

# Stellungnahme



DGB

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

## Weißbuch Digitale Plattformen des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

### **Digitale Plattformen dürfen kein Einfallstor für schlechte Arbeit und soziale Unsicherheit werden** 07.06.2017

#### **1. Allgemeine Bewertung/ Zusammenfassung**

In seinem Weißbuch „Digitale Plattformen“ betont das Bundeswirtschaftsministerium die Herausforderung der digitalen Transformation. Dabei bekennt es sich zur Gestaltung der Digitalisierung im Sinne der sozialen Marktwirtschaft und fordert die Setzung eines Ordnungsrahmens, innerhalb dessen die Transformation stattfinden soll. Zugleich betont es die europäische Dimension des Prozesses.

Der DGB begrüßt die Absage des Weißbuches an ein Laissez-faire bei der digitalen Transformation. Auch wir fordern, dass die Digitalisierung bewusst gestaltet und durch einen klaren Ordnungsrahmen darauf ausgerichtet werden muss, dem Wohl der Gesellschaft zu dienen. Wir unterstützen eine regulierte Transformation gegenüber einer ungeordneten Disruption. Dafür ist auch eine europäische und internationale Zusammenarbeit der Staaten erforderlich.

In dem Weißbuch werden einige wichtige Themen angesprochen, so etwa Wettbewerbspolitik angesichts marktbeherrschender Plattformen oder Fragen des Datenschutzes. Allerdings fehlen in dem Weißbuch außerordentlich wichtige Punkte, die bei der Setzung des Ordnungsrahmens für digitale Plattformen unbedingt berücksichtigt werden müssen.

Der DGB hat in seiner Stellungnahme zum Grünbuch<sup>1</sup>, das diesem Weißbuch vorausging, betont, dass fairer Wettbewerb in der Plattform-Ökonomie nur dann gegeben ist, wenn die über Plattformen angebotenen Leistungen denselben Regulierungen

Deutscher Gewerkschaftsbund

Abt. Struktur-, Industrie- und  
Dienstleistungspolitik

**Dr. Ingmar Kumpmann**  
Referatsleiter

ingmar.kumpmann@dgb.de

Telefon: 030 24060 395  
Telefax: 030 24060 677

---

<sup>1</sup> DGB-Stellungnahme vom 12.09.2016 „Fairer Wettbewerb für die Plattform-Ökonomie“ zum Grünbuch des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie „Digitale Plattformen“ (<http://www.dgb.de/hAE>).



hinsichtlich Qualität, Vergütung, sozialer Sicherheit und Arbeitsschutz der Erwerbstätigen unterliegen wie die Leistungen herkömmlicher Anbieter auch. Es ist deshalb unabdingbar, dass in dem Ordnungsrahmen Vorkehrungen getroffen werden, die die Ausbreitung prekärer Formen von Soloselbstständigkeit, einen Unterbietungswettbewerb bei Erwerbstätigeneinkommen, unregulierte Arbeit und Schwarzarbeit und das Unterlaufen bewährter Qualitätsstandards (wie dem Meisterbrief) verhindern.

Bedauerlicherweise hat das Bundeswirtschaftsministerium diese Anregungen nicht berücksichtigt. Es spricht die grundsätzliche Problematik der Verdrängung regulärer durch unsichere Beschäftigung zwar kurz an (Seite 48 f.) und verweist dabei auf das Weißbuch „Arbeiten 4.0“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). Dort schlägt das BMAS Maßnahmen für mehr Transparenz der Arbeitsbedingungen und die Einbeziehung von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung vor. Schritte für mehr Transparenz reichen aber nicht aus. Es ist auch mittels Regulierungen dafür zu sorgen, dass der Wettbewerb nicht durch schlechte Arbeitsbedingungen und ein Dumping bei den Einkommen verzerrt wird. Notwendig ist es, die Zuständigkeiten der beiden Ministerien zu diesen Fragen zu klären. Wir begrüßen den Vorschlag des BMAS, Selbstständige in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen, wobei allerdings noch Fragen der Beitragsfinanzierung zu klären sind.

Von großer Bedeutung ist das Verhältnis der Plattformen zu den Erwerbstätigen, die über diese Plattformen ihre Leistungen anbieten. Große Plattformen haben vielfach eine beträchtliche Marktmacht gegenüber den dort oft formal selbstständig Arbeitenden. Dies kann zu niedrigen Arbeitsentgelten, schlechten Arbeitsbedingungen und nicht zuletzt zu einer umfassenden Überwachung der Arbeitenden über das Internet führen. In unserer Stellungnahme zum Grünbuch fordern wir, dem durch Stärkung der kollektiven Interessenvertretung, durch Mindesthonorare und durch einen wirksamen Beschäftigten-Datenschutz entgegenzutreten. Auch dies wird in dem Weißbuch leider nicht erwähnt. Inzwischen ist zudem deutlich geworden, dass gewerkschaftliche Zugänge zu den Menschen, die auf bzw. über Plattformen arbeiten, über die Plattformen selbst ermöglicht werden müssen, vergleichbar dem Recht auf gewerkschaftlichen Zugang zu Beschäftigten in einem Betrieb.

Desweiteren sollte die Entwicklung und Verbreitung nichtkommerzieller, etwa auf Genossenschaftsbasis funktionierender Plattformkonzepte, gefördert werden.

Ein Ordnungsrahmen für die digitalen Plattformen bleibt völlig unzureichend, wenn er nicht die Voraussetzungen für fairen Wettbewerb schafft indem er Vorkehrungen zur Sicherung guter Arbeit, sozialer Sicherheit, Qualität und zur Begrenzung der Marktmacht von Plattformen gegenüber den Erwerbstätigen trifft.



Das Weißbuch wurde allein vom Bundeswirtschaftsministerium verantwortet. Wir halten eine ressortübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der Digitalisierung für besser und geboten. Wir erwarten von der Bundesregierung eine gemeinsame ressortübergreifende Konzeptentwicklung „Leben, Arbeit, Bildung im Zeichen der Digitalisierung“, die die Sozialpartner systematisch einbindet.

## **2. Zu den Versäumnissen des Weißbuches**

Folgende entscheidenden Aspekte haben wir in unserer Stellungnahme zum Grünbuch betont, fehlen aber leider in dem Weißbuch des BMWi:

- Damit Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden, muss Arbeit über digitale Plattformen denselben Regeln unterliegen wie analoge Arbeit auch. Dafür ist der Status der Beschäftigungsverhältnisse zu prüfen, Scheinselbstständigkeit und Schwarzarbeit verstärkt aufzudecken. Arbeitnehmer- und Betriebsbegriff müssen sich an den realen Abhängigkeitsverhältnissen und stärker funktional orientieren. Das BMAS spricht dies zwar in seinem Weißbuch „Arbeiten 4.0“ an. Die Gleichbehandlung mit Erwerbstätigen in herkömmlichen Unternehmen ist aber für einen fairen Wettbewerb entscheidend und damit auch von enormer wirtschaftspolitischer Bedeutung.
- Für abhängige Arbeit über digitale Plattformen muss der sozialrechtliche Mindestschutz gewährleistet sein und müssen Prekarisierungsrisiken minimiert werden.
- Es ist danach zu fragen, ob und inwieweit die Entwicklung der Plattform-Ökonomie geschlechtsspezifische Risiken von Prekarisierung verschärft, welche Rolle Einkommen aus Plattformarbeit als Haupt- und Nebeneinkünfte haben und ob sich die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung dadurch verfestigt.
- Selbstständige, die bislang nicht in obligatorischen Systemen der sozialen Sicherung sind, sollten in die Sozialversicherung einbezogen werden. Wir begrüßen, dass immerhin das BMAS in seinem Weißbuch die Einbeziehung von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung fordert.
- Outsourcing- und Crowdsourcing-Prozesse (etwa über digitale Plattformen) ändern die Strukturen der Wertschöpfung, sowie der Arbeitsverfahren, der Arbeitsabläufe und der Arbeitsplätze. Eine Stärkung der Mitbestimmung ist in diesem Feld wichtig.
- Der Datenschutz ist nicht nur für die Verbraucher, sondern auch in Bezug auf die Erwerbstätigen, die über digitale Plattformen arbeiten, wichtig. Ein Beschäftigten-



Datenschutzgesetz, das auch für die über Plattformen arbeitenden Soloselbstständigen gelten muss, ist notwendig. Eine Überwachung von Clickworkern durch die Plattformbetreiber ist abzulehnen.

- Marktbeherrschende Stellungen von Plattformen sind nicht nur gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern, sondern auch im Verhältnis zu den Erwerbstätigen, die darauf angewiesen sind ihre Leistungen über die Plattformen anzubieten, von großer Bedeutung. Die Möglichkeiten der kollektiven Interessenvertretung von Soloselbstständigen gegenüber Plattformen sind zu stärken. Dieser Punkt wird ebenfalls nur im BMAS-Weißbuch (und dort nur mit dem Verweis auf die Möglichkeit von Tarifverträgen mit arbeitnehmerähnlichen Personen nach § 12a Tarifvertragsgesetz) angesprochen. Angesichts der Marktmacht großer Plattformen wäre es wichtig, beim Verbot eines abgestimmten Verhaltens Ausnahmen für Soloselbstständige mit beschränkter Marktmacht einzuräumen. Die Festlegung von branchenbezogenen Mindestvergütungsordnungen muss ermöglicht werden. Zu prüfen wäre die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Mindesthonoraren auch für Selbstständige.
- Über Plattformen vermittelte Leistungen erfüllen oft nicht die in der herkömmlichen Ökonomie geltenden Qualitätsstandards. Übernachtungen über AirBnB oder Transportleistungen bei Uber unterliegen nicht den zahlreichen gesetzlichen Anforderungen, die das klassische Hotel- bzw. Taxigewerbe einhalten. Bei plattformvermittelten Handwerkerleistungen wird oft den „Likes“ oder manipulationsanfälligen Online-Bewertungen mehr Aufmerksamkeit geschenkt als einer abgeschlossenen Ausbildung, dem Meisterbrief oder nachweisbaren Referenzen. Der Meisterbrief – als Instrument der Qualitätssicherung im Handwerk – darf aber nicht aufgeweicht oder geschwächt werden. Es ist notwendig, die Plattformen selbst für die Qualität der bei ihnen vermittelten Leistungen in die Verantwortung zu nehmen. Plattformen, die Handwerksleistungen anbieten, sollten sich auch in der Selbstverwaltung des Handwerks und in der dualen Berufsausbildung engagieren.
- Wir schlagen vor, Plattformen in die Ermittlung von wichtigen Informationen zur Erhebung von Steuern einzubeziehen. Das bedeutet, dass Plattformen verpflichtet werden müssen, über sie vermittelte ökonomische Aktivitäten einschließlich aller für die betreffenden Behörden relevanten steuer- und sozialrechtlichen Daten an den Staat oder die entsprechenden Institutionen zu melden. Dies ist die Grundvoraussetzung einer sozialversicherungsrechtlichen Erfassung plattformvermittelter Erwerbstätigkeit wie auch der steuerlichen Erfassung entsprechender ökonomischer Aktivitäten, die wiederum die Voraussetzung eines fairen Wettbewerbsrahmens für den digitalen wie den nicht-digitalen Raum gleichermaßen ist.



- Das föderale System und die Selbstverwaltung der Kommunen sollten gestärkt und nicht durch zunehmend technischbasierte Zentralisierung unterminiert werden. Die Kommunen benötigen Gestaltungsspielraum, um selber technologisch und organisatorisch innovativ handeln zu können sowie lokale gemeinwohlorientierte Regelungen mit unterschiedlichen Plattformanbietern (bspw. in den Bereichen Pflege, Transport und Übernachtung) zu finden.

Wir bedauern, dass das BMWi all diese Aspekte nicht beachtet. Zu den Details dieser Vorschläge verweisen wir auf unsere Stellungnahme vom 12.09.2016 „Fairer Wettbewerb für die Plattform-Ökonomie“ zum Grünbuch des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie „Digitale Plattformen“.

### **3. Zu den Inhalten des Weißbuches**

#### Zu den Teilen 1 und 2: Analyse und Ausblick allgemein

Das Weißbuch beschreibt die Umwälzung der Volkswirtschaft durch die Digitalisierung und die große Rolle, die digitale Plattformen dabei spielen. Die Expansion der Plattformökonomie ist von der Bedeutung einiger dominanter Internet-Giganten wie Amazon oder Facebook geprägt.

Bei der Beschreibung der grundlegenden Veränderungen, die die Digitalisierung bringt, wird zu Recht darauf verwiesen, dass diese nicht nur mit Chancen, sondern auch beträchtlichen Risiken verbunden sind. Aus unserer Sicht gehört zu den Risiken nicht nur die Gefahr für den Datenschutz und der Verlust von Arbeitsplätzen, sondern auch die Verbreitung prekärer Formen der Erwerbstätigkeit, die durch plattformvermittelte Märkte vermutlich zunehmen und im Ergebnis den Wettbewerb verzerren wird. Wir unterstützen den Ansatz des BMWi, den Risiken durch politische Gestaltung zu begegnen und dem Laissez-faire eine Absage zu erteilen. Dies schließt ein Handeln gegen die genannten Prekarisierungstendenzen ein. Diese Gestaltung erfordert die Beteiligung aller vom Wandel betroffenen Menschen, insbesondere der Beschäftigten und ihrer Vertretungen sowie eine umfassende Einbeziehung der Zivilgesellschaft.

Zur Gestaltung der Digitalisierung gehören nicht nur Wettbewerbsrecht und Datenschutz. Auch die Arbeitswelt, die soziale Absicherung sowie der Verbraucherschutz sind von großer Bedeutung, damit der Wettbewerb fair bleibt und die Vorteile der Digitalisierung für die Menschen genutzt werden.

Wir unterstützen die Bestrebungen des BMWi und der Bundesregierung, die Potenziale der Digitalisierung besser zu nutzen. Dazu gehören mehr Bildung, Investitionen



der Unternehmen in die digitale Ausstattung und größere Investitionen in die digitale Infrastruktur, die Nutzung digitaler Plattformen im Bildungsbereich usw. Dabei muss sich die Nutzung der digitalen Möglichkeiten an den Bedürfnissen der Menschen und nicht am Vergleich mit anderen Ländern in plakativen Rankings orientieren.

Der Bezeichnung „digitale Bildung“ lehnen wir ab, da Lernen auch weiterhin analog erfolgt und die digitalen Medien nur ein Werkzeug zur Unterstützung von Bildungs- und Arbeitsprozessen sind. Wir bevorzugen den Begriff „Bildung in der digitalen Welt“, denn Bildung ist für uns mehr als eine Variable des Wirtschaftswachstums. Sie ist ein Menschenrecht, verhilft den Menschen zu Würde und Teilhabe und ist ein wichtiges Fundament einer funktionierenden Demokratie. Darüber hinaus weisen wir ausdrücklich darauf hin, dass die Verantwortung für die inhaltliche und pädagogische Ausgestaltung des Unterrichts bei den Lehrkräften liegen muss. Die Gestaltung von Bildungsplänen ist eine politische Aufgabe und sollte in einem demokratischen Prozess von den zuständigen Behörden und nicht von der Digitalindustrie verantwortet werden. Mit Sorge sehen wir eine Erosion politischer Verantwortung im Bildungsbereich und eine schwindende Bereitschaft, die Gestaltung der Bildungspolitik zum Thema des sozialen Dialogs mit den Gewerkschaften zu machen. Gerade solche weitreichenden Entwicklungen wie die Digitalisierung von Bildungseinrichtungen verlangen eine multiperspektivische Sicht, die auch Aspekte der Entwicklungspsychologie, der Bildungsgerechtigkeit, der Inklusion und der Erziehung zu mündigen BürgerInnen einbeziehen muss. Hierzu ist ein Dialog mit den BildungsexpertInnen aus den Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen unabdingbar.

Wir begrüßen den Ansatz, die vorhandene industrielle Kompetenz der deutschen Volkswirtschaft mit digitaler Technologie zu verbinden, um für die Menschen bessere Güter anzubieten. Analog gilt es auch im Dienstleistungsbereich, an die vorhandenen Strukturen und Kompetenzen anzuknüpfen und diese mit digitaler Technologie für die Menschen weiterzuentwickeln und zu verbessern. Es ist der richtige Ansatz, auf die Modernisierung und Weiterentwicklung vorhandener Wertschöpfungsstrukturen und nicht auf Disruption zu setzen.

### **Zu Kapitel 3.1. Wettbewerbspolitik**

Der DGB begrüßt, dass das BMWi die wettbewerbspolitischen Herausforderungen durch mögliche Marktmacht digitaler Plattformen thematisiert und hier rechtliche Anpassungen sowie eine genaue Marktbeobachtung anstrebt. Dabei ist internationale Zusammenarbeit wichtig, zumal Player wie Facebook oder Google global agieren.



Wir begrüßen, dass das BMWi immerhin ein europäisches Vorgehen anstrebt. Notwendig wäre dabei eine globale Zusammenarbeit. Des Weiteren wäre zur Vermeidung von Monopolbildungen die Schaffung verbindlicher offener technischer Standards bei der Gestaltung von digitalen Plattformen sinnvoll.

In unserer Stellungnahme zum Grünbuch hatten wir bereits darauf hingewiesen, dass Marktmacht digitaler Plattformen nicht nur gegenüber VerbraucherInnen, sondern auch gegenüber erwerbstätigen Personen die darauf angewiesen sind ihre Leistungen über diese Plattformen zu verkaufen, von großer Bedeutung ist. Dieser Aspekt muss auch in die Gestaltung des Wettbewerbsrechts einfließen.

Da Plattformen aufgrund der Netzwerkeffekte oft den Charakter natürlicher Monopole haben und außerdem international agieren, ist es erforderlich, nicht nur ihrer Marktmacht entgegenzuwirken, sondern zugleich die Erwerbstätigen dabei zu unterstützen der Marktmacht der Plattformen etwas entgegenzusetzen um „Augenhöhe“ herzustellen. Wir fordern beim Verbot eines abgestimmten Verhaltens, Ausnahmen für Selbstständige mit beschränkter Marktmacht die eine Zusammenarbeit und kollektive Interessenvertretung erlauben, um angemessene Einkommen und gute Arbeitsbedingungen durchsetzen zu können. Die gewerkschaftlichen Möglichkeiten zur kollektiven Vertretung von Selbstständigen sind zu stärken.

Notwendig sind Mindestvergütungsordnungen, die Honorare ermöglichen mit denen sich auch Ausfallzeiten, Urlaub, Krankheitszeiten und Beiträge zur sozialen Absicherung finanzieren lassen. Diese sollten auf Antrag von Vereinigungen der Erwerbstätigen und der Auftraggeber erlassen werden. Für solche Mindestvergütungsordnungen ist eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung (ähnlich wie bei Tarifverträgen) zu überlegen.

Die Frage des gerechten Ausgleichs zwischen Kreativen und Plattformbetreibern wird im Weißbuch angesprochen. Dabei handelt es sich um ein lobenswertes Ziel, jedoch besteht die Herausforderung darin, die Interessen der Kreativen, der Plattformbetreiber und der VerbraucherInnen in Ausgleich zu bringen. Urheberrechtlich und nach den Prinzipien des Telemedienrechts, sind die Plattformbetreiber mehrheitlich „Vermittler“ zwischen Kreativen und Verbrauchern, ihnen wird keine Nutzereigenschaft zugeschrieben. Die Herausforderung ist es, dass die Beteiligung der Kreativen an den Umsätzen der Plattformbetreiber sichergestellt wird. Dazu ist im Grunde alles Notwendige im Weißbuch enthalten, der Interessenausgleich hat jedoch in der Dreieckskonstellation zu erfolgen. Die Beziehung Verbraucher und Plattform und die Beziehung Kreative und Plattform sollten nicht getrennt betrachtet und die Probleme nicht isoliert angegangen werden, sondern vielmehr als Gesamtkonstrukt reguliert werden.



Die vorzusehenden Regulierungen sind so auszugestalten, dass Nutzungen von urheberrechtlich geschützten Inhalten erst dann erlaubt sind, wenn die Fragen der Vergütung geklärt sind, bzw. zumindest Beträge in angemessener Höhe hinterlegt wurden. Die Erfahrung zeigt, dass die zu erreichenden Vergütungshöhen wesentlich geringer ausfallen, wenn Nutzungen ohne einen derartigen Vorbehalt erlaubt werden.

### Zu Kapitel 3.2. Datenschutz

Das Weißbuch widmet dem Thema der Datennutzung ein umfangreiches Kapitel, in dem Aspekte wie Datensicherheit, Transparenz oder die informationelle Selbstbestimmung jedes Einzelnen über die Nutzung seiner Daten durchaus thematisiert werden. Allerdings setzt sich das Weißbuch unter der Überschrift „moderne Datenökonomie“ ausschließlich mit den Möglichkeiten und Risiken der Datennutzung – und den hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen – in Verhältnissen zwischen Plattformbetreiber, Unternehmen, Kunden bzw. Nutzer auseinander. Die Auswirkungen auf die Erwerbstätigen, die durch Nutzung von Geschäftsmodellen der Plattformen entstehen, werden gar nicht thematisiert. Das Erfordernis von sachgerechten Lösungen, wie die strukturelle Unterlegenheit von abhängig Beschäftigten auszugleichen und der Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte sicherzustellen ist, wird an keiner Stelle angesprochen. Die diesbezügliche Kritik des DGB zum Grünbuch (s. Stellungnahme des DGB vom 12.09.2016) fand offensichtlich keine Beachtung.

Das Weißbuch blendet damit gänzlich aus, dass gerade im Zusammenhang mit Erwerbstätigkeit auf Plattformen neue Formen der wirtschaftlichen Abhängigkeit in einem Umfeld entstehen, in welchem große Mengen von Daten unter vereinfachten Bedingungen erhoben werden können. Die erhobenen Daten ermöglichen die Überwachung oder Erstellung von Profilen zum Zeitpunkt ihrer Erhebung, können aber auch durch deren spätere Wiederverwertung (zu neuen, im Zeitpunkt der Erhebung oft noch gar nicht bekannten Zwecken) neue Erkenntnisse ermöglichen. Indem jeder Arbeitsschritt digital erfasst wird, erreicht die potenzielle Eingriffsintensität in die Persönlichkeitsrechte der Erwerbstätigen eine in der „analogen“ Arbeitswelt unbekannte Stufe. Das wirft neue Fragen auf nach wirksamen Schutzinstrumenten für diejenigen, die ihrer Erwerbstätigkeit auf Plattformen nachgehen. Diese Probleme werden im Weißbuch gänzlich ausgeblendet.

Das Weißbuch benennt die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) als ein zentrales Element des Ordnungsrahmens für eine moderne Datenökonomie (unter 3.2.2.). Für die vorstehend genannten speziellen Probleme im Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit





tigkeit auf Plattformen schafft die Datenschutzgrundverordnung allerdings kaum Abhilfe. Im Gegenteil: Durch die DSGVO werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, den weit eröffneten Gestaltungsspielraum zu nutzen, um speziellere Regelungen für den Beschäftigungskontext zu schaffen. Die Forderung des DGB und seiner Mitgliedsgegewerkschaften nach einem eigenen Beschäftigtendatenschutzgesetz aufgrund der Erforderlichkeit detaillierter, moderner und rechtsicherer Regelungen in diesem Bereich wird seit Jahren auch von Seiten der Wissenschaft, der Datenschutzbeauftragten, der Politik und anderer Verbände unterstützt. Sie ist vor dem Hintergrund der genannten Entwicklungen, aber auch weil die unmittelbare Anwendung der DSGVO in den von den Mitgliedstaaten nicht geregelten Bereichen neue Rechtsunsicherheiten bewirkt, dringender denn je.

Hinsichtlich der erforderlichen Inhalte einer gesetzlichen Regelung für den Beschäftigungskontext verweisen wir auf die Stellungnahme des DGB vom 12.09.2016 zum Grünbuch. Die zu verankernden Grundsätze für die Verarbeitung von Daten im Beschäftigungskontext unter Beachtung der aktuellen technischen Herausforderungen sowie einer transparenten Zweckbindung mit eingeschränkten Möglichkeiten zur Zweckänderung, die Rechte der Betroffenen im Zusammenhang mit der Verarbeitung ihrer Daten, die Regelungen für die wichtigsten Verarbeitungssituationen und Verarbeitungsformen, Regelungen zum Schutz besonders sensibler Daten sowie die Rechtsdurchsetzung dieser Regelungen durch wirkungsvolle Sanktionen sollten auch entsprechend für Erwerbstätigkeit auf Plattformen zur Anwendung kommen.

Darüber hinaus sind begleitende Initiativen wie zum Beispiel ein Datenschutzbeirat auf Bundesregierungsebene oder die Entwicklung eines Index Beschäftigtendatenschutz, wie im Weißbuch Arbeiten 4.0 des BMAS, sowie weitere Forschungsprojekte notwendig.

Grundsätzlich sollte aus Verbraucher- und Bürgersicht klargestellt werden: Zu einer freien Gesellschaft gehört, dass der Mensch weder genötigt wird, sein Leben nach Scoring-Punkten auszurichten, noch Benachteiligungen erfährt, wenn er seine Persönlichkeitsrechte wahren möchte.

Dies bedeutet unter anderem, dass die Gleichbehandlung und Diskriminierungsfreiheit im Rahmen der für den Menschen notwendigen Dienstleistungen sichergestellt werden muss. Ob Essen, Kultur, Strom oder elementare Versicherungen – man muss sich im digital vernetzten Raum frei bewegen und Dienstleistungen in Anspruch nehmen können, ohne zu einem üblen Kuhhandel gezwungen zu werden. Die Preisgabe persönlicher Daten und der Verzicht auf Grund- und Verbraucherrechte dürfen keine Voraussetzung oder Vergünstigung für den Zugang zu notwendigen Dienstleistungen (wie Strom, Fernsehen, Gesundheits-/Autoversicherungen) sein.



Dem Öffentlichen Dienst kommt hierbei eine Vorbildfunktion zu. Seine Dienstleistungsangebote müssen „privacy by design“ sicherstellen (z.B. bei ÖPNV, Stromerfassung etc.). Aus Sicht der VerbraucherInnen ist zudem anzumerken, dass es auch bei sonstigen Dienstleistungen nicht ausreicht, wenn die Informationen über den Datenmissbrauch nur kurz, knapp und verständlich genug formuliert sind (One-Pager). Es ist vielmehr erforderlich, dass die Verbraucher über die wirtschaftliche Tragweite und die möglichen Auswirkungen der Preisgabe von Daten so anschaulich informiert werden, dass eine tatsächliche Abwägung vorgenommen wird (analog der Schockbilder auf Zigarettenpackungen). Zudem ist sicherzustellen, dass es eine Option gibt, den angebotenen Dienst auch zu nutzen, ohne dass eine Preisgabe von Daten erforderlich ist. Denn faktisch ist es so, dass ein gewisser sozialer Druck besteht, gewisse Dienste zu benutzen. Es sollte zumindest möglich sein, dass eine Erreichbarkeit z.B. über Facebook oder Whats-App z.B. gegen Zahlung eines Entgeltes (und dann ohne Preisgabe der Hoheit über eigene Daten) möglich ist. Nur dann vermag die Bürgerin bzw. der Bürger sich zwischen dem Zahlen mit Daten oder dem Zahlen mit Geld zu entscheiden.

#### Zu Kapitel 1.2 und 3.3. Digitale Infrastruktur

Inzwischen ist es auch in der Bundesregierung weitgehend unumstritten, dass das 50-Megabit-Netz als Ziel nicht mehr zeitgemäß ist. Minister Dobrindt hat anlässlich der diesjährigen Cebit eingeräumt, dass statt der derzeit zur Verfügung stehenden 5,2 Milliarden Euro eigentlich 100 Milliarden Euro investiert werden müssten, um die Gigabit-Gesellschaft zu realisieren. Der DGB hat bereits in seiner Stellungnahme zum DigiNetGesetz vom Oktober 2015 festgestellt: „Am Ende gibt es nur ein Szenario, das eine Grundlage für eine erfolgreiche und wettbewerbsfähige deutsche Wirtschaft sein wird und Perspektiven für strukturschwache Regionen beinhaltet: Die flächendeckende Glasfaserinfrastruktur.“

So ist es zu begrüßen, dass schon in Kapitel 1.2 des Weißbuchs der Handlungsbedarf klar benannt wird, sowohl mit Blick auf zukünftige Anwendungen wie Cloud Computing, das eine Übertragungsrate von 250 Mbit benötigt, als auch hinsichtlich der Verbreitung von Glasfaseranschlüssen bis ins Gebäude, bei der Deutschland im internationalen Vergleich der OECD-Länder weit zurückliegt. Selbst im städtischen Raum ist die Abdeckung mit gigabitfähigen Anschlüssen nur halb so groß wie im OECD-Durchschnitt. Im ländlichen Raum sind 84 % der Anschlüsse nicht zukunftsfähig.



In Kapitel 3.3 des Weißbuchs wird zudem darauf hingewiesen, dass die deutsche Wirtschaftsstruktur mit ihren mittelständischen Weltmarktführern, die oft auch jenseits der Ballungszentren angesiedelt sind, besonders stark auf eine flächendeckende Breitbandversorgung angewiesen ist. Der Hinweis, hierzulande herrsche „die höchste Dynamik im Breitbandausbau in Europa“ (Dobrindt), ist für diese Unternehmen und die dezentrale Wirtschaftsstruktur Deutschlands insgesamt kaum beruhigend vor dem Hintergrund der auf S. 81 unterbreiteten Prognose der zukünftigen Entwicklung: Demnach wächst der Rückstand gegenüber zahlreichen asiatischen Ländern bis zum Jahr 2025 weiter.

Der Zugang zum schnellen Internet ist ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Er ist elementar für neue Produktionsmöglichkeiten und neue öffentliche und private Dienstleistungen, neue Märkte und neue Einkaufsstrukturen; für mehr Komfort und Vielfalt bei den Medieninhalten ebenso wie für den Zugang zu Informationen. Breitband beschleunigt den Wissenstransfer und die Handelsbeziehungen.

Wenig Neues enthalten demgegenüber die Prinzipien, die für den flächendeckenden Breitbandausbau in den kommenden zehn Jahren gelten sollen. Zwar sollen Investitionsanreize zukünftig auch auf Kostensenkungspotentiale und Kooperationen ausgerichtet werden. Wettbewerb wird jedoch weiterhin als der wichtigste Treiber für den Breitbandausbau gesehen, Regulierung soll „auf das erforderliche Minimum“ (S. 82) begrenzt bleiben.

Dabei erscheint es notwendig, mit Blick auf das Ziel „Gigabitgesellschaft“ die bisher verfolgte Ausbastrategie kritisch zu hinterfragen, hat sie doch eher zu einer Verstärkung regionaler und sozialer Unterschiede geführt. Die privatwirtschaftliche Organisation der Erstellung und des Betriebs der Hochgeschwindigkeitsnetze verstärkte (aufgrund der Gewinnerorientierung der privaten Netzbetreiber) den Trend zu regional unterschiedlicher Leistungsfähigkeit der digitalen Infrastruktur.

Die Politik muss dieser Unterversorgung vor allem der ländlichen Räume und der ihr folgenden digitalen Spaltung der Gesellschaft auf der nun anstehenden Etappe entschlossen entgegenwirken. Denn für Regionen in Randlage ist die Breitbandversorgung die Chance, an wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen besser zu partizipieren. Sie bietet erhebliches Potenzial für Erhalt und Entwicklung regionaler Arbeitsmärkte. Immerhin 25 % der gesamtdeutschen Bruttowertschöpfung werden laut Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumentwicklung in ländlichen Räumen erzeugt.



Sehr kritisch sieht der DGB die Überlegungen, gigabitfähige Technologien in ländlichen Räumen mit Hilfe sogenannter öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP) voranzutreiben. Der Verweis auf die Empfehlung der Fratzscher-Kommission, ÖPP im Verkehrssektor wiederzubeleben, ist irreführend. Denn nicht zuletzt der Bundesrechnungshof hat nachgewiesen, dass ÖPP bei mehreren Verkehrsinfrastrukturprojekten zu erheblichen Mehrkosten geführt hat. Hier nun soll ÖPP „als guter Lösungsweg ... unbedingt forciert werden“ (S.83). Als Begründung wird allerdings nicht – wie sonst üblich – ihre größere Wirtschaftlichkeit angeführt, sondern dass „nur so ... die Milliardenausgaben für den flächendeckenden Ausbau von Gigabitnetzen gestemmt werden [können]“. Offensichtlich geht es also darum, die finanzielle Notlage vieler Kommunen zu kompensieren, anstatt mit einer anderen Steuerpolitik öffentliche Mittel für diese Aufgabe der Daseinsvorsorge, zu der auch die Wahrung der Netzneutralität gehört, bereitzustellen. Es ist absehbar, dass unter diesen Rahmenbedingungen die Renditeansprüche privater Investoren erheblich wären.

Positiv sind alle Maßnahmen, die kommunale Kooperationen unterstützen. Gestärkt werden müssten auch die Planungs- und Koordinierungskompetenzen der öffentlichen Hand vor Ort. Viele Praxisbeispiele zeigen, dass die Bereitstellung des Breitbandnetzes oft schneller und günstiger für Wirtschaft und Bürgerschaft realisiert werden kann, wenn Kommunen und Regionen die Regie übernehmen. Ein Problem stellt die Einstufung der Breitbandversorgung als freiwillige Aufgabe dar, die es Kommunen unter Finanzaufsicht nicht erlaubt, Kredite für den Ausbau aufzunehmen.

Grundsätzlich sind regional größer dimensionierte Netze ein geeignetes Mittel, um eher unrentable Netzteile durch die wirtschaftlich besseren aufzufangen. Interkommunale Zusammenarbeit sollte auch deshalb unterstützt und gefördert werden. Für einen zukunftsorientierten Netzausbau in der Fläche sind regionale Masterpläne sinnvoll. Die Verantwortung für diese Infrastrukturaufgabe liegt bei Gemeinden und Landkreisen, die initiativ werden und koordinieren müssen, wenn der Markt nicht funktioniert. Eine Möglichkeit besteht darin, Versorgungsgebiete als Ganzes auszustatten und Flächenkonzessionen zu vergeben.

Hingegen ist das Ansinnen, Gigabitinfrastrukturen nicht der Regulierung zu unterwerfen, kritisch zu sehen. Trotz aller Anstrengungen ein Level Playing Field für die Marktakteure herzustellen, darf die Sicherung der Rendite nicht das zentrale Anliegen der Regulierung sein, sondern die kosteneffiziente Verfügbarkeit des Gigabitnetzes für Unternehmen und private Nutzer.



### Zu Kapitel 3.4. Demokratische Digitalkultur

Die Sicherung einer demokratischen Digitalkultur ist nach aktuell bekanntgewordenen Fällen von Hassreden, insbesondere aus der rechten und rassistischen „Ecke“, sowie sich rasch – und oft kampagnenartig – verbreitender Fälle von „Fake News“, zu Recht zu einem der herausragenden Themen des Weißbuchs geworden. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften unterstützen den Ansatz im Weißbuch, auch in Plattformmärkten die Aufsichtsbehörden zu befähigen, das Recht gegen Rechtsverstöße – wie in der analogen Welt – wirksam durchzusetzen. Unter Wahrung und Beachtung der grundgesetzlich geschützten Freiheiten muss die bestehende Rechtsordnung insbesondere gegen die – diese Grenzen überschreitende – Diskriminierung von Minderheiten, Cybermobbing und andere Cyberattacken, Hasskriminalität sowie Rechtsverletzungen aller Art durch grenzüberschreitend wirksame Lösungen geschützt werden. Insbesondere in Bezug auf „Hate Speech“ und „Fake News“ bietet sich eine Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern an netzpolitischen Diskursen unter Förderung durch Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsfond Digitalisierung i.S. eines koordinierten Zusammenwirkens von Providern, NutzerInnen und den Alltagsmedien an.

Zwar dürfen Provider nach gewerkschaftlicher Auffassung nicht zum verlängerten Arm der staatlichen Strafverfolgung werden, die sich wiederum nicht aus Kostengründen ihrer Schutzpflicht durch eine Übertragung auf Private entledigen kann und darf. Wenn ein Monitoring im Anschluss an eine Selbstverpflichtung von Betreibern sozialer Netzwerke (Unternehmen) jedoch ergeben hat, dass der Umgang mit Hinweisen auf rechtswidrige Inhalte auf ihren Seiten sich nicht verbessert, Beschwerden von NutzerInnen nicht unverzüglich nachgegangen wurde und rechtswidrige Inhalte nicht zeitnah oder gar nicht gelöscht wurden, bedarf es gesetzlicher Compliance-Strukturen für die sozialen Netzwerke.

Die Festlegung gesetzlicher Compliance-Regelungen und die strafbewehrte Verpflichtung zur Einhaltung derselben können eine effektive Begrenzung und Verhinderung von insbesondere rechtsverletzenden Anfeindungen im sozialen Netz bewirken. Dafür bietet der Entwurf eines „Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken“ (NetzDG) durchaus Anknüpfungspunkte, wie etwa die Einrichtung von Kontaktstellen für Strafermittlungsbehörden. Der Entwurf bedarf jedoch grundlegender Änderungen unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure, die in den Gesetzgebungsprozess nicht hinreichend beteiligt worden sind. Problematisch ist an der Ausgestaltung des Gesetzes insbesondere, dass der vorgesehene Eingriff in die Presse- und Meinungsfreiheit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der sozialen



Netzwerke überlassen werden soll. Ihnen obliegt zu entscheiden, ob eine Beschwerde, die sich gegen Äußerungen im Netz richten, die Sperrung oder Löschung der Nachricht zur Folge hat. Solange die Anfeindungen und Falschmeldungen die Schwelle des Strafrechts oder der Rechtswidrigkeit nicht überschreiten, dürfte es schwer sein, rechtlich über eine etwaige Beschwerdestelle – das Weißbuch spricht insoweit nur von Standards eines wirksamen Beschwerdemanagements, die eine Löschung strafbarer Inhalte innerhalb von 24 Stunden gewährleisten – einen Löschungsanspruch durchzusetzen. Ist die Schwelle des Strafrechts jedoch überschritten, können Betroffene bereits jetzt über bestehende rechtliche Instrumente (bspw. vorläufigen Rechtsschutz vor Gericht, Strafverfahren) schnell und effektiv – auch ohne Beschwerdestelle – ihre Rechte gegen Betreiber der jeweiligen sozialen Netzwerke durchsetzen.

Des Weiteren wird zu prüfen sein, inwieweit die Gefahr besteht, dass außerhalb unseres Rechtssystems Präjudizien geschaffen werden, die auf der Rechtseinschätzung der Betreiber der sozialen Medien oder deren Beschwerdestellen basieren. Beispielsweise ist das grundgesetzlich garantierte Recht auf Meinungsäußerungsfreiheit zu recht sehr weitgehend. Die Beurteilung, wann eine Äußerung strafrechtlich relevant ist, ist einzelfallabhängig. Ebenso die Frage, wann eine falsche Tatsachenbehauptung vorliegt, die einen zivilrechtlichen Unterlassungs-/Löschungsanspruch begründet. Hier bedarf es eines rechtlich gesicherten Verfahrens. Die Bewertung darf nicht den Betreibern der sozialen Medien überlassen werden. Die Beschwerdestelle und auch die (im NetzDG vorgesehene, eventuell beaufsichtigende) Verwaltungsbehörde sind ebenso nicht geeignet, diese Rechtsfragen zu klären. Da die benannte Problematik der Regelfall in der Auseinandersetzung Betroffener einerseits und Betreiber sozialer Medien andererseits sein dürfte, wird die Funktion der beaufsichtigenden Verwaltungsbehörde bzw. staatlichen Beschwerdestelle letztendlich darauf hinauslaufen nachzuhalten, dass erlangte Gerichtsurteile von den Betreibern sozialer Medien umgesetzt werden, wie bspw. der gerichtlich festgestellte Löschungsanspruch.

Unabhängig davon ist die Einführung einer Berichtspflicht, wie im Weißbuch vorgeschlagen und im NetzDG vorgesehen, ein transparentes und auch wirkungsvolles Instrument, um Betreiber sozialer Medien in die Verantwortung zu nehmen. Allerdings sollten im Bericht nicht nur Beschwerden über rechtswidrige Inhalte aufgenommen werden, sondern auch solche, deren Inhalte möglicherweise erst auf die Rechtswidrigkeit hin überprüft werden müssten. Hier besteht ein Einfallstor für die Betreiber, nur ein eingeschränktes Bild zu veröffentlichen. Ebenso ist die Pflicht zur Einrichtung eines Beschwerdemanagements nach dem NetzDG zu beurteilen.



Um Dienste-Anbietern die Bewertung rechtswidriger Inhalte zu erleichtern bzw. sich durch eine „voreilige“ Entfernung von zu Unrecht als rechtswidrig eingestuften Inhalten nicht schadensersatzpflichtig zu machen, unterstützen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften auch die im Weißbuch formulierte Absicht, sich bei der EU-Kommission dafür einzusetzen,

- dass Internetplattformen ein europaweit einheitliches Beschwerdesystem einführen, bei dem Nutzer rechtswidrige Inhalte dem Plattformbetreiber mitteilen können, daraufhin der Inhalt durch unabhängige juristische Experten auf seine Rechtswidrigkeit überprüft und gelöscht wird;
- dass entsprechend des „Marktort-Prinzips“ der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Dienste-Anbieter mit Sitz außerhalb Europas einen Ansprechpartner in den Mitgliedstaaten benennen, an die sich ihr Angebot richtet.
- Betreiber sozialer Netzwerke verstärkt in die Verantwortung zu nehmen, um Hass und Hetze sowie Rechtsverstöße auf den von ihnen betriebenen Plattformen einzudämmen oder gar zu verhindern, ist ein wichtiger Ansatz. Neben Beschwerdemanagement, Berichtspflichten und Aufsicht durch staatliche Verwaltungsbehörden sollte schließlich demokratischen Akteuren wie dem DGB auch ein Verbandsklagerecht gegen Rechtsverstöße im Sinne des geplanten NetzDG sowie bei Fällen von Hasskriminalität eingeräumt werden.

### Zu Kapitel 3.5. Digitale staatliche Kompetenz und institutionelle Struktur

Wie bereits im Grünbuch „Digitale Plattformen“ angedacht, sieht das nun vorliegende Weißbuch „Digitale Plattformen“ die Einrichtung einer sog. Digitalagentur als Ausdruck der staatlichen Kompetenz auf dem Themenfeld Digitalisierung vor. Angesichts dessen hält der DGB an seiner diesbezüglich geäußerten Kritik fest: Die Schaffung einer zentralen Digitalagentur auf Bundesebene ist in dieser Form nicht sinnvoll. Notwendig wäre vielmehr die digitale Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Behörden insgesamt und flächendeckend zu verbessern. Dazu bedarf es einer Qualifizierungsoffensive, die den Aufbau, den Erhalt und die Steigerung der Digitalkompetenzen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zum Ziel hat. Um mit dem ständigen Wandel digitaler Plattformen Schritt halten zu können, müssen Behörden dabei auch auf zeitgemäße Lernmodelle zurückgreifen. Neben formalisierten Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen muss auch der Arbeitsalltag in Behörden selbst lernfreundlich gestaltet werden. Für kollegiale Unterstützung und Lernen im Prozess der Arbeit



braucht es Freiräume und einen Wandel der Führungskultur. Letztlich gilt: Die Digitalkompetenz der Beschäftigten ist ein wesentlicher Indikator dafür, wie es um die digitale Kompetenz des Staates insgesamt steht.

Die Schaffung einer neuen öffentlichen Einrichtung wäre nur dann sinnvoll, wenn sie nicht die Zuständigkeiten bündelt, sondern als Kompetenzzentrum ausgestaltet ist, das beratend und konzeptionell andere Behörden bei der Entwicklung technischer und sozialer Standards im Sinne des Gemeinwohls unterstützt. Es müssen Ressourcen aufgebracht werden, um vorhandene Agenturen/Behörden wie die Bundesnetzagentur, öffentliche Einrichtungen des Verbraucherschutzes, die Datenschutzbeauftragten oder die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin hinsichtlich der mit der Digitalisierung einhergehenden Anforderungen personell wie finanziell zu stärken. Auch bedarf es einer klaren politischen Handlungsorientierung, die den Prinzipien der Gemeinwohlorientierung, des Datenschutzes und guter digitaler Arbeit verpflichtet ist.

Ein weiterer Aspekt, der im Weißbuch gänzlich unbeachtet bleibt, ist die Frage der Kooperation und Kollaboration mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, insbesondere aus dem Bereich des Verbraucherschutzes, des Datenschutzes und der Gewerkschaften. Neben der Einbindung dieser Vertreterinnen und Vertreter in geeigneten Beratungs- und Steuerungsgremien ist auch die aufwandsarme und medienbruchfreie Zusammenarbeit in der Marktbeobachtung über eine Kollaborationsplattform zu empfehlen.