

Dezentrale Datenpools – Europas Chance in der Plattformökonomie

Diskussionspapier von

*Dieter Janecek, Sprecher für Digitalwirtschaft & Digitale Transformation und
Dr. Danyal Bayaz, Startup-Beauftragter der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen*

Zusammenfassung:

Der Zug für Europa in Sachen Plattformökonomie ist abgefahren, so eine weit verbreitete These: Das Geschäft machen die Tech-Giganten aus Kalifornien und China. Wir sagen: Deutschland und Europa haben große Chancen in der digitalen Ökonomie, insbesondere bei der Digitalisierung der Industrie. Wir müssen diese aber auch ergreifen. Statt auf Datenmonopole zu setzen, sollten wir kooperative und dezentrale Datenpools entwickeln, mit neutralen Intermediären als Treuhänder – denn ohne Vertrauen wird unser Modell nicht funktionieren. Als Datentreuhänder kommen für uns sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure in Betracht. Der Staat muss endlich seinen umfangreichen Datenschatz zur Verfügung zu stellen und somit als Katalysator für Datenpools fungieren. Erfolgsbeispiele, wie dies funktionieren kann, gibt es bereits auf regionaler Ebene – beispielsweise in Amsterdam, Barcelona oder in Darmstadt.

Digitale Wertschöpfung im Wandel

In der digitalen Ökonomie scheint kein Weg an den Tech-Giganten aus Kalifornien vorbeizuführen. Im Sommer 2019 sind Facebook, Apple, Amazon, Netflix und Google/Alphabet zusammen rund drei Billionen Euro wert – und damit knapp dreimal so viel wert wie alle DAX30-Konzerne zusammen (1,2 Bio. Euro)¹. Wer aber meint, die digitale Wertschöpfung wird sich in Zukunft zwangsläufig auf Amazon, Facebook & Co beschränken, übersieht die Chancen, die in der datenbasierten Industrie und in neuen Formen kooperativer Datennutzung liegen. Denn die Digitalisierung in der Industrie und auch in vielen Bereichen unseres Alltags läuft anders, als wir es von den globalen Konsumentenmärkten und Social-Media-Plattformen kennen.

Bei Business-to-Customer-Plattformen (B2C) hängt der Erfolg bisher an der Größe der vorhandenen Datensilos – hier liegen die Konzerne in den USA und China meilenweit vorne. Bei industriellen Anwendungen jedoch entscheiden Datenqualität, Datensicherheit und kontextuelles Anwendungswissen. Felder also, in denen Deutschland und Europa schon heute bedeutend sind. Industrie 4.0, das Internet der Dinge (Internet of Things, IoT) oder additive Fertigung – das sind alles Bereiche, in denen wir über wertvolle Datenressourcen und über viel Know-how verfügen. Und auch bei den B2C-Plattformen zeichnet sich ein Ende der bisherigen Erfolgsmodelle ab: Nach immer neuen Datenskandalen bekommen

¹ https://rp-online.de/wirtschaft/die-dominanz-der-tech-riesen-amazon-apple-facebook-und-co_aid-44669159

neue, Vertrauen und Sicherheit bietende Lösungen zunehmend Marktchancen. Hier liegt großes Potenzial für die deutsche und europäische (Digital)Wirtschaft.

Der Staat soll selbstbestimmte Datennutzung anstoßen

Wie aber lässt sich dieses Potenzial heben? Bisher ist es kaum gelungen, jenseits der bisherigen, durch hegemoniale Datenmonopole geprägten Erfolgsmodelle von Google & Co. neue datengetriebene Geschäftsmodelle und Wertschöpfung zu etablieren.

Dazu wollen wir hier ein Modell der Datennutzung skizzieren, das weder auf das rein marktorientierte Konzept des „Dateneigentums“ setzt, noch auf einen Zwang zum Datenteilen. Stattdessen zeigen wir auf, wie man Daten im Interessenausgleich und für gemeinsame Ziele nutzen kann, statt den Datenmonopolen das Feld zu überlassen.

Den Daten der öffentlichen Hand kommt hierbei eine zentrale Rolle zu. Wir fordern, dass der Staat kooperative und dezentrale Datenpools anstößt, indem er mit den Daten der öffentlichen Hand vorangeht. Dabei kann er sich an den Modellen von Barcelona, Amsterdam oder Darmstadt orientieren.

Neue Spielregeln und Strukturen für eine neue Ökonomie als Voraussetzung

In der Wirtschaft geht nichts ohne Vertrauen. Ohne Spielregeln und Strukturen, die ein Mindestmaß an Sicherheit in Tauschbeziehungen herstellen, kann Marktwirtschaft nicht funktionieren. Klare Regeln zu Besitz- und Nutzungsrechten, zu Handel und Wettbewerb oder zum Umwelt- und Verbraucherschutz ermöglichen erst fairen Wettbewerb. Für die digitale Ökonomie passen aber viele bisherige Spielregeln und Strukturen nicht mehr.

Daten unterscheiden sich dabei substantiell von materiellen Gütern. Daten verbrauchen sich nicht durch Gebrauch, sind grenzenlos übertragbar und weisen marginale Grenzkosten auf. Daten und Software stellen in Sachen Haftung, Eigentum, Wertschöpfung oder Wettbewerb neue Fragen in den Raum.

Wer wie mit welchen Daten was machen darf, was beim Umgang mit Daten geht und was nicht, haben wir für personenbezogene Daten mit der EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) weitestgehend geklärt. Spielregeln und Strukturen, die Vertrauen und Chancen einer – DSGVO-konformen – Nutzung von Daten für den europäischen Binnenmarkt ermöglichen, fehlen aber weitestgehend.

Aus unserer Sicht gilt es dabei insbesondere zwei Felder zu bestellen: Erstens die **Gestaltung von Datennutzungs- und Datensteuerungs-Strukturen**, und zweitens, als notwendige Grundlage, die Gestaltung eines **fairen Wettbewerbs in der Daten- und Plattformökonomie**.

Kooperatives Datenteilen nach selbstgesetzten Regeln

Statt bei der Schaffung von Datennutzungs- und Datengovernance-Strukturen auf das Errichten eigener Datenmonopole durch zentrale Datenpools und kommerzielle Vermittler

(Data-Clearinghouse-Modelle etc.) zu setzen und dabei auch personenbeziehbare Daten wie ein veräußerbares Eigentum zu fassen, wie CDU/CSU es favorisieren, oder wie die SPD Daten vergemeinschaften zu wollen („Daten-für-alle“-Ansatz), plädieren wir für **Dezentrale Datenpools mit neutraler Multi-Layer-Steuerungsstruktur**. Wir beschreiben damit Kooperationen, bei denen das Teilen von Daten zwischen Unternehmen und weiteren Akteuren aus Wissenschaft oder öffentlichen Institutionen unter gemeinsam vereinbarten Regeln ermöglicht und geregelt wird.

Dabei übernimmt eine **neutrale Steuerungsstruktur als Datentreuhänder** für die Datengeber und als Notar für die regelgetreue Datennutzung die Rolle eines den Datenaustausch moderierende Mittlers (Intermediär).

Vertrauenswürdige Intermediäre als Prozessgarant

Solche dezentrale Datenpools unterscheiden sich nicht nur von den hegemonialen Modellen der Monopolisten-Plattformen, bei denen die Daten lediglich einkassiert werden, ohne dass die Datengeber Zugriff auf die Gesamtheit der gesammelten Daten haben, sondern auch von herkömmlichen Datenpool-Modellen ohne neutrale Intermediäre oder mehrschichtiger Steuerungsstruktur.

Die Idee des Datenpooling ist ja nicht neu. Bisher hat sie allerdings nicht dazu geführt, dass konkurrierende Unternehmen oder Interessengruppen damit beginnen würden, ihre Daten zu teilen. Und das hat vor allem mit mangelndem Vertrauen der Akteure in den Prozess selbst zu tun. Ohne eine neutrale und mitgestaltete Steuerungsstruktur haben die Akteure zu große Angst, selbst mehr einzuzahlen als zu profitieren.

Wir favorisieren deshalb ein Modell der Mehrschichtigkeit. In diesem garantiert ein Intermediär eine Art Gewaltenteilung und macht den Prozess und somit das Vertrauen in diesen resistent gegen mögliche Fehlentwicklungen und anpassungsfähig für sich ändernde Umstände und Funktionsansprüche. Nur das Vertrauen der Kooperationsteilnehmer in die Regelkonformität kann unserer Überzeugung nach dafür sorgen, dass konkurrierende Unternehmen und Interessengruppen dazu bereit sind, ihre Daten in eine Kooperation zum größeren gemeinsamen Nutzen und in Aussicht auf individuelle Zielerreichung zu investieren. Dafür müssen Akteure darauf vertrauen können, dass

- gemeinsam gefundene Regeln, etwa „nur wer Daten einzahlt, kann auch welche nutzen“ oder „Datenqualität und Datenaufbereitung muss überprüfbar und garantiert sein“, immer und für alle Kooperationspartner gleich gelten (**rechtlicher Layer**),
- sie Mitspracherechte bei der Organisation des Tauschprozesses, etwa der Bereitstellung von Datenbanken haben und dabei Gleichbehandlung gegeben ist (**organisatorischer Layer**),
- die konkrete technische Umsetzung, etwa durch dezentrale Speicherung (mit Blockchain/Distributed Ledger Technologie) und leistungsfähige Schnittstellen, vereinbarte Standards der Sicherheit und Nutzbarkeit garantieren (**technischer Layer**)

Die **Rolle des Intermediär** können eine Bundes- oder Landesagentur oder für den jeweiligen Sektor passende Verbände, Vereine oder Datengenossenschaften übernehmen.

Hier sind unterschiedlichste Formen und Skalierungen denkbar. Einmal bewährte Strukturen – etwa eine Datengenossenschaft zwischen Verbandsmitgliedern oder Datenagenturen als neuer Service kommunaler Digital Hubs – können dabei als Muster für die Ausformungen ähnlicher Lösungen in anderen Bereichen dienen. Statt einer Einheits- oder Patent-Lösung würden so spezifische sektorale Lösungen ermöglicht, die ganz nahe an den jeweiligen Interessen der Beteiligten und dem zu lösenden Problem orientiert sein können.

Leitprinzip für den Intermediär muss die Datensouveränität auf individueller wie auf institutioneller Ebene sein. Darunter verstehen wir die Freiheit, als Datengeber über die Nutzungsbedingungen der eigenen Daten entscheiden zu können und mit anderen diese Daten zum gemeinsamen Vorteil oder zum Gemeinnutz teilen zu können, ohne das Risiko einzugehen, diese Souveränität dabei dauerhaft zu verlieren. Jeder Datengeber auf einer Datenplattform soll die Kontrolle darüber haben, zu welchem Zweck und unter welchen Auflagen seine Daten wann, wie und von wem verwendet werden.

Datenpooling-Angebote der öffentlichen Hand als Initiator und Katalysator

Um solche kooperative und dezentrale Datenpools anzustoßen, sollte der Staat – Bund, Länder, Kommunen – mit seinem “Datenschatz“ vorangehen. Er sitzt auf einer Vielzahl von Daten, die man für das Gemeinwohl, aber auch für neue Geschäftsmodelle und datengetriebene Wertschöpfung einsetzen kann. Großbritannien nutzt zum Beispiel seine Daten der Öffentlichen Verkehrsbetriebe, um Bus und Bahn zu verbessern, oder stellt seine Geo-Daten im Rahmen seiner Open-Data-Strategie zur Verfügung. In Deutschland folgt dem prinzipiellen Bekenntnis zum Open-Data-Prinzip noch viel zu selten konkretes Handeln. Gerade in Betrieben der öffentlichen Hand, die vorrangig dem Gemeinwohl verpflichtet sind, könnten neue Ansätze kooperativen Datenteilens ausprobiert werden, etwa bei Stadtwerken, Verkehrsbetrieben oder Abfallverwertungsgesellschaften.

Damit würde außerdem mehr Raum für innovative Dienste im öffentlichen Sektor geschaffen. Die öffentliche Hand würde ihrerseits von Daten profitieren, die Unternehmen, Wissenschaft und Interessengruppen in einen gemeinsamen Datenpool geben würden und könnte so – auf besserer Datenbasis – effizienter ihre Aufgaben erfüllen.

Wo wird es schon gemacht?

Das von uns skizzierte Modell dezentraler Datenpools mit neutraler Multi-Layer-Steuerungsstruktur als Intermediär lehnt sich an Datenteilmodellen an, wie sie derzeit in Barcelona und Amsterdam, zusammen mit dem EU-geförderten Decode-Projekt² erprobt werden. In Barcelona können schon heute die Bürger:innen über eine Blockchain-basierte, dezentrale und von der Kommune verwalteten Dateninfrastruktur entscheiden, welche Daten sie zur gemeinschaftlichen Nutzung freigeben. Und beteiligte Unternehmen wiederum steuern ihre Daten für Aufgaben und Projekte der öffentlichen Hand bei und nutzen ihrerseits freigegebenen Daten, beispielsweise für die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle.

² www.decodeproject.eu

In der Industrie weisen Ansätze wie die von der Fraunhofer-Gesellschaft entwickelte Initiative Industrial Data Space³, die vom Bundesverband der Industrie gesammelten Beispiele⁴ oder die Modelle des Verband der Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik (VDE) zur Schaffung einer neutralen, dezentralen KI-Plattform aus unserer Sicht in eine ähnliche Richtung, indem sie neutrale Governance-Modelle für kooperative Datennutzung bereitstellen bzw. zumindest Wege dorthin aufzeigen.

Die überarbeitete EU-Zahlungsdienstrichtlinie (PSD2-Richtlinie) ist ein weiteres Beispiel für eine bereits existierende Regulierung, die das Datenteilen mit hohen Sicherheitsstandards in einer ganzen Branche ermöglicht hat.

Fairer Wettbewerb als Grundvoraussetzung

Da wir in eine solche kooperative und dezentrale Datenökonomie aber nicht bei null starten können, sondern der Markt bereits von Datenmonopolisten beherrscht wird, muss die Politik gleichzeitig bzw. begleitend sicherstellen, dass auch unter den Bedingungen digitaler Plattformökonomie mit ihren Skalen- und Netzwerkeffekten fairer Wettbewerb gewährleistet ist. Dazu ist es erforderlich, das Wettbewerbs- und Kartellrecht anzupassen. Entscheidend für ein solches Update sind dabei aus unserer Sicht unter anderem eine Stärkung der Fusionskontrolle, z.B. durch Herabsetzen der Beweislast, die nötig ist, um potenziell wettbewerbswidrige Effekte bei Firmenübernahmen zu ermitteln.

Auch die Einführung des Kriteriums der Vermittlungsmacht, wie sie beispielsweise Amazon als Plattform besitzt, ist anzuraten, ebenso wie die Umkehr der Beweislast, wenn Plattformen mit relativer Marktmacht die für digitale Plattformen so entscheidenden Diversitätsgaranten Multi-Homing (Möglichkeit der parallelen Nutzung verschiedener Plattformen ohne hohe Wechselkosten) und Interoperabilität (technische Kompatibilität durch offene Standards und Schnittstellen) erschweren. Mit der angekündigten Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen im Herbst 2019 werden diese und andere Fragen intensiv in der Debatte stehen.

Die Chancen tatsächlich ergreifen

In der Analyse der Probleme und Herausforderungen sind sich viele Expert:innen aus Wirtschaft und Politik einig. Wir brauchen klare Regeln für die digitale Ökonomie und müssen als Deutschland und Europa einen Weg finden, der uns nicht dauerhaft in Abhängigkeit der globalen Tech-Giganten treibt. Dieser Erkenntnis müssen nun aber konkrete Vorschläge folgen, wie eine europäische Datenökonomie aussehen kann. Wir haben einen Ansatz skizziert, dem ein Interessensausgleich zwischen gemeinsamer Datennutzung und Datenhoheit gelingen kann. Es gibt immer Alternativen, und wir diskutieren gerne darüber. Entscheidend ist, dass wir die Diskussion jetzt führen und die richtigen Weichenstellungen für die Wertschöpfung der Zukunft setzen

³ <https://www.fraunhofer.de/de/forschung/fraunhofer-initiativen/industrial-data-space.html>

⁴ <https://bdi.eu/publikation/news/deutsche-digitale-industrieplattformen/>