

Rede

***Stefan Schnorr***

*Leiter der Abteilung Digital- und Innovationspolitik  
Bundesminister für Wirtschaft und Energie*

Anlass

Keynote / Konferenz AK „Regulierung in  
Netzindustrien“ der Schmalenbach-Gesellschaft

am 31. Mai 2016

Uhrzeit der Rede: ca. 11:15 Uhr

Redezeit: 30 Minuten

Es gilt das gesprochene Wort!

Sperrfrist: Beginn der Rede!

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

wir befinden uns mit der Digitalisierung in einer Umbruchphase, die jeden von uns unmittelbar betrifft.

Die zentrale Frage lautet:

Sind wir **Gestalter** des digitalen Wandels?

Oder **werden** wir vom digitalen Wandel **gestaltet**?

Digitalisierung ist weit mehr als ein bloß technisches Phänomen: Sie steht für einen Transformationsprozess, der unser alltägliches Leben verändert, und zwar mit enormem **Tempo**: die Gesellschaft, jeden einzelnen, die Wirtschaft und die Politik.

Sie lässt keinen Wirtschaftszweig aus: Industrie, Dienstleistungen, Handwerk, Landwirtschaft oder Bereiche wie Bildung, Gesundheit und Energie.

Die **digitale Vernetzung** verspricht erhebliche Investitions-, Wachstums- und Innovationseffekte.

Geschätzt wird ein Wachstumspotenzial von Industrie 4.0 über die nächsten 5 Jahre von rund 150 Mrd. Euro; das Wachstums- und Effizienzpotenzial der Intelligenten Vernetzung von Basissektoren wie Gesundheit, Bildung, Verwaltung usw. wird über die nächsten 10 Jahre mit mehr als 300 Mrd. Euro beziffert.

Auch wenn - aufgrund der **Dynamik der Digitalisierung** - *heute* niemand das Potenzial von *übermorgen* wirklich abschätzen kann, ist klar: Unser Ziel muss es sein, alle denkbaren **Potenziale bestmöglich zu nutzen**.

Wir haben im Rahmen unserer **Digitalen Strategie 2025** beschrieben, welche Schritte wir dazu für erforderlich halten.

Unsere Strategie umfasst u.a. folgende Bereiche:

- die Unterstützung von KMU und Handwerk im Digitalisierungsprozess, u.a. durch unsere bundesweit entstehenden Kompetenzzentren Mittelstand 4.0,
- die Schaffung eines innovations- und investitionsorientierten Rechtsrahmens,
- die intelligente Vernetzung zentraler Infrastrukturbereiche,
- die Unterstützung von Start-ups,
- Ausbau von Industrie 4.0,
- Bildung,
- Datenpolitik sowie
- die Bündelung behördlicher Kompetenzen.

Von herausragender Bedeutung ist die **digitale Netzinfrastruktur** – sowohl im Festnetz als auch im Mobilfunk. Die Infrastruktur darf im Digitalisierungsprozess nicht zu einem limitierenden Faktor werden.

Deshalb ist **Punkt 1** unserer **Digitalen Strategie 2025**, innerhalb von 10 Jahren ein **Gigabit-Glasfasernetz für Deutschland** aufzubauen.

In den letzten Jahren gab es beim Netzausbau zwar deutliche Fortschritte:

- 50 Mbit/s-Anschlüsse sind heute für mehr als 70 % der Haushalte verfügbar.
- Der LTE-Ausbau ist zügig vorangekommen.
- Und das aktuelle Breitbandförderprogramm des BMVI wird gut angenommen.

Das allein darf für eine Industrienation wie Deutschland aber **nicht ausreichend** sein. Im internationalen Vergleich rangieren wir nur im Mittelfeld.

Bei den **durchschnittlichen Übertragungsraten** im Festnetz liegen wir in Deutschland weltweit mit 13 Mbit/s nur auf Rang 22. Bei einem Vergleich der gemessenen **Spitzen-Übertragungsraten** liegen wir mit 51 Mbit/s sogar nur auf Platz 36

Nur 23 % der in Deutschland genutzten Internetzugänge erreichen Übertragungsraten größer als 15 Mbit/s.

Zum Vergleich: in Südkorea sind es 63%, in Japan 40 % und in den USA 32%.

Das wird den künftigen Anforderungen der Wirtschaft nicht gerecht.

Breitbandinfrastrukturen müssen, etwa um die Potenziale von Industrie 4.0 oder von *eHealth* oder *Smart Cities* nutzen zu können, **Geschwindigkeiten im Gigabit-pro-Sekunde-Bereich** bieten.

Und sie müssen, etwa mit Blick auf Industrie 4.0. oder autonomes Fahren, vor allem auch eine **zuverlässige echtzeitfähige Übertragung** sicherstellen.

Dass es sich bei der „**Gigabitgesellschaft**“ um **kein Schlagwort** handelt, zeigt schon die Vernetzung von Geräten: 2030 werden weltweit schätzungsweise 500 Milliarden Geräte vernetzt sein; 25 mal so viele wie heute.

Deshalb brauchen vor allem Gewerbekunden zunehmend Glasfasernetze.

Wobei man wissen muss, dass die **Kosten** eines flächendeckenden Glasfaserausbaus in Deutschland auf über 80 Mrd. Euro geschätzt werden.

Was kann die Politik, was kann das Bundeswirtschaftsministerium hier tun?

Müssen wir die Regulierung anpassen, um diese Ziele zu erreichen?

Für uns im Bundeswirtschaftsministeriums steht fest, dass der Breitbandausbau in erster Linie Sache der Unternehmen ist. Er muss marktgetrieben erfolgen

In **Ballungsgebieten** herrscht schon heute hoher

Wettbewerb. Kabelunternehmen bieten bereits

Anschlüsse mit bis zu 400 Mbit/s im Download an.

Dort ist ein weiterer wettbewerbsgetriebener Ausbau von Gigabitnetzen zu erwarten.



Auch im **ländlichen Raum** gibt es zumindest teilweise positive Marktaktivitäten.

Diese Entwicklungen müssen wir stärker fördern: durch eine investitions- und innovationsfreundliche **Regulierung**. Genau darum muss es auch gehen, wenn auf europäischer Ebene der Rechtsrahmen modernisiert wird. Die Europäische Kommission wird dazu im September Vorschläge vorlegen, zum sogenannten TK-Review. Die Bundesregierung hat hierzu bereits Überlegungen an die EU-Kommission übermittelt.

Auf die **rasante Entwicklung digitaler Dienste** müssen wir zukunftsorientierte Antworten finden. Wie rasant die Entwicklungen sind, zeigen einige Beispiele: Plattformen wie Google und Facebook sind erst wenige Jahre alt, gehören aber schon zu den wertvollsten Unternehmen der Welt.

*[Bsp.: Google wurde 1998 gegründet und hat einen Markenwert von rund 120 Milliarden US-Dollar; BMW - als deutsche Nr. 1 - nur einen Markenwert von 37 Milliarden Dollar].*

Ein Dienst wie beispielsweise WhatsApp hat binnen weniger Jahre über eine Milliarde Nutzer gewonnen [Bsp.: WhatsApp wurde 2009 gegründet und hat seit Anfang 2016 über 1 Mrd. Nutzer].

Der **Ausbau der Netze** benötigt hingegen **viel Zeit** und vor allem auch **sehr hohe Investitionen**.

Umso wichtiger ist es, so schnell wie möglich die Weichen für Glasfasernetze in Deutschlands zu stellen.

Im Rahmen unserer Digitalisierungsstrategie haben wir dazu einige **Maßnahmen** vorgeschlagen:

1. Etwa einen **Zukunftsinvestitionsfonds für Gigabitnetze** in ländlichen Räumen mit einem Fondsvolumen von rund 10 Mrd. Euro, um auch ländliche Gebiete zu erschließen. Der Fonds würde erhebliche private Investitionen auslösen.
2. Zur Finanzierung könnten u.a. **Erlöse aus den anstehenden Frequenzversteigerungen** in Betracht kommen. Außerdem müssen neue Finanzierungsinstrumente entwickelt werden.

3. Die Finanzierungspotenziale privater Investoren müssen bestmöglich ausgeschöpft werden. Dazu müssen wir den Dialog mit Investoren intensivieren.
4. Um rasche Erfolge zu erzielen, schlagen wir weitere **Optimierungen bei der Förderung** vor. Etwa die Verknüpfung der aktuellen Breitbandförderrichtlinie des Bundes mit GRW-Mitteln, also Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“.  
Durch eine Kumulierung der Bundesförderung könnten wir Anreize für die **Glasfasererschließung gerade von Gewerbegebieten** geben.
5. Wir werden außerdem einen „**Runden Tisch Gigabit-netz**“ einrichten, um mit allen **relevanten Akteuren** das optimale weitere Vorgehen zu besprechen.
6. Ein weiterer Punkt sind Erleichterungen bei der Planung und dem Bau von Gigabitnetzen. Gute Ansatzpunkte hierfür liefert das sog. DigiNetz-Gesetz des BMVI, mit dem die **europäische Kostensenkungsrichtlinie umgesetzt** wird.

7. Von entscheidender Bedeutung ist vor allem ein stärker **investitions- und innovationsfreundlicher Rechtsrahmen.**

So sollte sich etwa die Zugangs- und Entgeltregulierung künftig stärker als bisher an der Frage nach den tatsächlichen Infrastrukturwirkungen der Regulierungsmaßnahmen orientieren [z.B. bestimmter Zugangsanspruch nur, wenn Infrastrukturinvestitionen zugesichert werden etc.]

Im Rahmen des vom BMWi durchgeführten *Fachdialogs zum digitalen Ordnungsrahmen* werden wir hierfür Lösungen erarbeiten und in die Reform des europäischen TK-Rechtsrahmens einbringen.

Ziel der Regulierung muss auch im digitalen Zeitalter sein, **Märkte offen** und **Marktpositionen bestreitbar zu halten**. Angesichts der hohen Dynamik der Digitalisierung muss der Rechtsrahmen außerdem hinreichend flexibel sein. Für uns gilt der Grundsatz: So wenig **Regulierung wie nötig** und **nur soviel wie unbedingt nötig**.

Im **TK-Sektor** wird nach dem bekannten „**Drei-Kriterien-Test**“ nur reguliert, wenn folgende 3 Kriterien erfüllt sind:

1. Es bestehen beträchtliche und anhaltende strukturelle oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken.
2. Es besteht die Tendenz, längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb zu gelangen. Und:
3. Die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts ist allein nicht ausreichend, um einem Marktversagen entgegenzuwirken.

Mit Blick auf die **Digitalisierung** und der damit einhergehenden **Konvergenz von Angeboten** stellen sich aber auch neue Fragen im Zusammenhang mit **Plattformen** und **OTT-Diensten**.

Viele OTT-Dienste stehen zunehmend im Wettbewerb mit klassischen Telekommunikationsdiensten: Etwa Messenger-Dienste wie „WhatsApp“ oder „iMessage“; Voice-over-IP-Anwendungen wie „Skype“, „Facetime“ oder „WhatsApp Call“.

Ohne Zweifel haben diese **Anbieter** viele neue **Innovationen** hervorgebracht. Aber während die SMS und die Telefonangebote der TK-Unternehmen reguliert sind, gibt es für OTTs keine eigenständigen Regelungen.

Dadurch verschieben sich Wettbewerbsverhältnisse, Marktgrenzen überlappen zunehmend.

Und zudem verlieren Netzbetreiber Erlöse aus dem klassischen Geschäft, mit denen sie Netzinvestitionen finanziert haben:

Wurden 2012 in Deutschland noch rund 60 Mrd. **SMS** verschickt, waren es 2014 nur noch rund 22 Mrd. Also nur noch ein Drittel.

Auch bei Gesprächsminuten zeigen sich die Verschiebungen: Im Festnetz sind die abgehenden Gesprächsminuten von 193 Mrd. im Jahr 2010 auf rund 140 Mrd. im vergangenen Jahr zurückgegangen (also gut ein Viertel weniger).

Natürlich schützt die soziale Marktwirtschaft nicht vor Wettbewerbern und Marktanteilsverlusten.

Aber der Staat muss für **faire Wettbewerbsbedingungen** sorgen.

Wir setzen uns deshalb für ein **Level-playing-field** ein.

Unternehmen, die auf denselben Märkten aktiv sind, müssen auch gleich reguliert werden.

Ein Level- playing-field, das Wettbewerbsneutralität gewährleistet, kann auf zwei Wege erreicht werden:

- entweder dadurch, dass **OTT-Dienste** in die sektorspezifische Regulierung **einbezogen** werden
- oder dadurch, dass die sektorspezifische Regulierung **zurückgenommen** wird.

Welcher Weg der bessere ist, lässt sich nicht pauschal beantworten. Hier ist vielmehr - insbesondere mit Blick auf **verbraucher- und datenschutzrechtliche Belange** - eine sorgfältige Prüfung „**case-by-case**“ erforderlich.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,  
eine herausragende Rolle im digitalen Zeitalter spielen  
**Daten** - Stichwort: Big Data - und **datengetriebene  
Innovationen**.

Sie verändern **Märkte** und können althergebrachte  
**Geschäftsmodelle in Frage stellen**.

Ein digitaler Rechtsrahmen muss daher auch besonderen  
**Wert von Daten** gerecht werden.

Einerseits geht es um **zusätzliche Optionen**, durch Big  
Data neue Geschäftsmodelle und neue Dienstleistungen  
zu entwickeln. Andererseits müssen **Datensicherheit** und  
**Datensouveränität** gewährleistet werden.

Diese **Zielkonflikte** müssen gelöst werden.

Die neue europäische **Datenschutzgrundverordnung**  
bietet hier eine **gute Grundlage**, lässt den Mitgliedstaaten  
aber Raum für konkretisierende Regelungen.

Mit dem *gestern* vom BMWi veröffentlichten „**Grünbuch  
Digitale Plattformen**“ haben wir auch hierzu einen  
**Diskussionsprozess** eröffnet:



- Wie kann sichergestellt werden, dass der wirtschaftliche Wert von Daten genutzt wird, ohne individuelle Rechte zu verletzen? Und:
- Wie kann sichergestellt werden, dass der Ordnungsrahmen auch das Ausprobieren bzw. die Entstehung neuer innovativer Angebote in Deutschland ermöglicht und damit hinreichend chancenorientiert ausgestaltet ist?

Das Grünbuch befasst sich mit allen **zentralen wirtschafts- und regulierungsrechtlichen Fragen** im Zusammenhang mit digitalen Plattformen, die höchst unterschiedlich sein können. Es geht dabei etwa um soziale Netzwerke, Vergleichs- und Bewertungsportale, Suchmaschinen, Sharing-Plattformen, App-Stores, Online Marktplätze oder Medienplattformen.

Wir freuen uns auf die öffentliche Konsultation und viele Anmerkungen und Anregungen. Beteiligen Sie sich bis zum 30. September unter [de.digital/gruenbuch](https://de.digital/gruenbuch).

Die Ergebnisse werden wir Anfang nächsten Jahres in einem Weißbuch veröffentlichen. Damit können wir dann die konzeptionellen Vorstellungen für einen ausgewogenen Rechtsrahmen präsentieren.

Auch die **Europäische Kommission** befasst sich intensiv mit der Frage, wie mit Plattformen umzugehen ist und hatte dazu ebenfalls eine Online-Konsultation durchgeführt. Auch dazu hat sich die Bundesregierung unter Federführung des BMWi gemeinsam mit dem Ländern gegenüber der EU Kommission positioniert.

Unser Tenor: Eine **einheitliche Regulierung von Plattformen** wird abgelehnt – denn dafür sind die Plattformen und deren Geschäftsmodelle viel zu unterschiedlich.

Die EU-Kommission teilt diese Position offenbar, wenn man die derzeitigen Aktivitäten auf europäischer Ebene betrachtet.

Die aktuellen Überlegungen aus Brüssel zur Regulierung von Online-Plattformen erscheinen sehr **moderat**.

So will die Kommission von einer generellen Ex-ante-Regulierung für Online-Plattformen absehen. Statt dessen favorisiert sie Co- und Selbstregulierungen.

Damit soll vor allem die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Plattformen im globalen Wettbewerb erhalten bzw. gestärkt werden.

Das ist auch aus meiner Sicht von überragender Bedeutung: Strenge Plattformregulierung in Europa würde dazu führen, dass bei uns keine neuen international agierenden Plattformen entstehen würden.

Meine Damen und Herren, nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen ist auch der geltende **wettbewerbsrechtliche Rechtsrahmen grundsätzlich geeignet**, problematische Fälle im Zusammenhang mit Online-Plattformen zu lösen.

„Grundsätzlich geeignet“ bedeutet aber auch, dass gewisse Anpassungen im Wettbewerbsrecht durchaus erforderlich sind.

Entscheidend ist, dass es für digitale Plattformen in den meisten Märkten **kaum Marktzutrittsschranken** gibt. In vielen Bereichen besteht sehr **intensiver Wettbewerb**.

Plattformen befördern vielfach auch den Wettbewerb zugunsten der Nutzer. Sie schaffen mehr Vergleichsmöglichkeiten.

Selbst **Online-Plattformen mit starker Marktstellung** bleiben bestreitbar – jedenfalls in einem viel höheren Maße als etwa bei den klassischen Netzwerkinfrastrukturen, die durch hohe Investitionskosten abgesichert sind und eine Duplizierbarkeit ausschließen.

Allerdings bedeutet die Möglichkeit einer Bestreitbarkeit bestehender Machtpositionen nicht automatisch, dass in diesen Märkten wirksamer Wettbewerb herrscht: Aber genau hier setzt eben das Wettbewerbsrecht an.

Und eine darüber hinausgehende Regulierung als stärkster Eingriff in den Markt und die unternehmerische Freiheit sollte immer nur das letzte Mittel sein.

Um eine effizientere Anwendung des Kartellrechts auf digitale Plattformen zu gewährleisten, hat das Bundeswirtschaftsministerium jetzt konkrete **Anpassungen im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)** vorgesehen, die wir mit der aktuell eingeleiteten **9. GWB-Novelle** umsetzen wollen. Konkret planen wir folgendes:

1. Wir werden klarstellen, dass ein Markt auch vorliegen kann, wenn für ein Leistungsangebot **keine Geldzahlung** verlangt wird. Das ist ja gerade bei vielen der **sog. zweiseitigen Plattformmärkte** üblich. Die Bedeutung des Anbieters auf einem solchen Markt kann dann zukünftig einfacher bei der kartellrechtlichen Prüfung aller betroffenen Märkte berücksichtigt werden.
2. Wir werden die Kriterien für die Bewertung der Marktstellung eines Unternehmens ergänzen um solche **Faktoren**, die für die **Analyse von Geschäftsmodellen digitaler Plattformen** besonders relevant sind.

Zu diesen Faktoren gehören etwa **Netzwerkeffekte**, insbesondere wegen der mit ihnen verbundenen Konzentrationstendenzen.

Dazu gehören aber auch die Bedeutung von **Daten** (die oft eine neue Währung darstellen) sowie **Größenvorteile, Nutzerverhalten, Wechselmöglichkeiten** und das Innovationspotential.

3. Wir wollen - im Hinblick auf die Datenrelevanz - eine **verfahrensrechtliche Zusammenarbeit der Kartellbehörden mit den Datenschutzbeauftragten** ermöglichen.
  
4. Wir werden eine **Lücke in der Fusionskontrolle schließen**. Voraussetzung für die Fusionskontrolle ist derzeit, dass bestimmte in der Vergangenheit erzielte **Umsatzerlöse** vorliegen. Die wurden etwa bei der Übernahme von WhatsApp durch Facebook nicht erreicht. Künftig sollen Fusionen auch dann kontrolliert werden können, wenn der **Transaktionswert** über 350 Mio. Euro liegt.

Dann können künftig auch Fälle überprüft werden, in denen ein umsatzstarkes Unternehmen ein anderes Unternehmen mit zwar geringen Umsätzen übernimmt, aber zu einem sehr hohen Kaufpreis. Denn der hohe Preis indiziert zumindest eine wettbewerbliche Bedeutung des Zusammenschlusses. Der Fall Facebook/WhatsApp hatte dann überprüft werden können.

Wir wollen mit dieser Änderung auch ein **Signal nach Brüssel** senden. Denn die **EU-Fusionskontrollverordnung** enthält insoweit ebenfalls eine Prüflücke.

Die 9. GWB-Novelle soll bis Ende des Jahres in Kraft treten. Und wir wollen die neuen Vorschriften dann nach drei Jahren evaluieren.

Meine Damen und Herren,  
neben den wettbewerbsrechtlichen Fragen muss auch geprüft werden, ob und inwieweit das geltende **Verbraucher- und Urheberrecht** im digitalen Zeitalter angepasst werden muss. Auch das thematisieren wir in unserem Grünbuch-Diskussionsprozess.

Und schließlich geht es auch um die Zusammenarbeit der Behörden bei all diesen Herausforderungen.

Da die Digitalisierung ein Querschnittsthema ist, nehmen derzeit viele Behörden Aufgaben in den damit zusammenhängenden Feldern wahr.

Aber die Rechtsgebiete verzahnen sich immer stärker.

Wir prüfen daher, ob die verteilten Zuständigkeiten noch passen. Oder ob bestehende Aufsichtstätigkeiten in einer Behörde gebündelt werden können.

Möglicherweise ist es sinnvoll, eine **neue „Digitalagentur“** zu gründen. Sie könnte aus einer Hand sektorübergreifende Aufgaben zur Erhaltung und Förderung von Wettbewerbsstrukturen und der Marktregulierung sowie des Verbraucherschutzes zusammenfassen.



Meine sehr geehrten Damen und Herren,  
zusammengefasst ist uns als besonders wichtig, dass wir  
einen zeitgemäßen **digitalen Ordnungsrahmen** schaffen.  
Einen Ordnungsrahmen, der auf **klaren Regeln** beruht.  
Und der der digitalen Wirtschaft innovative  
**Handlungsspielräume** eröffnet, um sich im  
**internationalen Wettbewerb behaupten** zu können.

Hierbei setzen wir auch weiterhin auf den **konstruktiven Austausch** mit Ihnen Allen.

Nicht nur bei der Digitalisierung kommt es gerade auf die  
**Vernetzung** an, sondern auch hier, in diesem Rahmen.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen eine gewinnbringende  
Konferenz, interessante neue Einblicke und anregende  
Gespräche.

Vielen Dank!