

Berlin, 6. – 8. Dezember 2019

Beschluss Nr. 7

Daten teilen für digitalen Fortschritt

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

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

Berlin, 6. – 8. Dezember 2019

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

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

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

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

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

Berlin, 6. – 8. Dezember 2019

Dabei lassen wir uns von folgenden Prinzipien leiten:

- Wir brauchen eine klare Differenzierung von Daten: Persönliche Daten sind Bestandteil der grundrechtlich geschützten Handlungsfreiheit und Menschenwürde. Persönliche Daten unterliegen einem besonderen Schutz und machen eine Einbeziehung der Bürger*innen in ihre Nutzung zwingend notwendig. Davon zu trennen sind nicht-persönliche Daten wie Sach- oder Maschinendaten oder vollständig anonymisierte und aggregierte Daten.
- Wir wollen den Datenzugang und die Datennutzung verbreitern, dabei aber die Rechte auf Datenschutz der Einzelnen oder andere Grundrechte und Schutzgüter (wie z.B. Geschäftsgeheimnisse) wahren.
- Exklusive Dateneigentumsrechte, Datenmonopole und Datensilos müssen verhindert werden.
- Vielen Daten kommt inzwischen eine Bedeutung als Gemeingut zu, sie fallen nicht unter besondere Schutzrechte, die einer Nutzung entgegenstehen. Daten, die als Gemeingut anzusehen sind, sind grundsätzlich einer Nutzung zugänglich zu machen. Dazu gehören etwa anonymisierte und aggregierte Mobilitätsdaten oder Geodaten.
- Der Zugang zu vollständig anonymisierten und aggregierten Daten und zu nicht-personenbezogenen Daten muss – wo immer es gesellschaftlich sinnvoll ist – frei sein.
- Der Staat muss dafür sorgen, dass die großen Digital-Konzerne keine Oligopole und Quasi-Monopole bilden können, sondern fairer Wettbewerb und Innovationen gefördert werden. Daten, die von Unternehmen gesammelt werden, sollen in Zukunft intensiver genutzt werden – zur Sicherung von Wettbewerb, Verbreitung und Befeuerung von Innovation, vor allem aber auch aus Verantwortung gegenüber der Gesellschaft. Ein wesentlicher Beitrag dazu ist eine Pflicht für marktbeherrschende Unternehmen, ihre Daten zielgerichtet zu teilen. Diese Pflicht wollen wir gesetzlich durch eine Datenteilungspflicht festschreiben.
- Da Daten grenzüberschreitend fließen, brauchen wir auch supranationale Lösungen. Die Europäische Union muss zu einer wichtigen Gestaltungsmacht für die Regulierung der Datenökonomie werden.

Basierend auf diesen Grundprinzipien brauchen wir in Zukunft einen Regulierungsrahmen – und zwar einen der „atmet“. Hierbei brauchen wir Mut zum Experiment: Datengetriebene Märkte sind extrem dynamisch und auch die großen Datenkonzerne wussten vor fünf Jahren nicht, dass ihnen ihre Daten einmal einen enormen Innovationsvorsprung bei der Entwicklung von Künstlicher Intelligenz und selbstlernenden Systemen verschaffen würden. Ein experimenteller Ansatz in der Regulierung wird nicht ohne Fehler sein. Der bisher weit

Berlin, 6. – 8. Dezember 2019

verbreitete Ansatz, Innovationen und neue Geschäftsmodelle in alte Regulierungen pressen zu wollen oder gar nicht zu regulieren, ist jedoch mit Sicherheit der falsche Weg.

Konkret bedeutet das für ein Datennutzungsrecht in der digitalen Welt:

Open-Data in Staat und Verwaltung

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

Datenteilungspflicht auf datengetriebenen Märkten

- Wir wollen eine Datenteilungspflicht für marktbeherrschende Unternehmen auf datengetriebenen Märkten, da hier die Gefahr der Monopolbildung am größten ist. Es muss möglich sein, zu agieren, bevor Monopole entstehen bzw. sich verfestigen. Das Verfahren gegen „Google Shopping“ dauerte sieben Jahre, im digitalen Zeitalter eine halbe Ewigkeit. In dieser Zeit wurde die Marktmacht weiter genutzt und der Wettbewerb verzerrt. Statt auf Marktmissbrauch zu warten, wollen wir ihn verhindern. Wir wollen eine Kultur des Datenteilens und bereits dort ansetzen, wo die Probleme entstehen. Dafür brauchen wir präventive Maßnahmen.
- In datengetriebenen Märkten werden die marktbeherrschenden Unternehmen daher verpflichtet, ihre Sachdaten sowie ihre anonymisierten Daten über Nutzerpräferenzen (beispielsweise Such-Historien) mit anderen Firmen zu teilen, die in der betreffenden Branche tätig sind oder Produkte für die betreffende Branche entwickeln. Die Daten werden den Unternehmen nicht weggenommen, aber andere können ebenfalls davon profitieren - auch öffentliche und zivilgesellschaftliche Organisationen. Ziel muss es sein, (potentiellen) Wettbewerbern möglichst die gleiche Datenmenge und -qualität zur Verfügung zu stellen wie den dominanten Firmen. Es geht darum, allen Unternehmen die gleichen Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen und somit Innovationen zu fördern.
- Eine staatliche Agentur soll sowohl datengetriebene Märkte identifizieren als auch den Datenzugang und den Datenaustausch administrieren und überwachen. Um zu ermitteln, welche Märkte datengetrieben sind, kann beispielsweise ein entsprechender Index erstellt werden, der aufzeigt, wie datengetrieben einzelne Märkte sind und auf welchen Märkten entsprechend Daten geteilt werden müssen. Die Agentur muss eng mit den Unternehmen in den entsprechenden Branchen

Berlin, 6. – 8. Dezember 2019

zusammenarbeiten, um zu garantieren, dass die entsprechenden Daten sicher und datenschutzkonform zwischen Unternehmen geteilt werden. Außerdem muss die Agentur die Entwicklung von datengetriebenen Märkten, Geschäftsmodellen und Diensten beständig beobachten. Ähnliche Organisationen gibt es bereits in ehemals staatlich monopolisierten Märkten. Inwieweit auf bestehende Strukturen Rückgriff genommen werden kann, ist im weiteren Verlauf zu klären. Dabei ist eine europäische Lösung anzustreben. Die deutsche Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 bietet hierzu eine geeignete Möglichkeit. Sollte eine europäische Lösung nicht möglich sein, sollte Deutschland im Verbund mit anderen Staaten vorangehen.

Freiwillige Datenkooperationen

- Mit der Datenteilungspflicht sollen marktbeherrschenden Unternehmen einen Beitrag für mehr Innovationen leisten. Doch auch kleinere und mittlere Unternehmen, können davon profitieren, wenn sie Daten freiwillig teilen. Aus der Forschung und der Privatwirtschaft gibt es bereits zahlreiche Initiativen für gemeinsame Datenpools, aber es fehlt derzeit an einer übergeordneten politischen Strategie, wie Datenpools auf- und ausgebaut werden können. Gerade der Mittelstand muss in die Lage versetzt werden, Wettbewerbsnachteile gegenüber den großen Datengiganten aus den USA und China wettzumachen. So können beispielsweise neue Formen - z.B. auf genossenschaftlicher Basis - einen kooperativen Netzwerkeffekt ermöglichen. Unternehmen konkurrieren im Markt, kooperieren aber in Bezug auf Datenteilung und -nutzung. Solche Kooperationen wollen wir unterstützen. Datenkooperationen brauchen einen klaren Rechtsrahmen insbesondere in Bezug auf Wettbewerbsrecht, Haftung und Datenschutz. Dabei muss sichergestellt sein, dass Kooperationen nicht zur Verringerung des Wettbewerbes führen.
- Wir schlagen die Initiierung eines Dialogs aller relevanten Beteiligten (Unternehmen, Zivilgesellschaft, Datenplattformen, Datenschützer, Forschung, Politik) zu Chancen und Risiken von Datenkooperationen vor. Das Ziel hierbei muss es sein, Erfolgsfaktoren und Standards sowohl auf technischer, rechtlicher und organisatorischer Ebene zu identifizieren, weiterzuentwickeln und die entsprechenden Rahmenbedingungen (Rechtsetzung, Anreizstrukturen) zu schaffen.
- Wir wollen eine vertrauenswürdige und sichere Dateninfrastruktur und den Aufbau von vertrauenswürdigen Datenräumen und Datentreuhänderstrukturen rechtlich absichern und politisch unterstützen.

Berlin, 6. – 8. Dezember 2019

Erarbeitung einer Datenstrategie:

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