

DIGITALE BINNENMARKTSTRATEGIE

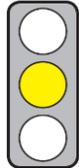
SÄULE 3: AUSSCHÖPFUNG DES WACHSTUMSPOTENZIALS

cepAnalyse Nr. 16/2015

KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will den grenzüberschreitenden Datenfluss durch Schaffung einer „Datenwirtschaft“ erleichtern, die digitale Interoperabilität unter anderem durch Normungen verbessern, die digitalen Kompetenzen etwa der Arbeitnehmer stärken und Behördendienste digitalisieren.

Betroffene: Unternehmen, Behörden und Bürger.



Pro: (1) Ein freier Datenfluss innerhalb der EU kann zu erheblichen Kostensenkungen beitragen.

(2) Der „Once only“-Grundsatz der nur einmaligen Erfassung elektronischer Daten von Bürgern und Unternehmen steigert die Effizienz der öffentlichen Verwaltungen und senkt Bürokratiekosten.

Contra: (1) Hoheitliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Lock-in-Effekten, die den Wechsel des Anbieters von IKT-Diensten erschweren, sind nur bei marktmissbräuchlichem Verhalten eines marktmächtigen Anbieters vertretbar.

(2) Der Zielkonflikt bei standardessentiellen Patenten – Normen bezwecken die Marktöffnung, Patente dagegen eine zeitlich begrenzte Monopolstellung – wird mit den bisher üblichen „FRAND-Bedingungen“ angemessen gelöst, so dass ein Tätigwerden der Kommission nicht erforderlich ist.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2015) 192 vom 6. Mai 2015: **Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die Kommission will die EU mit der „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt“ zum „Vorreiter der Digitalwirtschaft“ machen, die „Fragmentierung“ der digitalen Märkte bekämpfen und Barrieren abbauen.
- Die Strategie besteht aus drei Säulen:
 - Säule 1: Verbesserung des grenzüberschreitenden Online-Zugangs zu Gütern ([cepAnalyse](#)),
 - Säule 2: Schaffung von Rahmenbedingungen für digitale Netze und Dienste ([cepAnalyse](#)) sowie
 - Säule 3: Ausschöpfung des Wachstumspotentials der digitalen Wirtschaft (diese [cepAnalyse](#)).
- Säule 3 behandelt insbesondere folgende Themen:
 - Aufbau einer „Datenwirtschaft“ (Big Data, Cloud-Dienste, Internet der Dinge),
 - Interoperabilität und Normung insbesondere „digitaler Komponenten“,
 - digitale Kompetenzen und Qualifikationen sowie
 - elektronische Behördendienste (E-Government).

► Aufbau einer „Datenwirtschaft“

- Massendatenverarbeitung (Big Data), Cloud-Dienste – etwa die Speicherung von Daten auf externen Servern – und das Internet der Dinge, das die Kommunikation zwischen Gegenständen ermöglicht, sind für die Wettbewerbsfähigkeit der EU „unverzichtbar“. Unternehmen können die dabei möglichen Größenvorteile jedoch nicht ausreichend nutzen, weil (S. 16)
 - manche Mitgliedstaaten verlangen, dass bestimmte Daten in ihrem Hoheitsgebiet verbleiben, sodass örtliche Rechenzentren aufgebaut werden müssen, und
 - unterschiedliche Vorschriften zum Urheberrecht und Unsicherheiten über die Rechte zur Nutzung von Daten u.a. die grenzüberschreitende Datennutzung erschweren.
- Die grenzüberschreitende Übertragung von Daten zwischen Diensten wird außerdem behindert durch
 - einen Mangel an „offenen und interoperablen Systemen“ (S. 16) sowie
 - durch vertragliche Regelungen bei Cloud-Diensten, mit denen die Anbieter ihre Haftung für den Datenverlust einschränken oder die Kündigung erschweren (S. 17).
 Hierdurch entstehen Lock-in-Effekte.
- Um den grenzüberschreitenden Datenfluss in der EU von den derzeit bestehenden rechtlichen und technischen Behinderungen zu befreien, will die Kommission eine europäische „Datenwirtschaft“ aufbauen. Zu diesem Zweck will sie 2016 eine europäische Initiative zum „freien Datenfluss“ und eine europäische Cloud-Initiative vorlegen. Themen der Initiativen sind u.a. (S. 17 und 23):
 - der Abbau mitgliedstaatsrechtlicher Beschränkungen des grenzüberschreitenden Datenverkehrs und des Speicher- und Verarbeitungsorts von Daten,

- Fragen zum Eigentum an Daten, zur Nutzbarkeit von Daten und zum Zugang zu Daten, etwa zu von Maschinen selbständig erzeugten Daten,
- die Zertifizierung von Cloud-Diensten, Cloud-Dienstverträge und der Wechsel des Cloud-Anbieters.

► **Interoperabilität und Normung insbesondere „digitaler Komponenten“**

- Interoperabilität spielt insbesondere bei digitalen Komponenten wie Geräten, Netzen oder Datenspeichern eine wichtige Rolle (S. 17).
- Die Kommission will 2015 den „Europäischen Interoperabilitätsrahmen“ – der die Interoperabilität der Dienstleistungen öffentlicher Verwaltungen etwa durch Nutzung gemeinsamer Begriffe verbessern soll – „überarbeiten und erweitern“ [Mitteilung COM(2010) 744].
- Für Interoperabilität spielt die Normung eine „entscheidende Rolle“, insbesondere bei neuen Technologien, etwa bei der Digitalisierung von Fertigungsprozessen (Industrie 4.0), bei Cloud-Diensten und bei mobilen Zahlungsdiensten. Die Industrie bestimmt oft selbst („bottom up“), welche Normen entwickelt werden sollen. Das geschieht allerdings immer häufiger außerhalb der EU. Dies untergräbt die Wettbewerbsfähigkeit der EU. (S. 18)
- Die für die neuen Technologien „fehlenden technischen Normen“ sollen identifiziert werden. Die Kommission will daher 2015 (S. 18 und 23) einen „integrierten Normungsplan“ aufstellen, wobei Normen in den Bereichen Gesundheitswesen, Verkehr, Umwelt und Energie im Vordergrund stehen sollen. Ein weiteres „wesentliches Instrument“ ist der „fortlaufende Plan der EU“ für die Normung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), der die Prioritäten der EU für die Normung enthält. Daraufhin sollen die europäischen Normungsorganisationen mit einer „raschen“ Ausarbeitung der so identifizierten Normen beauftragt werden (S. 18).
- Die Kommission will sich für „faire Bedingungen bei der Lizenzierung“ und einen „ausgewogenen Verhandlungsrahmen“ für Inhaber und Nutzer „standardessentieller Patente“ einsetzen (S. 18).
 - Standardessentielle Patente sind Patente, die für die Befolgung von Normen unverzichtbar sind. Unternehmen, die nicht Patentinhaber sind, müssen Lizenzen erwerben, um sie nutzen zu dürfen. (S. 18)
 - Standardessentielle Patente sind gerade in der digitalen Wirtschaft häufig anzutreffen.
- Normen führen nicht immer zu Interoperabilität, da ihre Anwendung freiwillig ist. Um die Übernahme von Normen insbesondere bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu fördern, gibt es in den Mitgliedstaaten Kataloge mit IKT-Normen und Spezifikationen zur Interoperabilität. Die Kommission hält eine „Zusammenführung“ dieser Kataloge zu EU-Katalogen für sinnvoll. (S. 18)

► **Digitale Kompetenzen und Qualifikationen**

- Die Kommission rechnet bis 2020 wegen Fachkräftemangels mit bis zu 825.000 unbesetzten Stellen in der Digitalwirtschaft. Zudem ist bei den digitalen Kompetenzen der EU-Bürger „noch viel zu tun“. (S. 19)
- Die Zuständigkeit für Lehrpläne liegt bei den Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten müssen sich „dringend“ mit den „wesentlichen digitalen Kompetenzen“ etwa der Arbeitnehmer und Arbeitssuchenden beschäftigen (S. 19)
- Die Kommission will in ihren künftigen Kompetenz- und Fortbildungsinitiativen etwa für Arbeitnehmer und Arbeitssuchende digitale Kompetenzen und Qualifikationen zu Schlüsselkomponenten zu machen. Sie will die Anerkennung digitaler Kompetenzen und Qualifikationen verbessern und das „Niveau der IKT-Professionalität“ anheben. (S. 19)

► **Elektronische Behördendienste (E-Government)**

- Die Kommission sieht Nachholbedarf bei der technologischen Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen, bei der grenzüberschreitenden Interoperabilität elektronischer Behördendienste und im elektronischen Austausch von Behörden mit den EU-Bürgern (S. 19).
- Die Kommission will 2016 einen neuen E-Government-Aktionsplan für 2016–2020 vorlegen. Bestandteile des Plans sind u.a. (S. 19 und 20):
 - Ein Pilotprojekt zur Anwendung des „Once only“-Grundsatzes, wonach öffentliche Verwaltungen elektronische Daten von Bürgern und Unternehmen nur einmal erfassen müssen und sodann fortgesetzt nutzen sowie – unter Einhaltung der Datenschutzvorschriften – an andere öffentliche Verwaltungen weiterreichen dürfen. Damit will die Kommission die Kosteneffizienz und Qualität öffentlicher Dienste erhöhen.
 - Die Verknüpfung von nationalen Unternehmensregistern bis 2017. Dies und der "Once only-Grundsatz" sollen es EU-Unternehmen ermöglichen, ihre Betriebstätigkeit online auf andere Mitgliedstaaten auszuweiten und binnen eines Monats EU-weit tätig zu sein.
 - Die beschleunigte Einführung eines ausschließlich elektronischen öffentlichen Auftragswesens. Die Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen aus dem Jahr 2014 sehen die Umstellung auf das elektronische Auftragsvergabe bis Oktober 2018 vor (RL 2014/24/EU, s. [cepAnalyse](#) und RL 2014/25/EU, s. [cepAnalyse](#)). Die Kommission fordert hierzu „verstärkte Anstrengungen“ der Mitgliedstaaten.

Politischer Kontext

Kommissionspräsident Juncker hat die Verwirklichung eines digitalen Binnenmarkts zu einer Priorität seiner Amtszeit erklärt. Die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament verhandeln derzeit über die neue EU-Datenschutz-Grundverordnung (s. [cepAnalyse](#)). 2012 hat die Kommission in einer Mitteilung eine Strategie zum Thema Cloud Computing vorgelegt [COM(2012) 529]. Die Verordnung zur europäischen Normung [(EU) Nr. 1025/2012; s. [cepAnalyse](#)] enthält u.a. Regeln für die Erarbeitung von europäischen Normen. Im Bereich E-Government existieren bereits u.a. ein Aktionsplan für 2011–2015 sowie einige Programme zu deren Förderung. 2014 beschloss die EU die Verordnung über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen [(EU) Nr. 910/2014; s. [cepAnalyse](#)], die die grenzüberschreitende Anerkennung und Akzeptierung elektronischer Identifizierungsmittel regelt. Im Herbst 2015 hat die Kommission Konsultationen zu Normen im IKT-Bereich, zum freien Datenfluss, zu Cloud-Computing und zum E-Government eingeleitet.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien
Federführende Ausschüsse des EP:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Berichterstatterin: Evelyne Gebhardt (S&D-Fraktion, DE) sowie Industrie, Forschung und Energie, Berichterstatterin: Kaja Kallas (ALDE-Fraktion, EE)
Federführendes Bundesministerium:	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Federführender Ausschuss des BT:	Ausschuss für Wirtschaft und Energie

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Mitgliedstaatliche Beschränkungen des freien, grenzüberschreitenden Datenflusses verursachen erhebliche Kosten, da Daten nicht dort zusammengeführt, gespeichert und verarbeitet werden können, wo dies am effizientesten wäre. Auch verhindert dies die Ausnutzung von Größenvorteilen etwa bei der Massendatenverarbeitung. Ferner wird es Unternehmen und Behörden erschwert, innovative Dienstleistungen auf ausländischen Märkten nachzufragen.

Die Ermöglichung eines freien Datenflusses innerhalb der EU – der Aufbau einer „Datenwirtschaft“ – kann daher zu erheblichen Kostensenkungen beitragen. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele vermeintliche Barrieren für den grenzüberschreitenden Datenfluss nicht rechtlicher Natur sind. Aus Gründen des Datenschutzes und der -sicherheit sowie zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen verlangen viele Cloud-Nutzer eine Speicherung der Daten im Inland. Solche Barrieren lassen sich nur schwer durch legislative Regelungen abbauen. Die Vollharmonisierung durch die anstehende Datenschutzgrundverordnung [COM(2012) 11, s. [cepAnalyse](#)] kann zwar ein wichtiger Beitrag sein. **Ohne weitere Stärkung des Nutzervertrauens in den Datenschutz und in die Datensicherheit ist ein uneingeschränkter grenzüberschreitender Datenfluss aber kaum zu erreichen.**

Unsicherheiten über die Rechte zur Nutzung von Daten hemmen die Entwicklung vieler datengestützter Technologien und Dienstleistungen. So besteht bei Cloud-Diensten regelmäßig Unklarheit über das anzuwendende Recht oder die zuständige Gerichtsbarkeit, wenn Daten in mehreren Staaten gespeichert oder verarbeitet werden. Zudem werden im „Internet der Dinge“ oder bei „Big Data“ mittlerweile Daten häufig von Maschinen ohne menschlichen Eingriff generiert. Ob Maschinenhersteller, Zulieferer oder Nutzer der Maschine Eigentümer dieser Daten sind – und sie daher auch nutzen können –, ist oft unklar. Angesichts der Komplexität des Wertschöpfungsprozesses und der hohen Zahl an diesem beteiligter Parteien lassen sich nicht alle Unsicherheiten durch Verträge lösen.

Vertragsbindungen und technische Barrieren erschweren den Anbieterwechsel (Lock-in-Effekt) und schränken damit auch den Wettbewerb um Kunden ein. Vertragliche Regelungen, etwa Haftungsbeschränkungen und lange Kündigungsfristen bei Cloud-Diensten, sind allerdings unproblematisch, solange ausreichend Wettbewerb zwischen Diensteanbietern besteht. In dem Fall wird kein Anbieter Nutzern seine Vertragsbedingungen aufzwingen können. Technische Barrieren – etwa die Nichtübertragbarkeit von Daten zu einem anderen Anbieter wegen fehlender Interoperabilität – sind oft direkte Folge der Entwicklung eines innovativen Dienstes. Dessen Entwickler steht Schutz vor einer einfachen „Nachahmung“ seiner Idee zu, da Innovationsanreize sonst sinken. **Hoheitliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Lock-in-Effekten sind daher nur bei marktmissbräuchlichem Verhalten eines marktmächtigen Anbieters von IKT-Diensten vertretbar.**

Aus den Ausführungen der Kommission zu „fehlenden technischen Normen“ für „digitale Komponenten“ geht nicht eindeutig hervor, ob die Kommission plant, verstärkt in den Normungsprozess einzugreifen. Dies ist allenfalls vertretbar, wenn sich die beteiligten privaten Wirtschaftsakteure wegen unüberwindbarer Koordinierungsprobleme nicht auf Normen einigen können. Sonst drohen aufgrund der mangelnden Marktkenntnisse politischer Entscheidungsträger Normen mit geringer Marktrelevanz, eine Überstandardisierung aufgrund bürokratischen Handelns und eine nicht technologie neutrale Politik, die überlegene Techniken ausbremsen

kann. Die Kommission sollte daher die Pläne mit ihren Prioritäten für den künftigen Normungsprozess zumindest eng mit den relevanten Wirtschaftsakteuren abstimmen.

Bei standardessentiellen Patenten besteht ein Zielkonflikt: Während Standards und Normen der Marktöffnung und Verbreitung von Innovationen dienen, sollen Patente gerade eine zeitlich begrenzte Monopolstellung des Patentinhabers herbeiführen, um Innovations- und Investitionsanreize zu wahren. Notwendig sind daher ausgewogene, beiden Aspekten Rechnung tragende Lizenzbedingungen für die Nutzung eines standardessentiellen Patents. **Die bisher üblichen „FRAND-Bedingungen“** („Fair, Reasonable And Non-Discriminatory“), wonach eine Norm nur dann festgelegt werden darf, wenn der Patentinhaber die Vergabe von Lizenzen zu „fairen, vernünftigen und nicht-diskriminierenden Bedingungen zusagt, **stellen einen angemessenen Ausgleich dar. Ein Tätigwerden der Kommission ist nicht erforderlich.**

Der Europäische Interoperabilitätsrahmen für nationale E-Government-Dienste erleichtert es Unternehmen und Bürgern, die Grundfreiheiten der EU wahrzunehmen. Insbesondere erleichtern sie Unternehmensgründungen und Arbeitsaufnahmen im EU-Ausland. Damit wird insgesamt der Binnenmarkt gestärkt.

Durch den digitalen Wandel der Gesellschaft entstehen neue Geschäftsfelder. Dieser Wandel bedarf des Auf- und Ausbaus digitaler Kompetenzen und Qualifikationen gerade auch bei den Arbeitnehmern. Wichtiger als europäische Kompetenz- und Fortbildungsinitiativen ist die grenzüberschreitende Anerkennung dieser Qualifikationen. Dies erhöht die Mobilität der Arbeitnehmer, die ihre Qualifikationen dort einsetzen können, wo sie am ehesten gebraucht werden.

Der „Once only“-Grundsatz der nur einmaligen Erfassung elektronischer Daten von Bürgern und Unternehmen steigert die Effizienz der öffentlichen Verwaltungen und senkt Bürokratiekosten. Doppelstrukturen und wiederholte, zeitintensive Datenabfragen können so vermieden werden. Der verstärkte Datenaustausch zwischen Behörden muss jedoch so ausgestaltet werden, dass die Übertragung persönlicher Daten zwischen Behörden die bestehenden Datenschutzvorschriften nicht unterläuft.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU kann Rechtsakte insbesondere auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) und die Kompetenz für die Koordinierung der nationalen Vorschriften über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten stützen (Art. 53 Abs. 1 AEUV). Die EU hat im Bereich der allgemeinen Bildung die Kompetenz für Fördermaßnahmen und im Bereich der beruflichen Bildung die Kompetenz für Maßnahmen zur Verwirklichung der EU-Ziele. Die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten dürfen dadurch nicht harmonisiert werden. Für die Ausgestaltung der allgemeinen und der beruflichen Bildung sind die Mitgliedstaaten zuständig. (Art. 165 und Art. 166 AEUV)

Subsidiarität

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen. Wegen des grenzüberschreitenden Charakters des Internets aber voraussichtlich unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Ermöglichung eines freien Datenflusses innerhalb der EU – der Aufbau einer „Datenwirtschaft“ – kann zu erheblichen Kostensenkungen beitragen; ohne weitere Stärkung des Nutzervertrauens in den Datenschutz und in die Datensicherheit ist ein uneingeschränkter grenzüberschreitender Datenfluss aber kaum zu erreichen. Hoheitliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Lock-in-Effekten, die den Wechsel des Anbieters von IKT-Diensten erschweren, sind nur bei marktmissbräuchlichem Verhalten eines marktmächtigen Anbieters vertretbar. Der Zielkonflikt bei standardessentiellen Patenten – Standards und Normen bezwecken die Marktöffnung, Patente dagegen eine zeitlich begrenzte Monopolstellung – wird mit den bisher üblichen „FRAND-Bedingungen“ („Fair, Reasonable And Non-Discriminatory“) angemessen gelöst, so dass ein Tätigwerden der Kommission nicht erforderlich ist. Der „Once only“-Grundsatz der nur einmaligen Erfassung elektronischer Daten von Bürgern und Unternehmen steigert die Effizienz der öffentlichen Verwaltungen und senkt Bürokratiekosten.