

An den Vorsitzenden des Ausschusses
Digitale Agenda des Deutschen Bundestags
Jens Koeppen, MdB
Platz der Republik 1

Telefon +49 211 81-15494
Telefax +49 211 81-15499
haucap@dice.hhu.de

11011 Berlin

Düsseldorf, 4.5.2015

Stellungnahme zum Fragenkatalog für das öffentliche Fachgespräch „Ökonomische Aspekte der Digitalisierung“ des Ausschusses „Digitale Agenda“ am 6.5.2015

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich sehr über die Einladung zum Fachgespräch „Ökonomische Aspekte der Digitalisierung“. Anbei finden Sie schriftliche Ausführungen zu den übermittelten Fragen. Ich gehe dabei selektiv auf die Fragen ein, bei denen ich die größte Expertise habe.

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
DICE
Universitätsstraße 1
D-40225 Düsseldorf
Germany

www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Auswirkungen der Digitalisierung für die deutsche Wirtschaft

Die Digitalisierung verändert die Wertschöpfungsketten zahlreicher Branchen. Bisher betrifft dies vor allem leicht elektronisch vermittelbare Dienstleistungen wie Finanzdienstleistungen, (Fach-)Handel und andere Intermediationsdienste sowie die Medienbranche. In diesen Branchen kommt es zu zahlreichen Substitutionswirkungen, sodass traditionelle Geschäftsmodelle wie etwa Reisebüros, Videotheken, stationärer Fachhandel, gedruckte Zeitungen tendenziell auf dem Rückzug sind. Im Gegensatz dazu ist das produzierende Gewerbe (Stichwort: Industrie 4.0) bisher deutlich weniger betroffen. Hier sind Substitutionswirkungen weniger wahrscheinlich, wengleich die weitere Automatisierung eine weitere Erhöhung der Kapitalintensität der Produktion wahrscheinlich werden lässt. Die Herausforderung in der Industrie besteht vor allem in der Nutzung der Möglichkeiten des technischen Fortschritts, etwa in der M2M-Kommunikation.

Die Digitalisierung bietet zugleich auch zahlreiche Chancen: So können etwa durch Cloud Computing knappe Rechen- und Speicherkapazitäten oder spezialisierte Software effizient genutzt werden.¹ Durch Cloud Computing können Betrieb und Wartung von IT-Ressourcen hinfällig werden, Unternehmen müssen weder in Hardware investieren, noch Überkapazitäten für Lastspitzen bereithalten. Cloud Computing passt sich flexibel dem

¹ Vgl. dazu im Detail Bräuninger, M., J. Haucap, K. Stepping & T. Stühmeier (2012), „Cloud Computing als Instrument für effiziente IT-Lösungen: Betriebs- und volkswirtschaftliche Potenziale und Hemmnisse“, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 38, S. 172-202.

Nutzungsverhalten an und wird auf Basis des tatsächlichen Verbrauchs bezahlt. Dieser Wechsel zum Cloud Computing wirkt sich nicht nur auf betrieblicher Ebene positiv aus, sondern hat auch positive gesamtwirtschaftliche Effekte. Die Senkung der Fixkosten erlaubt den Markteintritt von kleinen und mittelständischen Unternehmen und führt damit zu einem intensiveren Wettbewerb, der wiederum Produktivitätssteigerungen induzieren kann, die zu Wachstumsimpulsen führen. Schätzungen zeigen, dass die Wachstumsrate in den EU-27-Ländern um 0,2 % steigern könnte.² Damit könnten etwa eine Million neue Arbeitsplätze entstehen. In Deutschland könnte die Zahl der Arbeitsplätze über fünf Jahre hinweg um zwischen 50.000 und 240.000 steigen, im Wesentlichen ausgelöst durch einen prognostizierten Markteintritt von etwa 40.000 neuen kleinen und mittelständischen Unternehmen.³

Sharing Economy

Das Teilen von Ressourcen, wie etwa beim Cloud Computing, ist zwar an und für sich nichts grundlegend Neues; das Mieten, Pachten oder Leasen von Ressourcen ist schon lange weit verbreitet. Durch das Internet ist nun jedoch auch das (a) sehr kurzzeitige und (b) sehr kleinteilige Teilen von Ressourcen deutlich einfacher und lohnenswerter geworden. Durch das Aufkommen neuer Vermittlungsdienste wie etwa Uber, BlaBlaCar oder WunderCar für Autofahrten mit Fahrer, AirBnB oder Wimdu für Übernachtungen, aber auch zahlreiche Car Sharing-Anbieter, das schon genannte Cloud Computing oder File Sharing hat das Teilen stark zugenommen. Dass das Teilen von Ressourcen insbesondere zwischen Unternehmen nichts prinzipiell Neues ist, illustrieren etwa Maschinenringe in der Landwirtschaft, bei denen Land- und Forstmaschinen gemeinsam genutzt werden. Lesezirkel für Arztpraxen und Friseursalons basieren auf einer ähnlichen Idee. Andere Beispiele finden sich im Telekommunikationsbereich, wo Unternehmen Infrastrukturen oder Frequenzspektrum gemeinsam nutzen, oder im Energiesektor, wo Unternehmen gemeinsam Kraftwerke betreiben, und diese in sog. „Kraftwerksscheiben“ zerlegen, oder Gasvorkommen kooperativ abbauen. Auf diese Weise lassen sich für Unternehmen Fixkosten einsparen und Risiken teilen, und Ressourcen können durch eine bessere Auslastung effizient genutzt werden.

Auch bei Privatpersonen ist das Teilen von Ressourcen prinzipiell nichts Neues: Mitfahrzentralen, Wohngemeinschaften und Mitwohnzentralen sind schon immer der Idee gefolgt, Ressourcen und Fixkosten zu teilen. Auch Büchereien und Videotheken basieren im Grunde auf dieser Idee. Vor dem Aufkommen professioneller Online-Vermittlungen war die Konkurrenz durch Mitfahr- und Mitwohnzentralen für die Bahn und Taxis bzw. Hotels und Pensionen jedoch überschaubar, erst durch die Digitalisierung und die damit einhergehenden technischen Möglichkeiten ist das rasante Wachstum der Sharing Economy ausgelöst worden. Zwei Gründe sind dafür im Wesentlichen maßgeblich: Erstens reduziert das Internet die Suchkosten in ganz erheblicher Weise, das „Matching“ von Anbietern und Nachfragern auch

² Vgl. Etro, F. (2009), The Economic Impact of Cloud Computing on Business Creation, Employment and Output in the E.U., in: *Review of Business and Economics* 54, S. 179–208.

³ Vgl. Etro, F. (2012), The Economics of Cloud Computing, in: A.M. Bento und A. K. Aggarwal (Hrsg.), *Cloud Computing Service and Deployment Models: Layers and Management*, Hershey: IGI Global, S. 296-309.

für kleine Transaktionen (wie eine kurze Stadtfahrt oder eine Übernachtung) wird durch Online-Plattformen wesentlich einfacher. Und zweitens löst das Internet das Problem fehlenden Vertrauens zwischen ehemals weitgehend anonymen Anbietern und Nachfragern. In der Vergangenheit war es aufgrund zahlreicher Informationsprobleme riskant, die eigene Wohnung Fremden zu überlassen oder diese im Auto mitzunehmen bzw. bei diesen mitzufahren, sodass zahlreiche Transaktionen einfach unterblieben, kann nun über Bewertungs- und Reputationsmechanismen die Anonymität des Marktes überwunden werden, indem Vertrauen durch Reputationsmechanismen induziert wird. Nicht zufällig ist etwa bei Uber oder AirBnB wie schon bei eBay das gegenseitige Bewerten nach einer Transaktion ein zentraler Punkt für das Funktionieren der Plattformen.

Da somit erstens die Suchkosten reduziert und das Matching von Anbietern und Nachfragern erheblich vereinfacht wird und zweitens die Problematik fehlenden Vertrauens überwunden werden kann, können nun private Transaktionen realisiert werden, die in der Vergangenheit an eben diesen Transaktionskosten gescheitert sind.

Durch das vermehrte Teilen von Ressourcen zwischen Privatpersonen ergeben sich jedoch auch eine ganze Reihe von wirtschaftspolitisch bedeutsamen Fragen, wie etwa nach sozialen Standards oder potenziell unfairer Wettbewerb zwischen gewerblichen und privaten Anbietern von Autofahrten und Übernachtungsmöglichkeiten. Hebelt eine Umgehung bestehender Regulierungen durch neue Anbieter eigentlich sinnvolle Regelungen aus und entstehen so Nachteile für dann rechtlich weniger geschützte Marktteilnehmer wie etwa Auftragnehmer und Verbraucher? Sind neue Besteuerungsverfahren nötig, wenn davon auszugehen ist, dass viele Transaktionen von privaten Personen in der Sharing Economy in der Regel nicht oder nur teilweise versteuert werden?

Angesichts dieser Fragen ist eine erste Reaktion oftmals – auch im Interesse der etablierten Anbieter, die sich nur ungern diesem neuen Wettbewerb stellen – abwehrend: Google zerschlagen, Amazon regulieren, Uber und AirBnB verbieten, so einige Vorschläge. Diese Maßnahmen würden jedoch das Kind mit dem Bade ausschütten, sie würden die potenziellen Probleme nicht in verhältnismäßiger Weise lösen, sondern zugleich viele volkswirtschaftlich sinnvolle Transaktionen unterbinden, denn prinzipiell können sich durch ein gemeinsames Nutzen von Ressourcen auch im privaten Bereich sowohl ökonomische als auch ökologische Vorteile ergeben.

Gerade für die Verbraucher sind die potenziellen Vorteile durch die neuen Angebote groß. Betrachten wir etwa den urbanen Personennahverkehr, so ist schnell klar, dass sich mit neuen Angeboten aus der Share Economy nicht nur Verbraucherwünsche besser erfüllen lassen, sondern auch ökologische Vorteile realisiert werden können. Je einfacher und günstiger es ist, sich ein Auto mit anderen zu teilen oder sich fahren zu lassen statt selbst zu fahren, desto weniger ist es notwendig, selbst ein Auto zu besitzen. Während Taxifahren für viele ein Luxus ist (wenn nicht die Firma, die Krankenkasse oder sonst jemand anderes zahlt), könnten günstigere Preise Leute dazu bewegen, das eigene Auto häufiger stehen zu lassen oder sogar ganz darauf zu verzichten (zumindest auf den Zweitwagen). Verhindert werden diese

Entwicklungen jedoch auch durch die kaum noch zeitgemäße Regulierung des Taximarktes in Deutschland (dazu mündlich gern mehr).⁴

Ein weiterer Vorteil der Digitalisierung liegt darin, dass durch das bargeldlose Fahren, Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit deutlich leichter festzustellen sind als bei Barzahlung. In der öffentlichen Diskussion wird teilweise suggeriert, Probleme von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung seien primär mit den neuen Diensten verbunden. Gerade im Taxigewerbe ist dies jedoch völlig falsch. Nach Aussagen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls ist das Taxigewerbe schon seit jeher ein klassisches Feld für Schwarzarbeit.⁵ Durch die Digitalisierung, das Buchen über Plattformen und die bargeldlose Bezahlung wäre eine Kontrolle sogar wesentlich einfacher. Dazu müssten jedoch entsprechende Regelungen z. B. für eine elektronische Datenübermittlung an die Finanzbehörden geschaffen werden.

Ein ähnliches Fazit lässt sich auch für das Übernachtungsgewerbe ziehen, das im Übrigen ebenfalls auch bisher schon aufgrund schlechter Erfahrungen mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung Ziel wiederholter Schwerpunktprüfungen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls ist. Das auch sehr kurzzeitige Überlassen privater Wohnungen, vermittelt durch Online-Plattformen, trifft durchaus eine Nachfrage. Geschieht dies jedoch gewerbsmäßig und durch eine Zweckentfremdung von Privatwohnungen, so sollten für gewerbliche Anbieter von Ferienwohnungen geltende Regelungen zur Brandschutz, Hygiene, Besteuerung, etc. Anwendung finden. Sinn und Zweck der Sharing-Modelle kann es selbstredend nicht sein, Steuerhinterziehung zu erleichtern und sinnvolle Vorschriften zu umgehen. Vieles könnte hier schon durch eine automatische Datenübertragung an die Finanzbehörden erreicht werden, zumindest sobald bestimmte Umsatz-Schwellenwerte überschritten werden.⁶ Zugleich ist jedoch auch der Staat gefordert, die Sinnhaftigkeit dieser Regelungen regelmäßig zu überprüfen. Im Bereich der Personenbeförderung ist genau dies jedoch komplett gescheitert, hier ist ein dramatisches Politikversagen zu konstatieren (dazu mündlich ggf. mehr).

Alles in allem bietet die Digitalisierung erhebliche Chancen, die Nutzung von Ressourcen erheblich effizienter zu gestalten und damit neben ökonomischen auch ökologische Vorteile zu realisieren. Um unerwünschte Risiken und Nebenwirkungen zu vermeiden, ist eine Anpassung bestehender Regelungen notwendig. Durch verbesserte Datenübermittlungen an Finanz- und Aufsichtsbehörden, könnte die Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit in auch bisher schon lange kritischen Bereichen wie dem Taxigewerbe sogar eingedämmt und damit Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.

Um kommerzielle und rein private Tätigkeiten nicht mit den gleichen regulatorischen Vorschriften zu belasten, wäre denkbar, ähnlich wie im Umsatzsteuerrecht Umsatzschwellen zu definieren, ab denen bestimmte

⁴ Vgl. auch Monopolkommission (2014), 20. Hauptgutachten: Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte, Tz. 218-265

⁵ Vgl. etwa Mayer, S. (2011), In der Taxibranche grassiert die Schwarzarbeit, in: Die Welt vom 19.01.2011, online unter: <http://www.welt.de/wirtschaft/article12245714/In-der-Taxibranche-grassiert-die-Schwarzarbeit.html>, oder WAZ (2011); Taxigewerbe betrügt Staat und Bürger um Milliarden, Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 19.01.2011, online unter: <http://www.derwesten.de/nachrichten/taxigewerbe-betruengt-staat-und-buerger-um-milliarden-id4185439.html>

⁶ Für weitere Ausführungen insbesondere zu Uber und AirBnB sei auf die die kontroversen Ausführungen im ifo Schnelldienst 67 (21), 2014, S. 3-27, unter dem Titel „Die Modelle Uber und AirBnB: Unlauterer Wettbewerb oder eine neue Form der Sharing Economy?“ verwiesen.

Regulierungsaufgaben zu erfüllen sind, weil von einer kommerziellen Tätigkeit ausgegangen wird.

Datenbasierte Geschäftsmodelle

Daten werden oft als die neue Währung des Internetzeitalters betrachtet, da für viele Nutzer bestimmte Dienste oft entgeltfrei sind, sie somit nicht direkt zahlen. Die Daten werden i.d.R. dann genutzt, um den Nutzern „maßgeschneiderte“ Werbeeinblendungen zuzusenden oder anzuzeigen. Letzten Endes verdienen die Plattformen dann auf der Werbeseite des Marktes und nicht an etwaigen Nutzerentgelten. Das Geschäftsmodell entspricht im Prinzip dem einer Gratiszeitung oder des werbefinanzierten Rundfunks, allerdings mit dem Unterschied, dass die Werbeeinblendungen individualisiert auf die (vermeintlichen) Interessen der Nutzer zugeschnitten sind.

Es ergeben sich hier mindestens drei Herausforderungen. Erstens ist nicht immer klar, ob Nutzer hinreichend Klarheit darüber haben, in welchem Ausmaß sie anderen die Nutzung persönlicher Daten gestatten. Hier wäre über Transparenzanforderungen nachzudenken. Zweitens stellt sich die Frage, wie weit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gehen kann, etwa wenn durch die Preisgabe persönlicher Daten sogenannte Externalitäten ausgelöst werden. Ein Beispiel: Wenn jemand persönliche Daten einer Versicherung preisgibt, können andere Versicherte sich „genötigt“ sehen, dem zu folgen, um nachteilige Versicherungstarife zu vermeiden. Und drittens wäre es wünschenswert, möglichen Wettbewerbsverzerrungen zumindest im gemeinsamen europäischen Markt durch eine gewisse Mindestharmonisierung in den Datenschutzanforderungen entgegenzuwirken. Die Monopolkommission etwa hat sich daher in ihrem 20. Hauptgutachten für eine baldige Verabschiedung der europäischen Datenschutzgrundverordnung ausgesprochen.

Im Übrigen verweise ich im Kontext datenbasierter Geschäftsmodelle noch einmal auch auf meine Stellungnahme zum öffentlichen Fachgespräch „Open Data“ dieses Ausschusses („Digitale Agenda“) vom 5.11.2014, in der ich auf die mögliche Inkubatorwirkung von öffentlich zur Verfügung gestellten Daten sowie den diesbezüglichen Nachholbedarf in Deutschland hingewiesen habe.

Regulierungsbedarf

Die Digitalisierung betrifft nahezu alle Branchen, daher ist eine pauschale Antwort nach einem veränderten (De-)Regulierungsbedarf schwer zu geben. Offensichtlich ist dies vielleicht im Taxigewerbe. Allgemein ist zumindest fraglich, ob durch ein lokales Beibehalten bisheriger Regeln und ihre Ausweitung auf digitale Geschäftsfelder (etwa die Ausweitung der Buchpreisbindung auf Ebooks) der Strukturwandel tatsächlich gebremst oder gar verhindert werden kann und ob dies wirklich wünschenswert ist.

In anderen Bereichen sind es jedoch weniger regulatorische Hürden als vielmehr mangelnde Anreize zur Entwicklung digitaler Angebote, wie etwa im Bereich E-Learning oder E-Health. Sofern etwa Ärzte bestimmte Dienste nicht abrechnen können, ist eine Entwicklung digitaler Angebote wenig

wahrscheinlich. Im Bereich E-Learning ist etwa zu erkennen, dass die stärker unternehmerisch geprägten amerikanischen Universitäten einen deutlichen Vorsprung vor deutschen Hochschulen bei der Entwicklung digitaler Bildungsangebote haben. Auch hier bestehen bei uns eher Anreizprobleme als regulatorische Hemmnisse.

Handlungsbedarf im Kartellrecht

Das Kartellrecht ist aufgrund seiner allgemeinen Formulierungen und der extraterritorialen Wirkung im Prinzip gut gewappnet, auch mit Wettbewerbsfragen im Internet umzugehen. Als möglicherweise nachbesserungsbedürftig haben sich zwei Dinge herausgestellt: Die bisherige (juristisch geprägte) Annahme, dass Märkte ohne Umsatz keinen wirtschaftlichen Markt darstellen, muss revidiert werden. Dafür ist jedoch nicht zwangsläufig eine Gesetzesänderung erforderlich, sondern lediglich eine Neuinterpretation des Marktbegriffs. In der Fusionskontrolle sollte neben Umsatzschwellen als Aufgreifkriterium auch der Wert der Transaktion Berücksichtigung finden, da gerade junge und an Nutzerzahlen gemessen schon sehr erfolgreiche Unternehmen nicht immer schon hohe Umsätze generieren, aber dennoch eine hohe Bedeutung für das Marktgeschehen haben können, wie das Beispiel WhatsApp illustriert.

In der Anwendung des Kartellrechts wäre zudem ein Vorgehen mit Augenmaß wünschenswert. Es ist zumindest unglücklich, wenn das Bundeskartellamt im Falle der sog. Bestpreisklauseln zuerst gegen ein mittelständisches Unternehmen aus Deutschland (hier HRS) vorgeht und erst mit deutlichem Verzug gegen dieselbe Praxis bedeutsamer internationaler Anbieter vorgeht (hier booking.com). Die asymmetrische Kartellrechtsdurchsetzung selbst kann dann ggf. Wettbewerbsverzerrungen auslösen.

Allgemein ist zu hinterfragen, ob ein sehr striktes Vorgehen gegen Vertikalbeschränkungen im Internet mit starkem Bezug auf den sog. Inter-Marktenwettbewerb ökonomisch sinnvoll ist.

Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung

Die Digitalisierung betrifft nahezu alle Bereiche der Gesellschaft wie etwa die Wirtschaft, Arbeitsmärkte, Medien, das Gesundheitswesen, den Bildungsbereich, die Energieversorgung, Verkehrsmärkte und vieles mehr. Dabei werden stets Themen wie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Meinungsfreiheit, Datenschutz, Verbraucherschutz berührt. Eine ungeteilte Zuständigkeit für alle Fragen der Digitalisierung in einem einzigen Ressort erscheint hier nicht sachgerecht, zumal da die jeweiligen Herausforderungen von Branche zu Branche und Themenkreis zu Themenkreis sehr unterschiedlich sind. Sinnvoller erscheint es in jedem Ressort Expertengruppen bzw. Fachabteilungen für die Konsequenzen der Digitalisierung zu haben, welche sich auch zwischen den Ressorts austauschen. Die Bündelung aller Digitalisierungsfragen in einem Ressort (im „Internetministerium“) mag zwar vordergründig gut aussehen, dürfte aber an mangelnder Fachexpertise in den jeweiligen Lebensbereichen letztlich wenig sinnvoll sein.

Verschwinden von Berufsgruppen

Ohne Zweifel ruft die Digitalisierung einen erheblichen Strukturwandel in zahlreichen Lebensbereichen hervor. In der Folge werden alte Berufsbilder und Geschäftsmodelle tendenziell verschwinden oder zumindest zurückgehen, aber auch neue entstehen. Da die Digitalisierung ein globaler Trend ist, lässt sich dieser Strukturwandel zwar ggf. lokal bremsen, aber in der Regel nur auf Kosten von Innovation, Wachstum, Wohlstand und Verbrauchervorteilen in Deutschland. Für den Arbeitsmarkt dürfte weniger ein Schutz bestehender Berufsgruppen (wie etwa Reiseverkehrskaufmann/frau, Lokführer/in, Zeitungsbote/in) zielführend sein als vielmehr die Qualifikation und Bildung zukünftiger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Haucap', written in a cursive style.

Professor Dr. Justus Haucap