

1 **IA 4**

2

3

Daten teilen für digitalen Fortschritt

4 Daten sind eine zentrale Ressource des Fortschritts. Das Potential der Datennutzung
5 beispielsweise durch Anwendungen der Künstlichen Intelligenz (KI) ist enorm. Körperlich
6 schwere Arbeiten können an Roboter abgegeben werden, Krankheiten durch KI früher und
7 zuverlässiger erkannt und ganz neue Mobilitätskonzepte entwickelt werden. Die Analyse von
8 vorhandenen Daten und vor allem von großen Datensätzen kann neue Erkenntnisse und neues
9 Wissen hervorbringen, die der Gesellschaft in unterschiedlichen Lebensbereichen nutzen
10 können. Die Sammlung, Kombination und Auswertung von Daten steht im Zentrum digitaler
11 Innovation und ist ein zentraler Bestandteil vieler digitaler Geschäftsmodelle. Gerade die
12 Entwicklung von KI ist auf die Verfügbarkeit großer Mengen qualitativ hochwertiger und
13 verlässlicher Daten angewiesen. Daten haben dabei ganz andere Eigenschaften als materielle
14 Güter wie beispielsweise Öl: Daten verbrauchen sich nicht, können beliebig vervielfältigt und
15 von zahlreichen Personen gleichzeitig verwendet werden. Die besonderen Merkmale von Daten
16 und der damit verbundene, weitreichende gesellschaftliche Nutzen sprechen dafür, nicht-
17 personenbezogene und vollständig anonymisierte Daten möglichst ungehindert zirkulieren zu
18 lassen.

19 Wir leben jedoch derzeit in einer Welt, in der zwar viele Daten gesammelt werden. Diese Daten
20 sind aber nur für wenige große Unternehmen, die aktuell die datengetriebenen Märkte
21 dominieren, verfügbar bzw. diese wenigen Großunternehmen entscheiden, ob und welche
22 Daten sie teilen. Beispiele für datengetriebene Märkte sind Suchmaschinen, online-basierte
23 Landkarten, soziale Netzwerke oder digitale Plattformen etwa für Hotelbuchungen, Transport-
24 /Taxidienstleistungen oder Musik/Videostreaming. Datengetriebene Märkte haben aufgrund
25 ihrer ökonomischen Eigenschaften eine starke Tendenz zur Monopolbildung. Auf einem
26 datengetriebenen Markt fällt es einem Anbieter leichter, einen attraktiven Dienst anzubieten,
27 wenn der Anbieter bereits viele Teilnehmer hat - seien es Kunden, Hersteller, Verkäufer,
28 Chauffeure, Dienstleister. Die Informationen über die Teilnehmer und ihr Verhalten sowie das
29 daraus gewonnene Wissen werden genutzt, um das eigene Angebot und die
30 Wettbewerbssituation zu verbessern. In der Folge werden mehr Teilnehmer den entsprechenden
31 Dienst nutzen und der Marktanteil wird über die Zeit weiter gesteigert. Hat ein Anbieter eine
32 substanziell große Zahl an Teilnehmern gewonnen, ist die Marktposition bislang kaum mehr
33 bestreitbar und der Markt kippt: „The winner takes it all“ – für den Wettbewerb ist das die
34 denkbar schlechteste Entwicklung.

35 Auf datengetriebenen Märkten hat sich ein unternehmerisches Selbstverständnis entwickelt,
36 das ein bekannter Investor als Philosophie des Silicon Valley auf den Punkt bringt: „Competition
37 is for losers“. Dieser Satz markiert eine Abkehr vom Wettbewerbsprinzip als Treiber der
38 Marktwirtschaft. Vielmehr wird der Wettbewerb an die Peripherie gedrängt: Dort kämpfen die
39 klassischen Leistungserbringer darum, überhaupt Zugang zur Plattform oder zum digitalen
40 Ökosystem zu erhalten, damit noch die Chance auf eine Vermittlung an den Kunden gegeben
41 ist. Wer als Unternehmen bei großen Suchplattformen durch neue Gewichtungen in der Suche
42 nicht mehr gelistet ist, wer als Verkäufer neue nachteilige Geschäftsbedingungen auf großen

1 Online-Marktplätzen nicht annimmt oder durch plattformeigene Produkte verdrängt wird, ist
2 sehr schnell raus.

3 Zur Lösung dieser Problematik wird oft auf die Kartellbehörden verwiesen. Dies alleine wird aber
4 nicht ausreichen, vielmehr muss die Frage, wie eine Wettbewerbsordnung 4.0 aussehen soll und
5 welche Werte in der Wirtschaft gelten sollen, politisch diskutiert und entschieden werden.
6 Veränderungen im Kartellrecht werden die Verfahren des Kartellamtes erleichtern, aber die
7 Grundfrage – „Welche Wirtschaftsordnung wollen wir?“ – werden sie nicht lösen.

8 Auch die Ansprüche an einen ethischen, fairen und gerechten Umgang mit den Daten und eine
9 Orientierung der Datennutzung an einer nachhaltigen, sozial- und umweltverträglichen
10 Innovation statt ausschließlicher Profitorientierung müssen ein zentraler Bestandteil der
11 Diskussion um den zukünftigen Umgang mit Daten sein. Dieser kann nur mit starker staatlicher
12 Regulierung erreicht werden und sollte daher nicht allein den Marktkräften und der
13 Selbstregulierung von Unternehmen überlassen werden. Dabei ist auch die europäische
14 kartellrechtliche Perspektive zu berücksichtigen. Noch hat sich das Zeitfenster nicht geschlossen,
15 für gute Spielregeln zu sorgen, aber die Debatte muss nun intensiv geführt werden.

16 Andrea Nahles hat diese Debatte im Februar dieses Jahres mit der Vorlage ihres
17 Diskussionspapiers „Digitaler Fortschritt durch ein Daten-für-Alle-Gesetz“ eröffnet. Seitdem
18 haben wir unsere Vorstellungen zur Zukunft der Datengesellschaft und für moderne
19 Datennutzungsregeln im Rahmen einer öffentlichen Anhörung, auf Podiumsdiskussionen und
20 in Experten*innengesprächen debattiert. Wir haben in der Folge insbesondere konkretisiert, wer
21 Daten teilen muss, welche Daten zu teilen sind und wie sich das umsetzen lässt. Dabei hatten
22 wir das folgende Ziel immer klar vor Augen:

23 Wir wollen den Machtungleichgewichten des Datenkapitalismus eine Kultur der
24 Machtkontrolle, des Schutzes des Einzelnen und des Daten-Teilens entgegensetzen, von der
25 Bürger*innen, Wirtschaft und Gesellschaft gleichermaßen profitieren.

26 Dabei lassen wir uns von folgenden Prinzipien leiten:

- 27 • Wir brauchen eine klare Differenzierung von Daten: Persönliche Daten sind Bestandteil
28 der grundrechtlich geschützten Handlungsfreiheit und Menschenwürde. Persönliche
29 Daten unterliegen einem besonderen Schutz und machen eine Einbeziehung der
30 Bürger*innen in ihre Nutzung zwingend notwendig. Davon zu trennen sind nicht-
31 persönliche Daten wie Sach- oder Maschinendaten oder vollständig anonymisierte und
32 aggregierte Daten.
- 33 • Wir wollen den Datenzugang und die Datennutzung verbreitern, dabei aber die Rechte
34 auf Datenschutz der Einzelnen oder andere Grundrechte und Schutzgüter (wie z.B.
35 Geschäftsgeheimnisse) wahren.
- 36 • Exklusive Dateneigentumsrechte, Datenmonopole und Datensilos müssen verhindert
37 werden.
- 38 • Vielen Daten kommt inzwischen eine Bedeutung als Gemeingut zu, sie fallen nicht unter
39 besondere Schutzrechte, die einer Nutzung entgegenstehen. Daten, die als Gemeingut
40 anzusehen sind, sind grundsätzlich einer Nutzung zugänglich zu machen. Dazu gehören
41 etwa anonymisierte und aggregierte Mobilitätsdaten oder Geodaten.

- 1 • Der Zugang zu vollständig anonymisierten und aggregierten Daten und zu nicht-
2 personenbezogenen Daten muss – wo immer es gesellschaftlich sinnvoll ist – frei sein.
- 3 • Der Staat muss dafür sorgen, dass die großen Digital-Konzerne keine Oligopole und
4 Quasi-Monopole bilden können, sondern fairer Wettbewerb und Innovationen gefördert
5 werden. Daten, die von Unternehmen gesammelt werden, sollen in Zukunft intensiver
6 genutzt werden – zur Sicherung von Wettbewerb, Verbreitung und Befeuerung von
7 Innovation, vor allem aber auch aus Verantwortung gegenüber der Gesellschaft. Ein
8 wesentlicher Beitrag dazu ist eine Pflicht für marktbeherrschende Unternehmen, ihre
9 Daten zielgerichtet zu teilen. Diese Pflicht wollen wir gesetzlich durch eine
10 Datenteilungspflicht festschreiben.
- 11 • Da Daten grenzüberschreitend fließen, brauchen wir auch supranationale Lösungen. Die
12 Europäische Union muss zu einer wichtigen Gestaltungsmacht für die Regulierung der
13 Datenökonomie werden.

14 Basierend auf diesen Grundprinzipien brauchen wir in Zukunft einen Regulierungsrahmen – und
15 zwar einen der „atmet“. Hierbei brauchen wir Mut zum Experiment: Datengetriebene Märkte
16 sind extrem dynamisch und auch die großen Datenkonzerne wussten vor fünf Jahren nicht, dass
17 ihnen ihre Daten einmal einen enormen Innovationsvorsprung bei der Entwicklung von
18 Künstlicher Intelligenz und selbstlernenden Systemen verschaffen würden. Ein experimenteller
19 Ansatz in der Regulierung wird nicht ohne Fehler sein. Der bisher weit verbreitete Ansatz,
20 Innovationen und neue Geschäftsmodelle in alte Regulierungen pressen zu wollen oder gar nicht
21 zu regulieren, ist jedoch mit Sicherheit der falsche Weg.

22 **Konkret bedeutet das für ein Datennutzungsrecht in der digitalen Welt:**

23 *Open-Data in Staat und Verwaltung*

- 24 • Der Staat mit seiner Verwaltung muss mit gutem Beispiel vorangehen und einen
25 breiteren Datenzugang im Sinne von Open-Data ermöglichen. Wir wollen, dass der Staat
26 mit einem offenen Datenportal eine Vorbildfunktion übernimmt und diese konsequent
27 weiterentwickelt. Dazu wollen wir ein zweites Open-Data-Gesetz. Wir brauchen einen
28 Rechtsanspruch auf offene Daten - sonst bleibt es den Behörden überlassen, ob sie
29 transparenter werden oder nicht. Regierungs- und Verwaltungsdaten müssen
30 standardmäßig als offene Daten zur Verfügung gestellt werden (Open by Default).
31 Ausnahmen müssen entsprechend begründet werden.

32 *Datenteilungspflicht auf datengetriebenen Märkten*

- 33 • Wir wollen eine Datenteilungspflicht für marktbeherrschende Unternehmen auf
34 datengetriebenen Märkten, da hier die Gefahr der Monopolbildung am größten ist. Es
35 muss möglich sein, zu agieren, bevor Monopole entstehen bzw. sich verfestigen. Das
36 Verfahren gegen „Google Shopping“ dauerte sieben Jahre, im digitalen Zeitalter eine
37 halbe Ewigkeit. In dieser Zeit wurde die Marktmacht weiter genutzt und der Wettbewerb
38 verzerrt. Statt auf Marktmissbrauch zu warten, wollen wir ihn verhindern. Wir wollen
39 eine Kultur des Datenteilens und bereits dort ansetzen, wo die Probleme entstehen.
40 Dafür brauchen wir präventive Maßnahmen.

- 1 • In datengetriebenen Märkten werden die marktbeherrschenden Unternehmen daher
2 verpflichtet, ihre Sachdaten sowie ihre anonymisierten Daten über Nutzerpräferenzen
3 (beispielweise Such-Historien) mit anderen Firmen zu teilen, die in der betreffenden
4 Branche tätig sind oder Produkte für die betreffende Branche entwickeln. Die Daten
5 werden den Unternehmen nicht weggenommen, aber andere können ebenfalls davon
6 profitieren - auch öffentliche und zivilgesellschaftliche Organisationen. Ziel muss es sein,
7 (potentiellen) Wettbewerbern möglichst die gleiche Datenmenge und -qualität zur
8 Verfügung zu stellen wie den dominanten Firmen. Es geht darum, allen Unternehmen
9 die gleichen Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen und somit Innovationen zu
10 fördern.
- 11 • Eine staatliche Agentur soll sowohl datengetriebene Märkte identifizieren als auch den
12 Datenzugang und den Datenaustausch administrieren und überwachen. Um zu
13 ermitteln, welche Märkte datengetrieben sind, kann beispielsweise ein entsprechender
14 Index erstellt werden, der aufzeigt, wie datengetrieben einzelne Märkte sind und auf
15 welchen Märkten entsprechend Daten geteilt werden müssen. Die Agentur muss eng mit
16 den Unternehmen in den entsprechenden Branchen zusammenarbeiten, um zu
17 garantieren, dass die entsprechenden Daten sicher und datenschutzkonform zwischen
18 Unternehmen geteilt werden. Außerdem muss die Agentur die Entwicklung von
19 datengetriebenen Märkten, Geschäftsmodellen und Diensten beständig beobachten.
20 Ähnliche Organisationen gibt es bereits in ehemals staatlich monopolisierten Märkten.
21 Inwieweit auf bestehende Strukturen Rückgriff genommen werden kann, ist im weiteren
22 Verlauf zu klären. Dabei ist eine europäische Lösung anzustreben. Die deutsche
23 Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 bietet hierzu eine geeignete Möglichkeit.
24 Sollte eine europäische Lösung nicht möglich sein, sollte Deutschland im Verbund mit
25 anderen Staaten vorangehen.

26 *Freiwillige Datenkooperationen*

- 27 • Mit der Datenteilungspflicht sollen marktbeherrschenden Unternehmen einen Beitrag
28 für mehr Innovationen leisten. Doch auch kleinere und mittlere Unternehmen, können
29 davon profitieren, wenn sie Daten freiwillig teilen. Aus der Forschung und der
30 Privatwirtschaft gibt es bereits zahlreiche Initiativen für gemeinsame Datenpools, aber
31 es fehlt derzeit an einer übergeordneten politischen Strategie, wie Datenpools auf- und
32 ausgebaut werden können. Gerade der Mittelstand muss in die Lage versetzt werden,
33 Wettbewerbsnachteile gegenüber den großen Datengiganten aus den USA und China
34 wettzumachen. So können beispielsweise neue Formen - z.B. auf genossenschaftlicher
35 Basis - einen kooperativen Netzwerkeffekt ermöglichen. Unternehmen konkurrieren im
36 Markt, kooperieren aber in Bezug auf Datenteilung und -nutzung. Solche Kooperationen
37 wollen wir unterstützen. Datenkooperationen brauchen einen klaren Rechtsrahmen
38 insbesondere in Bezug auf Wettbewerbsrecht, Haftung und Datenschutz. Dabei muss
39 sichergestellt sein, dass Kooperationen nicht zur Verringerung des Wettbewerbes
40 führen.
- 41 • Wir schlagen die Initiierung eines Dialogs aller relevanten Beteiligten (Unternehmen,
42 Zivilgesellschaft, Datenplattformen, Datenschützer, Forschung, Politik) zu Chancen und
43 Risiken von Datenkooperationen vor. Das Ziel hierbei muss es sein, Erfolgsfaktoren und

1 Standards sowohl auf technischer, rechtlicher und organisatorischer Ebene zu
2 identifizieren, weiterzuentwickeln und die entsprechenden Rahmenbedingungen
3 (Rechtsetzung, Anreizstrukturen) zu schaffen.

- 4 • Wir wollen eine vertrauenswürdige und sichere Dateninfrastruktur und den Aufbau von
5 vertrauenswürdigen Datenräumen und Datentreuhänderstrukturen rechtlich absichern
6 und politisch unterstützen.

7 **Erarbeitung einer Datenstrategie:**

8 Die Bundesregierung hat auf dem Digitalgipfel im Dezember 2018 ihre Strategie für
9 Künstliche Intelligenz (KI) vorgestellt. Wie oben aufgezeigt brauchen wir aber nicht nur eine
10 KI-Strategie, sondern auch eine Datenstrategie. Die Bundesregierung ist daher gefordert,
11 eine entsprechende Strategie zu erarbeiten und diese zur Grundlage für eine europäische
12 Datenstrategie zu machen. Dabei sind die bereits vorliegenden Erkenntnisse der
13 Kommission Wettbewerbsrecht 4.0, der Datenethikkommission und der
14 Enquetekommission Künstliche Intelligenz zu berücksichtigen. Mit der Entwicklung von
15 Modellen des Datenteilens, kooperativen Datenpools und dezentralen KI-Ansätzen jenseits
16 der großen Plattformen kann Europa eigene Akzente setzen und das Konzept vom „dritten
17 Weg Europas“ in der Digitalpolitik mit Leben füllen.