdienst“ bzw. „elektronischer Kommunikationsdienst“ sinnvoll erreicht werden. Diese Vorgehensweise bietet den Vorteil eines einheitlichen Regelungsrahmens für Telekommunikationsdienste und im Wettbewerb mit ihnen stehende digitale Plattformen, aber eine Zerteilung der Regelungen für digitale Substitut-OTT-Plattformen einerseits und Komplementär-OTT-Plattformen andererseits.
2. Eine entsprechende neue materielle Regelung muss für OTT-Plattformen geschaffen werden, etwa im Rahmen eines Digitalgesetzbuches<sup>28</sup>. Diese Vorgehensweise schafft die Gefahr der Inkohärenz zwischen unterschiedlichen Regelungsregimen für Telekommunikationsdienste und OTT-Plattformen, wäre aber offen für einen einheitlichen Regelungsrahmen für alle digitalen Plattformen, etwa zur **Interoperabilität** und Datenportabilität.

Die aus den verschiedenen Regelungsansätzen jeweils resultierenden Vor- und Nachteile sind sehr genau abzuwägen.

---

### **Interoperabilität**

Gemeint ist die Fähigkeit von Onlineplattformen, also beispielsweise von sozialen Netzwerken oder Onlineshops, Informationen über Nutzerinnen und Nutzer auszutauschen und weiterzuverarbeiten. Bislang ist nicht einheitlich geregelt, wie weit die Interoperabilität von Plattformen gehen darf.

---

<sup>28</sup> BMWi, Digitale Strategie 2025, 2016, S. 25.



# 5.

## Wettbewerbsrecht 4.0



# 5.

## Wettbewerbsrecht 4.0

Auch in der digitalen Ökonomie sind die Aufgaben und Ziele des allgemeinen Wettbewerbsrechts unverändert wichtig. Um offene Märkte, Innovation, Qualität und Effizienz zu sichern und damit Wahlfreiheit für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu gewährleisten, ist funktionierender Wettbewerb vor Beschränkungen zu schützen. Die Instrumente zum Schutz des Wettbewerbs sind

- das Verbot wettbewerbsbeschränkender Absprachen,
- das Verbot der missbräuchlichen Ausnutzung von Marktbeherrschung sowie
- die Fusionskontrolle zur Verhinderung von Marktbeherrschung und erheblicher Behinderung wirksamen Wettbewerbs.

Diese sind für nationale Sachverhalte in dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und für Sachverhalte mit Bezug zum europäischen Wirtschaftsraum in dem europäischen Wettbewerbsrecht enthalten.<sup>29</sup>

**Die wachsenden Erfolge einiger großer digitaler Plattformen, ihr Zugriff auf große Datenmengen sowie veränderte Wertschöpfungsketten haben eine intensive Diskussion darüber angestoßen, ob der wettbewerbsrechtliche Ordnungsrahmen den Herausforderungen der digitalen Ökonomie gerecht werden kann.** Das BMWi hat früh eine wissenschaftliche Aufarbeitung durch Expertinnen und Experten initiiert<sup>30</sup>, die laufende Fachdiskussion verfolgt und ausgewertet, um fundierte Informationen und notwendige Erkenntnisse zu Funktions- und Wirkungsweisen internetbasierter Plattformen zu gewinnen. Dazu gehört auch der enge Austausch mit den Kartellbehörden. Die Ergebnisse dieser Aufarbeitung sind:

- **Digitale Plattformen und die mit ihnen verfolgten Geschäftsmodelle weisen gegenüber traditionellen Märkten einige**

<sup>29</sup> Speziellen Schutz vor Missbrauch durch Monopolisten auf dauerhaft und strukturell bedingt wettbewerbslosen Märkten der leitungsgebundenen Energieversorgung und im Telekommunikationsbereich gewähren Diskriminierungsverbote und eine besondere behördliche Aufsicht nach sog. sektorspezifischem Wettbewerbsrecht bzw. Regulierungsrecht. Dadurch soll der Wettbewerb auf angrenzenden Märkten gefördert werden.

<sup>30</sup> Unter anderem durch Anregung zur Erstellung des Sondergutachtens der Monopolkommission zu den Herausforderungen der digitalen Wirtschaft; Einrichtung des Fachdialogs Ordnungsrahmen für die digitale Wirtschaft.

**Besonderheiten auf** (z. B. Unentgeltlichkeit von Angeboten, Netzwerkeffekte und Konzentrationstendenzen, **Lock-in-Effekte**, Big Data, Dynamik technologischer Entwicklungen, Innovationspotenzial). Diese stellen durchaus große Herausforderungen an die Anwendung des Kartellrechts, wenn es um die Abgrenzung der betroffenen Märkte und die Feststellung von Marktmacht geht. Das betrifft die Missbrauchskontrolle über marktbeherrschende Unternehmen/Plattformen, aber auch die Fusionskontrolle.

- **Bestimmte wettbewerbsökonomische Konzepte passen nicht mehr unverändert für die digitale Ökonomie.** Beispielsweise ist offensichtlich, dass der gängige (sog. SSNIP-)Test zur Ermittlung möglicher Konkurrenzangebote, der für die Substituierbarkeit als Maßstab Reaktionen auf Preiserhöhungen heranzieht, leer läuft, wenn bei **mehrseitigen internetbasierten Plattformen** von einer Nutzergruppe keine Geldzahlungen verlangt werden. Marktmacht muss sich nicht in Preissetzungsspielräumen spiegeln, sondern kann auf (exklusivem) Datenzugriff beruhen, wenn dadurch Marktzutrittsschranken entstehen. Technologisch komplizierte und sich schnell ändernde Geschäftsmodelle, das Vorhandensein eines breiten Portfolios an Dienstangeboten können die Qualifizierung eines Verhaltens als missbräuchliche Behinderung, als Ausbeutung oder nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung erschweren.
- **Es ist jedoch insoweit keine Änderung der wesentlichen Grundsätze des Kartellrechts erforderlich, um auf mögliche Wettbewerbsprobleme in der digitalen Ökonomie, speziell im Zusammenhang mit digitalen Plattformen, adäquat reagieren zu können.** Kein Experte hat dies bisher gefordert. In der Arbeitsgruppe Intermediäre der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz wurde ebenfalls kein Änderungsbedarf im Kartellrecht festgestellt.
- **Die offenen Tatbestandskriterien des GWB erlauben grundsätzlich eine Anpassung an und die Berücksichtigung von sich ändernden Lebenssachverhalten.** Das erlaubt auch die Prüfung, ob z. B. die Beschränkung der Interoperabilität von Daten im Einzelfall ein Missbrauch von Marktmacht sein kann. Die Einleitung der Verfahren gegen Betreiber digitaler Geschäftsmodelle durch die Kartellbehörden zeigt die Relevanz des Kartellrechts.

---

### Lock-in-Effekt

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.

---

---

### Mehrseitige Plattformen

Ein mehrseitiges Geschäftsmodell wendet sich innerhalb eines Systems an zwei oder mehrere Nutzergruppen: beispielsweise (Produkt-)Anbieter, Käufer/Anwender, aber auch Applikationsanbieter. Dabei muss der Plattformbetreiber den Bedürfnissen aller Gruppen gerecht werden. Mittlerweile basieren viele erfolgreiche Geschäftsmodelle im Internet auf mehrseitigen Plattformen.

---

- Es ist erforderlich, dass ein der Dynamik der Digitalmärkte angepasstes schnelles Eingreifen der Kartellbehörden garantiert ist.

---

Das Bundeskartellamt hat am 2. Februar 2016 gegen Facebook ein Verfahren eröffnet. Es bestehe ein Anfangsverdacht, dass die AGB von Facebook betreffend die Erhebung und Verwendung von Nutzerdaten angesichts ihres für Nutzerinnen und Nutzer nur schwer nachvollziehbaren Umfangs gegen datenschutzrechtliche Vorgaben verstoßen. Das Bundeskartellamt will prüfen, ob ein Zusammenhang zwischen der marktbeherrschenden Stellung von Facebook auf dem Markt für soziale Netzwerke und der Verwendung dieser Klauseln und damit ggfs. ein Konditionenmissbrauch festzustellen ist. Es hat angekündigt, das Verfahren in engem Kontakt mit den zuständigen Datenschutzbeauftragten, den Verbraucherschutzverbänden sowie der EU-Kommission und den Wettbewerbsbehörden anderer Mitgliedstaaten zu führen.<sup>31</sup> Auch die Monopolkommission hat in ihrem Sondergutachten „Herausforderung digitale Märkte“ angeregt, ein übermäßiges Sammeln von Nutzerdaten durch digitale Plattformen oder aber eine übermäßige Einschränkung der Nutzerinnen und Nutzer bei der Begrenzung eines solchen Datensammelns unter dem Gesichtspunkt eines Ausbeutungsmissbrauchs zu erfassen.<sup>32</sup> Maßgeblich sei dabei nicht die Feststellung eines Verstoßes gegen Datenschutzrecht. Ein Ausbeutungsmissbrauch folge vielmehr aus der Unausgewogenheit von Leistung und Gegenleistung.

---

Um eine effizientere Anwendung des Kartellrechts auf digitale Plattformen zu gewährleisten, werden wir eine Anpassung des GWB in wenigen, aber zentralen Einzelpunkten auf den Weg bringen. Die 9. GWB-Novelle sieht Änderungen in vier Bereichen vor:

**1. Wir werden klarstellen, dass ein Markt auch vorliegen kann, wenn für ein Leistungsangebot keine Geldzahlung verlangt wird,** wie dies bei vielen der sog. zweiseitigen Plattformmärkte üblich ist. Die Bedeutung des Anbieters auf einem solchen Markt kann dann zukünftig einfacher bei der kartellrechtlichen Prüfung aller betroffenen Märkte berücksichtigt werden.

---

<sup>31</sup> Bundeskartellamt, Pressemitteilung v. 2.3.2016.

<sup>32</sup> Monopolkommission, Sondergutachten 68, Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte, 2015, Rn. 326, 329.



**2. Wir werden die Kriterien für die Bewertung der Marktstellung eines Unternehmens ergänzen** um solche Faktoren, die für die Analyse von Geschäftsmodellen digitaler Plattformen besonders relevant sind. Das sind Netzwerkeffekte insbesondere wegen der mit ihnen verbundenen Konzentrationstendenzen, die Bedeutung von Daten, Größenvorteile, Nutzerverhalten und Wechselmöglichkeiten sowie das Innovationspotenzial.

**3. Im Hinblick auf die Datenrelevanz wird eine verfahrensrechtliche Zusammenarbeit der Kartellbehörden mit den Datenschutzbeauftragten ermöglicht werden.**

**4. Wir werden eine Lücke in der Fusionskontrolle schließen.** Die Aufgreifkriterien, die bisher bestimmte in der Vergangenheit erzielte Umsatzerlöse voraussetzen, werden subsidiär um einen hohen Transaktionswert (über 350 Mio. Euro) ergänzt. Das soll künftig eine Prüfung auch in Fällen erlauben, in denen ein umsatzstarkes Unternehmen ein anderes übernimmt, das nach geltendem Recht für eine Kontrollpflicht zu geringe Umsätze aufweist, in denen aber der hohe Kaufpreis eine wettbewerbliche Bedeutung des Zusammenschlusses indiziert (vgl. Facebook/WhatsApp). Wir wollen damit auch ein Signal nach Brüssel senden. Auch die europäische Fusionskontrollverordnung enthält insoweit eine Prüflücke.

**Die 9. GWB-Novelle soll bis zum Ende des Jahres 2016 in Kraft treten.** Für die geplanten neuen Vorschriften ist eine Evaluierung nach drei Jahren vorgesehen. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens werden die Regelungsvorschläge vorab konsultiert.

**Unabhängig von diesen Anpassungen bleiben – auch jenseits des allgemeinen Wettbewerbsrechts – Fragen, ob und wie in anderen Bereichen Maßnahmen beispielsweise zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher oder der Urheber geboten sind.** Solche Maßnahmen können sowohl positive als auch negative Wirkungen auf die Wettbewerbskräfte in der digitalen Ökonomie und auf Innovationen haben. Diese Interdependenzen sind zu beachten. Das gilt besonders, wenn Unternehmen unabhängig von ihrer **Marktmacht** betroffen sind.


---

### Marktmacht

Von Marktmacht spricht man, wenn Unternehmen auf einem Markt ohne Konkurrenz sind, keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt sind oder im Vergleich zu anderen Unternehmen eine überragende oder überlegene Marktstellung einnehmen. Marktmacht vermittelt die Fähigkeit, eigene Interessen durchzusetzen, auch zum Nachteil von anderen Unternehmen (Abnehmer, Lieferanten, Konkurrenten) oder Verbraucherinnen und Verbrauchern.

---





# 6.

Leitbild

„Datensouveränität“ –  
Impulse für die  
Schaffung einer  
digitalen  
Privatautonomie

# 6.

## Leitbild „Datensouveränität“ – Impulse für die Schaffung einer digitalen Privatautonomie

In Kapitel 3 wurde bereits dargestellt, dass sich durch die Daten, die digitale Plattformen sammeln und verarbeiten, starke Informationsasymmetrien entwickeln können. Um Entscheidungen sinnvoll treffen zu können, müssen Verbraucherinnen und Verbraucher und Unternehmen über eine angemessene Informationslage verfügen. Insofern stellen sich einerseits Fragen nach der Notwendigkeit von Transparenzvorschriften für digitale Plattformen, zum anderen Fragen des Daten- und Verbraucherschutzes.

---

### Privatautonomie

Die gesetzlich verankerte Privatautonomie gibt jedem Verbraucher das Recht, über seine rechtlichen Beziehungen, zum Beispiel zu einem Unternehmen, selbst zu entscheiden.

---

Ein Ordnungsrahmen, der die **Privatautonomie** stärkt, muss Verbrauchern und Unternehmen einklagbare Rechte einräumen. In erster Linie sind diese Rechte durch die Berechtigten selbst durchzusetzen, in außergerichtlichen Verfahren zur Streitbeilegung oder vor ordentlichen Gerichten. Zur effektiven Durchsetzung können auch Verbandsklagemöglichkeiten zweckmäßig sein.

## 6.1 **Transparenz- und Informationspflichten**

### 6.1.1 Reichweite und Analyse des geltenden Rechtsrahmens

Dem Schutz von Wettbewerbern und Verbraucherinnen und Verbrauchern vor falscher, irreführender oder in unlauterer Weise unterlassener Information im geschäftlichen Verkehr dient vor allem das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Sein ausdrücklicher Zweck besteht im Schutz der Mitbewerber, der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie der sonstigen Marktteilnehmer vor unlauteren geschäftlichen Handlungen. Es schützt zugleich das Interesse der Allgemeinheit an einem unverfälschten Wettbewerb. Neben das UWG treten die Vorgaben der Preisangabenverordnung,<sup>33</sup> die Preiswahrheit und Preisklarheit zugunsten der Verbraucherinnen und Verbrauchern gewährleisten und so die Mög-

---

<sup>33</sup> Sie setzt vor allem die Vorgaben der Richtlinie 98/6 über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse um, ABl. 1998 Nr. L 80/27, daneben aber auch Vorgaben aus anderen EU-Richtlinien, z. B. aus Art. 5 Abs. 2 der E-Commerce-RL 2000/31/EG v. 8.6.2000, ABl. 2000 Nr. L 178/1.

lichkeiten zum Preisvergleich gewährleisten soll. Im Kontext von Internet-Dienstleistungen sind ferner die Regeln des Telemediengesetzes (TMG) von Bedeutung, die Vorgaben der E-Commerce-Richtlinie<sup>34</sup> umsetzen.

**Aus den genannten Vorschriften ergeben sich zahlreiche wichtige Informationspflichten zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher.** So muss ein auf Provisionsbasis arbeitendes Versicherungsportal offenlegen, dass es keine Information über Direktversicherer bereithält. Ein Portal, das Produkthanbietern gegen Entgelt eine „Top-Platzierung“ offeriert, muss diese Top-Platzierung als Werbung kennzeichnen. Aus dem Irreführungsverbot des UWG folgt ferner die Verpflichtung, die einem Vergleich bzw. Ranking zugrunde gelegten Kriterien offenzulegen.

**Informationsportale, die sich über Anzeigen finanzieren, unterliegen – ungeachtet der Mehrseitigkeit ihres Geschäftsmodells – in ihrer informationellen Tätigkeit regelmäßig nicht den Informationspflichten des TMG.** Die Pflicht zur Offenlegung kommerzieller Information nach § 6 TMG knüpft an „kommerzielle Kommunikation“ und damit an eine „geschäftliche Handlung“ an. Maßgeblich für eine geschäftliche Handlung ist, ob sie bei objektiver Betrachtung darauf abzielt, die geschäftlichen Entscheidungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Sinne einer Absatzförderung zu beeinflussen. Das wird verneint, wenn eine Äußerung vorrangig der Verbraucherinformation und der öffentlichen Meinungsbildung dient.


### 6.1.2 Handlungsbedarf? – Herausforderungen durch digitale Plattformen

**Bei zwei- bzw. mehrseitigen Plattformen lässt sich in der Praxis kaum noch trennscharf bestimmen, ob die Informations- oder die Absatzförderungsfunktion im Vordergrund steht.** Beide sind miteinander verwoben. Zwar muss bei der Festlegung von Rechtspflichten für Informationsintermediäre dem Schutz der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit Rechnung getragen werden.

**Bestimmte Pflichten, die gerade die zuverlässige Wahrnehmung der Informationsfunktion gewährleisten sollen, sollten auch für Vergleichsplattformen gelten, um annähernd ein Informationsgleichgewicht sicherzustellen.** Bei der Auswahl und Gewichtung der Vergleichs- und Bewertungskriterien sowie der konkret verwendeten Methoden muss bei

---

<sup>34</sup> Richtlinie 2000/31/EG v. 8.6.2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, ABl. 2000 Nr. L 178/1.



Plattformen, die neutral vergleichen wollen und nicht „im Lager“ einzelner Anbieter stehen, das Grundrecht der Meinungsfreiheit zwar berücksichtigt werden. Anders als bei der klassischen redaktionellen Tätigkeit lassen sich bei Vergleichs- und Bewertungsportalen die dem verwendeten Algorithmus zugrunde liegenden Wertungskriterien regelmäßig ohne übermäßigen Aufwand konkretisieren und jedenfalls in allgemeiner Weise offenlegen. Der Algorithmus selbst genießt als Geschäftsgeheimnis besonderen Schutz.

**Bilden Plattformen personalisierte Preise, sind diese Praktik und die Preisbildungskriterien offenzulegen.** Aufgrund von Daten über Nutzerinnen und Nutzer und das Surf- bzw. Suchverhalten können Anbieter individuelle Preise bilden. Käufer oder Besteller einer Dienstleistung zahlen für das gleiche Angebot also unterschiedliche Preise, da sie durch ihr Suchverhalten Hinweise auf ihre Zahlungsbereitschaft geben. Diese Preisdiskriminierung kann zwar zu effizienten Marktergebnissen führen, jedoch kann dieser Preisbildungsmechanismus eine einseitige Benachteiligung zuungunsten der Nutzerinnen und des Nutzers sein. Um ein annäherndes Informationsgleichgewicht zu sichern, müssen die personalisierte Preisbildung an sich und die Kriterien der Preisbildung transparent sein.

## 6.2 Die Kontrolle der Nutzer über personenbezogene Information: Individuelle Datensouveränität

### 6.2.1 Geltender Rechtsrahmen

**Das Datenschutzrecht bezieht sich ausschließlich auf personenbezogene Daten, also auf „alle Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person [...] beziehen“.**<sup>35</sup> Es ist derzeit im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) normiert. Nicht personenbezogene Daten werden weder vom deutschen noch vom europäischen Datenschutzrecht erfasst. Das BDSG setzt die Europäische Datenschutzrichtlinie 95/46/EG um.<sup>36</sup> Sektorspezifische Regeln finden sich im TKG und im TMG. Normative Grundlagen des Datenschutzrechts sind auf europäischer Ebene in Art. 7 und Art. 8 der Grundrechte-Charta und in Art. 16 AEUV niedergelegt. Nach deutschem Verständnis ist das Datenschutzrecht Ausdruck des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

---

<sup>35</sup> Art. 2 lit. a RL 95/46/EG; Art. 4 Abs. 1 Datenschutz-Grundverordnung. Siehe außerdem Art. 29 Data Protection Working Party, Opinion No 4/2007 on the concept of personal data, WP 136, 20 June 2007, pp. 18–21.

<sup>36</sup> Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. 1995 Nr. L 281/31.

Für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten gilt ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Die Datenverarbeitung ist ohne ausdrückliche Einwilligung nur dann zulässig, wenn dies durch eine Rechtsvorschrift erlaubt ist, z. B. zur Erfüllung eines Vertrags. Die Einwilligung muss auf einen konkreten, ausdrücklich bezeichneten und legitimen Nutzungszweck bezogen sein<sup>37</sup> und ausdrücklich,<sup>38</sup> frei und informiert gegeben werden.<sup>39</sup> Die Daten dürfen nur zu dem Zweck, zu dem sie erhoben wurden (**Zweckbindungsgrundsatz**), bzw. in einer mit dem benannten Zweck kompatiblen Weise verarbeitet werden.<sup>40</sup> Nach dem Grundsatz der „**Datensparsamkeit**“<sup>41</sup> muss sich die Datenerhebung und -verarbeitung zudem auf das für den Zweck notwendige Maß beschränken. Die Einwilligung ist jederzeit mit Wirkung für die Zukunft widerruflich. Die Daten sind dann grundsätzlich zu löschen.

Diese Grundsätze stehen auch im Mittelpunkt der EU-Datenschutz-Grundverordnung,<sup>42</sup> die am 25. Mai 2016 in Kraft getreten ist und voraussichtlich ab Mitte 2018 anwendbar sein wird. Sie soll die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher im Umgang mit ihren Daten stärken.

Künftig wird das sog. Marktortprinzip gelten. Die Datenschutz-Grundverordnung wird also nicht nur dann zur Anwendung kommen, wenn ein Unternehmen Daten innerhalb der EU erhebt oder nutzt, sondern auch dann, wenn es Daten verarbeitet, um „Personen in der Union Waren oder Dienstleistungen anzubieten“ (Art. 3 Abs. 2 Buchst. a Datenschutz-Grundverordnung). Die bislang bestehenden Möglichkeiten, Unterschiede zwischen den Datenschutzniveaus der Mitgliedstaaten auszunutzen oder sich dem Geltungsbereich des europäischen Datenschutzrechts für bestimmte Teilbereiche der datenverarbeitenden Tätigkeiten gänzlich zu entziehen, werden damit weitgehend ausgeräumt.

---

### Zweckbindungsgrundsatz

Die Regelung im Bundesdatenschutzgesetz und auch in der Datenschutz-Grundverordnung bestimmt, dass personenbezogene Daten nur für vorher festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden dürfen. Eine Datenweiterverarbeitung zu einem anderen als dem ursprünglichen Datenerhebungszweck ist in bestimmten Fällen möglich, z. B. können Vertragsdaten unter bestimmten Voraussetzungen auch für Werbezwecke genutzt werden.

---

---

### Datensparsamkeit

Der Grundsatz der Datensparsamkeit und Datenvermeidung ist im Bundesdatenschutzgesetz und in der Datenschutz-Grundverordnung festgelegt und gilt für Behörden und Unternehmen. Gleichzeitig bezeichnet Datensparsamkeit auch eine von Datenschützern geforderte Zurückhaltung vom Verbraucher, persönliche Daten jenseits von notwendigen Informationen preiszugeben, etwa im Internet und bei Gewinnspielen.

---

<sup>37</sup> Siehe Art. 6 Abs. 1 lit. b der Datenschutz-RL. Für das deutsche Recht siehe § 4a BDSG.


<sup>38</sup> Eine Einwilligung aufgrund einer Voreinstellung bei einem digitalen Dienst genügt daher nicht.

<sup>39</sup> Art. 2 lit. h der Datenschutz-RL.

<sup>40</sup> Siehe in diesem Zusammenhang European Data Protection Supervisor, The interplay between data protection, competition law and consumer protection in the Digital Economy, S. 14 Rn. 23: Das Kompatibilitätserfordernis könne unter Umständen im Lichte des wettbewerbsrechtlichen Austauschbarkeitskriteriums zu lesen sein.

<sup>41</sup> § 3a BDSG.

<sup>42</sup> Verordnung 2016/679 des Europäischen Parlaments und Rates v. 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. 2016 Nr. L 119/1.



## 6.2.2 Herausforderungen bei der Konkretisierung des datenrechtlichen Ordnungsrahmens mit Blick auf die Datenerhebung und Datenverarbeitung durch digitale Plattformen

Um das Level Playing Field der Datenschutz-Grundverordnung zu stärken, bedürfen noch offene Fragen einer Klärung auf nationaler sowie europäischer Ebene. Wie schon das geltende Recht enthält auch die Datenschutz-Grundverordnung zahlreiche konkretisierungsbedürftige Begriffe und Abwägungserfordernisse. Das gilt unter anderem für die Handhabung des Grundsatzes der Zweckbindung der Datenverarbeitung und der Datenminimierung im digitalen Umfeld der Big-Data-Anwendungen, in dem die Datenvermeidung als Ziel nicht mehr zeitgemäß erscheint. Der Datenschutz muss sich hier vielmehr am Ziel effektiver individueller Datensouveränität und an einem wirksamen Schutz vor konkreten Missbrauchsgefahren orientieren.

### 6.2.2.1 Möglichkeiten und Grenzen von Big Data nach der Datenschutz-Grundverordnung

Die etablierten Grundsätze des Datenschutzrechts liegen im Ansatz quer zu den Methoden und Möglichkeiten der neuen datenanalytischen Verfahren, deren Nutzen und Aussagekraft mit dem Umfang der Datensätze wächst. Der Umfang, in dem auf digitalen Plattformen personenbezogene Daten erhoben werden, kann mit dem Zweckbindungsgrundsatz (Art. 5 Abs. 1 Buchst. b Datenschutz-Grundverordnung) und dem Grundsatz der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 Buchst. c Datenschutz-Grundverordnung) in Konflikt geraten. Personenbezogene Daten dürfen nur zu einem eindeutig konkretisierten Zweck erhoben und nur in einer damit kompatiblen Weise verarbeitet werden. Die Datenverarbeitung muss auf das für den Zweck notwendige Maß beschränkt werden.

Die Vermeidung von Datenerhebung und -erfassung kann im Kontext der digitalen Wirtschaft keine Leitlinie mehr sein.<sup>43</sup> Big Data und der Zweckbindungsgrundsatz sind insoweit vereinbar, als Maßstab für die Zulässigkeit

---

<sup>43</sup> BMWi, Digitale Strategie 2025.



der Datenverarbeitung stets der durch das Unternehmen kommunizierte Zweck ist, zu dem der Nutzer seine Einwilligung erteilt. Die Erfassung von Daten zu Werbezwecken wird damit auch den Einsatz von Datenanalyseverfahren rechtfertigen.

**Eine Regelung zur Zulässigkeit des Profilings<sup>44</sup> findet sich in Art. 22 Datenschutz-Grundverordnung.** Über die Einwilligung des Betroffenen hinaus muss die oder der für die Datenverarbeitung Verantwortliche geeignete Maßnahmen ergreifen, „um die Rechte und Freiheiten sowie die berechtigten Interessen der betroffenen Personen zu wahren“. Erwartet werden kann unter Umständen eine Pseudonymisierung<sup>45</sup> oder Anonymisierung der Daten, wenn dies mit vertretbarem Aufwand und ohne Beeinträchtigung des unternehmerischen Zwecks möglich ist.

**Anzustreben ist eine schnelle und hinreichend differenzierte Klärung der offenen Rechtsfragen.** Hierbei ist den unterschiedlichen legitimen wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen, dem mit der Datenverarbeitung verbundenen Innovationspotenzial und dem Schutzinteresse der Nutzerinnen und Nutzer Rechnung zu tragen. Zu berücksichtigen ist auch, dass bestehende Machtstellungen datenstarker digitaler Plattformen im Zweifel nur auf der Grundlage von ebenfalls relativ umfangreichen Datenverarbeitungspraktiken kleinerer Wettbewerber bestreitbar sein werden.<sup>46</sup>

#### 6.2.2.2 Die „Kommerzialisierung“ von Daten

Die Zulässigkeit einer **„Kommerzialisierung“ von Daten** ist umstritten. Aus der Sicht der Betreiber digitaler Plattformen stellt sich die Verarbeitung personenbezogener Daten häufig als Gegenleistung der Nutzerinnen und Nutzer für die Bereitstellung von Diensten durch die Plattform dar. Ein Schritt in Richtung einer rechtlichen Anerkennung eines solchen vertraglichen Austauschverhältnisses ist der Vorschlag für eine Richtlinie zu vertragsrechtlichen Aspekten der Bereitstellung digitaler Dienste, den die Europäische Kommission am 9. Dezember 2015 vorgelegt hat.<sup>47</sup>

---

#### Kommerzialisierung von Daten

Gemeint ist, dass Unternehmen die Daten ihrer Nutzerinnen und Nutzer auswerten und kommerziell verwerten – zum Beispiel, um dem Nutzer maßgeschneiderte Werbung oder Produkte anzubieten. Daten erhalten einen Wert wie eine Währung.


---

<sup>44</sup> „Profiling“ wird in Art. 4 Abs. 3aa Datenschutz-Grundverordnung definiert als „jede Art der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten, die darin besteht, dass diese Daten verwendet werden, um bestimmte persönliche Aspekte, die sich auf eine natürliche Person beziehen, zu bewerten, insbesondere um Aspekte bezüglich Arbeitsleistung, wirtschaftlicher Lage, Gesundheit, persönliche Vorlieben, Interessen, Zuverlässigkeit, Verhalten, Aufenthaltsort oder Ortswechsel dieser natürlichen Person zu analysieren oder vorherzusagen“.

<sup>45</sup> Für eine Definition siehe Art. 4 Abs. 5 Datenschutz-Grundverordnung: Bei „pseudonymisierter“ Information handelt es sich um personenbezogene Daten, die so verarbeitet worden sind, „dass die Daten ohne Hinzuziehung zusätzlicher Informationen nicht mehr einer spezifischen betroffenen Person zugeordnet werden können, sofern diese zusätzlichen Informationen gesondert aufbewahrt werden und technischen und organisatorischen Maßnahmen unterliegen, die gewährleisten, dass die personenbezogenen Daten nicht einer identifizierten oder identifizierbaren natürlichen Person zugewiesen werden“.

<sup>46</sup> Siehe dazu auch: Kai von Lewinski, Die Matrix des Datenschutzes, 2014, S. 58.

<sup>47</sup> COM (2015) 634 final. Der Vorschlag wurde von der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer Strategie für einen digitalen Binnenmarkt in Europa vorgestellt und wird aktuell von den Mitgliedstaaten im Rat beraten.



Der Richtlinienentwurf sieht vor, dass ein Vertragsverhältnis auch dann entstehen kann, wenn ein Verbraucher anstelle eines Entgelts aktiv eine Gegenleistung in Form personenbezogener oder anderer Daten erbringt (Art. 3 Abs. 1 des Entwurfs). **Es bleibt zu klären, ob das aktive Bereitstellen von Daten durch den Verbraucher ein tragfähiges Abgrenzungskriterium für das Zustandekommen eines Vertrags ist.** Als Abgrenzungsbeispiel wird in Erwägungsgrund 14 des Richtlinienentwurfs eine individuelle Registrierung durch die Verbraucherin und den Verbraucher genannt, bei dem diese aktiv Daten wie Name, E-Mail-Adresse oder Fotos bereitstellen. Kein Vertrag im Sinne der Richtlinie soll demnach vorliegen, wenn Anbieter personenbezogene Daten wie etwa die IP-Adresse automatisch erheben oder im Hintergrund durch Cookies sammeln lassen. Das Akzeptieren von Cookies durch den Verbraucher soll hingegen kein aktives Bereitstellen von Informationen sein. Vom Richtlinienvorschlag ausgenommen sind außerdem Fälle, in denen der Anbieter vom Verbraucher ausschließlich solche personenbezogenen Daten verlangt, „deren Verarbeitung für die Erfüllung des Vertrags oder die Erfüllung rechtlicher Anforderungen unbedingt erforderlich ist“, sofern er diese Daten nur in einer mit diesem Zweck zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet (Art. 3 Abs. 4 des Richtlinienvorschlags). Dann bedarf es keiner Einwilligung für die Datenverarbeitung (Art. 6 Abs. 1 Buchst. a Datenschutz-Grundverordnung), sodass es zugleich an einer Gegenleistung in Form der aktiven Bereitstellung von Daten fehlen soll. Ist der Anwendungsbereich der Richtlinie eröffnet, soll der Richtlinienvorschlag unter anderem das Recht auf Beendigung des Vertrags und die Rückabwicklung sowie die Haftung des Anbieters abschließend regeln. **Dies bedeutet auch, dass der Nutzer die Erhebung und vertragsgemäße Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten schuldrechtlich nicht unterbinden kann, solange durch Vertragsbeendigung nicht von diesem Vertrag Abstand genommen wird.**

**Das Verhältnis zwischen der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Richtlinie zu vertragsrechtlichen Aspekten der Bereitstellung digitaler Dienste zur Datenschutz-Grundverordnung bedarf noch weiterer Erörterung.** In Art. 3 Abs. 8 des Richtlinienentwurfs wird grundsätzlich festgehalten, dass der Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten unberührt bleibt. Die Datenschutz-Grundverordnung sieht die jederzeitige Widerruflichkeit der Einwilligung in die Datenverarbeitung vor (Art. 7 Abs. 3 Datenschutz-Grundverordnung). Die Einwilligung ist im Übrigen nur dann wirksam, wenn sie „ohne Zwang“ erfolgt. Bei der Beurteilung, ob dies der Fall ist, muss gem. Art. 7 Abs. 4

der Datenschutz-Grundverordnung „dem Umstand in größtmöglichem Umfang Rechnung getragen werden, ob unter anderem die Erfüllung eines Vertrags, einschließlich der Erbringung einer Dienstleistung, von der Einwilligung zu einer Verarbeitung von personenbezogenen Daten abhängig ist, die für die Erfüllung des Vertrags nicht erforderlich sind“. Nach Erwägungsgrund 32 soll die Einwilligung nur dann als freiwillig gelten, wenn die betroffene Person „eine echte Wahlfreiheit hat und somit in der Lage ist, die Einwilligung zu verweigern oder zurückzuziehen, ohne dadurch Nachteile zu erleiden“. Der Wortlaut legt auf den ersten Blick eine erhebliche Verschärfung des bisherigen Koppelungsverbots des § 28 Abs. 3 BDSG nahe. Jedoch ist die Erforderlichkeit der Datenverarbeitung für die Erfüllung eines Vertrags nur einer von mehreren möglichen Rechtfertigungsgründen. Ein weiterer ist die Einwilligung in die Datenverarbeitung zu einem hinreichend bestimmten Zweck (Art. 6 Abs. 1 Buchst. a Datenschutz-Grundverordnung). Auch der Richtlinien-vorschlag über digitale Inhalte erfasst gerade die Fälle, in denen Daten bereitgestellt werden, die für die Erfüllung des Vertrags jedenfalls nicht „unbedingt erforderlich“ sind. Auch die „weiche“ Formulierung des Art. 7 Abs. 4 der Datenschutz-Grundverordnung deutet darauf hin, dass **die Erforderlichkeit der Daten für die Vertragserfüllung nur einer von mehreren erheblichen Gesichtspunkten ist. Relevant könnte etwa auch die Möglichkeit der Nutzerinnen und Nutzer sein, zwischen einem entgeltfreien, aber ggfs. mit einer umfangreichen Datenerhebung verbundenen Angebot und einem womöglich entgeltpflichtigen, aber „datenfreien“ Angebot zu wählen. Zum Teil wird eine gesetzliche Verpflichtung der Unternehmen gefordert, Verbraucherinnen und Verbrauchern ein solches Wahlrecht einzuräumen.** Dies wirft eine Reihe von Folgefragen auf, etwa zur Preisregulierung. Fraglich ist, ob und in welchem Umfang in Art. 7 Abs. 4 eine Prüfung der Angemessenheit des Austauschverhältnisses angelegt ist.

### **6.2.2.3 Stärkung der Kontrolle der Verbraucher über ihre Daten – Herausforderungen für eine „individuelle Datensouveränität“**

**Initiativen in Richtung einer Kommerzialisierung von Daten sollten mit dem Bemühen verbunden sein, die Kontrolle der Verbraucher über ihre Daten zu stärken.** Im digitalen Kontext besteht eine Diskrepanz zwischen Datenschutzrechten und realistischen Handlungsmöglichkeiten der Nutzerinnen und Nutzer. Dies folgt teilweise aus den hohen Trans-

aktionskosten, die Nutzer haben, wenn sie sich Kenntnis über die Praxis der Datenerhebung und -verarbeitung verschaffen wollen. Teilweise folgt sie auch aus einem fehlenden praktischen Interesse der Nutzer, das häufig im Gegensatz zu abstrakt geäußerten Datenschutzpräferenzen steht (sog. Privacy Paradox). Eine besser handhabbare Kontrolle über eigene Daten könnte die Wirksamkeit des Individualrechtsschutzes und den Wettbewerb erhöhen, wenn Nutzerinnen und Nutzer sich künftig bewusster für unternehmerische Privacy-Politiken entscheiden würden.

**Neue Formen der Einwilligung müssen daher entwickelt werden, die Nutzern den Grad der Sensibilität der abgefragten Daten und konkrete Gefahrenlagen vor Augen führen.** Zur Stärkung der individuellen Kontrolle über personenbezogene Daten reicht es nicht aus, die Anforderungen an Transparenz, Verständlichkeit, Übersichtlichkeit und Klarheit der vorformulierten Einwilligungserklärungen zu überprüfen. Die hohen Transaktionskosten für die Nutzerinnen und Nutzer folgen nicht nur aus Mängeln der Transparenz, sondern vor allem aus der Häufigkeit, mit der Einwilligungen abgefragt werden, ohne dass der Grad der Missbrauchsgefahr für die Nutzerinnen und Nutzer erkennbar ist. Standardisierte Einwilligungen für bestimmte Geschäftsmodelle, Ampelsysteme oder privatwirtschaftlich organisierte Zertifizierungen können unter Umständen zielführend sein.

---

### Privacy by Design / Privacy by Default

Internetplattformen können auf technischem Wege („by design“) und durch datenschutzfreundliche Grundeinstellungen („by default“) so gestaltet werden, dass der bestmögliche Schutz der personenbezogenen Daten ihrer Nutzerinnen und Nutzer Standard ist. Jede darüber hinausreichende Freigabe bedarf dann einer ausdrücklichen Einwilligung.

---

Unternehmen sollen **Privacy by Design oder Privacy by Default** stärker zum Einsatz bringen. Privacy-by-Design-Ansätze sehen eine Absicherung bestimmter Datenschutzstandards mit technischen Mitteln vor (siehe zu entsprechenden Verpflichtungen Art. 25 Datenschutz-Grundverordnung). Privacy by Default beruht auf datenschutzfreundlichen Voreinstellungen (siehe auch Art. 25 Abs. 2 der Datenschutz-Grundverordnung).

**Eine weitere Möglichkeit ist ein ausdifferenziertes Identity Management.** Während Menschen offline bei der Preisgabe von Information meist klar zwischen verschiedenen Sphären unterscheiden (z. B. Intimsphäre, Familie und Freundeskreis, erweiterte Sozialsphäre, Öffentlichkeit), laufen im Internet regelmäßig sämtliche Informationen einer Person zusammen und können umfassende Einblicke in die Persönlichkeit begründen, wie sie offline nicht akzeptiert würden. Ein Ansatz zur Stärkung des Datenschutzes ist, Internetnutzern den Einsatz unterschiedlicher Identitäten mit unterschiedlichen Datenschutzeinstellungen zu ermöglichen und die Zusammenführung der jeweils erzeugten Daten technisch auszuschließen, sodass auch online eine Ausdifferenzie-

rung nach Sozialsphären möglich wird. Während das Datenschutzrecht zunächst nur zwischen personenbezogenen und nicht personenbezogenen Daten unterscheidet, könnte den Nutzerinnen und Nutzern so technisch eine sphärenabhängige Ausdifferenzierung des Schutzes ermöglicht werden. Sowohl über die konkrete Unterteilung der Sphären als auch über die Zuordnung von personenbezogenen Informationen zu den verschiedenen Sphären könnten die Nutzer dabei selbst entscheiden. Bei als besonders sensibel empfundenen Daten könnten Nutzer so die Einwilligung in die Datenverarbeitung gänzlich ausschließen.

**In der Transformationsphase sind Selbst- oder Koregulierungsansätze vorzugswürdig.** Welche Instrumente die „individuelle Datensouveränität“ effektiv wahren und gewährleisten können, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher vom Nutzen der Datenwirtschaft profitieren, muss weiter erörtert werden. Wo eine effektive individuelle Wahrnehmung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung unrealistisch wird, ist über eine treuhänderische Wahrnehmung von „Datenrechten“ durch Dritte (trusted third parties) nachzudenken, die die vom Einzelnen festgelegten Präferenzen konkretisieren können.

**Der Zugriff Dritter auf personenbezogene Daten sollte in bestimmten Kontexten gänzlich ausgeschlossen werden.** So müssen das verfassungsrechtlich garantierte Brief- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) für sämtliche nicht öffentliche Formen zwischenmenschlicher elektronischer Kommunikation gelten (insbesondere E-Mail, VoIP, Kurznachrichten u. a.).

**Datenportabilität erleichtern: Plattformwechsel fördert den Wettbewerb.** Die Ausgestaltung der individuellen Datensouveränität beeinflusst in einer „datifizierten Ökonomie“ auch den Wettbewerb. Dies gilt besonders für die Frage, ob Nutzerinnen und Nutzer Daten, die sie auf einer digitalen Plattform generiert haben, auf eine andere Plattform mitnehmen oder einem externen Anbieter von Zusatzdiensten zur Verfügung stellen können. Ein solches „Recht auf Datenübertragbarkeit“ ist in allgemeiner Form in Art. 20 der Datenschutz-Grundverordnung festgeschrieben. Es reicht deutlich über den bisherigen datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch hinaus und soll einem dateninduzierten Lock-in entgegenwirken. Durch die Erleichterung eines Plattformwechsels soll sowohl der Innovationswettbewerb als auch der Konditionenwettbewerb gefördert werden: Bei einer nachträglichen Verschlechterung der „Datenpolitik“ eines Unternehmens können Nutzer künftig leichter mit einem Wechsel reagieren.

---

### Datenportabilität

Um manche Plattformen wie etwa soziale Netzwerke sinnvoll und umfassend nutzen zu können, müssen die Kundinnen und Kunden eine Vielzahl von Daten eingeben oder erzeugen. Eine einfache Übertragbarkeit (lat. portare – tragen) solcher Daten zu anderen Anbietern fördert Wettbewerb und Wahlfreiheit.

---

## 6.3 Besondere Regelungsbedürfnisse bei Suchmaschinen?

---

### Multi-Homing

Viele Internetnutzer informieren sich vor größeren Anschaffungen auf mehreren konkurrierenden Vergleichsportalen, suchen bei der Urlaubsplanung auf verschiedenen Buchungsportalen nach einem günstigen Flug oder Hotel. Doch nicht immer ist dieses „Multi-Homing“ so einfach: Manche Portale erfordern eine aufwendige Registrierung, Suchmaschinen liefern aufgrund von Lerneffekten umso bessere Suchergebnisse, je häufiger der Nutzer sie verwendet.

---

---

### 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 „an den Mann zu bringen“.

---

Suchmaschinen zählen zu den wichtigen Informationsintermediären im Internet. Ohne die Inanspruchnahme von Suchdiensten wäre eine sinnvolle Nutzung der unüberschaubaren Informationsfülle im Internet praktisch ausgeschlossen. Für Nutzerinnen und Nutzer sind Suchmaschinen häufig der Einstieg ins Internet. Umgekehrt lassen sich gerade neue und weniger bekannte Internetanbieter erst mithilfe von Suchdiensten finden. Damit kommt Suchmaschinen für den Wettbewerb im Internet eine wesentliche Bedeutung zu.

In Deutschland laufen 90 Prozent der allgemeinen Suchanfragen über einen Anbieter: Google. Die Nutzerbindung ist stark. Zwar ist die parallele Nutzung verschiedener Suchmaschinen (sog. „Multi-Homing“) für die Nutzer grundsätzlich einfach. Netzwerkeffekte können gleichwohl zu erheblichen Marktzutrittsschranken führen. Googles Datenpool über das Suchverhalten der Nutzerinnen und Nutzer verschafft dem Unternehmen erhebliche Größenvorteile bei der auf Lerneffekten beruhenden Verbesserung der Suchergebnisse. Die besondere Bedeutung von Suchmaschinen und die starke Konzentration von Suchanfragen bei Google haben Anlass zu einer genaueren Auseinandersetzung mit der Marktstellung und dem Marktverhalten von Google gegeben.

Das Wettbewerbsrecht kann grundsätzlich Antworten auf die aufgeworfenen Fragen geben, da marktmächtige Unternehmen einer besonderen Aufsicht unterliegen, die auch Netzwerkeffekte berücksichtigt (vgl. hierzu Kapitel 5).

## 6.4 Rechtssystem 4.0

**Die besten Regeln nützen nichts, wenn sie nicht durchgesetzt werden können.** Einfache, schnelle Verfahren sind von wesentlicher Bedeutung. Lauterkeits-, Verbraucher- und Datenschutzrecht sind tragende Säulen der Privatautonomie im analogen wie im digitalen Bereich. Auch Wettbewerb erweist sich im digitalen Kontext nicht als Naturzustand, sondern gründet auf der „sichtbaren Hand des Rechts“. Die Struktur von privater und öffentlicher Durchsetzung, die gegenwärtig von Rechtsgebiet zu Rechtsgebiet sehr unterschiedlich ausgestaltet ist, bedarf einer sorgfältigen Evaluation.

Das Regime zur Durchsetzung von Verbraucher- und Lauterkeitsrecht stellt derzeit ganz vorrangig auf Instrumente der privaten Durchsetzung ab. An der Effektivität der privaten Durchsetzung in diesem Bereich sind gelegentlich Zweifel geäußert worden.<sup>48</sup>

**Grundlage einer effektiven Durchsetzung ist eine genaue Marktkenntnis.** Auf Initiative der Verbraucherzentralen und unter Förderung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz wird derzeit neben einem Finanzmarktwächter auch ein „Marktwächter Digitale Welt“ aufgebaut. Ziel sind eine systematischere Marktbeobachtung auf der Grundlage von Verbraucherbeschwerden und empirischen Untersuchungen sowie der Aufbau eines Frühwarnsystems.

**Sollten systematische Defizite in der Rechtsdurchsetzung festgestellt werden, sind mögliche Reformoptionen zu prüfen.** In Betracht kommen der verstärkte Einsatz selbstregulativer (z. B. Verhaltenskodizes) oder ko-regulativer Instrumente, eine Stärkung der privaten Durchsetzung, eine Stärkung der Instrumente zur kollektiven Durchsetzung<sup>49</sup> oder aber eine öffentliche Durchsetzung.

**Im Wettbewerbsrecht existieren geeignete Regeln und eine starke Struktur der öffentlichen Durchsetzung.** Hier gilt es vor allem, in den Aufbau starker fachlicher Kompetenz für digitale Entwicklungen zu investieren, dabei die ökonomische, technische und rechtliche Kompetenz zusammenführen und die Zusammenhänge zwischen Lauterkeits-, Verbraucher-, Datenschutz- und Wettbewerbsrecht im Blick zu halten (siehe auch Kapitel 7).

---

<sup>48</sup> Scherer/Feiler/Heinickel/Lutz, Digitaler Kodex, 22.4.2015, S. 53, insb. mit Blick auf die Ausgestaltung von § 10 UWG, dem zufolge eine Gewinnabschöpfung durch Verbände und Kammern stets unter Abführung des Gewinns an den Bundeshaushalt erfolgt, die Prozesskosten aber von den klagenden Verbänden bzw. Kammern zu tragen sind.

<sup>49</sup> Für ein Plädoyer hierfür siehe Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, Verbraucher in der Digitalen Welt, Verbraucherpolitische Empfehlungen, 2016, Rn. 4.





# 7.

## Impulse für den institutionellen Rahmen

# 7.

## Impulse für den institutionellen Rahmen

Um der Dynamik und Wirkungsbreite der Digitalisierung auch institutionell gerecht zu werden, bedarf es zeitgemäßer Konzepte für die **Politikentwicklung und -umsetzung**. Spezifische Wettbewerbs-, Markt- und Verbraucherfragen sowie Fragen der Datenökonomie und -sicherheit müssen von kompetenten öffentlichen Einrichtungen wahrgenommen werden, die über die erforderlichen Ressourcen verfügen.

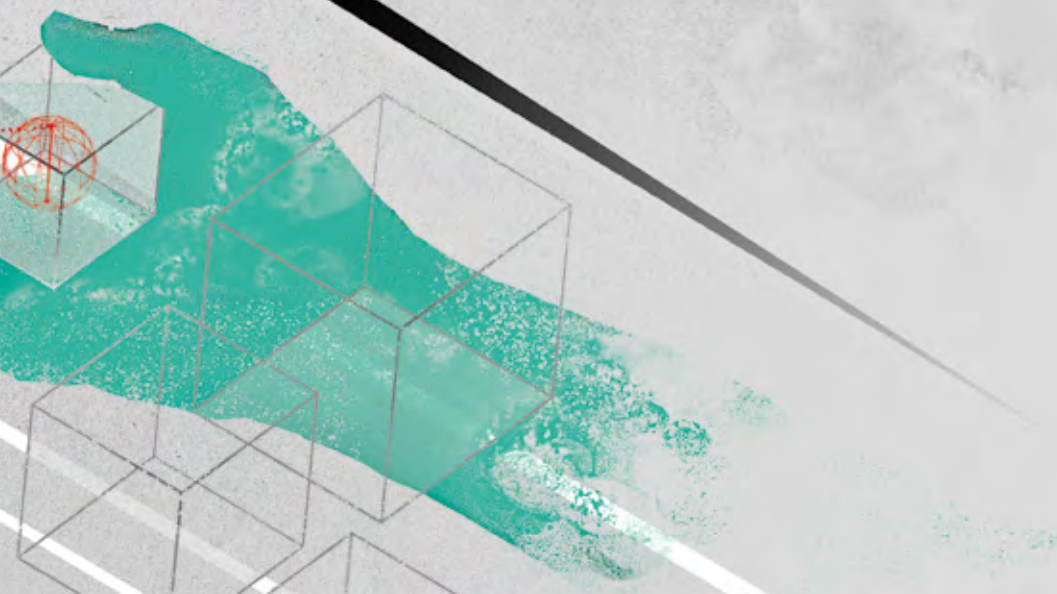
**Eine Digitalagentur als hochleistungsfähiges und international vernetztes Kompetenzzentrum des Bundes könnte diese Aufgabenbereiche bearbeiten.** Sie könnte andere Fachbehörden (wie Bundeskartellamt oder Verbraucherschutzstellen) im Digitalisierungsprozess begleitend unterstützen und auch Umsetzungshemmnisse für politische Strategien identifizieren und abbauen. So wie das Umweltbundesamt oder das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge kann eine neu zu schaffende Digitalagentur helfen, eine der zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen zu meistern.

**Bei der Digitalagentur geht es insbesondere auch um den nachhaltigen Aufbau von Digitalisierungskompetenz in ökonomischer, rechtlicher und technischer Dimension.** Mit Blick auf die teils evolutionären, teils revolutionären Wirkungen der Digitalisierung und Vernetzung soll die dynamisch verlaufende Entwicklung wissenschaftlich analysiert und kontinuierlich begleitet werden (Technologiefolgeabschätzung). Mit dieser Wissens- und Erfahrungsbasis für die digitale Transformation wäre die Behörde als wirtschaftlich neutraler Thinktank für eine Politikberatung der Bundesregierung auf dem Gebiet der Digitalisierung prädestiniert.



# 8.

## Ausblick



# 8.

## Ausblick

Mit der Veröffentlichung des Grünbuchs am 30. Mai 2016 eröffnet das BMWi eine öffentliche Konsultation. Interessierte und Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft und Politik können bis 30. September 2016 Stellung nehmen auf unserer Homepage <http://de.digital/gruenbuch> oder Ihre Stellungnahme an folgende E-Mail-Adresse schicken: **gruenbuch-digitale-plattformen@bmwi.bund.de**; zur Vereinfachung der Veröffentlichung ist die Stellungnahme in einer PDF-Datei einzureichen. Stellungnahmen werden bei Einverständnis des jeweiligen Absenders auf der Internetseite des BMWi veröffentlicht.

---

### Fachdialog Ordnungsrahmen

Die Dynamik der Digitalisierung braucht einen klaren Ordnungsrahmen, an dem sich die Wirtschaft mit Innovationen, Investitionen und Wettbewerb orientieren kann. Grundlage des Auftakttreffens im Februar 2016 bildete eine vom BMWi beauftragte Metastudie, die den aktuellen Stand der Digitalisierungsdebatte analysiert.

---

Das BMWi wird das Grünbuch und die Ergebnisse des Konsultationsprozesses im parlamentarischen Raum und mit der Europäischen Kommission erörtern.

Unter Berücksichtigung der Konsultationsbeiträge und der weiteren Diskussion zum Grünbuch, der o. g. Beratungen sowie der Ergebnisse des BMWi-**Fachdialogs „Ordnungsrahmen“** für die digitale Wirtschaft“ wird das BMWi Anfang 2017 ein Weißbuch mit konkreten Regelungsvorschlägen vorlegen.

# Impressum

---

## **Herausgeber**

Bundesministerium für  
Wirtschaft und Energie (BMWi)  
Öffentlichkeitsarbeit  
11019 Berlin

## **Gestaltung und Produktion**

Hirschen Group GmbH, Berlin

## **Druck**

AusDruck Schaare & Schaare GbR

## **Bildnachweis**

Titel und Seite 24 getty images  
Illustrationen Herr Müller  
[www.behance.net/herrmueller](http://www.behance.net/herrmueller)  
[upperorange.com](http://upperorange.com)

## **Stand**

Mai 2016

---

www.de.digital

