

Thomas Weck, Daniel Richter*

Politik im Neuland des Internet

Die digitale Wirtschaft stellt an die Politik in mehreren Bereichen Anforderungen. Insbesondere muss die Wettbewerbspolitik gewährleisten, dass Internetplattformen ihre Marktmacht nicht künstlich ausweiten und dass andere Marktteilnehmer ihre Rechte gegenüber marktmächtigen Plattformen wirksam schützen können. Die politische Innovationsförderung sollte darauf gerichtet sein, die Bedingungen für einen Marktzutritt mit innovativen Produktangeboten zu erleichtern. Für die Medienpolitik ist die Erweiterung der Informationsangebote im Internet relevant und die Tatsache, dass Nutzer einen kommerziellen Hintergrund solcher Angebote erkennen können sollten. In anderen Politikbereichen ist die Erweiterung positiv zu sehen, kann zugleich aber auch zu neuen Problemen führen.

Das Internet ist Neuland. Diese Erkenntnis verantwortlicher Politiker hat bei den Internetnutzern viel Hämme hervorgerufen.¹ Daran ist allerdings Folgendes richtig: Das Internet stellt neue Anforderungen an die politische Gestaltung des Ordnungsrahmens, weitaus mehr als an die Internetnutzung. Das Internet ist ein Netzwerk von Computern zum Austausch von Daten. Dieses Netz ermöglicht, datenbasierte geschäftliche und sonstige Transaktionen zu geringen Kosten durchzuführen. Es ist durch eine dynamische Interaktion zwischen den Transaktionspartnern und durch sogenannte Plattformdienste als Intermediäre (z.B. Suchmaschinen, soziale Netzwerke, Handels-/Buchungsplattformen) gekennzeichnet. Dabei kann es sich sowohl um Transaktionspartner handeln, die ausschließlich im Internet agieren als auch um solche, die ein Produkt außerhalb des Internets anbieten oder nachfragen.

Die Geschäftsmodelle von Dienstleistern im Internet beruhen allgemein auf der Nutzung von Daten, die für die Erbringung des individuellen Dienstes benötigt werden. Viele Geschäftsmodelle im Internet basieren auf der Nutzung von Verbraucherdaten. Diese gestatten den Diensteanbietern Rückschlüsse auf Nutzerpräferenzen, die nicht nur zur Verbesserung des Dienstes, sondern auch für die Vermarktung von Werbeflächen verwendet werden können. Das bringt es mit sich, dass viele Anbieter sich auf das Prinzip „users first“ beim Angebot und der Weiterentwicklung ihrer Dienste stützen.

Plattformdienste vermitteln Nutzern die Möglichkeit, unmittelbar in Kontakt mit anderen Nutzern zu treten. Dabei profitieren solche Dienste oftmals von Netzwerkeffekten. Diese treten auf, wenn die Attraktivität einer Plattform mit der Zahl

ihrer Nutzer steigt. Je mehr Nutzer z.B. ein soziales Netzwerk hat oder je mehr Käufer und Verkäufer eine Suchmaschine oder Handelsplattform vorzuweisen hat, desto attraktiver ist diese Plattform aus Sicht der Nutzer. Dieser Effekt tritt zwar auch außerhalb des Internet auf, z.B. auf Telekommunikations- und Kreditkartenmärkten, ist aber bei vielen Internetdiensten besonders sichtbar. Netzwerkeffekte können unter bestimmten Bedingungen eine Konzentration der Plattformmärkte begünstigen.² Eine solche Konzentration ist aus wettbewerbspolitischer Sicht unproblematisch, solange die Marktposition, die eine Plattform durch ein attraktives Angebot erlangt hat, nicht unangreifbar ist, sondern durch Anbieter mit verbesserten bzw. innovativen Diensten infrage gestellt werden kann. Sie wird indes dann problematisch, wenn Plattformen durch einen alleinigen Zugriff auf Daten verhindern, dass potenzielle Wettbewerber konkurrenzfähige Produkte anbieten können oder Nutzer daran gehindert werden, den Anbieter zu wechseln (Lock-in-Effekt).

Das Internet lässt sich freilich nicht isoliert betrachten. Es bestehen vielfältige Möglichkeiten zur Verknüpfung von datenbasierten Internetdiensten mit der sonstigen Wirtschaft. Beispiele sind Online-Shops für alle möglichen Produkte, eBooks als Alternative zu herkömmlichen Verlagsproduk-

2 Vgl. Monopolkommission: Sondergutachten 68. Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte, Baden-Baden 2015, Kap. 2, Tz. 45 ff.

* Dieser Aufsatz gibt nur die persönlichen Ansichten der Verfasser wieder, die nicht mit der Auffassung der Monopolkommission übereinstimmen müssen.

1 Twitter: #MerkelNeuland.

Dr. Thomas Weck, LL.M., ist Leitender Analyst bei der Monopolkommission in Bonn und **Daniel Richter, Dipl.-Volkswirt,** ist dort Senior Analyst.

ten, digitales Fernsehen und Internetvideodienste, Teilungsdienste z.B. für das Angebot von Wohnraum und Fahrdiensten von privat zu privat (sharing economy) sowie Schwarmfinanzierungen (crowd financing), die Digitalisierung von Industrieprozessen (Industrie 4.0) und schließlich intelligente Geräte (Internet der Dinge). Die Bedeutung des Internets geht auch über die Erleichterung des Wirtschaftsverkehrs hinaus. Das Internet eröffnet Nutzern neue Möglichkeiten zu privater Kommunikation (z.B. über soziale Netzwerke, Blogs) und trägt zur Verbreitung aller möglichen Informationen bei. Es ermöglicht somit auch neue Anwendungen im Bereich der Wissenschaft und Kunst. Das sogenannte Dark Web schafft freilich auch Kanäle für verdeckte Transaktionen und ist anfällig, zu gesetzwidrigen Zwecken missbraucht zu werden. Eine moderne Politik muss der Bedeutung des Internets für die verschiedenen Lebensbereiche gerecht werden. Ein Gestaltungsbedarf kann sich in verschiedenen Politikfeldern ergeben.

Wettbewerbspolitik und Rechtsschutz

Insbesondere in Hinblick auf plattformbasierte wirtschaftliche Machtstellungen im Internet muss die Wettbewerbspolitik sicherstellen, dass der Rechtsrahmen einer dauerhaften Verfestigung der Marktmacht entgegenwirkt (insbesondere durch die Fusionskontrolle) und ein schnelles behördliches Einschreiten bei der Ausnutzung von Marktmacht im dynamischen Umfeld der Internetökonomie möglich macht.³ In Anbetracht der Konzentrationstendenzen auf Märkten mit Plattformdiensten und der vielfältigen Möglichkeiten zur Erweiterung und Verknüpfung solcher Dienste muss außerdem durch andere Politikbereiche ein gleichbleibend hohes Schutzniveau für die Rechte der mit Plattformen interagierenden Internetnutzer gewährleistet werden (insbesondere in Bezug auf Verbraucher- und Datenschutzrechte, aber auch z.B. Urheberrechte für Bilder, Bücher usw.). Ein solcher Schutz ist angesichts der Möglichkeiten, zu geringen Kosten auf fremde Daten zuzugreifen, auch im Verhältnis der Internetnutzer untereinander notwendig.

Abgesehen von wettbewerbsrechtlichen Einzelmaßnahmen (z.B. Fusionskontrollschwellen, Missbrauchsverfahrensregeln) wird eine Veränderung des bestehenden Ordnungsrahmens von Experten nicht für erforderlich gehalten. Ein behördliches Vorgehen gegen Missstände auf Basis des geltenden Rechts ist ausreichend und vorzuzugwürdig. Der Schwerpunkt politischer Maßnahmen sollte vielmehr in der Stärkung der individuellen Rechte der Internetnutzer liegen.⁴

³ Dazu vgl. Monopolkommission, a.a.O., Kap. 5-8.

⁴ Ebenda, Kap. 10; Ecorys: Challenges for Competition Policy in a Digitalised Economy, Studie für den ECON-Ausschuss des Europäischen Parlaments, IP/A/ECON/2014-12, PE 563.432, 2015.

Innovationspolitik

Die Politik muss außerdem angesichts der Dynamik des Internets und der Möglichkeiten für wirtschaftliche Innovationen sicherstellen, dass ein innovationsfreundlicher Ordnungsrahmen besteht. Anreize zu Innovationen ergeben sich im Internet nicht nur aus dem Versprechen z.B. eines Patents, eine innovative Technologie für eine gewisse Zeit gegen Nachahmung schützen und alleine wirtschaftlich nutzen zu können. Sie folgen vielmehr aus dem Wettbewerbsdruck, der daraus resultiert, dass wirtschaftlicher Erfolg sich vor allem – oder oft sogar nur – für denjenigen einstellt, der die Aufmerksamkeit der Nutzer am umfangreichsten und besten an sich binden kann. Der Wettbewerbsdruck im Internet ist hoch, weil viele Angebote dort relativ einfach nachgeahmt werden können und Anbieter deshalb für die Nutzer nur im Falle einer laufenden Weiterentwicklung ihrer Dienste attraktiv bleiben.

Ein Hindernis für Innovationen können hohe Kosten eines Markteintritts darstellen. Dabei ist jedoch zu unterscheiden: Markteintritte sind für Diensteanbieter auf internetbasierten Märkten tatsächlich zumeist nur mit geringen Kosten verbunden. Anders kann dies ausnahmsweise sein, wenn der Dienst in eine neu geschaffene Plattforminfrastruktur eingebettet werden soll. Schwierigkeiten kann es dagegen bereiten, die Aufmerksamkeit der Nutzer zu erregen, sie (langfristig) zu binden und darüber Zugang zu kommerziell wertbaren Daten zu erhalten. Eine Alternative zum Eintritt in schon vorhandene Märkte besteht in der Erschließung neuer Märkte. Doch wird hierfür das nötige Wagniskapital vielfach nicht bereitgestellt, weil die Kapitalgeber das wirtschaftliche Potenzial eines neuen Geschäftsmodells oder Produktes im Internet nicht ohne Weiteres nachvollziehen können. Daher verwundert es auch nicht, dass nur wenige Unternehmen in der deutschen Startup-Szene die Rahmenbedingungen als „gut“ einschätzen. Immerhin rund drei Viertel der Jungunternehmen wünschen einen besseren Zugang zu Krediten, etwa um schnell wachsen zu können.⁵

Neben der Verbesserung der Startup-Finanzierung gibt es gerade in Deutschland außerdem Nachholbedarf beim Ausbau der Breitbandinfrastruktur. Eine flächendeckende Versorgung ist Grundvoraussetzung für Innovationen und eine dynamische Wettbewerbsentwicklung auf digitalen Märkten, schon weil moderne Technologien wie z.B. das Cloud-Computing sich ohne schnellen Internetzugang nicht sinnvoll nutzen lassen. Aufgabe der Regulierung ist daher auch, Anreize für den Ausbau von Breitbandnetzen zu setzen. Dort wo sich ein privatwirtschaftlicher Ausbau nicht rechnet, sollte dieser durch staatliche Förderung unterstützt werden.

⁵ Vgl. Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft: Start-up-Barometer Deutschland, August 2015, wonach 73% der Gründer einen vereinfachten Zugang zu Krediten (Bundesbürgschaften) wünschen.

Hindernisse für die Erbringung innovativer Dienste und den Wettbewerb können außerdem aus dem bestehenden Ordnungsrahmen folgen, wenn Marktveränderungen, zu denen es durch das Auftreten neuer Dienste kommt, nicht berücksichtigt werden. Problematisch sind dabei oftmals weniger die Ziele, die mit bestehenden Regelungen verfolgt werden, als vielmehr die Ausgestaltung dieser Regelungen. So gibt es Regulierung, die legitime Gemeinwohlziele verfolgt, aber möglicherweise überschießende Vorgaben zum Schutz der Zuverlässigkeit von Fahrdiensten (Taxi versus Uber), der Verfügbarkeit von Wohnraum (Wohnungen/Zweitwohnsitze versus Airbnb) oder des „Kulturguts“ Buch (Verlagsdruckwerke versus Selbstverlagsprodukte/elektronische Bücher) macht. Umgekehrt kann es Regelungen geben, die durch die Marktentwicklung überholt sind und durch die schon bestehende Anbieter möglicherweise ungerechtfertigt benachteiligt werden (z.B. durch die Regulierung von Telekommunikationsdiensten). Nötig ist eine Überprüfung der Regulierung im Einzelfall, denn manche Regelungen können selbstverständlich sowohl gegenüber bestehenden als auch gegenüber neuen Anbietern gerechtfertigt sein (z.B. zum Schutz des Vertrauens ins Einlagen-/Kreditgeschäft).

Daraus folgen vielfältige Aufgaben für die Politik. Im Rahmen der Innovationspolitik geht es nicht nur darum, Finanzierungen für neue Geschäftsmodelle und neue Anbieter von Produkten im Internet zu erleichtern.⁶ Darüber hinaus müssen auch die Auswirkungen der Rechtsrahmens auf die Marktentwicklung überwacht werden. Eine wettbewerbsfreundliche Politik wird Verzerrungen aufgrund regulatorischer Eingriffe in den Markt möglichst zu minimieren suchen.⁷ Allerdings kommen solche Verzerrungen aufgrund überholter Regelungen oft lokalen Anbietern zugute, die sich mit ihrem Angebot vielleicht nur schwer in den durch das Internet ausgeweiteten Märkten behaupten können. In diesen Fällen muss die Politik starken Anreizen widerstehen, die etablierten Anbieter ohne jede Rücksicht auf die Belange des Wettbewerbs zu schützen. Es ist nicht zu verkennen, dass dies gerade in kulturell wichtigen Bereichen (Verlags- und Medienregulierung) eine erhebliche Herausforderung darstellt.

Medienpolitik

Das Internet hat neue Medien entstehen lassen (z.B. Streamingdienste, Nachrichtenaggregatoren, Blogs), die das Informationsangebot vervielfacht haben. Das wirft auf die Dauer nicht nur Fragen nach der Sinnhaftigkeit eines besonders geförderten staatlichen Rundfunks auf. Es führt auch zu gänzlich neuen Fragen hinsichtlich einer angemessenen Medienregulierung. So unterscheidet neue und traditionelle

⁶ Dazu Monopolkommission, a.a.O., Kap. 9, Abschnitt 4.

⁷ Dazu ebenda, Abschnitt 1, vgl. auch Abschnitt 3 (zur Entwicklung von Standards im Rahmen der „Industrie 4.0“).

Medien (Zeitungen, Rundfunk), dass neue Medien ihr Angebot nicht von einer eigenen Themenauswahl (z.B. durch eine Redaktion) abhängig machen, sondern von den Präferenzen der Internetnutzer auf der Nachfrageseite. Ein weiteres Problem können Rückkopplungsschleifen (feedback loops) sein, nämlich eine von vornherein nach den Interessen der Nutzer vorgefilterte Auswahl an Themen, die sich immer stärker an den vorherrschenden Interessen einer möglichst großen Masse von Nutzern orientieren.

Eine Übertragung der herkömmlichen Medienregulierung erscheint aber nicht als die richtige Antwort auf diese Probleme. Die herkömmliche Medienregulierung zielt darauf ab, einen Missbrauch der Angebotsmacht von Medien im Hinblick auf Meinungen und Nachrichteninhalte zu bekämpfen. Ein solches Missbrauchsrisiko entsteht gerade deshalb, weil in den herkömmlichen Medien eine redaktionelle Vorauswahl von Themen und Inhalten erfolgt, welche die Nutzer interessieren könnten. Die Medienregulierung soll dafür sorgen, dass diese Vorauswahl möglichst objektiv (= nicht manipulativ) ist. Dagegen erweitern die neuen Medien das Angebot um Mediendienste, bei denen eine redaktionelle Auswahl entfällt und die sich von vornherein an den Nutzerinteressen orientieren. Eine nur nach den Nutzerinteressen gefilterte Vorauswahl von Themen und Inhalten ist insbesondere problematisch, wenn Nutzer eine objektive Auswahl erwarten, tatsächlich bei werbefinanzierten Diensten aber eine an ihren kommerziell relevanten Interessen ausgerichtete Auswahl erhalten. Zur Vorbeugung gegen Fehlentwicklung dürfte insofern nicht eine inhaltsbezogene Regulierung, sondern vor allem eine Erhöhung der Transparenz mit Blick auf die Finanzierungsbasis der unterschiedlichen Mediendienste erforderlich sein.⁸ Darüber hinaus sollten Internetnutzer auf das Problem von Rückkopplungsschleifen aufmerksam gemacht werden, sodass sie zur eigenverantwortlichen Mediennutzung besser in der Lage sind. Dies stellt eine Aufgabe für die Medienbildungspolitik dar.

Andere Politiken

Die oben erörterten Fragestellungen bilden nur einen aktuell diskutierten Ausschnitt aus der Gesamtheit an politischen Anforderungen, die mit dem Internet verbunden sind. Ein wichtiges weiteres Themenfeld ist die Sicherheitspolitik. Denn das Internet hat nicht nur zu einer Vernetzung der Bürger und Marktteilnehmer in den jeweiligen Staaten und Märkten geführt, sondern eröffnet z.B. über die sozialen Netzwerke auch Menschen, die sich in kriegerischen Konflikten befinden, Möglichkeiten, diese Konflikte schnell in andere Länder zu tragen oder aber selbst in diese Länder zu flüchten. Ein anderes in Zukunft wichtiges Themenfeld mag die Gesundheitspolitik werden, denn das Internet vereinfacht

⁸ Dazu Monopolkommission, a.a.O., Kap. 9, Abschnitt 2.

nicht nur das Reisen in andere Länder (mit allen Folgen für die Ausbreitung gesundheitlicher Risiken), sondern macht auch große Datenmengen über die Ausweitung von Krankheiten oder über bisher unbekannt Verbindungen verschiedener Leiden verfügbar. Zuletzt bringt es die Tatsache, dass datenbasierte Dienste über das Internet weltweit angeboten werden können, mit sich, dass ausländische Unternehmen sich nationalen Vorgaben leicht entziehen können (z.B. ordnungs- und steuerrechtlichen Vorgaben).

Angesprochen sind damit zum einen Themen, die eine verbesserte Nutzung großer Datenmengen („big data“) voraussetzen bzw. betreffen. Insofern stellt sich für die Politik die allgemeine Aufgabe, für einen verantwortungsvollen Umgang mit verfügbaren Datenschätzen zu sorgen. Diese Aufgabe impliziert, dass die Politik die Möglichkeiten und Gefahren der Nutzung großer Datenmengen relativ früh erkennt und auch unter Umständen erforderliche Maßnahmen zum Schutz der Menschen trifft. Zum anderen muss die Politik die Durchsetzung legitimer nationaler Eigeninteressen des Staates im internationalen Marktzusammenhang absichern. Zurzeit besteht der Eindruck, dass die relevanten Impulse im Internet vor allem von international tätigen Wirtschaftsunternehmen ausgehen und die Politik uneinheitlich und mit Verzögerung reagiert. In dieser Hinsicht bleibt also viel zu tun.

Bedarf es eines Digitalministeriums/einer Digitalagentur?

Zur Zeit gibt es Überlegungen in der deutschen Politik, in einem „Digitalministerium“ die Ressortzuständigkeit für digitale Themen und/oder in einer „Digitalagentur“ einzelne Zuständigkeiten für Wettbewerbs-, Markt- und Verbraucherfragen im Zusammenhang mit der Digitalisierung zusammenzufassen.⁹ Abgesehen davon, dass digitale Themen durch solche Maßnahmen sichtbar aufgewertet würden, dürfte mit solchen Überlegungen die Hoffnung verbunden sein, Zuständigkeitskonflikte zwischen den derzeit zuständigen Ministerien und Behörden zu vermindern. Allerdings

9 BMWi: Digitale Strategie 2025, März 2016, S. 55 f.; D. Heide: Wirtschaftsministerium plant zentrale Internet-Behörde, in: Handelsblatt vom 15.12.2015.

berührt die Digitalisierung nicht nur unterschiedliche Themenbereiche wie Wettbewerb (Bundewirtschaftsministerium – BMWi, Bundeskartellamt/Bundesnetzagentur), Infrastruktur und Verkehr (Bundesfinanzministerium/BMWi/Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bundesnetzagentur), Computersicherheit (Bundesinnenministerium, Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik), Daten- und Verbraucherschutz (Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz, Datenschutzbeauftragte). Mit dem Daten- und Verbraucherschutz und der Medienpolitik sind vielmehr auch Politikfelder betroffen, in denen die Zuständigkeiten derzeit zwischen Bund und Ländern verteilt sind. Eine umfassende, zufriedenstellende Zuständigkeitsbündelung erscheint kaum möglich, könnte aber gerade auf Behördenebene ihrerseits zu schwierig zu lösenden Zuständigkeitskonflikten führen, z.B. wo digitale Fragen nur einen Teilaspekt darstellen. Es führt wohl nichts an dem Schluss vorbei, dass sich die Digitalisierung auf sehr viele Lebensbereiche zugleich auswirkt und dass eine Zusammenfassung von Zuständigkeiten nicht ausreicht. Erforderlich ist vielmehr die Bereitschaft zur stärkeren organisatorischen Vernetzung und zur umfassenden Anpassung der politischen und behördlichen Arbeitsweisen an die digitale Welt.

Fazit

Im politischen Umgang mit dem Internet ist eine hohe Expertise erforderlich, da unterschiedliche Politikziele miteinander verknüpft werden müssen, um sowohl den Besonderheiten der digitalen Ökonomie als auch davon unabhängigen politischen Fragen (Förderung von Meinungsvielfalt, Kreativität, Gesundheit, Sicherheit usw.) gerecht zu werden. Doch erfordert das Internet keinen vollkommen neuen Ordnungsrahmen, sondern vielfach nur ein kluges Nachjustieren bestehender Regelungen. Dabei ist der Handlungsspielraum – für die nationale und selbst die europäische Politik – angesichts der überaus starken Marktkräfte im Internet (globaler Datenaustausch!) begrenzt. Die Dynamik des Internets mag oft schnelles Handeln erfordern. Maßnahmen, die von politischem Aktionismus getrieben sind und ohne sorgfältige Identifizierung und Abwägung aller relevanter Gesichtspunkte erfolgen, dürften den Marktgegebenheiten im Regelfall allerdings nicht gerecht werden und wirkungslos bleiben.

Title: *Politics in the “Neuland” of the Internet*

Abstract: *The digital economy poses challenges in several policy areas. Most notably, competition policy must ensure that internet platforms cannot enlarge their market power artificially and that other market participants are able to keep the platforms' market power in check. Further, innovation policy should facilitate the conditions for entering the market with novel product offers. Media policy must recognise that the internet broadens the users' options to obtain information, but it must also increase transparency so that users are able to understand when the provision of information is driven by commercial motives. In other policy areas, the internet plays a positive role by broadening the information base, but this may also raise new problems.*

JEL Classification: K21, H19, Z100