

Federas Beratung AG
Casinoplatz 2
3011 Bern
Telefon +41 58 330 05 19
Remy.chretien@federas.ch
www.

Anlass

Workshop Digitaler Service Public (DSP)
11. November 2021, 10.00 – 16.00 Uhr
Bern, Welle 7

TeilnehmerInnen

Balmer Gerhard	BAV	Garovi Lorenzo	BAKOM
Bär Peter	ComCom	Gerber Oliver	BAKOM
Brenner Sabine	BAKOM	Langenegger Markus	SECO
Christen Alain	BAKOM	Milan Alexandre	BK-DTI
Corti Marilena	GS-UVEK	Noguet Michel	PostCom
Crochat Olivier	C4DT, EPFL	Regnotto Marcel	BAKOM
Dönni Kuoni René	BAKOM	Scherrer Annette	BAKOM
Eichin Andrin	BAKOM	Schneider Thomas	BAKOM
Farner Markus	BAZL	Singler Sebastian	DVS (PWC)
Finger Matthias	C4DT, EPFL	Von Arx Urs	BAKOM
Foppa Annatina	eHealth Schweiz		
Franscini Maria Pia	ARE		

Moderation

Rémy Chrétien, Lara Saxenhofer, Pascal Schneiter (Federas Beratung AG)

Programm

Wann	Was	Wer
10:00	Begrüssung	Sabine Brenner, BAKOM
10:10	Was ist Service public und wie wird er durch die Digitalisierung herausgefordert?	Prof. Matthias Finger
10:30	Bericht Vertrauenswürdige Datenräume unter Berücksichtigung der Digitalen Selbstbestimmung	Andrin Eichin, BAKOM
10:40	Diskussion	
11:15	Referat: Regulierung digitaler Plattformen als Infrastrukturen der Daseinsvorsorge	Prof. Christoph Busch (per Zoom)
11:45	Diskussion	Alle
12:15	<i>Mittagspause</i>	
13:15	Rückblick Vormittag	Moderation
13:30	Gruppenarbeiten	Moderation
	<ul style="list-style-type: none">• Welche Auswirkungen hat die digitale Wirtschaft auf den Ordnungsrahmen der Service Public-Sektoren?• Wo besteht Handlungsbedarf bei der Plattformregulierung ausserhalb des Wettbewerbsrechts, Datenschutzes oder der Regionalpolitik?• Was bedeutet die zunehmende Konvergenz der Sektoren?	
14:45	Diskussion	Alle
15:45	Fazit und weiteres Vorgehen	Sabine Brenner, BAKOM
16:00	Ende der Veranstaltung	

Workshop-Ergebnisse

Begrüssung / Ausgangslage

Mit dem Postulat von Min Li Marti beauftragt das Parlament den Bundesrat, eine Strategie vorzulegen, wie er den digitalen Service public stärken und ausbauen könnte. Für die Beantwortung des Postulats hat das BAKOM die Federführung übernommen. Dabei wird von den bestehenden Service Public-Angeboten ausgegangen und geprüft, ob und wie sich diese Angebote mit der Digitalisierung verändern, sie eventuell überflüssig werden oder sogar völlig neue Service Public-Bedürfnisse entstehen. Das BAKOM beantwortet das Postulat mit zwei verschiedenen, aufeinander aufbauenden Berichten, zum einen den Bericht zu den vertrauenswürdigen Datenräumen und zum anderen denjenigen zum digitalen Service public. Im heutigen Workshop werden die Grundlagen für den zweiten Berichtsteil des Berichts zum digitalen Service public erarbeitet. Dabei soll es insbesondere darum gehen, Entwicklungen und Herausforderungen zu identifizieren, welche mit dem Aufkommen der Digitalwirtschaft verbunden sind. Zentrale Fragestellungen sind dabei:

- Welche Auswirkungen hat die digitale Wirtschaft auf den Ordnungsrahmen der Service Public-Sektoren?

- Wo besteht Handlungsbedarf bei der Plattformregulierung ausserhalb des Wettbewerbsrechts, Datenschutzes oder der Regionalpolitik?
- Was bedeutet die zunehmende Konvergenz der Sektoren?

Was ist Service public und wie wird er durch die Digitalisierung herausgefordert? (Referat Prof. Matthias Finger)

Die Liberalisierung

Einleitend wird der Begriff «Service public» in einer historischen Perspektive eingebettet. Vor der Liberalisierung in den 1990er-Jahren werden grundsätzlich alle staatlichen Aktivitäten als Service public verstanden. Der Service public wurde via Staatseigentum gesteuert. Seine Grundprinzipien lauten "égalité", "continuité" und "mutabilité". Das letztere Prinzip bedeutet, dass der Service public sich der Zeit anpassen muss. Die Finanzierung erfolgt - insbesondere im Bereich der klassischen netzbasierten Industrien - über Monopole. All dies änderte sich mit der Liberalisierung der netzbasierten Industrien ab den späten 1980er Jahren. Mit dem Ziel, mehr Wettbewerb zu schaffen, wurde der öffentliche Sektor an markt-tätige Unternehmen vergeben. Konkret fanden so zwei grundlegende Veränderungen statt, nämlich die Abkoppelung der Dienstleistung vom Leistungserbringer sowie die Notwendigkeit, solche Dienstleistungen (ökonomisch) zu legitimieren. Von diesem Zeitpunkt an musste der Staat nicht mehr zwingend selbst den «Service public» erbringen; sondern lediglich sicherstellen, dass der «Service public» erbracht wird. Dafür haben sich Begriffe wie «Gewährleistungsstaat» sowie des «Universaldienstes» oder in der Schweiz auch der «Grundversorgung» eingebürgert. Der «Service public» wird damit als zeitlich und inhaltlich begrenzten Auftrag an einen Leistungserbringer definiert, der im Prinzip von der öffentlichen Hand abgegolten wird. Der Leistungserbringer kann sowohl ein öffentliches, als auch ein privatwirtschaftliches Unternehmen sein. Die staatliche Regulierung konzentriert sich auf der Ebene der Dienstleistung insbesondere auf Marktverzerrungen (dort wo marktwirtschaftliche Verhältnisse bestehen) und den Konsumentenschutz. Bei der Infrastruktur steht der gleiche Zugang für alle im Fokus.

Für die hoheitlichen Tätigkeiten der Verwaltung generell ist der Begriff Service public immer noch angemessen, denn die Verwaltung ist nicht liberalisiert, erbringt ihre Leistungen im Monopol, und alle Verwaltungstätigkeiten sind im Prinzip ein «Service (au) Public», d.h., ein «öffentlicher Dienst».

Die Digitalisierung

Die Digitalisierung lässt sich vereinfacht als Überlagerung einer physischen Leistungserbringung durch ein digitales Interface darstellen: damit migriert die Kundenschnittstelle, aber auch ein signifikanter Teil der Wertschöpfung vom physischen zum digitalen Leistungserbringer. Alternativ wird die traditionelle Dienstleistung durch eine digitale Dienstleistung substituiert, wie etwa die Briefe durch E-Mails. Dies führt dazu, dass neu definiert werden muss, was Dienstleistungen im öffentlichen Interesse und welche Infrastrukturen von besonderem nationalen Interesse in einer digitalisierten Welt sind.

Als Vermittlerin hält die Plattform die grundlegende Infrastruktur bereit, um so die verschiedenen involvierten Akteure (Sender, Anbieter, Empfänger, Kunden, Werbeanbieter, etc.) schneller billiger und effizienter zu koordinieren. Dafür werden Daten und Algorithmen benötigt.

Durch die neuen digitalen Plattformen lässt sich die frühere Prämisse «Service public ist dort, wo der Staat zahlt» nicht mehr flächendeckend anwenden, da heute viele digitale Dienstleistungen kostenlos erbracht werden: Durch die neuen digitalen Plattformen werden auf der Nachfrage-Ebene zunehmend Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse kostenlos zur Verfügung gestellt, was die Notwendigkeit einer Grundversorgung in diesen Bereichen vermehrt in Frage stellt.

Netzwerkeffekte sind zwar nichts Neues, spielen bei digitalen Plattformen aber eine zentrale Rolle. Je mehr Nutzerinnen und Nutzer eine Plattform hat, umso stärker werden sie an die Plattform gebunden und die Kosten können reduziert werden. Zudem ergibt sich daraus eine gesteigerte Kommerzialisierung und Personalisierung. Dies verstärkt wiederum das «Winner-takes-it-all» Prinzip. Um dem entgegenzuwirken, gibt es verschiedene Lösungsansätze. Die traditionelle Methode in den USA ist eine stärkere Wettbewerbsregulierung. Auch die EU sieht mit dem geplanten "Digital Market Act" u. a. neue Wettbewerbsregeln vor. Der EU-Ansatz erstreckt sich aber auf weitere Massnahmen z. B. im Bereich des Datenschutzes (DSGVO) und E-Commerce (Digital Services Act).

Bericht «Vertrauenswürdige Datenräume unter Berücksichtigung der Digitalen Selbstbestimmung» (Input Andrin Eichin, BAKOM)

Das BAKOM hat über die «Strategie Digitale Schweiz» den Auftrag erhalten, einen Bericht zur digitalen Selbstbestimmung zu verfassen. Dieser Auftrag ist Teil der Beantwortung des Postulats Marti. Er konzentriert sich vor allem auf das Thema der Daten.

Der Bericht soll unter Berücksichtigung der digitalen Selbstbestimmung die Voraussetzungen für vertrauenswürdige Datenräume identifizieren. Die wichtigsten Herausforderungen dabei sind die ungenügende Realisierung des Datenpotentials (Innovation) und die Bildung von Monopolen bei Daten durch Netzwerkeffekte. Zudem steigt die Skepsis der Gesellschaft gegenüber der Datennutzung, auch verursacht durch ein ungenügendes Verständnis, mangelnde Transparenz und fehlende Kontrolle. Die digitale Selbstbestimmung ist ein Konzept, welches diesen Gegensatz von Innovation und Schutz/Kontrolle überwinden will, indem es vertrauenswürdige Datenräume postuliert, welche auf den Grundprinzipien von Transparenz, Kontrolle, Fairness, Verantwortlichkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit aufbauen. Der Bericht wird diese Grundprinzipien genauer erläutern. Datenräume sind in der Schweiz erst am Entstehen und damit dies gelingt, müssen geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden, wie beispielsweise mit einem «Code of conduct» im Sinne einer Ko-Regulierung. Da die Datenflüsse zudem transnational sind, ist auch der internationale Aspekt im Bericht zu berücksichtigen.

Der Bericht zur digitalen Selbstbestimmung befasst sich mit der horizontalen Ebene der Nutzung von Datenräumen und weist insofern einen Link zum Bericht zum digitalen Service public auf, als dass der Bund sich damit befassen muss, wo diese Datenräume zugunsten der Gesellschaft zu schaffen sind. Solche Datenräume sind z. B. die E-ID oder das elektronische Patientendossier. Hier stellt sich die Frage, ob dieses Datenpotential zu schöpfen oder diesem Vorgang einen Riegel zu schieben ist.

Diskussion zu den vorangegangenen Inputs und Besprechung Fragen in Kleingruppen

Aus Sicht der Teilnehmenden sind die Begriffe Infrastruktur und digitale Plattformen zwar zentral in der ganzen Diskussion, aber es handelt sich um unscharfe Begriffe. Es existieren kaum allgemeingültige Definitionen.

Eine Trennung von physischer und digitaler Infrastruktur erscheint aus Sicht der Teilnehmenden wenig sinnvoll. In einer Plattform-Welt gehören auch nicht-physische Elemente zur notwendigen Infrastruktur, im öffentlichen Verkehr z. B. Mobilitätsdaten. Stattdessen erscheint es angebracht, zwischen der Infrastruktur einerseits und der Dienstleistung andererseits zu unterscheiden. Beide können physisch und/oder digital sein. Die konkrete Ausgestaltung richtet sich nach den Eigenheiten des Sektors. Im Sinne eines Ordnungsprinzips wurde vorgebracht, dass die Dienstleistung einen direkten Nutzen beim Endkunden ermöglicht, während die Infrastruktur ihrerseits die Dienstleistung ermöglicht. Das entspricht auch dem Verständnis der EU.

Ein wichtiges Charakteristikum von Plattformen ist das Matching, also das Zusammenbringen von Anbieter und Nachfrager. Sie verfügen kaum über physische Elemente, hingegen bestehen sie in der Regel aus einem Infrastruktur- und einem Dienstleistungsanteil. Sie benötigen für ihr Funktionieren eine Datenbasis («Datensee»), der als Teil der (digitalen) Infrastruktur aufgefasst werden kann. Eine klare Grenzziehung ist allerdings schwierig. Gehen wir aber davon aus, dass Daten als Infrastruktur¹ verstanden werden, so könnte das zur Verfügung stellen von Daten als neue Service public-Aufgabe verstanden werden.

Die Entwicklung von Plattformen, und somit die Überlagerung der rein physische Dienstleistungen, wird nicht nur von branchenfremden, neuen Playern (z. B. Uber), aber auch von den etablierten Anbietern (z. B. öV-Unternehmen, Beispiel Green Card der SBB) vorangetrieben.

Regulierung digitaler Plattformen als Infrastrukturen der Daseinsvorsorge (Referat Prof. Christoph Busch)

Der rasante Aufstieg digitaler Plattformen ist prägend für die heutige Zeit. Herr Busch spricht von einer «Plattform-Gesellschaft». Bisher wurde und wird die Plattformmacht als Wettbewerbsproblem bezeichnet, doch ist «platform power» mehr als Marktmacht und Meinungsmacht.

Digitale Plattformen können als Infrastrukturen moderner Gesellschaften verstanden werden. Es kann dabei zwischen Informationsinfrastrukturen (Suchmaschinen), Kommunikationsinfrastrukturen (Soziale Medien) und Handelsinfrastrukturen (Online-Marktplätze und App-Stores) unterschieden werden. Diese lassen sich aber oft nicht scharf trennen. So ist es beispielsweise schwierig zu sagen, welcher Infrastruktur Google heute zuzurechnen ist.

Plattformen gehören heute zur Infrastruktur und sind wichtig für die öffentliche Daseinsvorsorge (= durch Gemeinwesen sicherzustellende Versorgung von Gütern und Dienstleistungen). Der Staat trägt dabei eine Erfüllungsverantwortung oder, falls er dies nicht selber kann, eine Gewährleistungsverantwortung. Diese kann er beispielsweise an private Anbieter delegieren. Diese müssen sich jedoch an durch den Staat geschaffene Rahmenbedingungen, gesetzliche Normen etc. halten. Er trägt dabei auch die Infrastrukturverantwortung und eine Regulierungsverantwortung. Der Begriff der öffentlichen Daseinsvorsorge ist wie das Verständnis des Service public in der Präsentation von Prof. Finger entwicklungs offen und dem gesellschaftlichen Trend unterworfen (vgl. zum Begriff der "mutabilité", S. 3). So wird z. B. ein "Recht auf schnelles Internet" diskutiert.

Durch die digitale Transformation werden auch die klassischen Leistungen der Daseinsvorsorge «plattformisiert». Gehören also gewisse Plattformen bereits zur Grundversorgung? Der Deutsche

¹ Daten als Infrastruktur für multimodale Mobilitätsdienstleistungen (admin.ch)

Bundesgerichtshof bejaht diese Frage am Beispiel Facebook, da dieses für viele Menschen in erheblichem Umfang für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben unverzichtbar ist. Auch der EU-Gesetzgeber stuft einige Plattformen als systemrelevant ein.

Prof. Busch zeigt anhand von Beispielen wie die Plattformisierung öffentliche Leistungen mittlerweile prägt:

- In den USA und Kanada haben einige Städte den öffentlichen Verkehr eingestellt und den "ridesharing"-Anbietern (wie z. B. Uber) den Markt überlassen;
- Im Vereinigten Königreich verweigerten Apple und Google die Installation von Updates bei der britischen Contact Tracing-App aufgrund von Datenschutzbedenken;
- In den USA wird digitales Home Schooling von Google kritisch gesehen, da es auch hier zu "Public Service lock-in"-Effekten kommen, wenn die Schülerschaft erstmals damit vertraut ist;
- In Deutschland wird Tesla ein wichtiger Akteur bei der Energieversorgung, indem er seine Hausspeicher und Autobatterien als virtuelle Kraftwerke zusammenschliesst und so im Strommarkt als Anbieter auftritt;
- Auch im Bereich des (digitalen) Identitätsnachweises ("identity as a service") dringen Plattformen vor, so konnte eine Touristin ihre Identität bei AirBnB nicht nachweisen, weil sie zu wenige LinkedIn und Facebook Kontakte aufwies.

Das Wettbewerbs- und Medienrecht bedarf einer Ergänzung durch ein Plattforminfrastrukturrecht, das digitale Plattformen als gesellschaftliche Infrastrukturen und Akteure im Bereich der Daseinsvorsorge erfasst. Die Schaffung eines solchen Rechts ist dabei Teil der staatlichen Infrastrukturverantwortung.

Ausgehend von der Regulierung der Netzwirtschaft könnten einige Eckpunkte eines künftigen Plattforminfrastrukturrechts sein:

- Sicherung des fairen Zugangs zur digitalen Daseinsvorsorge
- Entgeltregulierung
- Grundrechtsbindung von Infrastrukturplattformen
- Regulierungsdesign

Diskussion im Anschluss an das Referat von Prof. Busch

Ergänzend zu den Feststellungen in den Murmelgruppen (siehe oben) wird die Charakterisierung von Plattformen dahingehend präzisiert, dass sie mehrseitige Märkte bedienen und der Intermediation (Vermittlung) dienen. Sie basieren auf Daten und Algorithmen und kennen kaum Kapazitätsbeschränkungen, d. h. sie können praktisch unbegrenzt wachsen und sind immer verfügbar.

Die Ambivalenz von Plattformen aus Sicht der Daseinsvorsorge zeigt sich am Beispiel Gesundheit. Die Verschreibung von Apps (App auf Rezept, Deutschland) erzeugt einen Mehrwert für Patienten. Es besteht jedoch das Risiko, dass die Plattform-Anbieter gegenüber dem Staat an Einfluss gewinnen und die öffentliche Hand auf ihre Kooperation angewiesen ist (Beispiel AirBnB: Plattformbetreiber hat bessere Übersicht über vermietete Wohnungen als die Stadt Berlin). Auch werden die Marktplätze für Apps (ebenfalls eine Plattform) zwangsweise eingebunden und gewinnen so an Macht gegenüber dem Staat. Im europäischen Raum beschränkt sich dieser Markt auf ein Duopol von Apple und Google. Der öffentliche Sektor kann somit gewisse Entscheide ohne diese Plattformbetreiber nicht mehr durchsetzen (z. B. Covid-Apps).

Bei der Ausgestaltung des Infrastrukturrechts stellt sich die Frage, ob es sektorenübergreifend oder sektorenspezifisch sein soll. Im Hinblick auf grosse Anbieter wäre eine übergreifende Regulierung wünschenswert, da diese häufig mehrere Sektoren durchdringen. Dennoch werden die verschiedenen Sektoren wahrscheinlich auch mit den jeweiligen Besonderheiten betrachtet werden müssen.

Die Digitalisierung von Dienstleistungen über Plattformen bringt es mit sich, dass die Wertschöpfung nicht mehr ortsgebunden ist. Digitale Souveränität ist hier ein wichtiges Stichwort: Wie kann man z. B. schweizerische Grundwerte durchsetzen, wenn die Plattformbetreiber in Amerika sind?

Gruppenarbeiten

1. Kundennutzen von Plattformen

Hintergrund:

Plattformen etablieren sich dort, wo sie einen wirtschaftlichen Vorteil sehen und dank attraktiven Angeboten Kunden gewinnen können. Der wirtschaftliche Vorteil kann in einem direkten Ertrag aus Dienstleistungen bestehen (z.B. Verkauf von Tickets), aber auch indirekt sein (z.B. Gewinnung von Kundendaten). Für die Nutzer der Plattform muss ein konkreter Mehrwert bestehen (z.B. Komfort, Breite des Angebots, Preis, Bonusleistungen, ...), damit er vom bisherigen Anbieter zur Plattform wechselt.

Ergebnisse:

Die physische Telekommunikationsinfrastruktur ist die grundlegende Infrastruktur der Digitalisierung. Entsprechend nimmt die Bedeutung zu. Damit verbunden steigen auch die Anforderungen an die Infrastruktur bezüglich Zuverlässigkeit und Sicherheit. Die Teilnehmer sind sich einig, dass der Staat eine Infrastrukturverantwortung trägt. Er muss sicherstellen, dass die für die Gesellschaft notwendige Infrastruktur vorhanden ist. Wenn wir von der digitalen Welt sprechen, so ist die Frage der Rolle der Daten zu klären. Handelt es sich bei Daten um eine Infrastruktur (Daten als Infrastruktur) oder sind die Daten Teil der Dienstleistung? Auf jeden Fall sind die Daten zentral für eine regulatorische Antwort. Mit der Digitalisierung gewinnen auch physische Infrastrukturen wie etwa Datenzentren an Bedeutung. Hier ist zu überlegen, inwiefern solche Infrastrukturen «Infrastrukturen von öffentlichem Interesse» sind (z.B. aus Souveränitätsüberlegungen, etc.).

Grundversorgungsaspekt: An diese Dienstleistungen werden andere Ansprüche gestellt (Zugang, Preis, Qualität, etc.). Die Grundversorgung ist dynamisch und entwickelt sich mit der Veränderung der konkreten Bedürfnisse weiter. Die Idee der Grundversorgung kann auch in die digitale Welt übertragen werden. Eine allfällige Regulierung dieser Dienstleistungen würde wohl auch auf die aktuellen Kriterien der Grundversorgung zurückgreifen (Zugang, Preis, Qualität, etc.). Nicht abschliessend geklärt ist, was in der digitalen Welt denn genau der Grundversorgung zuzurechnen wäre.

Umgekehrt entstehen mit der Digitalisierung auch neue Bedürfnisse in der physischen Welt. So könnte z.B. das Bedürfnis nach realen sozialen Kontakten steigen, je mehr Zeit man in der digitalen Welt verbringt.

Die Attraktivität der Plattformen ist offensichtlich: breitere Auswahl, effizientere Leistungserbringung, neue Services, etc. Auch der Staat mit seinen Dienstleistungen ist betroffen von dieser Plattformisierung der Leistungen. In der Schweiz pflegen vor allem Kantone und Gemeinde diesen direkten Bürgerkontakt. Sie sind in der Digitalisierung besonders gefordert, damit die Bürgernähe weiterhin gewährleistet bleibt.

2. Wettbewerb und Regulation

Hintergrund:

Eine wesentliche ökonomische Charakteristik von infrastrukturbasierten Intermediären sind die sogenannten Netzwerkeffekte, d.h. der Nutzen respektive die Attraktivität der Plattform steigt mit der Anzahl der Nutzenden. Dies gilt sowohl für traditionelle Infrastrukturen wie Telekommunikation, Post oder öffentlicher Verkehr ebenso wie für wie digitale Plattformen. Die Logik der Netzwerkeffekte führt im digitalen Raum in der Tendenz dazu, dass sich nur eine einzige Plattform als dominierender Anbieter durchsetzt: der Wettbewerb auf dem Markt wird zu einem Wettbewerb um den Markt. Im Extremfall wird der bisherige, regulierte Monopolist durch einen vom Markt bestimmten, nicht regulierten Plattformanbieter ersetzt.

Ergebnisse:

In der Schweiz bestehen zwei relevante Gesetze im Wettbewerbsrecht: Das Kartellgesetz (KG) besteht aus den beiden Pfeilern Fusionskontrolle sowie Abreden und Kartelle. Das Preisüberwachungsgesetz (PüG) greift ein bei zu hohen Preisen und Gebühren oder wenn eine Preisregulierung bei fehlendem Wettbewerb notwendig ist. KG und PüG gelten auch für Unternehmen im Service public. Das KG ist sehr offen formuliert, was viele Anwendungsbereiche ermöglicht. Eine Revision des KG sollte daher nicht zwingend angestrebt werden, sondern eher eine punktuelle Erweiterung, beispielsweise durch die Aufnahme eines Verbotes von Geoblocking oder dem Prinzip der relativen Marktmacht (beide aktuell in Arbeit). Die beiden Gesetze liefern heute bereits gute Instrumente für die Herausforderungen der fortschreitenden Digitalisierung und der Regulierung von digitalen Plattformen. Wichtig im Zusammenhang mit Plattformen ist, dass die Wettbewerbskommission (WEKO) nur Fälle mit einem klaren Bezug zur Schweiz verfolgt. Vermutete Verstöße von Plattformen werden zumeist auf EU-Ebene behandelt und entschieden. Die Schweiz ist diesbezüglich in einer "free rider"-Situation. Ein Ausnahmebeispiel bildete die Einwilligung von Apple, die TWINT-App nicht mit der eigenen Bezahlfunktion Apple Pay zu überlagern. So kam Apple einem möglichen WEKO-Verfahren zuvor, auch aufgrund der "Drohkulisse" des Regulierers (Sanktion u. a. Abgabe 10 Prozent vom Umsatz).

In der Diskussion zeigt sich, dass der Regulierungsgrad des Sektors (Markt) einen Einfluss auf die Plattform haben kann: stark regulierte Sektoren stellen höhere Hürden an die Akteure und erschweren somit das Eindringen von supranationalen Konzernen. So ist z. B. der öffentliche Verkehr stark reguliert. Sobald jemand mehr als zweimal eine bezahlte Verbindung als Fahrdienst anbietet, braucht er eine Konzession. Im Gegensatz dazu steht z. B. die kaum regulierte Hotellerie, wo sich Plattformen wie booking.com ohne grosse Hindernisse breitmachen können. Daher sollte eher eine Regulierung im Sektor angestrebt werden als übergreifende Plattformregulierung. Dies würde ein Eindringen von Supranationalen Konzernen erschweren, weil der Basismarkt auf diese Weise stark geschützt ist.

Der Service public zeigt sich zukünftig in der Gewährleistung der Zugangs- und Versorgungssicherheit in gleicher Qualität. Die Daten werden als neuer Bestandteil der Infrastruktur angesehen. Definierte Kerndaten sollten daher für alle öffentlich zugänglich gemacht werden. Dabei müssen die Daten nicht zwingend beim Bund gelagert sein, er muss lediglich durch die Definition von Standards und Schnittstellen den Zugang dazu sicherstellen. So können die Daten besser genutzt werden und es entsteht keine Abhängigkeit von einem einzigen Anbieter, der eine entsprechende App betreibt. Welches in jedem Sektor die Kerndaten wären ist jedoch teilweise schwierig zu definieren.

Im Bereich des Datenschutzes bietet die heutige Gesetzgebung eine gute Grundlage, um den effektiven Grundschutz der Daten zu gewährleisten. Das Teilen und Übertragen von Daten (Interoperabilität)

muss noch stärker in den Fokus rücken. Das neue Datenschutzgesetz strebt eine solche Regelung an. Was aktuell fehlt sind Regelungen zur Datentreuhand oder zur Datenspende. Das reine Datensparen verhindert teilweise Geschäftsmodelle und ist daher nicht der einzige Weg, muss jedoch für die Kundinnen und Kunden eine Option sein. Eine elektronische Identität (E-ID) wird als Grundvoraussetzung für zukünftige Kontrollen und personalisierte Services angesehen.

3. Konvergenz

Hintergrund:

Die traditionelle physische Grundversorgung war rein sektorieller Natur. Doch durch die Digitalisierung getrieben wachsen nicht nur reale und virtuelle Welt immer weiter zusammen, auch die verschiedenen Sektoren werden zusammengeführt, sie konvergieren. Das verlangt zunehmend eine sektorübergreifende Koordination, auch auf der Ebene der Regulation.

Ergebnisse:

Die Gruppe ist der Meinung, dass die Konvergenz differenziert betrachtet werden muss. Bei der physischen Infrastruktur ist durchaus eine Konvergenz zu beobachten. So bietet die Post inzwischen nebst Postautofahrten auch Fahrräder an (PubliBike). Auch in den Bereichen Gesundheit (Fitness, Ernährung), im Brief- und Paketmarkt und beim eGovernment findet Konvergenz statt. In der Medienwelt ist der Begriff der Konvergenz anders konnotiert und deshalb nicht geeignet. Es findet allerdings eine Integration statt, und zwar sowohl vertikal (Netflix wird von der Streamingplattform zum Filmproduzenten) wie horizontal (Google und andere Suchmaschinen werden zu Informationsaggregatoren). Gleichzeitig verändert sich mit der Cloud und der kabellosen Datenübertragung die Rolle der Telekommunikationsdienstleister. Mit Blick auf die etablierten Unternehmen findet eine Verdrängung statt, getrieben von den «economies of scale» bzw. «economies of scope».

Der Bedarf nach einer Koordination wird nicht als gross beurteilt. Grundsätzlich sollte eine (staatliche) Koordination nur dort erfolgen, wo der Service Public betroffen ist. Ausserdem findet im Bereich der Cybersicherheit und bei den kritischen Infrastrukturen bereits eine Koordination statt. Technische Standards sollten der Branche überlassen werden, ein Eingreifen des Staates wird als nicht notwendig (und mangels Expertise nicht zielführend) betrachtet. Hingegen könnte eine Koordination im Sinn der «Plattformgouvernanz» sinnvoll sein. Damit könnte der Staat Grundanforderungen an Plattformanbieter sektorübergreifend gestalten (z.B. Niederlassungspflicht, Interoperabilität, Wettbewerb / Preis, Offenlegung von Algorithmen und Daten).

	Energie	Mobilität	Gesundheit	...
Datenschutz				
Zugang				
...				

Ein mögliches Modell wäre gemäss obenstehender Grafik, dass sektorübergreifende Grundsätze in jenen Themenbereichen festgelegt werden, die im öffentlichen Interesse liegen. Die Regulation würde

jedoch nach wie vor in den einzelnen Sektoren erfolgen, unter Berücksichtigung dieser Grundsätze. Die Sektoren müssten dazu allerdings weiter gefasst werden als es heute der Fall ist (z.B. Sektor «Energie» statt «Strom», «Gas», «Brennstoffe»). Dies erfordert die Zusammenarbeit der für die jeweiligen Sektoren zuständigen Behörden untereinander sowie mit der WEKO. Es wird daraus aber nicht abgeleitet, dass sektorübergreifende Regulierungsbehörde eingerichtet werden müsste.

Die Telekommunikationsinfrastruktur als Kernelement des Digitalen Service Public muss die Anforderungen der «Gigabyte-Gesellschaft» erfüllen: Flächendeckender Breitband-Zugang, 24/7, sozialverträglich, erschwinglich. Allerdings ist die Telekom-Infrastruktur nicht mit der IKT-Infrastruktur gleichzusetzen, die für den DSP notwendig ist und die auch weitere Elemente wie Daten und Algorithmen umfassen kann. Das Beispiel «Cloud» illustriert, dass diese auch supranational sein kann – was eine Regulierung erschwert. Die Schweiz ist hier auf die Zusammenarbeit mit der EU angewiesen.

Die «Plattformisierung» könnte zu neuen Ansprüchen an den Staat zur Gewährleistung der Grundversorgung führen. Beispielsweise könnte er als «defensor libertatis» (Verteidiger der Freiheit) oder als Garant für klar definierte Verfahren und Spielregeln im digitalen Bereich fungieren. In Analogie zur Haltung, der Zugang zu Facebook gehöre zur Grundversorgung, könnte mittelfristig ein Anspruch an die Teilhabe an der virtuellen Welt («Metaversum») entstehen. Dem Staat könnte auch die Aufgabe zufallen, die BürgerInnen bei der Gewährleistung der Cybersicherheit befähigend zu unterstützen («digitaler Führerschein») oder – vielleicht etwas hypothetischer – analog zur Fahrzeugkontrolle die Gerätesicherheit zu überprüfen.

Schlussdiskussion

In der abschliessenden Runde werden folgende Aspekte erwähnt:

- Muss der Staat neue Aufgaben übernehmen, insbesondere in der Ausbildung im Bereich der Digitalisierung? Digitale Kompetenzen sind das Lesen und Schreiben der Zukunft.
- Bei zunehmend digitalen Dienstleistungen werden für einzelne Bevölkerungsgruppen auch physische Unterstützungsangebote benötigt, um die Teilhabe sicherzustellen (z. B. ein Schalter, wo Personen Hilfe für eine App-Bedienung erhalten).
- Menschen mit Behinderung dürfen nicht vergessen gehen. Die Digitalisierung bietet für diese Personengruppe viele Vorteile, kann sie aber auch ausschliessen.
- Viele Entwicklungen im Bereich des Digitalen Service Public geschehen auch auf kantonaler Ebene. Eine Zusammenarbeit unter den föderalen Ebenen ist wichtig.
- Daten sind zunehmend ein Teil der Infrastruktur; der Zugang dazu und die Nutzung über den gesamten Lebenszyklus hinweg muss gestaltet und sichergestellt werden.
- Es werden neue Anforderungen an die bestehende (physische) Infrastruktur gestellt. Insbesondere die IKT-Infrastruktur wird zunehmend belastet. Gleichzeitig entstehen laufend neue Infrastrukturen und Dienstleistungen.
- Die Definitionen (Plattform, Infrastruktur) sind noch unklar und müssen geschärft werden. Der Begriff «Service Public» ist unter den heutigen Bedingungen nicht mehr geeignet.
- Die Digitalisierung stösst bei der Bevölkerung nicht nur auf Zustimmung. Es muss gelingen, dass diese auch von der breiten Bevölkerung akzeptiert wird.
- Das Thema befindet sich in rascher Entwicklung. Der Zeithorizont für den Postulatsbericht ist zu definieren (5-10 Jahre?), längerfristige Entwicklungen sind zu skizzieren.

Abschluss

S. Brenner bedankt sich bei den Teilnehmenden für ihre Teilnahme und die eingebrachten Überlegungen. Aus ihrer Sicht hat das Thema des Digitalen Service Public damit an Tiefe und Farbe gewonnen. Die Ergebnisse des Workshops bilden eine wichtige Grundlage für die weitere Bearbeitung des Postulatsberichts. Die betroffenen Ämter werden bei der Vertiefung der Themen weiterhin eng eingebunden.

Für das Protokoll:

10. Oktober 2022

Federas Beratung AG: R. Chrétien / P. Schneiter / L. Saxenhofer