

Deutscher Bundestag  
Ausschuss Digitale Agenda

Ausschussdrucksache  
18(24)59

Freie Universität



Berlin

Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft,  
Boltzmannstr. 20, 14195 Berlin

An den Vorsitzenden des Ausschusses  
Digitale Agenda des Deutschen Bundes-  
tags

Jens Koeppen, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Fachbereich  
Wirtschaftswissenschaft  
Management-Department

Prof. Dr. Leonhard Dobusch  
Boltzmannstr. 20  
14195 Berlin

Telefon +49 30 838-56274

Fax +49 30 838-56808

E-Mail [leonhard.dobusch@fu-berlin.de](mailto:leonhard.dobusch@fu-berlin.de)

Internet <http://wiwiss.fu-berlin.de/dobusch>

Auskunft Birgit Algermissen

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

Berlin, 06.05.2015

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

Ich danke für die Gelegenheit zur Teilnahme am Fachgespräch „Ökonomische Aspekte der Digitalisierung“, muss mich auf Grund der kurzfristigen Nominierung jedoch in meiner Beantwortung auf einige wenige Punkte des umfassenden Fragenkatalogs fokussieren, in denen ich über Expertise verfüge.

### **Technologischer Wandel und Arbeitsplatzwirksamkeit (Fragen 2 & 10)**

Nimmt man eine Schumpeterische Perspektive auf wirtschaftliche Entwicklung ein,<sup>1</sup> lassen sich bezüglich der Prognostizierbarkeit sektoraler Auswirkungen von technologischem Wandel und diesbezüglicher Arbeitplatzeffekte zwei grobe Schlussfolgerungen ziehen: erstens sind von technologischen Umbrüchen in einzelnen Sektoren über Veränderung relativer Preise in der gesamten Volkswirtschaft immer auch andere Sektoren in beträchtlichem Ausmaß (mit-)betroffen. Umbrüche in einzelnen Branchen lösen deshalb in der Regel ex-ante schwer zu prognostizierende Rückkopplungseffekte aus, deren Wachstums- und Beschäftigungseffekte zwar zu simulieren aber kaum zu prognostizieren sind. Entsprechende Vorhersagen wie

<sup>1</sup> Schumpeter, J.A. (2006/1912): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Nachdruck der 1. Auflage von 1912. Hrsg. und erg. um eine Einführung von Jochen Röpke / Olaf Stiller. Berlin: Duncker & Humblot

die in Frage 10 zitierten sind deshalb grundsätzlich mit der gebotenen Skepsis zu beurteilen.

Gleichzeitig folgt aus dieser prinzipiellen und in ihren konkret-sektoralen Auswirkungen schwer vorhersagbaren Tendenz zu Ungleichgewichten auf Grund von „schöpferischer Zerstörung“ keineswegs ein Gebot politischer Enthaltensamkeit. Einerseits erfordern gerade radikale technologische Umbrüche besondere Anstrengungen im Bereich sozialer Absicherung sowie Bildungs- und Schulungsangeboten. Andererseits gilt es Instrumente im Bereich von Lohn- und Fiskalpolitik sowie Arbeitszeitregulierung je nach gesamtwirtschaftlicher Produktivitätsentwicklung entsprechend zum Einsatz zu bringen.<sup>2</sup>

### **Potentiale und Herausforderungen von „Sharing Economy“ (3 & 4)**

Entscheidend für eine Beurteilung der Risiken und Potentiale genauso wie von Regulierungserfordernissen im Kontext der sogenannten „Sharing Economy“ ist die klare Unterscheidung verschiedener Typen von Sharing Economy. Denn während sämtliche Spielarten von Sharing Economy maßgeblich auf mittels digitaler Technologien reduzierte Transaktionskosten, insbesondere geringeren Such- und Informationskosten, aufbauen, sind die Auswirkungen je nach Typus von Sharing Economy durchaus unterschiedlich. Im folgenden wird zu Illustrationszwecken eine grobe Differenzierung zwischen zwei verschiedenen Arten von Sharing Economy vorgenommen:

*(a) Nicht-marktliche, nicht-profitorientierte Sharing Economy:* Verringerung von Transaktionskosten ermöglichen hier neue Formen kooperativer Produktions- bzw. Güternutzungsweisen. Trotz der nicht-marktlichen und nicht-profitorientierten Ausrichtung können dennoch substantielle (makro-)ökonomische (Wohlfarts-)Effekte mit dieser Form der Sharing Economy einhergehen. Bekannte Beispiele für diese Form der Sharing Economy sind Plattformen wie „Couchsurfing“ oder die freie Online-Enzyklopädie Wikipedia. An Hand von zweiterer lässt sich auch das Phänomen beobachten, dass eine Verringerung BIP-wirksamer Umsätze (in diesem Fall von Enzyklopädie-Anbietern) keineswegs mit niedrigerem Wohlstand einhergehen muss (in diesem Fall dem Zugang zu enzyklopädischem Wissen).

*(b) Marktliche Sharing Economy:* Im Falle von marktlicher Sharing Economy erfolgt die Bereitstellung bzw. kollaborative Nutzung von Gütern aus überwiegend kommerzieller Interesse in gewerblichem Ausmaß. Prominente Beispiele marktlicher Sharing Economy sind die

---

<sup>2</sup> Busch, U./Land, R. (2012): Teilhabekapitalismus: Fordistische Wirtschaftsentwicklung und Umbruch in Deutschland 1950 bis 2009. In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Teilhabe im Umbruch. Zweiter Bericht. VS Verlag, S. 111-151.

Dienste AirBnB und Uber, wo nicht nur auf Seiten des Plattformbetreibers, sondern auch auf Seiten des Anbieters der jeweiligen Mitnutzung kommerzielle Interessen dominieren. Nicht notwendigerweise erreicht das im jeweiligen Einzelfall ein gewerbliches Ausmaß.

Beide Typen von Sharing Economy können mit positiven und negativen Externalitäten einhergehen, wobei der größere Regulierungsbedarf in der Regel im Kontext marktlicher Sharing Economy zu erwarten sein dürfte. Positive Externalitäten von Sharing Economy können dabei in ökologischer (z.B. geringerer Ressourcenverbrauch durch vermehrte Nutzung von Carsharing), sozialer (z.B. günstigere Nutzung bestimmter Güter und Dienstleistungen) oder ökonomischer Hinsicht (z.B. Veränderung relativer Preise, sektoraler Wandel) bestehen. Ob im konkreten Fall positive Externalitäten vorliegen ist eine empirische Frage, die im jeweiligen Einzelfall zu klären und nicht für sämtliche Fälle von Sharing Economy a priori beantwortbar ist. Negative Externalitäten im Falle von Sharing Economy können insbesondere dann auftreten, wenn Vermittlung von Gütern und Dienstleistungen über neue digitale Plattformen vor allem zur Umgehung bestehender Regulierung im Bereich Umweltschutz, Arbeits- und Sozialstandards genutzt wird. Auch hier ist das Vorhandensein negativer Externalitäten eine empirische Frage.

Klarerweise ist die Kategorisierung im konkreten Einzelfall keineswegs immer eindeutig und es können insbesondere im Bereich von marktlicher Sharing Economy mit ein und derselben Plattform sowohl positive als auch negative Externalitäten einhergehen. Im vieldiskutierten Fall von AirBnB hängen die Externalitäten entscheidend von Kontextbedingungen wie dem Wohnraumangebot, Leerstand sowie Nutzungsweise (Gelegenheitsnutzung vs. Vollzeitnutzung sowie gewerbliches vs. nicht-gewerbliches Ausmaß) ab.

In vielen Fällen sind jedoch nur geringfügige Anpassungen bestehender Regulierungen erforderlich, um diesbezügliche Herausforderungen zu adressieren. In der Regel ist die Beantwortung der Frage der Gewerbsmäßigkeit an Hand der Überschreitung von Umsatzgrenzen ein guter Indikator für die Notwendigkeit der Anwendung entsprechender Regelungen auch auf neue Formen von „Sharing Economy“, also im Beispiel von AirBnB beispielsweise bei gewerbsmäßiger Vermietung von Privatwohnungen in Form der analogen Anwendung von Bestimmungen für Ferienwohnungen. In bestimmten Fällen kann jedoch auch eine Änderung bestehender Regulierungen geboten sein, insbesondere wenn diese vor allem der Wettbewerbsvermeidung dienen. Ob das der Fall ist, lässt sich aber ebenfalls nur im Einzelfall empirisch beantworten.

## **Forschungsstand zu Fragen der Digitalisierung (Frage 5)**

Auch wenn in den letzten Jahren eine Zunahme unabhängig finanzierter, empirischer Forschung zu Fragen rund um Umbrüche im Bereich Wirtschaft und Arbeit durch die Digitalisierung zu beobachten ist, kann die Verfügbarkeit von diesbezüglichen empirischen Daten keinesfalls als zufriedenstellend bewertet werden. Gerade auch im Vergleich mit anderen Ländern wie Großbritannien, das beispielsweise im Bereich des digitalen Urheberrechts Investitionen in unabhängige Forschung als Basis für evidence-based policy making vorgenommen hat,<sup>3</sup> ist die Datenlage die Situation in Deutschland betreffend als unzureichend einzustufen.

## **Digitaler Binnenmarkt: Regulierung als Standortfaktor<sup>4</sup> (Fragen 7 & 8)**

Mit Digitalisierung und Internet wurden aus Spezialmaterien wie Datenschutz und Urheberrecht zentrale Regelungsbereiche für Wirtschafts- und Innovationspolitik. Sowohl Neugründungen und Start-ups als auch bereits dominierende Unternehmen der Internetwirtschaft – allen voran Amazon, Apple, Google, Facebook – kommen alle auf unterschiedlichste Weise mit Regelungen im Bereich Datenschutz und Urheberrecht in Kontakt. Dasselbe gilt in zunehmenden Maße für mittelständische und sonstige deutsche Industriebetriebe, insoweit diese Versuchen Potentiale von Digitalisierung und Vernetzung („Industrie 4.0“) zu nutzen.

Im Bereich des Urheberrechts sind hierbei all jene Angebote von besonderer Brisanz, die auf nutzergenerierte Inhalte („user-generated content“) setzen, wie das bei YouTube und Facebook der Fall ist. In vielen Fällen, vor allem wenn es sich um Video-Inhalte handelt, werden dabei Urheberrechte Dritter tangiert. Die Bandbreite reicht vom Hochladen neuvertonter Filmschnipsel, mit denen die österreichische Kabarett- und Satiregruppe Maschek ihr Bühnenprogramm bestreitet,<sup>5</sup> bis hin bis hin zu Videos von privaten Geburtstagsfeiern, bei denen das immer noch urheberrechtlich geschützte „Happy Birthday“ gesungen wird.

Obwohl es sich bei den bislang erwähnten Beispielen um Nutzungen auf Plattformen grenzüberschreitend tätiger Unternehmen handelt, sind einige von deren Dienstleistungen je nach Rechtstradition unterschiedlich zu beurteilen. Im US-Copyright erlaubt die Fair-Use-Klausel

---

<sup>3</sup> Vgl. z.B. Hargreaves review of intellectual property and growth: government response, <https://www.gov.uk/government/publications/hargreaves-review-of-intellectual-property-and-growth-government-response> sowie das RCUK Centre for Copyright and New Business Models in the Creative Economy (CREATe), <http://www.create.ac.uk/>

<sup>4</sup> Vgl. ausführlich zum Fall des Urheberrechts: Dobusch, L. (2013): Urheberrecht: Standortfaktor für digitale Innovationsoffenheit. In: Baums, A./Scott, B. (Hg.): Kompendium Digitale Standortpolitik: Vom 1x1 zum 3x3, S. 116-121.

<sup>5</sup> Vgl. <https://netzpolitik.org/2013/npp119-zur-netzpolitischen-dimension-von-maschek-illegal-erfolgreiches-remix-kabarett/>

ganz allgemein solche Nutzungsweisen, die herkömmliche Verwertungsketten nicht untergraben. Ob das der Fall ist, entscheiden Gerichte und beim Beispiel des privaten Geburtstagsvideos handelt es sich um einen klaren Fall von Fair Use. In Europa bietet sich ein anderes Bild. Die EU-Urheberrechtsrichtlinie (InfoSoc-RL)<sup>6</sup> erlaubt nach Art. 5 den Mitgliedstaaten nur in den explizit angeführten Fällen Ausnahmen vom urheberrechtlichen Schutz (sogenannte „Schranken“) vorzusehen. Das wird dann zum Innovationshindernis, wenn sich neue Nutzungsszenarien, die in den USA unter Fair Use fallen, in keine dieser vordefinierten Ausnahmekategorien einsortieren lassen.

Die Folgen dieser in Europa stärker beschränkten Nutzungsfreiheiten sind dabei weniger für die Endnutzer sondern mehr für innovative Unternehmen ein Problem. Denn die meisten Verwertungsgesellschaften und Rechteinhaber sind klug genug, Bagatelverstöße von Einzelpersonen gegen das Urheberrecht nicht zu verfolgen. Stattdessen werden direkt jene Firmen adressiert, deren Dienstleistungen auf die eine oder andere Weise solche Bagatelverletzungen ermöglichen, erleichtern oder sogar fördern. Und das ist mit ein Grund dafür, dass viele innovative Dienstleistungen nicht in Europa sondern in den USA entwickelt werden.

Solange solche Dienste noch nicht sehr bekannt sind, stört das kaum jemanden. Aber haben die Unternehmen Erfolg, dann wird das Fehlen urheberrechtlicher Innovationsoffenheit schnell zum Geschäftsproblem. Selbst so simple Funktionen wie die Webseitenvorschau "Instant Preview" in der Google-Suche oder das automatische Einbetten von Fotos beim Teilen von Links in Facebook sind rechtlich fragwürdig obwohl sie herkömmliche Verwertungsmodelle in keinsten Weise bedrohen.

In dem genau definierten Katalog von Ausnahmen der europäischen EU-InfoSoc-Richtlinie sind Grauzonen wie Fair Use nicht vorgesehen. Innovation passiert aber häufig genau dort. Neues passt nur selten in jene Kategorien, die das Altbekannte regeln sollen. Mehr noch, empirische Studien belegen, dass die vermeintlich schwammige Fair-Use-Klausel im US-Copyright in der Praxis relativ gut vorhersagbare Ergebnisse liefert.<sup>7</sup> Eine stärkere Harmonisierung bei gleichzeitig flexiblerer Gestaltung von urheberrechtlichen Schranken (z.B. durch Einfügung einer offenen Schranke nach Vorbild des US-Fair-Use) könnte deshalb sowohl für mehr Rechtssicherheit als auch für größere Innovationsoffenheit, als die konkreten aber starren Ausnahmetatbestände der EU-InfoSoc-Richtlinie sorgen. So muss in den USA das Ge-

---

<sup>6</sup> Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und verwandter Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, ABl. Nr. L 167 v. 22.6.2001.

<sup>7</sup> Vgl. z.B.: Samuelson, P. (2008): Unbundling Fair Uses. In: Fordham Law Review, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1323834>; Sag, M. (2012): Predicting Fair Use. In: Ohio State Law Journal, 73(1), 47-91.

setz nicht ständig angepasst werden und Unternehmen können innovativer agieren.

Im Bereich des Datenschutzes ist in ähnlicher Hinsicht eine stärkere Harmonisierung bei gleichzeitig offener, stärker im Sinne von allgemeinen Prinzipien formulierten Regulierung<sup>8</sup> Voraussetzung für digitale Innovationsoffenheit. Eine möglichst rasche Verabschiedung der der europäischen Datenschutzgrundverordnung wäre dementsprechend wünschenswert.

### **„Digitales“ als Querschnittsthema (Frage 9)**

Gerade um dem Querschnittscharakter von digitalen Technologien, der weit über den wirtschaftspolitischen Bereich hinausreicht, gerecht zu werden, wäre eine zentrale und fokussierte politische Zuständigkeit in Form eines Ministeriums oder bei der Bundeskanzlerin angesiedelten Staatssekretariats wünschenswert. Denn es ist gerade die dadurch automatisch verbundene Priorisierung digitaler Agenden in dem dann primär zuständigen Ressort, die überhaupt erst die tatsächliche Wahrnehmung entsprechender Aufgaben durch sekundär zuständige Ressorts etablieren könnte. Mit anderen Worten, nicht die geteilte Zuständigkeit des Themas „Digitales“ bei mehreren Ressorts innerhalb der Bundesregierung, sondern das Fehlen eines/r zusätzlichen, primär mit Digitalagenden betreuten Regierungsvertreter/in ist das Problem.



Leonhard Dobusch

---

<sup>8</sup> Braithwaite, J. (2002): Rules and Principles: A Theory of Legal Certainty. Australian Journal of Legal Philosophy, 27, 47-82.