Smarte Regulierung von digitalen Plattformen

Positionspapier

www.bitkom.org

bitkom

Herausgeber

Bitkom
Bundesverband Informationswirtschaft,
Telekommunikation und neue Medien e. V.
Albrechtstraße 10 | 10117 Berlin
T 030 27576-0
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner

Marie Anne Nietan | Referentin Medienpolitik
T 030 27576-221 | m.nietan@bitkom.org

Titelbild

© chuttersnap – unsplash.com

Copyright

Bitkom 2019

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom.

Ziel des Papiers

Globalisierung, demografischer Wandel sowie handelspolitische Konflikte verstärken den Wettbewerbsdruck auf Unternehmen und machen der Gesellschaft die Notwendigkeit der digitalen Transformation zunehmend deutlich. Digitale Plattformen spielen dabei eine zentrale Rolle als Schnittstellen in allen Märkten und Branchen: Digitale Produkte, Dienstleistungen und (industrielle) Produktion wachsen zusammen und werden über sogenannte Intermediäre (technisch durch Plattformen) zugänglich gemacht. Diese Intermediäre, z.B. Marktplätze, gab es in verschiedenen Formen auch in der Vergangenheit, doch seit einigen Jahren entstehen neue, vollkommen ortsungebundene Marktformen mit enormen Skalierungspotentialen, großen Mehrwerten für ihre Teilnehmer, mehr Transparenz über das Marktangebot, bessere Auswahlmöglichkeiten, mehr Zugängen zu Kunden und insgesamt geringeren Such- und Transaktionskosten. Es entstehen innovative Geschäftsmodelle und zusätzliche volkswirtschaftliche Wertschöpfung. Dies bedeutet große wirtschaftliche Chancen für Deutschland und Europa. Gleichzeitig wirft der Aufstieg der Plattformökonomie neue Fragen auf – insbesondere im Bereich der Regulierung.

Deutschland kann zu einem der großen Gewinner der Plattformökonomie werden - im Bereich digitaler Plattformen für die Industrie zählt es bereits heute zu den führenden Anbietern weltweit. Um dieses Potenzial zu nutzen und auf andere Bereiche auszudehnen, bedarf es aus Sicht des Bitkom zwei zentralen Faktoren: eine innovationsoffene Haltung und Unterstützung der Politik, sowie einen angemessenen regulativen Rahmen - also eine smarten Regulierung, die Innovation im wirtschaftlichen Zusammenspiel ermöglicht und dabei konkrete Gefahren identifiziert und bannt. Bitkom möchte mit diesem Papier einen Beitrag zu diesem hochaktuellen Diskurs leisten, sowie die Grundlage für den weiteren Dialog mit Politik und Regulierungsbehörden bieten, um gemeinsam Lösungen zu erarbeiten. Gedanklicher Ausgangspunkt des Papieres ist die Überzeugung, dass die Plattformökonomie, bei allen Umwälzungen und Herausforderungen und damit auch berechtigter Kritik, die sie zweifelsohne mit sich bringt, eine große Chance darstellt. Die Entfaltung der Plattformökonomie wird gelingen, wenn an den richtigen Stellen effektive und effiziente Instrumente zur Verfügung stehen, um etwaige Marktunvollkommenheiten auszugleichen.

Angesichts der sich rapide verändernden Marktstrukturen, sowie schnellen technologischen Entwicklungen und Produkterneuerungen sind Teile der bisher angemessenen Regulierung nicht mehr zeitgemäß. Sie sind von statischen Betrachtungen, Snap-Shot Untersuchungen, sowie Miniaturvergleichen von Einzeldiensten und Produktsegmenten geprägt. Oft scheinen sich regulatorische Vorhaben gegenseitig zu blockieren oder gar zu widersprechen. In vielen Politikbereichen reflektiert die Gesetzgebung noch nicht ausreichend die Beschaffenheit, Komplexität und Besonderheiten der Plattformökonomie. Die Rahmenbedingungen entsprechen dadurch nicht den Dynamiken und Anforderungen der wirtschaftlichen Entwicklung und bremsen Innovation in Geschäftsmodellen. Es bestehen zudem Rechtsunsicherheiten, die gerade für kleine und mittelständische Unternehmen geschäftsschädigende Folgen haben können. Rechts- und Planungssicherheit ist jedoch essentiell, um rechtskonformes Wirtschaften ohne unverhältnismäßigen Aufwand zu ermöglichen. Regulatorische Rahmenbedingungen müssen mit Veränderungen nicht nur Schritt halten, sondern diese vorantreiben um Innovation, Wohlstand und Wertschöpfung in Deutschland und Europa zu fördern.

Smarte Regulierung in 10 Schritten

Die zentrale Frage, wie zeitgemäß, bzw. »smart« reguliert werden kann und wie sich »smarte Regulierung« von der jetzigen unterscheidet, möchte Bitkom in 10 Schritten beantworten.

1. Primat der Digitalpolitik:

Digitale Innovationen werden – wie oben beschrieben – häufig durch die Behandlung in traditionell wenig digitalaffinen Politikfeldern ausgebremst. Es braucht daher ein besseres Verständnis für die Logik digitaler Märkte im Allgemeinen und der Plattformökonomie im Besonderen. Ein institutionalisierter Mechanismus in Gesetzgebungsprozessen, z.B. ein Innovationscheck oder die Einbindung von Digitalexperten, kann Regulierung effektiver und angemessener machen. Die regulatorische Kompetenz sollte generell durch Heranziehen von sachkundigen Experten aus Wirtschaft und Wissenschaft gestärkt werden. Zusätzlich ist eine mindestens bundesweite Innovationsstrategie notwendig, die die Leitplanken für neue Regulierung festlegt.

Grundsätzlich sollte der Fokus auf einer optimierten Anwendung bestehender Regulierung liegen. Bereits das Grünbuch Digitale Plattformen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie[1] stellte fest, dass der Beitrag Digitaler Plattformen zu Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Innovation beträchtlich ist und warnte vor unverhältnismäßiger Regulierung. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt jedoch, dass Deutschland nach wie vor durch derartige unflexible Regulierungsansätze digitale Wachstumspotentiale vergeben hat. Bevor also neue Regulierungen Innovationen ausbremsen, sollten bestehende Regulierungen regelmäßig überprüft werden. Diese Überprüfung sollte feststellen, in welchen Bereichen zusätzliche Regulierung überhaupt benötigt wird, in welchen Bereichen Deregulierungspotenziale entstanden sind und in welchen Bereichen bestehende Regulierung angepasst oder die Durchsetzung verbessert werden muss. Die angemessene Durchsetzung sowie Synchronisation der geltenden Vorschriften sollte hierbei im Vordergrund stehen, sowie auch das Ausschöpfen von Deregulierungspotenzialen anderer Sektoren, um ein Level Playing Field für eine bessere Entfaltung der Wettbewerbskräfte zu gewährleisten. Neue Regulierungen bieten einerseits zwar die Möglichkeit eines fairen und zeitgemessen Wettbewerbs und somit auch die Chance, dass Deutschland und Europa sich in dem globalen, digitalisierten Markt besser positionieren können, bedeuten anderseits aber auch immer eine Einschränkung des Wettbewerbs und eine Barriere für neue Markteintritte. Dieser Ambivalenz gilt es im Abwägungsprozess immer Rechnung zu tragen.

1 Grünbuch Digitale Plattformen, 2016.
↗ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/gruenbuch-digitale-plattformen.html

2. Differenzierte Betrachtung der Regulierungsobjekte:

Bei der regulativen Ausgestaltung darf es keinen »one size fits all« Ansatz geben – auch in der Plattformökonomie gilt das Fundamentalprinzip, gleiches gleich und ungleiches ungleich zu behandeln. Der Begriff digitale Plattform ist sehr weit und umfasst eine große Bandbreite an verschiedensten Geschäftsmodellen – aus Sicht des Bitkom lässt der politische Diskurs derzeit jedoch an Unterscheidungsgrad und differenzierter Wahrnehmung dieser Modelle vermissen. Zu unterscheiden ist grundsätzlich zwischen den Business to Consumer (B2C), Business to Business (B2B) und Peer to Peer (P2P) Modellen. Auch eine präzise Betrachtung, auf welchen Märkten spezifische Plattformen aktiv sind und welche Geschäftsmodelle vorliegen muss der Prüfung von Regulierung zugrunde liegen. So sind beispielsweise weder die oft bemühten Vergleiche zwischen Airbnb (Plattform) und der Hotellerie (Anbieter) sachgerecht, noch von Airbnb (Reiseplattform) und Uber (Mobilitätsplattform), die unterschiedliche Geschäftsmodelle mit unterschiedlichen Bedingungen für ihre Teilnehmer darstellen. Natürlich weisen auch unterschiedliche Plattformen viele Parallelen bei ihren ökonomischen Eigenschaften auf (z.B.: Netzwerkeffekte, Größenvorteile, Wechselkosten etc.), die jedoch ihre jeweiligen Unterschiede bei einer regulatorischen Beurteilung nicht überdecken dürfen. Dies gilt insbesondere für den B2B-Bereich – er ist für die deutsche Wirtschaft von besonderer Bedeutung und folgt grundsätzlich anderen Regeln und Mechanismen als der B2C-Bereich. Für eine gute Übersicht deutscher digitaler Industrie Plattformen verweisen wir auf folgendes Papier des Bundesverbands der deutschen Industrie (BDI): ↗ https://bdi.eu/artikel/news/deutsche-digitale-industrieplattformen/. Hier wird anhand von 24 Beispielen aufgezeigt, was deutsche digitale Industrie Plattformen leisten und wie diese sich voneinander unterscheiden.

3. Chancenorientierte und innovationsfreundliche Grundhaltung:

Wenngleich ausgewogene Rechtssicherheit durch smarte Regulierungsvorschriften eine wichtige Bedingung für den Erfolg der Plattformökonomie ist, so gibt es weitere Faktoren, die für die Unterstützung der digitalen Transformationsprozesse von Bedeutung sind. Es muss ein kulturelles und gesellschaftliches Umdenken stattfinden – in der Politik ebenso wie in der Wirtschaft. Nur mit einer positiv-gestaltenden Haltung gegenüber digitalen Plattformen werden wir das wirtschaftliche und gesellschaftliche Potenzial nutzen können. Hierfür muss bei politischer und digitaler Bildung angesetzt werden. Wir brauchen ein Bildungssystem, das Menschen in allen Bereichen (Schule, Aus- und Fortbildung) auf die digitale Transformation vorbereitet. Die notwendige Digitale Infrastruktur, bestehend aus beispielsweise 5G, Glasfasernetzen und Verkehrstechnik, muss hinreichend gewährleistet sein, ebenso wie Curricula und praktische Anwendungen in der öffentlichen Verwaltung. Ohne die umgehende »Digital Leadership« der Bundesregierung und der damit verbundenen kognitiven Transformation in Unternehmen und Gesellschaft, wird keine politische Strategie und keine smarte Regulierung möglich sein und der digitale Fortschritt nur sehr zögerlich erfolgen. Eine digitale Roadmap für eine smarte Regulierung ist jedoch dringend erforderlich.

4. Evidenz und Proportion:

Regulierung ist notwendig, sobald im bestehenden Recht Lücken oder im bestehenden Markt konkrete Fehlentwicklungen identifiziert worden sind. Nach eingehender Überprüfung muss klar ersichtlich sein, aus welchem konkreten Grund Regulierung benötigt wird und ob tatsächlich unlautere Wettbewerbsverzerrungen bestehen, die es zu korrigieren gilt. Nur dann ist Regulierung gerechtfertigt. Markteingriffe müssen auf einer evidenzbasierten Rechtfertigungsgrundlage aufbauen. Regulierung darf kein Selbstzweck sein – die zentrale Frage muss stets sein: Besteht Marktversagen und, falls ja, welches Instrument der Regulierung eignet sich am besten dieses effektiv und effizient zu beseitigen? Regulierung muss vorab anhand empirischer Daten nicht nur auf ihre Notwendigkeit sondern auch auf mögliche (negative) Folgen und Kollateralschäden hin geprüft werden - im Vergleich zu alternativen Maßnahmen.

Um dies effizient zu operationalisieren, sollte eine kontinuierliche Marktbeobachtung eingeführt werden, die auf Basis relevanter Daten schnelle Entscheidungen ermöglicht, die sich an die Identifikation von Marktversagen richtet. Nur eine evidenzbasierte Problemanalyse mit anschließender empirischen Begründung der Wirkungsweise und Ausrichtung der Regulierung führt zur nötigen Verhältnismäßigkeit. Unangemessene Regulierung hingegen könnte einerseits wirkungslos bleiben, andererseits unbeabsichtigte Folgen haben. Zudem läuft sie Gefahr, vor dem Hintergrund der Dynamiken digitaler Plattformmärkte schlicht zu langsam und ineffektiv zu sein. So kann die Gefahr entstehen, dass Marktteilnehmer eingeengt werden oder automatische Eintrittshürden für neue Akteure so hoch werden, dass sie de facto den Wettbewerb verhindern. Diesbezüglich ist ein angemessenes, möglichst mildes Eingriffsinstrument zu wählen, welches sicherstellt, dass die Marktunvollkommenheit beseitigt wird, ohne dabei die Marktmechanismen auszuhebeln. Notwendig ist hierzu auch eine zeitgemäße Definition von (Daten-) märkten und Plattformen, die nach betroffenen Nutzergruppen, Rechtsform und Plattformbetreiber differenziert.

5. Wettbewerb als Regulierungsinstrument:

Eben weil Plattformen so erfolgreich sind, stehen sie häufig unter extrem hohem Wettbewerbsdruck mit anderen digitalen sowie analogen Angeboten. Forderungen der Kunden beispielweise nach Schutz der Privatsphäre und Transparenz sind somit essenziell für den Erfolg. Wo dieser Wettbewerb einen funktionierenden Markt nicht garantieren kann, ist smarte Regulierung notwendig und gerechtfertigt. Das Ziel ist ein Markt in dem fairer Wettbewerb herrscht und Innovation gefördert wird.

6. Innovationsanreize:

Dynamische Innovations-Anreizsysteme müssen aktiv gesetzt werden, beispielsweise durch steuerrechtliche Vorteile auf Investitionen oder öffentlich geförderte Pilotprojekte. Förderprogramme können Entwicklung, Aufbau und Betrieb digitaler Plattformen »made in Germany« vorantreiben, damit diese weltweit eingesetzt werden können. Es sollten daher mehr gezielte Anreize für die Zusammenarbeit öffentlicher und privater Stellen, sowie Kooperationserleichterungen im Allgemeinen, z.B. zur Schaffung von Datenplattformen, geboten werden.

7. Digital Single Market:

Die Aktivitäten in Richtung des European Digital Single Markets müssen dringend weiter vorangetrieben werden, um nachhaltiges ökonomisches Wachstum zu stimulieren und bestehende Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt und bei dem Investitionsniveau zu lösen. Hier stellt sich die Herausforderung, dass Plattformen in verschiedensten Politikbereichen reguliert werden: Wettbewerbs-, Fiskal- oder Verkehrspolitik, sowie Stadtentwicklungs-, Innen- oder Industriepolitik sind nur einige Felder in denen Rahmenbedingungen für Plattformen festgesetzt werden. In der Praxis bedeutet das, dass die handelnden Entscheidungsträger oftmals einen verengten Blick auf ein spezifisches Politikfeld haben. Dadurch entsteht eine innovationsbremsende Fragmentierung, die den Prinzipien des Digital Single Markets widerspricht. Zudem findet Regulierung von Plattformen sowohl auf EU-, Bundes-, Landes- und Kommunalebene statt. Alleingänge auf nationaler, regionaler oder gar kommunaler Ebene sind hier zu vermeiden, solange sie in Fragmentierung münden. Insellösungen sind kontraproduktiv für den Aufbau und die Stärkung der Plattformwirtschaft in Deutschland und Europa. Um digitale Innovationen wie die Plattformökonomie zu ermöglichen, bedarf es einer stringenten bundespolitischen und europaweiten Innovationsstrategie. Harmonisierte Regulierung auf EU-Ebene beschleunigt die Entwicklung, Einführung und Verbesserung innovativer Angebote in den europäischen Märkten. Damit diese harmonisierten Vorschriften vollumfassend greifen und funktionieren können, ist die Realisierung des digitalen Binnenmarkts essentiell. Auch fachpolitische Entscheidungsträger in vormals weniger digitalaffinen Bereichen sollten diese Zusammenhänge im Blick behalten. Bitkom ist hier gerne erster Ansprechpartner und jederzeit zum Dialog bereit.

8. Bessere Vernetzung von Aufsichtsbereichen:

Aufsichtsbereiche wie Datenschutz, Verbraucherschutz und Wettbewerbsschutz müssen enger koordiniert werden um in der Plattformwirtschaft effektiv zu bleiben. Auf nationaler, sowie auf europäischer Ebene, ist eine einheitliche, zielgerichtete Koordination der Aufsichtsbehörden dringend notwendig. Nur so kann für die Plattformbetreiber ein hoher Grad an Planungs- und Rechtssicherheit gewährleistet werden.

9. Reduzierte Komplexität zugunsten der Akzeptanz und der intuitiven Bedienbarkeit:

Überall, wo Regulierung überarbeitet oder neu geschaffen wird ist es von höchster Bedeutung, diese klar und verständlich zu formulieren. Auch die Komplexität der politischen Sprache muss dringend verringert und bürgerfreundlicher werden damit eine positive Botschaft vermittelt werden kann. Innovationen sollten nicht durch Unsicherheit über die geltenden Rahmenbedingungen ausgebremst werden. Die Transparenzanforderungen, die an Plattformen gestellt werden, müssen auch für den Gesetzgeber gelten: Regulierungsvorschriften müssen vergleichbar und transparent gegenüber den Marktteilnehmern sein. Daher ist ein evidenzbasierter Ansatz, der auf relevante Bereiche fokussiert und zeitnahe Entscheidungen ermöglicht, notwendig.

10. Zukunftsgerichtete, flexible regulative Rahmenbedingungen:

Wir erleben in Deutschland derzeit nicht nur den rasanten Aufstieg der Plattformökonomie, sondern auch die Etablierung eigener Plattformanbieter – vor allem im B2B-Bereich. Um auch dem globalen Wettbewerb von Plattform-Ökosystemen gerecht zu werden, müssen die regulatorischen Rahmenbedingungen zukunftsgerichtet und chancenorientiert sein. Regulierung darf die Wettbewerbsfähigkeit und den Markteintritt der deutschen/europäischen Plattformanbieter nicht gefährden. Hierzu ist ein dynamisches Monitoring der Märkte erforderlich, sowie die Schaffung von Kooperationserleichterungen im industriellen Kontext.

Bitkom vertritt mehr als 2.600 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.800 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darun-ter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in ande-rer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digital-standort zu machen.

Bundesverband Informationswirtschaft,
Telekommunikation und neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10
10117 Berlin
T 030 27576-0
F 030 27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org