

**Überlegungen zu einer Digital Policy und Regulierung aus einem Guss
Welche Governance braucht Österreich auf dem Weg zur
Innovationsführerschaft?**

Konzeptstudie

**Mag. iur. Dr. iur. Nikolaus Forgó
Universitätsprofessor an der Universität Wien
Expertenmitglied des Datenschutzrats**

**Univ.-Prof. Dr. Katja Hutter
Universitätsprofessorin an der Universität Innsbruck
Innovation & Entrepreneurship**

**Dr. Georg Serentschy
Managing Partner
Serentschy Advisory Services GmbH**

01. Dezember 2023

Auftrag und AutorInnen

A1 Telekom Austria AG hat ein AutorInnen Team,¹ bestehend aus Univ. Prof. Dr. Nikolaus Forgó (Universität Wien), Univ. Prof. Dr. Katja Hutter (Universität Innsbruck) und Dr. Georg Serentschy (Serentschy Advisory Services GmbH) als unabhängige ExpertInnen mit der Erstellung dieser Konzeptstudie beauftragt.

Univ.-Prof. Nikolaus Forgó

Nikolaus Forgó ist Universitätsprofessor für Technologie- und Immaterialgüterrecht an der Universität Wien, Vorstand des Instituts für Innovation und Digitalisierung im Recht ebendort und Expertenmitglied des Österreichischen Datenschutzrats. Von 2000-2017 war er Professor für IT-Recht und Rechtsinformatik an der Leibniz Universität Hannover und dort u.a. Vorstand des Instituts für Rechtsinformatik, CIO und Datenschutzbeauftragter. Umfangreiche Grundlagen- und Drittmittelforschung für europäische, deutsche und österreichische Auftraggeber zu allen Fragen des IT-Rechts, insbesondere Datenschutz- und Datensicherheitsrecht. Evaluations- und Beratungstätigkeit u.a. für die Europäische Kommission, die Deutsche Forschungsgemeinschaft, den Deutschen Ethikrat und verschiedene deutsche und österreichische Ministerien.

Univ.-Prof. Dr. Katja Hutter

Katja Hutter ist seit 2017 Professorin für Innovation & Entrepreneurship an der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck. Von 2016 bis 2020 war Katja Hutter als Professorin für Marketing & Innovation und von 2019 bis 2020 als Vizerektorin für Digitalisierung und Innovation an der Universität Salzburg tätig. Seit 2013 ist Frau Hutter Visiting Fellow am LISH – Laboratory for Innovation Science an der Harvard Universität. Katja Hutter studierte Internationale Wirtschaftswissenschaften und Wirtschaftspädagogik und promovierte 2010 an der Universität Innsbruck. Studienaufenthalte führten sie in die USA und nach Kanada. In der Lehre und Forschung beschäftigt sich Katja Hutter mit Kernthemen der Innovation und der Frage, wie Unternehmen auf die Veränderung tradierter Marktlogiken durch den digitalen Wandel reagieren. Die sich wandelnden Innovationslandschaften – Lean Startup Prinzipien, Innovation Labs oder die Vernetzung in Innovationsökosystemen – und die Entwicklung zum agilen und digitalen Unternehmen sind Schwerpunkte ihrer aktuellen Forschungsprojekte. Dabei untersucht sie wie Unternehmen ihre Innovationsprozesse öffnen und ein modernes und interaktives Innovationsmanagement gestalten.

Dr. Georg Serentschy

Georg Serentschy ist seit 2014 geschäftsführender Gesellschafter der Serentschy Advisory Services GmbH, die weltweit Klienten in den Industriebereichen Telekommunikation, Digitalwirtschaft und Technologie auf den Gebieten Unternehmensstrategie, Public Policy, Regulierung, Spektrum Politik, Künstliche Intelligenz und Cybersicherheit berät. Er ist auch seit

¹ Die Autoren werden in alphabetischer Reihenfolge gelistet.

2015 Senior Advisor bei der [US Anwaltskanzlei Squire Patton Boggs LLP](#), wo er für die Public Policy Practice der Kanzlei in Brüssel und die Communication Practice in London tätig ist. Dr. Serentschy verfügt über mehr als 30 Jahre Erfahrung in der Telekommunikationsbranche. Er war in der Forschung, Industrie und Unternehmensberatung tätig, Geschäftsführer des Fachbereichs Telekommunikation und Post der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR) sowie stellvertretender Vorsitzender und Vorsitzender des Gremiums der europäischen Regulierungsbehörden für elektronische Kommunikation (BEREC). Herr Serentschy hat seinen akademischen Abschluss als Doktor der Philosophie in Physik an der Universität Wien gemacht. Nähere Angaben zum Autor und seinem Beratungsunternehmen finden sich auf seiner [Website](#).

Herr Serentschy stützt sich mit seinem Beitrag nicht nur auf seine langjährige internationale Beratungserfahrung insbesondere auch im Bereich der *Regulatory Governance* ab, sondern hat auch in seiner beruflichen Vergangenheit mehrfach einschlägige Erfahrungen im österreichischen Digital-Umfeld gesammelt (RTR-Kompetenzzentrum, KIG – Kompetenzzentrum Internetgesellschaft, Beirat der Digitalisierungsagentur). Im kürzlich erschienenen Buch "The Changing World of Mobile Communications: 5G, 6G and the Future of Digital Services"² hat sich Herr Serentschy im Kapitel 9 („*Toward Anticipatory Regulation and Beyond*“) ebenfalls mit dem Thema einer zukunftsorientierten Regulatory Governance auseinandergesetzt. Zusätzlich hat er als Ko-Autor des Kapitel 10 einen Beitrag zum Thema „*Strategic Autonomy and Sovereignty*“ im Kontext 6G verfasst.

² Palgrave MacMillan <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-33191-6>. Kapitel "Toward Anticipatory Regulation and Beyond" (Free download, open access).

Inhaltsverzeichnis

AUFTRAG UND AUTORINNEN	1
UNIV.-PROF. NIKOLAUS FORGÓ	1
UNIV.-PROF. DR. KATJA HUTTER	1
DR. GEORG SERENTSCHY	1
INHALTSVERZEICHNIS	3
1. EXECUTIVE SUMMARY	4
2. EINLEITUNG	6
2.1. RECHTLICHE ABGRENZUNG	6
2.2. AUSGANGSLAGE.....	7
2.3. VERZÄHNUNG VON DIGITALPOLITIK MIT INDUSTRIE- UND INNOVATIONSPOLITIK	8
3. DRINGENDER HANDLUNGSBEDARF IN ÖSTERREICH	9
3.1. VERHÄNGNISVOLLE DIGITALE ABHÄNGIGKEIT ÖSTERREICHS UND EUROPAS.....	12
3.2. EIN NEUES MANDAT FÜR REGULIERUNGSBEHÖRDEN	13
3.3. REGULATORY GOVERNANCE	14
4. INSTITUTIONELLE BÜNDELUNG DER DIGITALKOMPETENZEN – EIN „WINDOW-OF-OPPORTUNITY“	17
4.1. SEKTORÜBERGREIFENDE KOOPERATIONEN	17
4.2. KOORDINATION DURCH EINE ZENTRALE STELLE ZUR UNTERSTÜTZUNG DES BMF	18
5. ANNEX – RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN UND BEURTEILUNG	21
5.1. SYSTEMATISCHE EINORDNUNG	21
5.2. EINSCHLÄGIGES SEKUNDÄRRECHT.....	24
5.2.1. <i>DSGVO</i>	24
5.2.2. <i>EECC</i>	24
5.2.3. <i>AVMD</i>	25
5.2.4. <i>Data Governance Act (DGA)</i>	25
5.2.5. <i>Digital Services Act (DSA)</i>	25
5.2.6. <i>Digital Markets Act (DMA)</i>	26
5.2.7. <i>NIS2 Richtlinie</i>	26
5.2.8. <i>AI Act</i>	26
5.2.9. <i>Data Act</i>	27
5.2.10. <i>EIDAS</i>	27

1. Executive Summary

Mit der vorliegenden Konzeptstudie beschreibt das AutorInnen-Team den vorgeschlagenen Soll-Zustand der österreichischen Behördenlandschaft und ihre Zuständigkeiten. Dabei wurden die einschlägigen Europäischen Rechtsakte, die internationalen Entwicklungen und die globalen technologischen und strategischen Herausforderungen berücksichtigt. Die sich rasant entwickelnden digitalen Technologien überfordern oftmals inhaltlich und prozessual die herkömmlichen Policy- und Regulierungseinrichtungen, die dafür nicht mit einem ausreichenden Mandat ausgestattet sind. Angesichts der zunehmenden geopolitischen Verwerfungen und der dramatischen technologischen Abhängigkeit von den USA und China müssen sich Europa und Österreich strukturell neu aufstellen und die Fähigkeit ausbauen, angepasste Policies agil zu entwickeln. Die Fähigkeit, auf der Policy Ebene neue Strukturen und Ansätze zu entwickeln, wird insbesondere für kleine Volkswirtschaften wie Österreich zu einer wirtschaftlichen und damit auch zu einer politischen Schlüsselfrage. Darüber hinaus ist dies auch Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des immer noch gegebenen hohen Wohlstandsniveaus und der politischen Stabilität. Ausgehend vom historisch gewachsenen, fragmentierten Ist-Zustand der Behördenlandschaft und der Notwendigkeit, rasch und nachhaltig zu agieren, schlagen wir vor, schrittweise die traditionelle Telekom- und Digitalregulierung mit Innovationspolitik und Industriepolitik zu kombinieren. Um einen derartigen ganzheitlichen Ansatz zu etablieren, braucht es ein Ausbrechen aus den bestehenden vertikalen Fach-Silos („de-siloing“) durch zielgerichtete und bedachte strukturelle Anpassungen, die schrittweise politisch geplant und vollzogen werden sollten.

In einer ersten Stufe schlagen wir vor, dass ein **Digitalrat** mit *gebündelter Digitalkompetenz* geschaffen wird, der mit kooperierenden Institutionen im Regulierungs-, Förder- und Umsetzungsbereich der Digitalisierung als zentrale – mit einem klaren gesetzlichen Auftrag ausgestattete – Koordinierungs- und Beratungsstelle fungiert. Die kooperierenden Institutionen bringen ihre spezifischen Kompetenzen in den Digitalrat ein. Unserem Vorschlag zufolge wird der Digitalrat mittelfristig, jedoch tunlichst binnen drei Jahren, in einem zweiten Schritt zu einer **umfassenden Digitalbehörde** weiterentwickelt. Diese soll, wie Abbildung 1 zu entnehmen ist, vier Einheiten umfassen und zusätzlich zu dem Beratungs- und Strategiemandat mit Regulierungsaufgaben beauftragt werden. In dieser Einrichtung soll eine ExpertInnengruppe Stakeholder beraten, eine weitere Förderprojekte planen und eventuell abwickeln, die dritte mit strategischen Planungsaufgaben für die Regierung und andere Akteure als Think-Tank tätig sein und Beratungs- und Koordinationsfunktionen für Entscheidungsgremien bereitstellen. Die vierte Einheit soll Regulierungsaufgaben wahrnehmen, d.h auch mit Entscheidungs- und Durchsetzungsbefugnissen ausgestattet werden.

Um die Tätigkeit dieser neuen Einrichtung durch einen Multi-Stakeholder Ansatz zu unterstützen und ihre Tätigkeit möglichst transparent zu gestalten, wird vorgeschlagen, dem Digitalrat bzw. im nächsten Schritt dann der Digitalbehörde ein **Digital Governance Forum (DGF)** beratend an die Seite zu stellen. Das DGF soll mit Stakeholdern aus verschiedenen Gesellschaftsbereichen sowie ExpertInnen zusammengesetzt werden und Funktionen eines Fachbeirats erfüllen.

Zusammenfassend schlagen wir vor, kurzfristig, als erste Stufe der Umsetzung, den *Digitalrat*, unterstützt durch das *Digital Governance Forum (DGF)*, einzurichten und mit dieser Konstruktion konkrete Erfahrungen zu sammeln. Aufbauend auf den Erfahrungen mit dieser Konstruktion und unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklungen und Erfahrungen, sollte dann in einer zweiten Stufe der Digitalrat zur *Digitalbehörde* mit gebündelter Digitalkompetenz einschließlich Entscheidungs- und Durchsetzungsbefugnissen weiterentwickelt werden. Falls sich die Rolle des *Digital Governance Forum (DGF)* in der ersten Phase bewährt, kann das DGF auch weiterhin der Digitalbehörde beratend zur Seite gestellt werden. In Abbildung 1 findet sich eine high-level Visualisierung unseres Vorschlages.

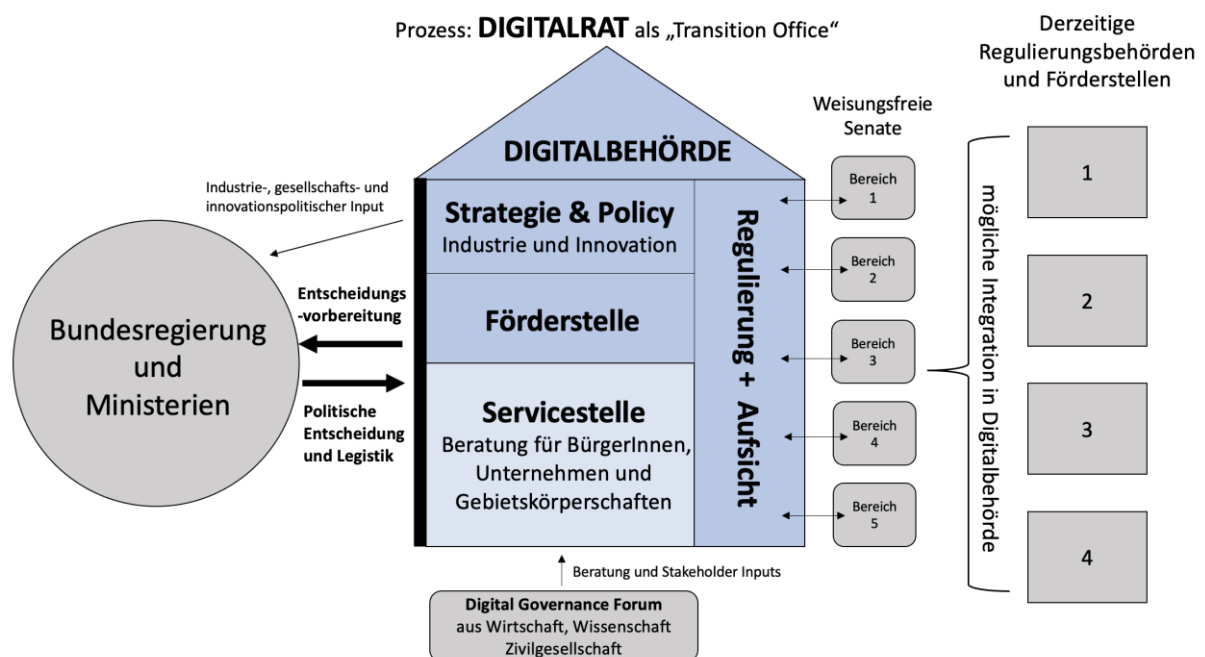


Abbildung 1: Visualisierung des vorgeschlagenen Soll-Zustandes (Digitalbehörde – Digital Governance Forum – kooperierende/integrierte Institutionen)

Quelle: eigene Darstellung

Diese Studie ist wie folgt strukturiert:

- Kapitel 2 beschreibt die Ausgangslage, das relevante rechtliche Umfeld, und skizziert den grundsätzlichen Ansatz einer engeren Verzahnung von Regulierung mit Industrie- und Innovationspolitik.
- Kapitel 3 beschreibt die verhängnisvolle digitale Abhängigkeit Österreichs, warum in Österreich dringender strategischer Handlungsbedarf gegeben ist und welche regulatorischen Governance Modelle es gibt.
- Kapitel 4 stellt die vorgeschlagene institutionelle Bündelung der Kompetenzen dar und
- Kapitel 5 (Annex) beschreibt die Europarechtlichen Rahmenbedingungen.

2. Einleitung

Das regulatorische Umfeld und die damit verbundenen Herausforderungen der Digitalisierung werden sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene immer komplexer und verändern sich laufend. Angesichts der zahlreichen, teils national umzusetzenden, teils unmittelbar anwendbaren, teils unmittelbar anwendbaren aber ergänzungsbedürftigen EU-Rechtsakte, die das digitale Ökosystem betreffen, stellt sich die Frage, wie die Behördenstruktur in Österreich künftig zu gestalten ist, um ein optimales Innovationsumfeld im Sinne des Wirtschafts- und Digitalstandortes zu schaffen bzw. zu unterstützen. Bezug zu nehmen ist dabei insb. auf die Rechtsakte AI-Act (AIA), Data Act (DA), Data Governance Act (DGA), Digital Services Act (DSA), Digital Markets Act (DMA), Cybersecurity, eID und die Verbindungen zu DSGVO, EEC und AVMD (siehe Annex – Rechtliche Rahmenbedingungen und Beurteilung).

Die einschlägige österreichische Behördenlandschaft ist traditionsverhaftet und stark fragmentiert. Um sich optimal auf die stetig wandelnden Regulierungsanforderungen im Bereich digitaler Technologien, wie beispielsweise Künstliche Intelligenz, vorzubereiten, ist die intensive Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden unverzichtbar. Diese zielt vor allem darauf ab, sektorübergreifende und konvergente regulatorische Fragestellungen effizienter zu bearbeiten und mögliche Widersprüche zu minimieren.

Die Zuteilung von neuen Kompetenzen in Österreich bietet die Chance, diese auf Basis eines strategischen Konzeptes entweder auf bestehende Einrichtungen zu verteilen oder allenfalls auch neue Einrichtungen in Betracht zu ziehen. Die wohl vorherrschende Meinung in der Wirtschaft ist, dass die Einrichtung einer sektorübergreifenden Digitalbehörde eine vielversprechende Möglichkeit darstellen könnte, die komplexen Fragestellungen in ihrer Gesamtheit zu analysieren, zu bewerten und stringent zu beantworten. Dabei wird die Idee eines zeitgemäßen Behördenverständnisses betont, bei dem das Prinzip „Beraten statt Strafen“ eine zentrale Bedeutung einnimmt. Mit dem vorliegenden Policy Paper soll ein Beitrag zur Diskussion der notwendigen Anpassung der Behördenlandschaft an die geänderten Umfeldbedingungen geleistet werden.

2.1. Rechtliche Abgrenzung

Der vorliegende Beitrag wurde basierend auf einer Analyse der aktuellen Situation erstellt, um Handlungsspielräume und Erfordernisse im Bereich der Digitalpolitik und Regulierung sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene auszuloten und Optionen aufzuzeigen, wie diesen Erfordernissen am besten entsprochen werden kann.

Der europäische Normgeber legt fest, dass die zu schaffenden oder bereits bestehenden Behörden loyal zusammenarbeiten und ihre Kompetenzen nicht überschreiten. Eine besondere Bedeutung kommt regelmäßig der Datenschutzbehörde zu, die, ebenso wie die DSGVO, regelmäßig speziell als unberührt bleibend hervorgehoben wird. Aber auch hinsichtlich anderer Behörden und Kompetenzen lässt sich durchgängig ein Gebot der wechselseitigen Rücksichtnahme erkennen.

Der Europäische Normgeber legt nicht fest, dass in einem bestimmten hier zu untersuchenden Anwendungsbereich weitere Behörden zu schaffen oder nicht zu schaffen sind. Vielmehr obliegt dies allein der Disposition der Mitgliedsstaaten, wobei das „Strukturprinzip der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten“³ zu wahren ist, sodass diese hier weitgehend autonom sind.

Im Lichte des Umstandes, dass eine Vermehrung von Behörden zu einer stark steigenden Abstimmungskomplexität führt, weil sich jede Behörde mit jeder anderen abzustimmen hat, und vor dem Hintergrund, dass insb. mit den Datenschutz-, den Telekom- und AVMD-, den Wettbewerbs- und den NIS Behörde(n⁴) ohnehin schon derzeit zahlreiche Behörden etabliert sind, empfiehlt es sich, bei der weiteren Entwicklung der Behördenstruktur dem internationalen Trend zur „convergence of authorities“ folgend, auf die Möglichkeit einer Reduzierung ihrer Zahl sowie eine ausreichende Ausstattung und die Notwendigkeit ausreichender technischer und rechtlicher Kompetenzen zu achten.

Vor diesem Hintergrund ist die Schaffung je einer weiteren Behörde für jeden weiteren Digitalisierungsrechtsakt weder geboten noch sinnvoll. Vielmehr sollte systematisch und frühzeitig evaluiert werden, welche Synergieeffekte erzielt werden können. Dies ist auch vor dem Hintergrund des Gebots der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (und damit der Effizienz⁵) der Verwaltung einerseits und in Umsetzung der europäischen Digitalisierungsstrategie andererseits geboten: „Member States should take the opportunity of the Digital Decade to adopt a **whole-of-government approach** to digitalisation efforts, involving stakeholders and **reducing administrative burdens**. This should be done, in particular, through their national roadmaps, to **consolidate, streamline and coordinate policy action** at all levels of governance [...]“⁶

2.2. Ausgangslage

Diese Konzeptstudie geht von dem empirischen Befund aus, dass die digitale Abhängigkeit von Europa – und damit auch von Österreich – größer und tiefgreifender ist als oft angenommen. Diese Abhängigkeit erfordert koordinierte europäische und nationale Strategien, um die Situation vor allem in Anbetracht der globalen Entwicklung zu verbessern. Das **Beispiel Microchips** ist einerseits ein aktueller Beleg für die digitale Abhängigkeit Europas und demonstriert andererseits auch die komplexe Verflechtung von Technologie- und Geopolitik, dem Kampf um globale technologische und militärische Vorherrschaft und den damit einhergehenden (EK-intern keineswegs unumstrittenen) Subventionswettbewerb zwischen USA

³ Behrang Raji, Datenräume in der Europäischen Datenstrategie am Beispiel des European Health Data Space. Datenschutzrechtliche Implikationen, ZD 2023, 3 ff., 6 mit Verweis auf Art. 291 Abs. 1 AEUV sowie Art. 197 Abs. 2 S. 4 AEUV und Ludwigs NVwZ 2018, 1417 (1419).

⁴ In Österreich sind derzeit bekanntlich BKA und BMI (teil)zuständig, Vgl. §§ 4 und 5 NIS-G, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010536> mit dem BMI als zentrale Anlaufstelle, vgl. § 5 NIS-G.

⁵ Vgl. BMF, Budgetgrundsätze, <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/budgetpolitik-grundsätze/budgetgrundsätze.html>.

⁶ 2023 Report on the state of the Digital Decade, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2023-report-state-digital-decade>.

und Europa⁷ um Industrieansiedlungen von Unternehmen wie TSMC aus Taiwan.⁸ Dieses Beispiel unterstützt auch eine Kernthese des Beitrags, nämlich die Forderung nach engerer Verzahnung zwischen Industrie- und Technologiepolitik, insbesondere im Bereich der elektronischen Kommunikation⁹ unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Policy Entwicklung.

Ein weiteres Beispiel für die digitale Abhängigkeit ist die **Nutzung von internetbasierten Plattformen für digitale Kommunikationsdienste**, über die nach einer [aktuellen Studie der RTR](#) bereits fast 2/3 der Telefonminuten abgeführt werden. Ein Großteil dieser Plattformen und ihrer Dienste ist in den USA beheimatet, ein kleinerer Teil in China, in Europa gibt es keine davon. Dies zeigt augenscheinlich die zunehmende strategische Verengung der europäischen Telekomunternehmen auf die Herstellung von Konnektivität, während die Kommunikationsdienste zu den Plattformen abwandern.

Es gibt noch weitere Beispiele digitaler Abhängigkeit, wie die eklatante **Abhängigkeit Europas von strategisch wichtigen Rohstoffen**, die entscheidend sind für die Digitalisierung (Stichwort: „Seltene Erden“), jedoch auch für die Dekarbonisierung (Stichwort: Lithium) sowie im Bereich **Public Cloud**. An dieser Stelle ist auch anzumerken, dass die Frage der Rohstoffabhängigkeit global-strategisch eng mit dem Verhältnis Europas zu China verbunden ist, sowie auf die Komplikationen einer Kooperation mit „non-likeminded countries“ und ihren unterschiedlichen Werten.¹⁰ Auf diese Punkte muss in einer effektiven österreichischen Digitalstrategie eingegangen werden.

2.3. Verzahnung von Digitalpolitik mit Industrie- und Innovationspolitik

Die Grundthese des vorliegenden Beitrages lautet, dass eine **effektivere Verzahnung von Digitalpolitik, Industriepolitik und Regulierung der elektronischen Kommunikation** (inklusive relevanter Policy Aspekte) zu besseren Ergebnissen führen wird. Dies setzt allerdings voraus, dass die geopolitischen Dimensionen dieser Thematik von Anfang an mitbedacht werden. Eine effektivere Verzahnung dieser Politikbereiche trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei diesen Materien um sehr komplexe Themen handelt, mit mannigfaltigen Interdependenzen. Die derzeit übliche vorwiegend eindimensionale Behandlung – gleichsam aus Sicht eines Silos – wird diesen wechselseitigen Abhängigkeiten nicht ausreichend gerecht und führt so zu sub-optimalen Ergebnissen. Mit der hier vorgeschlagenen stärkeren Verzahnung sollen einige wesentliche Verbesserungen erzielt werden:

- Förderung des EU-Binnenmarktes.

⁷ <https://www.handelsblatt.com/technik/it-internet/chiphersteller-tsmc-investiert-milliarden-in-werk-in-dresden/29313286.html>

⁸ Für den interessierten Leser wird das Buch „[Chip War](#)“ empfohlen, das einen sehr guten Überblick über die vielfältigen Abhängigkeiten von Technologie, Industriepolitik und globalem Handel vermittelt.

⁹ Es wird hier bewusst nicht von „Telekommunikation“ gesprochen, sondern der Oberbegriff „Elektronische Kommunikation“ verwendet, der traditionelle Telekommunikationsdienste erbracht durch Telekomunternehmen und Kommunikationsdienste erbracht durch Betreiber digitaler Plattformen umfasst.

¹⁰ https://www.eeas.europa.eu/eeas/warum-die-strategische-autonomie-europas-wichtig-ist_de

- Effektivere und zielgerichtetere Regulierungsmaßnahmen vor dem Hintergrund der wachsenden Rolle der digitalen Plattformen.
- Bessere Verknüpfung der F&E Politik und -Maßnahmen mit den sich rapide ändernden Rahmenbedingungen der Digitalwirtschaft.
- Bessere Verschränkung mit industriepolitischen Strategien mit der Zielsetzung eines effektiven Empowerments der österreichischen Industrie.
- Attraktivere Bedingungen für Investoren und Innovatoren.
- Bessere Sichtbarkeit Österreichs in den Vereinheitlichungsbemühungen der europäischen Regulierung(en).
- Aktive Beteiligung an den Bestrebungen zur Steigerung der Europäischen Strategischen Autonomie.¹¹

3. Dringender Handlungsbedarf in Österreich

Große globale Veränderungen im Technologie- und Digitalbereich stellen die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten vor immer neue Herausforderungen und erfordern eine antizipative und flexible Politikgestaltung. Technologie, Innovations- und Industriepolitik stehen durch die *bestimmenden Policy Twins* dieser Dekade, *Nachhaltigkeit und Digitalisierung* vor großen Herausforderungen. Eine davon ist die Gewährleistung einer zukunftssicheren und zielgerichteten Regulierung in einem sich rasch verändernden Umfeld, das von dynamischen technologischen Fortschritten und Marktentwicklungen bestimmt wird. Kennzeichnend für diese Veränderungen sind einerseits der steigende Regulierungsbedarf für neue Anwendungen wie z.B. Künstliche Intelligenz und andererseits die abnehmende Bedeutung (der Regulierung) traditioneller Telekommunikationsdienste. Die Anforderungen an die Regulierung steigen bereits heute und werden auch in Zukunft weiter zunehmen. In Politik und Wirtschaft ist das Thema „Abbau von Überregulierung“ zum täglichen Mantra geworden.

Die Herausforderung, Regulierung und Innovation miteinander in Einklang zu bringen, ist in der Tat komplex, da sie oft als Gegensätze wahrgenommen werden. Regulierung ist notwendig, um Datenschutz, Sicherheit, Wahrung von Verbraucherinteressen, Einhaltung von Umweltstandards und weitere wichtige gesellschaftliche Interessen zu gewährleisten, gleichzeitig birgt sie jedoch die Gefahr, dass übermäßige oder unzureichend flexible Regulierungen Innovationen behindern. Es bedarf eines ausgewogenen Ansatzes, der Raum für Kreativität und Innovation schafft, anstatt sie zu behindern.

Joakim Reiter, Chief External and Corporate Affairs Officer, Vodafone Group bringt in einem Interview in POLITICO vom 17. Oktober 2023¹² die Sache auf den Punkt: *“It’s time to hang up on the old telecoms rulebook. Europe needs a joined-up regulatory, policy and investment approach that restores the failing investment climate and puts the telecoms sector back to stable footing.”*

¹¹ Siehe z.B.: https://www.eeas.europa.eu/eeas/warum-die-strategische-autonomie-europas-wichtig-ist_de und <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019S02/>

¹² <https://www.politico.eu/sponsored-content/its-time-to-hang-up-on-the-old-telecoms-rulebook/>

Eine im Januar 2023 veröffentlichte Studie des Investmenthauses J.P. Morgan¹³ adressiert den Investoren-Aspekt auf das wieder verstärkt ins Blickfeld gerückte Thema der Industriepolitik. Profiteure dieser Industriepolitik werden primär die Hochtechnologieindustrien großer Länder und (über die EU) auch kleine Länder wie Österreich sein.

Einerseits haben die Skandinavischen Staaten, immer schon Vorreiter in der Digitalisierung, vorexerziert, dass Staaten, die größtmäßig mit Österreich vergleichbar sind, laut dem DESI 2023 Dashboard eine führende Rolle in der digitalen Transformation einnehmen können. Am Beispiel der Diskussion über die Einführung einer sogenannten „Digitalagentur“ in Deutschland, die im zeitlichen Umfeld der letzten Bundestagswahl 2021 kulminiert ist, zeigt sich andererseits, wie eine an sich richtige und notwendige Debatte offenbar mangels politischer Leadership einfach totläuft und unkoordinierte Parallelstrukturen (z.B. [Bundesnetzagentur \(BNetzA\)](#) und [Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft \(MIG\)](#)) weiter bestehen. Dieses Beispiel stellt eine wichtige und hoch-relevante Lehre für Österreich dar, insbesondere insoweit, als es auf Größe und Wirtschaftsstärke weniger ankommt, als auf Innovationsbereitschaft und smarte Regulierung.

Da die Digitalisierung als globaler Prozess nicht an nationalen Grenzen Halt macht, erfordert die Gestaltung der digitalen Transformation grenzüberschreitende Antworten. Auf nationaler Ebene bedeutet dies jedoch auch, eigene Interessen verstärkt in Brüssel einzubringen und in bestimmten Bereichen, wie zum Beispiel Quantenkommunikation und Quantencomputer, eine führende Rolle in Europa einzunehmen bzw. diese auszubauen. Daraus leiten sich neben erheblichen Investitionserfordernissen Handlungsstränge für alle relevanten Institutionen der Digitalpolitik (Ministerien, Regulierungsbehörden, F&E- und Innovationseinrichtungen usw.) ab, mit denen u.a. ein wirksamer Kooperationsrahmen zwischen Mitgliedsstaaten der Union aber auch zwischen Unternehmen entwickelt werden muss, um die Bedingungen für die Förderung des Digitalsektors zu verbessern.

Um die zunehmend komplexer werdenden Herausforderungen bewältigen zu können, ist es notwendig, dass relevante Akteure auf neue Art und Weise miteinander kooperieren. Open Innovation spielt hier eine zentrale Rolle. Es handelt sich um eine Methode im Innovationsmanagement, die dazu beiträgt, die Innovationsfähigkeit von Unternehmen zu erhöhen. Dabei wird der Innovationsprozess geöffnet und werden externe Wissensquellen zur Vergrößerung des eigenen firmeninternen Innovationspotenzials genutzt.¹⁴ Externe Partner wie Kunden, Lieferanten, Universitäten, Start-ups, BürgerInnen und die Gesellschaft arbeiten zusammen, um innovative Lösungen zu entwickeln, Produkte und Dienstleistungen zu verbessern, und Wettbewerbsvorteile zu erlangen. Es gibt eine Reihe von erfolgreichen Beispielen, wo Unternehmen, Non-Profit Organisationen oder auch Regierungen die Zusammenarbeit mit der breiten Öffentlichkeit forcieren, um innovative Lösungen und Transparenz zu fördern. P&G ist mit seiner Open Innovation Strategie „Connect + Develop“, welche das Ziel verfolgt, die Hälfte der Innovationen mit Hilfe externer Partner zu entwickeln,

¹³ The Long-term Strategist - Industrial Policy, Deglobalization and Strategic Asset Allocation (JP Morgan, 27. Januar 2023) https://d1e00ek4ebabms.cloudfront.net/production/uploaded-files/JPM_The_Long_term_Strate_2023-01-27_4318021-91952e6d-55c7-4f46-97ad-3cbc444609c7.pdf

¹⁴ Chesbrough, Henry (2003): The Era of Open Innovation, MIT Sloan Management Review, 44/3, 35-41.

weltweit bekannt.¹⁵ Siemens, um ein weiteres Beispiel zu nennen, strebt seit geraumer Zeit die Transformation von einer geschlossenen zu einer offenen Innovationsstrategie an und gestaltet diverse Open Innovation Initiativen, um gezielt interne (die Siemens-Crowd mit über 400.000 MitarbeiterInnen) und auch externe PartnerInnen in den Innovationsprozess einzubeziehen.¹⁶ Open Innovation ist nicht nur Großkonzernen vorbehalten, auch Mittelständler oder Kleinbetriebe können sich mit ihren Fragestellungen an die externe Masse - auch Crowd genannt - wenden. So hat sich beispielsweise die Open Innovation Südtirol (OIS)-Plattform zum Ziel gesetzt, kleinststrukturierte Unternehmen während des Innovationsprozesses (von der Idee bis zum Prototyp) zu unterstützen.¹⁷ Über die technologischen E-Government-Reformen der letzten Jahre hinaus sieht sich der öffentliche Sektor zunehmend unter Druck, neue Möglichkeiten der Partizipation mit den verschiedenen Interessengruppen aus Politik, Wirtschaft und den BürgerInnen in ihrer Rolle als NutzerInnen öffentlicher Dienstleistungen, Steuerzahlerinnen oder WählerInnen in Betracht zu ziehen. Unter Open Government wird seit geraumer Zeit die systematische Öffnung von Staat und Verwaltung verstanden.¹⁸ Es gibt zahlreiche Plattformen zur Förderung von Open Innovation in der Verwaltung, im Staat und in der Politik: Die Open Government Partnership¹⁹ ist eine internationale Initiative, die Regierungen verpflichtet, Offenheit, Transparenz und Bürgerbeteiligung in der öffentlichen Verwaltung zu fördern. Digital Government Platforms, wie z.B. GovTech in Singapur, Gov.uk in Großbritannien, challeng.gov aus USA, decide.madrid aus Spanien bieten Beteiligungsmöglichkeiten für die breite Öffentlichkeit. Data.gov aus den USA oder data.gv.at aus Österreich sind Beispiele für Open Data Portale, wo Daten veröffentlicht werden, um innovative Lösungen von verschiedenen Entwicklern, Unternehmern und BürgerInnen zu fördern. Ziel ist es, mehr Partizipation und eine intensivere Zusammenarbeit mit wichtigen Stakeholdern des öffentlichen Sektors zu erreichen.

Offenheit für Neues, Kooperationsbereitschaft über Disziplinen, Branchen, sowie geografische und gesellschaftliche Grenzen hinweg, Experimentierfreude, Risikobereitschaft und eine fehlerfreundliche Lernkultur sind zentrale Werte. Dies wurde auch in der Open Innovation Strategie Österreich von 2016 festgehalten.²⁰ Ein Zwischenbericht von 2021 zur Umsetzung der Open Innovation Strategie fordert alle Stakeholder aus Wissenschaft, Bildung, Politik und Verwaltung, Wirtschaft oder Zivilgesellschaft auf, Open Innovation noch konsequenter einzusetzen als bisher, um das volle Potenzial nutzen zu können.²¹ Innovation, Offenheit und Kollaboration sind unumgänglich, um dem erhöhten Digitalisierungsdruck Stand zu halten.

¹⁵ <https://www.manager-magazin.de/harvard/innovation/wie-procter-gamble-zu-neuer-kreativitaet-fand-a-767dc928-0002-0001-0000-000047632099>

¹⁶ Lakhani, K.R.; Hutter, K.; Pokrywa, S.H.; Füller, J. (2013): Open Innovation at Siemens. Harvard Business School Case 613-100, June 2013. (Revised March 2015)

¹⁷ Kathan, W.; Matzler, K.; Füller, J.; Hutter, K. (2014): Open innovation in SMEs: a case study of a regional open innovation platform, *Problems and Perspectives in Management*, 12(1-1).

¹⁸ Hutter, K.; Füller, J.; Koch, G. (2011): Why Citizens Engage in Open Government Platforms?; in: Heiß, H.U., Pepper, P.; Schlinghoff, H.; Schneider, J. (Hrsg.): *INFORMATIK 2011 - Informatik schafft Communities*, Proceedings, 4-7 Oktober 2011 Berlin.

¹⁹ <https://www.opengovpartnership.org/>

²⁰ https://www.parlament.gv.at/dokument/XXV/III/292/imfname_550278.pdf

²¹ https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:92c587a4-ab26-4af8-a3cf-63fac265301a/oi_strategie_zwischenbericht_barrierefrei.pdf

3.1. Verhängnisvolle Digitale Abhängigkeit Österreichs und Europas

Vor dem Hintergrund der hier beschriebenen Veränderungen stellt sich die Frage, ob der bestehende *Modus Operandi* zwischen den relevanten Institutionen ausreichend effektiv ist, um ein optimales oder auch nur genügendes Ergebnis zu erzielen. Faktum ist, dass Regulierungsarbeit bisher weitgehend losgelöst von der Innovations- und Industriepolitik erfolgt. Einerseits hat sich Europa zunehmend zu einer "regulatorischen Supermacht" entwickelt, indem weitreichende Regulierungen und ein verschärfter Verbraucherschutz konzipiert und umgesetzt wurden, die durch den "[Brüsseler Effekt](#)" eine extraterritoriale Wirkung erzielen (sollen).

Die Digitalisierung, angetrieben vom Motor „[Moore's Law](#)“, führt zu laufenden Umwälzungen auf globaler Ebene, auf die in Brüssel mit neuen Legislativvorschlägen reagiert wird. Die Europäische Kommission scheint entschlossen, Europas digitale Souveränität zu stärken und Standards zu setzen, anstatt denen anderer zu folgen - mit einem klaren Schwerpunkt auf Daten, Technologie und Infrastruktur. Der Plan '[A Europe Fit for the Digital Age](#)' ist eine der wichtigsten in diesem Zusammenhang und beinhaltet 16 Flagship-Initiativen. Diese haben teils Schutzcharakter (für den Wettbewerb und die Verbraucher), wie z.B. DMA und DSA, teils industrie- und technologiepolitischen Charakter (z.B. Data Strategy, Cloud, Industrial Strategy, Space, etc.) und auch unmittelbar Regulierung (z.B. AI-Act, Cybersecurity Act) zum Ziel. Dieser „*Digitale Aktivismus*“ gibt Anlass zu grundsätzlichen Fragen: (1) Wie wird die Durchsetzung („*Enforcement*“) eines derart komplexen Regelwerks auf nationaler und europäischer Ebene organisiert und gibt es dafür auf EU-Ebene und nationaler Ebene ausreichende Kapazitäten und Kompetenzen, und (2) wird diese Fülle an Regelungen ausreichen, damit Europa auf dieser Basis seinen Wohlstand erfolgreich verteidigen und seine Innovations- und Wirtschaftskraft in Zukunft fördern kann? Kurz zusammengefasst: Die Regulierung der großen digitalen Plattformen und neuer Felder wie Künstliche Intelligenz²² scheint zwar in einem gewissen Ausmaß wünschenswert, jedoch, andere zu regulieren, bringt für sich genommen noch keine Verbesserung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft mit sich. Mit anderen Worten, nicht der Schiedsrichter „macht“ das Spiel, sondern die Spieler auf dem Feld (d.h. die Unternehmen, Innovatoren, Investoren und die Forschung) müssen noch mehr gestärkt und besser miteinander vernetzt werden, um Europa besser zu positionieren. Regulierung allein, auch wenn sie noch so umfassend und ausgefeilt sein mag (was im Übrigen nicht der Fall ist, weil sie komplex, widersprüchlich und unbestimmt bleibt), ist, salopp ausgedrückt, nur die halbe Sache. Für einen kleinen Mitgliedsstaat in der Union wie Österreich bedeutet dies, dass es notwendig ist, eigene Spielräume und nationale Handlungsoptionen auszuloten und zu nützen.

Während eine Open Innovation Strategie den Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit mit externen Partnern und die Öffnung für externes Wissen legt, konzentriert sich die Idee eines gut funktionierenden Innovationsökosystems auf die Schaffung eines Umfelds, in dem Ideen fließen, Ressourcen zugänglich sind und Innovation und Wertschöpfung wachsen können. Zu den Schlüsselkomponenten gehören: (1) Unternehmen und Startups – treibende Kraft für Innovationen und technologischen Fortschritt; (2) Universitäten und Forschungseinrichtungen – Quellen von Wissen, Forschung und Entwicklung; (3) Regierungen und öffentliche

²² Siehe auch die Ausführungen zum Chatbot ChatGPT auf Seite 14.

Institutionen – Gestalterinnen der politischen Rahmenbedingungen, der Vergabe von Fördermitteln und der Regulierung, die das Innovationsklima maßgeblich beeinflussen; (4) Investoren – zur Finanzierung für innovative Projekte.

Um Europa im digitalen Ökosystem besser zu positionieren und für Österreich die Handlungsspielräume zu definieren, braucht es (1) die Identifikation der wesentlichen strategischen Partner, (2) eine klare Zielsetzung und gemeinsame Vision, (3) offene und transparente Kommunikation zwischen den Partnern, (4) Förderung einer offenen Innovationskultur (5) Bereitschaft zum Experimentieren, (6) Governance und Management Struktur, (7) Messung und Bewertung, sowie (8) Adaptions- und Skalierungsfähigkeit.

Vor diesem Hintergrund wird klar, warum wir einen neuen Politikansatz benötigen, der darauf abzielt, [strategische Autonomie](#) und [digitale Souveränität](#) für Europa – insbesondere auch auf der Ebene der Mitgliedsstaaten – zu fördern.²³ Einen Beitrag zum Thema Optionen und Grenzen von Strategischer Autonomie liefert [Dani Rodrik](#) in seinem jüngst erschienen Artikel „*Doing Economic Nationalism the Right Way*.“²⁴

Ein [Forschungsbericht](#)²⁵ der Konrad-Adenauer-Stiftung kommt zu dem Schluss, dass **Europa seine digitale Abhängigkeit noch nicht vollständig erkannt hat**. Die Ergebnisse der Messung der digitalen Abhängigkeit legen eine nüchterne Neubewertung des Status der „digitalen Autonomie“ nahe. Diese (und eine Vielzahl ähnlicher) Erkenntnisse zeigen deutlich, dass die derzeitige Regulierungspraxis in Verbindung mit meist fragmentierter Innovations- und Industriepolitik sowie der Mangel an sektorübergreifender Kooperation zwischen den Akteuren im Digitalumfeld die Erreichung digitaler Souveränität und strategischer Autonomie nicht ausreichend unterstützen. In Anbetracht der erstaunlichen Vormachtstellung der USA auf dem Gebiet der Innovation sollten diese Fakten ein ausgeprägteres Bewusstsein für die Dringlichkeit vermitteln.

3.2. Ein neues Mandat für Regulierungsbehörden

Traditionelle Telekom-Regulierungsbehörden in der EU verlieren, bedingt durch den Aufstieg von Services, die durch „Big-Tech“ Unternehmen²⁶ bereit gestellt werden, tendenziell an Bedeutung im digitalen Ökosystem. Dies hat bei einigen Regulierungsbehörden zu der Erkenntnis geführt, dass sie sich zunehmend um neue Betätigungsfelder umsehen. Man könnte an dieser Stelle einwenden, dass auch die Kommunikationsdienste von Big Tech Plattformen seit der Einführung des [EECC](#) in einem gewissen Ausmaß der Telekomregulierung unterworfen sind, jedoch ist die geringe Bedeutung dieser Regulierung ernüchternd und sollte eher als Lobbying Erfolg von Big Tech gewertet werden. Diese Regulierung genügt dem

²³ Ein weiterer hochaktueller Aspekt für die Bemühungen um strategische Autonomie, der an dieser Stelle nicht vergessen werden sollte, ist das weitere geopolitische Bedrohungsszenario für Europa, das den strategischen Handlungsbedarf in Richtung Rohstoffe, Energieversorgung, Sicherung globaler Lieferketten etc. erweitert.

²⁴ <https://www.project-syndicate.org/commentary/east-asian-model-vindicates-economic-nationalism-by-dani-rodrik-2023-11>

²⁵ Maximilian Mayer und Yen-Chi Lu (2022): Digital Autonomy? Die Messung der globalen digitalen Abhängigkeitsstruktur. Bonn. Center for Advanced Security, Strategic and Integration Studies.

²⁶ „Big Tech“ steht hier für Google, Amazon, Meta, Apple und Microsoft, die größten Internetkonzerne der Welt.

ursprünglichen Ziel, substanzielle Veränderungen in Richtung eines *level-playing-fields* zwischen Telekomunternehmen und digitalen Plattformen herbeizuführen, nur unzureichend. EU-Telekommunikationsunternehmen werden zunehmend von großen digitalen Plattform- und Cloud-Anbietern sowie von Chinas „Technostaatspolitik“ umgangen und zurückgelassen. Erschwerend tritt hinzu, dass sich die Regulierungsbehörden auf Grund ihres gegenwärtigen Mandats primär auf Marktbedingungen konzentrieren und nicht auf die umfassenderen Interessen einer strukturell-strategischen Wettbewerbsfähigkeit und der digitalen Souveränität.

Die Gründe für diese unbefriedigende Situation sind dreierlei: (1) Regulierungsbehörden haben kein Mandat, sich mit den umfassenderen Interessen des digitalen Sektors zu befassen, (2) sie haben kein Mandat, ein breiteres Instrumentarium als die traditionelle Telekom-Regulierungspolitik zu nutzen, und (3) einige von ihnen haben eine gewisse Blindheit gegenüber den großen Veränderungen entwickelt, die durch institutionelle Versteinerung der „*Regulatory Governance*“ auch in Österreich noch verstärkt wurde. Um im digitalen Ökosystem wirksamer zu werden, müssen die Regulierungsbehörden aus ihrem sektoralen Silo ausbrechen. Der Open Innovation Ansatz bietet eine wirksame Methode, um das Silodenken in Institutionen aufzubrechen und die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Sektoren zu fördern. Mit Blick auf die Arbeit von BEREC der letzten Jahre kann man in Ansätzen eine gewisse Bereitschaft dafür erkennen, dennoch sind die bestimmenden *Policy Twins* dieser Dekade, Nachhaltigkeit und Digitalisierung, noch nicht hinreichend in der strategischen Ausrichtung von BEREC, geschweige denn in der Umsetzung angekommen. Insbesondere in Bezug auf die zentrale Rolle von BEREC bei der Förderung von Innovation und der EU-weiten Harmonisierung der Telekommunikationsregulierung besteht Nachholbedarf.

Die Ankündigung eines „[Digital Network Act](#) (DNA)“ von EU-Kommissar für den Digitalen Binnenmarkt Thierry Breton am 10. Oktober 2023 setzt eine Reihe von Themen auf die Agenda, die auf Grund der fragmentierten Ausgangslage in Österreich bisher nicht gesamtheitlich bearbeitet werden. Dazu gehören insbesondere Themen wie z.B. openRAN, Quantenverschlüsselung, LEO-Satellitenkonstellationen, Netzwerksicherheit und Resilienz der digitalen Infrastruktur sowie weitere strategische Themen. Die von Breton im Kontext des angekündigten DNA genannten Themen, zu denen Österreich wesentliche Beiträge leisten kann, sollten gesamtheitlich betrachtet und auf der Policy Ebene gesteuert werden. Dazu gibt es auch auf BEREC Ebene deutlichen Nachholbedarf.

3.3. Regulatory Governance

Eine zentrale Frage, auch im Kontext dieser Studie, ob die Telekommunikationsregulierung institutionell mit anderen Politikbereichen kombiniert werden könnte, um inhaltliche oder finanzielle Synergien zu nutzen, ist im Zusammenhang mit Fragen der Public Governance immer wieder aufgekommen. Dazu wurden in der Vergangenheit verschiedene Ansätze entwickelt, wie z.B. der multisektorale Regulator (prominentes Beispiel ist die Bundesnetzagentur BNetzA in Deutschland) oder die Kombination von Telekommunikationsregulierung mit der Regulierung der (elektronischen) Medien, wie z.B. in Österreich. Internationale Erfahrung zeigt, dass diese Ansätze überholt und teilweise sogar dysfunktional sind, weil sie unnötige Redundanzen erzeugen, Unsicherheiten im Markt

produzieren und inter-institutionelle Konflikte (aka „turf battles“) hervorrufen. Hinzu tritt, dass es aufgrund unterschiedlicher Regulierungsziele, politischer Zielkategorien und eines zersplitterten politischen Überbaus offensichtlich keinen wesentlichen gemeinsamen fachlichen und politischen Nenner zwischen diesen Sektoren gibt und zudem die versprochenen Synergiegewinne niemals realisiert werden konnten.

Aus der oben dargestellten unbefriedigenden Ist-Situation ergibt sich, dass offenbar neue ordnungspolitische Ansätze erforderlich sind. Wir schlagen dafür eine *smarte*²⁷ *Kombination aus Regulierung, Innovationspolitik und Industriepolitik*²⁸ unter Koordination einer Digitalbehörde vor, um der Komplexität der Einzelmaterien und deren wechselseitigen Abhängigkeiten gerecht zu werden. Damit können auch regulatorische Innovationen wie *antizipatorische Regulierung*²⁹ oder *Sandboxing* und eine flexible Politikgestaltung im Telekommunikations- und digitalen Ökosystem gefördert werden.³⁰ Der rasante Aufstieg des Chatbots *ChatGPT* der innerhalb von nur zwei Monaten nach seiner öffentlichen Vorstellung 100 Millionen Nutzer gewonnen hat und damit [zu einem der am schnellsten wachsenden digitalen Services wurde](#), illustriert augenscheinlich das ordnungspolitische Dilemma, in dem sich Policy-Maker und Regulatoren zunehmend befinden.

Der entscheidende Punkt ist, dass die **rasante technologische Entwicklung** agiles Handeln erfordert. Unter Agilität ist die höchste Form der Anpassungsfähigkeit einer Organisation zu verstehen.³¹ Projekte, insbesondere Digitalisierungsprojekte der öffentlichen Hand, sind zunehmend durch vielfältige und sich im Projektverlauf schnell ändernde Rahmenbedingungen und Anforderungen gekennzeichnet. Für eine öffentliche Einrichtung ist es daher von großer Bedeutung, schnell und wirksam auf die Bedürfnisse der Gesellschaft zu reagieren. Die konventionellen bürokratischen Abläufe, Prozesse und Strukturen sind in vielen Fällen nicht flexibel genug, um den Bedarf an raschen und anpassungsfähigen Lösungen zu erfüllen.

Die Stacey-Matrix ist ein Werkzeug aus den Bereichen Organisationsentwicklung und Projektmanagement, das dazu dient, die Komplexität von Projekten oder Problemstellung einzuschätzen und geeignete Vorgehensweisen zu empfehlen. In ihrer ursprünglichen Darstellung beantwortet die Stacey-Matrix die Frage, wie Entscheidungen in Organisationen (Übereinstimmung der Entscheidungsträger) in Bezug auf Sicherheit (Sicherheit der Entscheidungsträger) getroffen werden bzw. welche Management- und Handlungsstrategien

²⁷ "Smart" bezieht sich auf eine agile Organisationsform, bei der Projektteams zusammenkommen, um eine angemessene Lösung zu finden, je nachdem, wie komplex das Problem ist und ob der Weg zur Lösung bekannt ist. Die "[Stacey-Matrix](#)" (siehe untenstehende Abbildung) beschreibt diesen Ansatz ausführlicher. Das Gegenteil von "smart" wäre eine statische, traditionelle Organisationsform, bei der die verschiedenen Aspekte der IKT-Politik in vertikalen Silos wie Infrastruktur, Dienste, Anwendungen usw. behandelt werden.

²⁸ In einem anderen Zusammenhang (kollaborative Ökosysteme und Cloud-Anwendungen) [behaupten die Autoren eines kürzlich erschienenen Artikels](#): "*Unsere Forschung legt nahe, dass Wettbewerbspolitik, Innovationspolitik und Industriepolitik als komplementär angesehen werden sollten, insbesondere zur Unterstützung der heutigen kollaborativen Ökosysteme*".

²⁹ Unter „antizipatorischer Regulierung“ verstehen wir einen zukunftsorientierten, dynamischen Regulierungsansatz auf Basis eines flexiblen Regulierungsrahmen, im Gegensatz zur traditionellen "ex-ante Regulierung", die zwar auch zukunftsorientiert, jedoch auf einem statischen „micro-managed“ Rahmen basiert.

³⁰ Siehe auch https://www.serentschy.com/wp-content/uploads/2022/01/20210802_Innovation-and-Regulation-FINAL.pdf

³¹ Rigby, D.K., Sutherland, J. and Noble, A. (2018): Agile at scale, Harvard Business Review, 96(3), 88-96.

sich daraus ableiten. Die „neue“ Stacy Matrix (siehe Abbildung 1) zeigt die Spannungsfelder WIE = Lösung (Vorgehen, Technologie) und WAS = Problem (Anforderung) und der daraus resultierenden Umfeldern – einfach, kompliziert, komplex und chaotisch.

In einfachen Umgebungen – in denen Probleme und Lösungen bekannt sind – wird mit „best practices“ gearbeitet. Komplizierte Umfeldern sind mit einer hohen Anzahl von Variablen gekennzeichnet, und erfordern viele ExpertInnen für Analysen und die Ausarbeitung von Plänen. So können agile Methoden wie Kanban, Scrum, OKR oder das Spotify-Modell³² nützlich sein, um Arbeitsabläufe unter Einbeziehung vieler beteiligter Personen zu organisieren. Im Chaosbereich, in dem Innovation stattfindet, sind schnelle Iterationen und Experimente entscheidend. Hier können Design Thinking Methoden oder Lean Startup Ansätze³³ – um schnelle einfache Prototypen zu bauen und zu verproben – Anwendung finden.

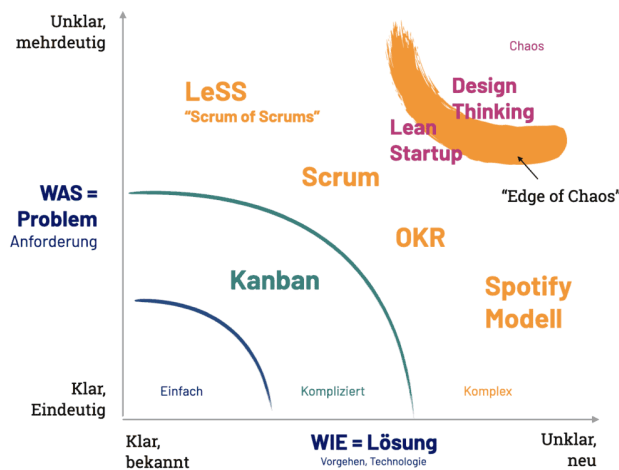


Abbildung 2: Agile Methoden und Vorgehensmodelle zur Bewältigung komplexer Aufgaben –

Quelle: Andreas Diehl <https://digitalneuordnung.de/blog/stacey-matrix/>

Die Positionierung der Policy-Maker, Regulatoren und Expertenteams, die im Telekommunikations- und digitalen Ökosystem tätig sind, in der Stacey Matrix liegt zwischen der Mitte („komplex“) und der oberen rechten Ecke („chaotisch“) und muss daher entsprechend organisiert und geführt werden.

³² Scrum: Ein agiles Projektmanagement-Framework, das auf Zusammenarbeit und Transparenz ausgerichtet ist und sich ideal für komplexe Projekte mit sich ändernden Anforderungen eignet. OKR (Objectives and Key Results): Ein Rahmenwerk zur Zielerreichung und -messung, um Teams auf gemeinsame Unternehmensziele auszurichten und flexibel auf Marktveränderungen zu reagieren. Spotify-Modell: Eine Organisationsstruktur, die auf agilen Prinzipien basiert und cross-funktionale Teams (Squads) zur Selbstorganisation und schnellen Anpassung in den Mittelpunkt stellt.

³³ Design Thinking ist ein kreativer Problemlösungsansatz, der sich auf die Bedürfnisse der Nutzer konzentriert und Phasen wie Verstehen, Ideengenerierung und Prototyping umfasst. Der Lean Startup Ansatz ist eine Methode zur Unternehmensgründung und Produktentwicklung, die auf schnellem Experimentieren, kontinuierlichem Lernen und iterativer Entwicklung von Minimum Viable Products (MVPs) beruht.

4. Institutionelle Bündelung der Digitalkompetenzen – ein „Window-of-Opportunity“

Die Voraussetzungen für eine effektivere und geopolitisch relevantere Verzahnung von Digitalpolitik, Industriepolitik und Telekom-Regulierung sind in Österreich heute so günstig wie noch nie. Die Zuständigkeit des Finanzministeriums (BMF) stellt ein „*Window of Opportunity*“ dar, das nicht ungenutzt bleiben sollte. Sowohl die Telekom Regulierung als auch wesentliche Teile der Innovationspolitik ressortieren im BMF. Hinzu kommt noch, dass mit der Sektion VI im BMF die gesammelte politisch-administrative Kompetenz inklusive des historischen Wissens vertreten ist. Mit der Verortung der Digitalagenden im BMF ist aus einer anderen Perspektive ebenfalls eine günstige Voraussetzung gegeben. Ministerien sind ihrem Wesen nach vertikale Silos, die bei der Behandlung von Querschnittsmaterien wie der Digitalisierung erfahrungsgemäß nur suboptimale Ergebnisse liefern können. Dazu gibt es eine Studie von Accenture gemeinsam mit der Universität Duisburg/Essen und der NRW-School of Governance vom September 2021, die in Deutschland im Vorfeld der letzten Wahl zum Bundestag der Frage nachgegangen ist, ob ein Digitalministerium ein effektiver Ansatz sein könnte.³⁴ In dieser Studie wurden drei erfolgreiche europäische Länder untersucht. Keines der drei untersuchten Länder – Finnland, Irland und die Niederlande – verfügt bisher über ein Digitalministerium. Dennoch existiert in allen drei Modellen eine wirkungsstarke Schaltstelle, die die Akteure und ihr Zusammenspiel prägt. Finnlands Top-down-Ansatz setzt auf Führung durch sein Finanzministerium. Auch Dänemark machte in der Vergangenheit gute Erfahrungen mit diesem Modell. Hinzufügen kann man an dieser Stelle noch, dass auch in Österreich das Modell „Digitalministerium“ kein Erfolg war. Ein Finanzministerium hat mit seiner Budgetkompetenz den größten lateral wirksamen Hebel aller Ministerien und kann so eine Querschnittsmaterie wie die Digitalisierung zumindest top-down effektiv managen. Ein ganzheitlicher Ansatz, der neben ausreichenden Budgets auch die Innovations- und Industriepolitik einbezieht, ist für ein sektorübergreifendes Thema wie die Digitalisierung von entscheidender Bedeutung. Agiles Arbeiten und interdisziplinäre Vernetzung, zur Überwindung von Silodenken, sowie die Etablierung einer Fehler- und Lernkultur sind essentiell.

4.1. Sektorübergreifende Kooperationen

Sektorübergreifende Kooperationen zwischen staatlichen Akteuren haben sich auch in anderen Ländern im Bereich komplexer Regulierungsaufgaben bewährt. Ein Benchmark auf diesem Gebiet wurde im Juli 2020 im **Vereinigten Königreich** gesetzt, als die allgemeine Wettbewerbsbehörde (Competition and Markets Authority CMA), das Information Commissioner's Office (ICO) und der Regulator (Office of Communications – Ofcom) das **Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF)** gründeten. Aufbauend auf den engen Arbeitsbeziehungen zwischen diesen Organisationen wurde das DRCF eingerichtet, um angesichts der neuartigen Herausforderungen, die die Regulierung von Online-Plattformen mit sich bringt, ein höheres und effektiveres Maß an Zusammenarbeit zu gewährleisten.

³⁴ https://regierungsforschung.de/wp-content/uploads/2021/09/Studie_Digitalland_Deutschland_regierungsforschung_de_NRW_SoG_Accenture_21_0920-1-1.pdf

Bei all den hier angeführten Kooperationsmodellen steht eine umfassende Abstimmung über Industriepolitik, sektorale Policies, Wettbewerb und Regulierung nicht im Fokus. Wir gehen daher davon aus, dass sich **Österreich mit dem in diesem Beitrag präsentierten Ansatz ein Alleinstellungsmerkmal** erarbeiten könnte, das einen **signifikanten Schub für eine effektivere Digitalpolitik** mit sich bringen könnte.

Darüber hinaus reicht eine Strategie allein nicht aus, und das oft Peter Drucker zugeschriebene Zitat „Culture eats strategy for breakfast“, ist hier sehr treffend. Damit ist gemeint, dass die Kultur in den Gremien von Regierungsbehörden und anderer wichtiger Akteure oftmals einen stärkeren Einfluss auf die Leistung und das Verhalten der Beteiligten hat als strategische Pläne und Ziele. Ein Wandel hin zu einer Innovationskultur, die Zusammenarbeit über Sektoren hinweg fördert und somit das Silodenken überwindet, ist notwendig, um den Erfolg von strategischen Initiativen sicherzustellen.

4.2. Koordination durch eine zentrale Stelle zur Unterstützung des BMF

Unter politischer Steuerung durch das BMF könnte ein **neu geschaffener „Digitalrat“** mit *gebündelter Digitalkompetenz* als zentrale Koordinierungsstelle mit kooperierenden Institutionen im Regulierungs-, Förder- und Umsetzungsbereich der Digitalisierung fungieren, die ihrerseits ihre spezifischen Kompetenzen einbringen würden. Damit könnte in einem ersten Schritt eine One-Stop-Shop Lösung implementiert werden, die den Zeitaufwand für die Einführung neuer Digitaldienste wie z.B. im KI-Bereich von der Diskussion bis zur Pilotierung optimiert. Agiles Arbeiten, interdisziplinäre Vernetzung, Technologiekompetenz, Kundenorientierung und die Etablierung einer Fehler- und Lernkultur sind, neben der ständigen Weiterentwicklung und Anpassung, zentrale Bestandteile des vorgeschlagenen *Digitalrates*, um Österreich wettbewerbsfähig zu halten und den sich ständig ändernden Anforderungen des Marktes gerecht zu werden. Dies begünstigt auch regulatorische Innovationen, wie die antizipatorische Regulierung oder Sandboxing, die ein Gleichgewicht zwischen Innovation und Sicherheit herstellen, ohne die langwierigen und starren regulatorischen Prozesse durchlaufen zu müssen. Entsprechende Regeln und Standards können dann im Anschluss an die Pilotierungs- und Testphasen entwickelt werden.

Ob man eine bestehende Einrichtung wie den „Fachbereich Telekom“ der RTR zu einem *Digitalrat* weiterentwickelt, oder sich für eine Greenfield-Lösung mit Integration von bestehenden Einrichtungen entscheidet, wäre anhand von Parametern, wie Implementierungsgeschwindigkeit, Rekrutierung der Mitarbeitenden mit entsprechenden digitalen Kompetenzen (was bekanntlich eine große Hürde darstellt), Budgetbedarf etc. zu entscheiden. Der oben angesprochene Punkt „Culture eats strategy for breakfast“ spräche allerdings wohl eher für einen Greenfield Ansatz. Beteiligte Kooperationspartner könnten neben dem Fachbereich Telekom und Post der RTR etablierte Institutionen wie die FFG, BWB, AWS oder weitere Akteure wie Startups, Universitäten oder Forschungseinrichtungen sein. Unter dem Aspekt von „Convergence of Authorities“ liegt in Österreich an dieser Stelle eine zusätzliche Komplikation sowie eine weitere Fragmentierung der Behördenlandschaft in der Verortung des für die Umsetzung des DSA vorgesehenen „Koordinators für Digitale Dienste

(KDD)“ bei der KommAustria.³⁵ Auch die mögliche Sonderrolle der Datenschutzbehörde schafft weitere Komplexität, weil erreicht werden muss, dass auch diese nicht allein bremsend und solitär, sondern digitalisierungsfördernd, integrativ und „im Team“ operiert.

Der Begriff „Gebündelte Digitalkompetenz“ ist in diesem Zusammenhang bewusst mehrschichtig angelegt: Einerseits bezieht er sich in einer ersten Stufe auf die Schaffung eines beratenden Gremiums (**Digitalrat**), d.h. eine Gruppe von ExpertInnen, und in weiterer Folge, als Gremium mit Entscheidungsbefugnis in Regulierungsfragen, einer **Digitalbehörde**. Diese bewusst gewählte Vielschichtigkeit eröffnet einen möglichen Entwicklungspfad von einem anfänglichen "light" Szenario mit einer ExpertInnengruppe, die Beratungs- und Koordinationsfunktionen für Entscheidungsgremien bereitstellt, bis hin zu einem umfassenderen Szenario in einer späteren Phase, neben der Beratungstätigkeit für Stakeholder auch mit zusätzlichen Kompetenzen, einschließlich Entscheidungs- und Durchsetzungsbefugnissen.

Um die Tätigkeit dieser neuen Einrichtung durch einen Multi-Stakeholder Ansatz zu unterstützen und ihre Tätigkeit möglichst transparent zu gestalten, wird vorgeschlagen, dem Digitalrat bzw. der Digitalbehörde ein breiter gefasstes *Digital Governance Forum (DGF)* beratend an die Seite zu stellen. Das DGF soll mit Stakeholdern aus verschiedenen Gesellschaftsbereichen sowie ExpertInnen zusammengesetzt werden und Funktionen eines Fachbeirats erfüllen.

Zusammengefasst schlagen wir vor, kurzfristig, als erste Stufe der Umsetzung, den *Digitalrat*, unterstützt durch das *Digital Governance Forum (DGF)*, einzurichten und mit dieser Konstruktion konkrete Erfahrungen zu sammeln. Aufbauend auf den Erfahrungen mit dieser Konstruktion und unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklungen und Erfahrungen, sollte dann in einer zweiten Stufe der Digitalrat zur *Digitalbehörde* mit gebündelter Digitalkompetenz einschließlich Entscheidungs- und Durchsetzungsbefugnissen eingerichtet werden. Falls sich die Rolle des *Digital Governance Forum (DGF)* in der ersten Phase bewährt hat, kann das DGF auch weiterhin der Digitalbehörde beratend zur Seite gestellt werden.

Angesichts der Bestrebungen nach digitaler Souveränität und strategischer Autonomie für Europa könnte diese kombinierte Einheit – die Aspekte Telekommunikation, Standardisierung, digitale Plattformen und Cloud, Innovation, Grundrechtsschutz und Industriepolitik abdeckt – mit einem Blick auf globalen Entwicklungen wichtige Leistungen erbringen: die politische Ebene fachkundig und überparteilich beraten, die Marktakteure bei der Umsetzung von Gesetzen und Einführung von neuen Diensten oder Produkten beraten, in Missbrauchsfällen intervenieren, Verbraucherinteressen schützen helfen und einen wichtigen Beitrag zu einer erfolgreichen Digitalpolitik leisten. Somit könnte die richtige Balance zwischen Regulierung und Innovation gefunden werden. Damit könnte Österreich sich im internationalen Umfeld besser und attraktiver positionieren als bisher. Zur besseren Veranschaulichung findet sich eine **high-level Visualisierung** unseres Vorschlags auf Abbildung 3.

³⁵ In Deutschland ist im Sinne einer „Convergence of Authorities“ geplant, die Rolle des DSA KDD bei der BNetzA anzusiedeln <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Digitalisierung/DSA/start.html>

Die Bündelung der Digitalkompetenz im hier beschriebenen Sinne wäre auch rechtlich möglich und geboten. Sie würde den europäischen rechtlichen Vorgaben nicht nur nicht widersprechen, sondern vielmehr deren Vorgaben, insbesondere hinsichtlich wechselseitiger Rücksichtnahme und Beachtung, in gebotener Weise umsetzen. Dies wird im Annex zur europäischen Rechtslage noch weiter erläutert.

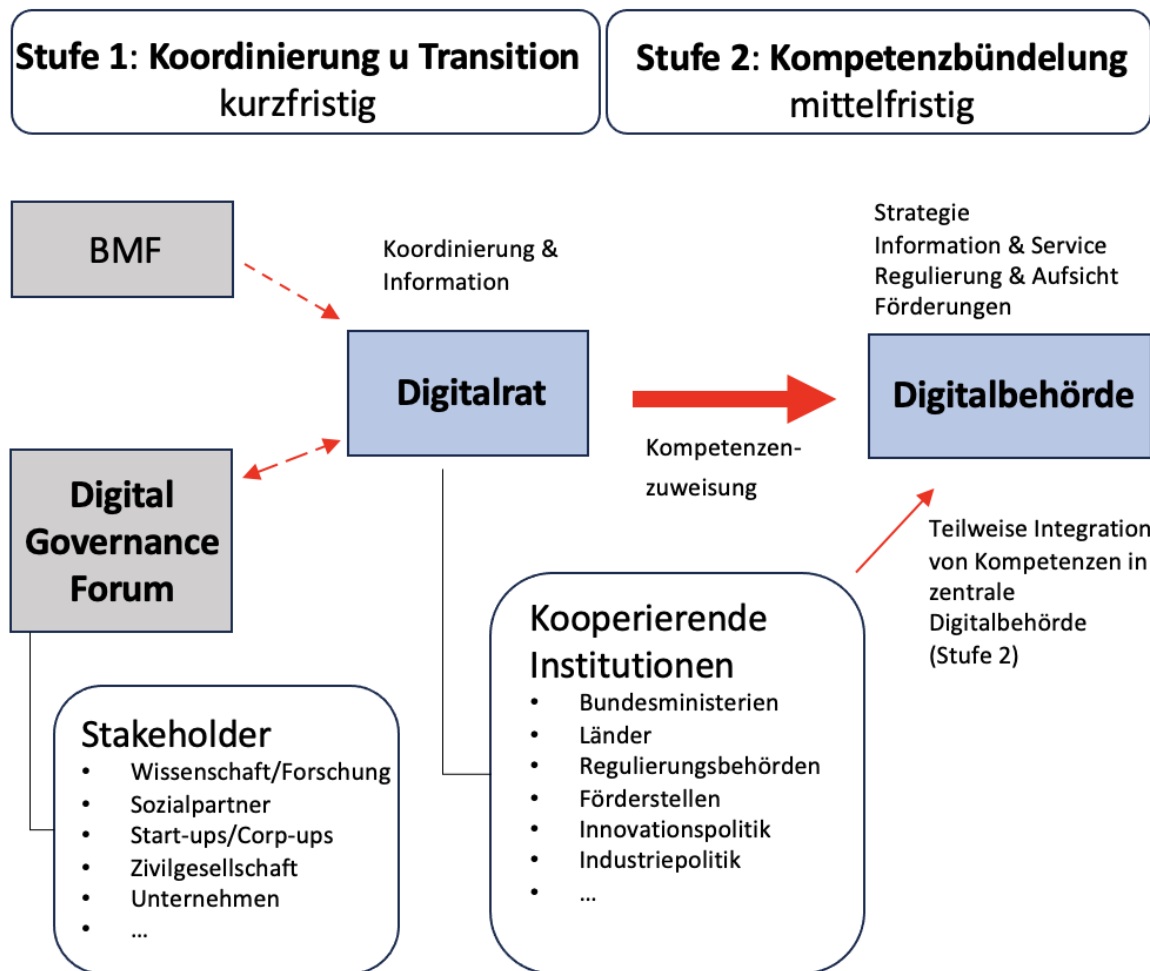


Abbildung 3: Visualisierung der Entwicklung Digitalrat – Digitalbehörde – Digital Governance Forum
Quelle: eigene Darstellung

5. ANNEX – Rechtliche Rahmenbedingungen und Beurteilung

5.1. Systematische Einordnung

Bekanntlich ist die DSGVO seit nunmehr mehr als fünf Jahren anwendbar. Konzeptionell geht sie in weiten Teilen auf die Richtlinie 95/46/EG zurück, die ihrerseits wiederum in vielen ihrer Grundsatzentscheidungen auf die 70-er und 80-er Jahre des 20. Jahrhunderts zurückzuführen ist. Das gilt etwa auch für das Institut der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörde, die bereits im weltweit ersten Datenschutzgesetz, dem Hessischen Datenschutzgesetz aus 1970³⁶, vorgesehen ist (noch unter dem Begriff Datenschutzauftraggeber, vgl. § 7).

Es existiert daher eine seit Jahrzehnten eingeführte datenschutzrechtliche Aufsichtsstruktur. In vergleichbarer Weise hat sich auch, wenn auch später, im Telekommunikationsrecht mit der Liberalisierung der Märkte eine Aufsichtsstruktur gebildet, die – auch bei Fragen des Zusammenspiels zwischen Regulierungs- und Kartellbehörden – recht gut eingespielt und im Markt bekannt ist.³⁷ Vergleichbares lässt sich (wohl) auch für die Aufsicht zu den AVMD vertreten.

In den letzten Jahren ist der europäische Normgeber mit erheblicher Intensität dazu übergegangen, neben dem Datenschutzrecht (und dem Telekommunikationsrecht) ein Datenwirtschafts- und Datenzugangsnormgefüge zu schaffen, dessen Ziel vor allem ist, das wirtschaftliche Potential, das in Daten, unabhängig von ihrem Personenbezug, liegen kann, zu heben.³⁸ Dieses Ziel verlangt, wie unten sogleich gezeigt wird, wenigstens nach Vorstellung des europäischen Normgebers, (fast) immer eine Behörde, die mit dem Enforcement befasst ist. Damit stellen sich zunächst Fragen danach, ob diese Enforcement-Funktionen in bereits bestehenden Behörden verortet werden sollen – und ggf. in welchen -, oder ob eine oder mehrere neue Stellen geschaffen werden sollen – und wie diese zusammenarbeiten sollen. Ebenso dringlich sind aber auch Fragen des behördlichen Fremd- und Selbstverständnisses, ob also mit den neuen Gesetzgebungsakten ein behördlicher Funktionswandel einhergeht. Dies wird in der Literatur stellenweise bejaht bzw. gefordert.³⁹

Diese neuen Gesetzgebungen und die zu ihrer Überwachung tätigen neuen Behörde(n) treten regelmäßig zur DSGVO und den Datenschutzbehörden hinzu. Regelmäßig ist davon die Rede, dass die DSGVO „unberührt“ bleibe und daher auch die Kompetenzen der Datenschutzaufsichtsbehörden vollumfänglich erhalten bleiben, was „in der Praxis eine

³⁶ Online via <https://starweb.hessen.de/cache/GVBL/1970/00041.pdf>.

³⁷ Vgl. dazu im Überblick etwa Wolfgang Kopf/Miguel Vidal: 25 Jahre Telekommunikationsregulierung in Deutschland, MMR 2023, 47 ff.

³⁸ Vgl. zum Überblick etwa Louisa Specht-Riemenschneider, Datennutz und Datenschutz: Zum Verhältnis zwischen Datenwirtschaftsrecht und DSGVO, ZEuP 2023, 638 ff.

³⁹ Vgl. etwa zum DGA Heiko Richter, Ankunft im Post-Open-Data-Zeitalter, ZD 2022, 3 ff., 8: „Schließlich vollzieht sich ein Aufgabenwandel der öffentlichen Stellen und somit ein Funktionswandel des öffentlichen Sektors selbst. Der DGA-E erhebt die öffentlichen Dateninhaber in den Stand von Prüfungs-, Aufbereitungs- und Überwachungsbehörden, die hierfür auch die technische Infrastruktur bereitstellen. Der öffentlichen Hand wird somit eine deutlich aktivere Rolle der Datenintermediation zuteil. [...] Bei den zunehmenden und anspruchsvolleren datenbezogenen Aufgaben ist eine behördliche Neuordnung in Deutschland ebenso unumgänglich wie eine bessere finanzielle Ausstattung.“

Vielzahl von Fragen aufwerfen dürfte“⁴⁰ und die Gefahr mit sich bringt, dass „die Datenschutzaufsicht zur ‚Megabehörde für richtige Daten‘ mutiert, vor allem im Lichte des weiten Begriffs des Personenbezugs in Art. 4 Abs. 1 DS-GVO.“⁴¹ Eine doppelte Aufsichtsstruktur sei „wenig durchdacht“⁴², es folge daraus, „dass es bei der Schaffung von neuen Behörden unweigerlich zu massiven Überschneidungen mit den Zuständigkeiten der Datenschutzbehörden kommen wird“⁴³ und die europäischen Vorgaben „nichtssagend“⁴⁴ seien.

Dabei gilt als Grundregel, dass die „neuen“ Vorgaben nicht so zu interpretieren sind, dass sie der DSGVO widersprechen und dass, wenn ein solches Interpretationsergebnis nicht erzielbar ist, die DSGVO (wohl) vorgeht.⁴⁵ Gleichzeitig ist deutlich, dass die Durchsetzung der neuen Rechtsakte nicht allein den Behörden überantwortet werden kann, weil es diese in der Vielzahl der Anwendungsfälle überfordert; vielmehr kann „[d]ie Durchsetzung mit Bußgeldern durch Behörden [...] bestenfalls punktuell wirken.“⁴⁶ Ebenso wird klar, dass eine Verteilung auf unterschiedliche Behörden in den Mitgliedsstaaten dazu beitragen kann, die ohnehin aus dem datenschutzrecht bekannte „völligen Zersplitterung der Aufsicht über die Digitalunternehmen“⁴⁷ noch weiter befördert und/oder „die Verfahren nur weiter verkompliziert.“⁴⁸

Einige dieser Fragen wurden im Juli 2023 durch den EuGH in der Entscheidung C-252/21 („Bundeskartellamt“) beantwortet.⁴⁹ In dieser Entscheidung stellt der EuGH fest, dass die relevanten Bestimmungen der DSGVO so auszulegen sind, dass „eine mitgliedstaatliche Wettbewerbsbehörde im Rahmen der Prüfung, ob ein Missbrauch einer beherrschenden Stellung durch ein Unternehmen im Sinne von Art. 102 AEUV vorliegt, *vorbehaltlich der Erfüllung ihrer Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit den [datenschutzrechtlichen, NF]*

⁴⁰ So etwa bereits zum DGA Daniel Tolks, Die finale Fassung des Data Governance Act, MMR 2022, 444 ff., 444 mit Hinweis auf Winfried Veil, Data Governance Act III: Datenaltruismus, CR-online.de Blog v. 28.10. 2021, abrufbar unter: <https://www.cr-online.de/blog/2021/10/28/data-governanceact-iii-datenaltruismus> [Tippfehler in der Quellenangabe, der korrekte Link lautet: <https://www.cr-online.de/blog/2021/10/28/data-governance-act-iii-datenaltruismus/>].

⁴¹ Thomas Hoeren: Big Data und Datenqualität –ein Blick auf die DS-GVO, ZD 2016, 459 ff., 462.

⁴² So für den DGA Roman Schildbach, Zugang zu Daten der öffentlichen Hand und Datenaltruismus nach dem Entwurf des Daten-Governance-Gesetzes, ZD 2022, 148 ff., 152.

⁴³ Behrang Raji, Datenräume in der Europäischen Datenstrategie am Beispiel des European Health Data Space. Datenschutzrechtliche Implikationen, ZD 2023, 3 ff., 6.

⁴⁴ So für den EHDS Behrang Raji, Datenräume in der Europäischen Datenstrategie am Beispiel des European Health Data Space. Datenschutzrechtliche Implikationen, ZD 2023, 3 ff., 6.

⁴⁵ Vgl. z.B. Louisa Specht-Riemenschneider, Datennutz und Datenschutz: Zum Verhältnis zwischen Datenwirtschaftsrecht und DSGVO, ZEuP 2023, 638 ff, 646: „Die Vorgaben des DGA dürfen nicht so ausgelegt werden, dass sie in Konflikt mit den Vorgaben der DSGVO treten und wenn sie dies doch tun, geht die DSGVO dem DGA vor.“

⁴⁶ Rupprecht Podszun/Clemens Pfeifer, Datenzugang nach dem EU Data Act: Der Entwurf der Europäischen Kommission, GRUR 2022, 953 ff., 961.

⁴⁷ Björn Herbers, Der Digital Markets Act (DMA) kommt – neue Dos and Don'ts für Gatekeeper in der Digitalwirtschaft, RDi 2022, 252 ff., 253.

⁴⁸ So für den DGA Roman Schildbach, Zugang zu Daten der öffentlichen Hand und Datenaltruismus nach dem Entwurf des Daten-Governance-Gesetzes, ZD 2022, 148 ff., 150.

⁴⁹

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=275125&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>.

Aufsichtsbehörden feststellen kann, dass die Allgemeinen Nutzungsbedingungen dieses Unternehmens, soweit sie sich auf die Verarbeitung personenbezogener Daten beziehen, und die Durchführung dieser Nutzungsbedingungen nicht mit der Verordnung 2016/679 vereinbar sind, wenn diese Feststellung erforderlich ist, um das Vorliegen eines solchen Missbrauchs zu belegen.

Angesichts dieser Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit darf die nationale Wettbewerbsbehörde [jedoch, NF] von einer Entscheidung der zuständigen nationalen Aufsichtsbehörde oder der zuständigen federführenden Aufsichtsbehörde in Bezug auf diese Allgemeinen Nutzungsbedingungen oder ähnliche allgemeine Bedingungen *nicht abweichen*. Wenn sie Zweifel hinsichtlich der Tragweite einer solchen Entscheidung hat, wenn die fraglichen Bedingungen oder ähnliche Bedingungen gleichzeitig Gegenstand einer Prüfung durch diese Behörden sind oder wenn sie bei Nichtvorliegen einer Untersuchung oder Entscheidung dieser Behörden der Auffassung ist, dass die fraglichen Bedingungen nicht mit der Verordnung 2016/679 vereinbar sind, *muss die Wettbewerbsbehörde diese Aufsichtsbehörden konsultieren und um deren Mitarbeit bitten, um ihre Zweifel auszuräumen oder zu klären, ob sie eine Entscheidung der Aufsichtsbehörden abwarten muss, bevor sie mit ihrer eigenen Beurteilung beginnt*. Wird von den Aufsichtsbehörden innerhalb einer angemessenen Frist kein Einwand erhoben oder keine Antwort erteilt, so kann die nationale Wettbewerbsbehörde ihre eigene Untersuchung fortsetzen.“

In RZ 54 schreibt das Gericht mit Hinweis auf Art. 4 Abs. 3 EUV: „Unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes sind die nationalen Wettbewerbsbehörden, wenn sie in Ausübung ihrer Zuständigkeiten zu prüfen haben, ob ein Verhalten eines Unternehmens mit den Bestimmungen der DSGVO vereinbar ist, somit verpflichtet, sich abzustimmen und loyal mit den betreffenden nationalen Aufsichtsbehörden bzw. der federführenden Aufsichtsbehörde zusammenzuarbeiten. ***In diesem Kontext müssen alle diese Behörden ihre jeweiligen Befugnisse und Zuständigkeiten dergestalt einhalten, dass die Verpflichtungen aus der DSGVO und die Ziele dieser Verordnung beachtet werden und ihre praktische Wirksamkeit gewahrt wird.***“

Es ist zu vermuten, dass sich der hier vom EuGH festgehaltene Grundgedanke einer Verpflichtung der Berücksichtigung des Standpunktes der Datenschutzbehörde – und einer Zusammenarbeit mit dieser – verallgemeinern lässt. Sie gilt also nicht nur für Wettbewerbsbehörden und sie wird (wenigstens grundsätzlich) auch gelten, wenn andere digitalisierungsrechtliche Bereiche betroffen sind, für deren Enforcement andere Behörden (speziell) zuständig sind.

Eine solche – rechtlich notwendige - Zusammenarbeit bringt jedoch erhöhten Abstimmungsbedarf und potentielle Reibungs- und Zeitverluste, die umso gravierender ausfallen können, je mehr weitere Behörden einzubeziehen sind. Das kann Innovation und Wettbewerbsfähigkeit nachteilig beeinflussen. Es muss daher im Folgenden näher untersucht werden, ob die Mitgliedsstaaten in den neueren Rechtsakten frei sind zu normieren, welche und ggf. wie viele Behörden zu schaffen sind.

5.2. Einschlägiges Sekundärrecht

5.2.1. DSGVO

Die DSGVO greift bekanntlich auf ein bereits seit den 1970-er Jahren zurückgehendes Schutzkonzept zurück, nämlich der Schaffung unabhängiger Aufsichtsbehörden. Die Aufsichtsbehörden sind in Kapitel VI DSGVO (Art. 51 ff) näher geregelt. Schon Art. 51 Abs. 1 DSGVO stellt klar, dass jeder Mitgliedsstaat frei ist, darüber zu entscheiden, ob „eine oder mehrere unabhängige Behörden für die Überwachung der Anwendung dieser Verordnung zuständig sind“. Von dieser Dispositionsbefugnis wurde bekanntlich in Deutschland mit insgesamt 18 Aufsichtsbehörden Gebrauch gemacht, was sich aus datenschutzrechtlicher Sicht als ausgesprochen ineffizient (manche sagen: defizitär⁵⁰) herausgestellt hat, weil die Aufsichtsbehörden weiterhin zu fundamentalen Fragen des Datenschutzrechts divergierende Meinungen vertreten – so etwa gerade zur Frage, ob Rechtsanwälte verpflichtet sind, bei E-Mail Kommunikation mit ihren Mandanten Ende-zu-Ende Verschlüsselung einzusetzen (Bremer Datenschutzbehörde: ja; andere Datenschutzbehörden: wohl nein, allerdings ohne verbindliche Klarstellung).⁵¹ Die Zusammenarbeit dieser vielen Aufsichtsbehörden ist daher auch gerade eben wieder Gegenstand von Reformbemühungen auf nationaler gesetzlicher Ebene, deren Ausgang freilich unklar ist.⁵²

5.2.2. EECC

IM EECC⁵³ wird das Gebot der Zusammenarbeit zwischen nationalen Regulierungsbehörden und anderen zuständigen Behörden ausdrücklich in EG 21 genannt. Ebenso wird die Notwendigkeit ihrer Unabhängigkeit und adäquaten Mittelausstattung hervorgehoben (EG 34, EG 38). Nationale Regulierungsbehörden erfahren – als Zielbestimmung – einen gewissen Bestandsschutz.⁵⁴

⁵⁰ Roman Schildbach, Zugang zu Daten der öffentlichen Hand und Datenaltruismus nach dem Entwurf des Daten-Governance-Gesetzes, ZD 2022, 148 ff., 152: „Bereits die Abstimmung der Datenschutzbehörden untereinander ist stellenweise defizitär.“ mit Verweis auf Kühling/Buchner, DS-GVO/BDSG/Caspar, 3. Aufl. 2020, Art. 63 Rn. 14a ff.

⁵¹ Vgl. dazu etwa <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/mandantenmails--bremens-anwaeltewehren-sich-gegen-maximale-verschluesselungspflicht>

⁵² Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/gesetzestexte/gesetzsentwuerfe/entwurf_aendG_bds_g.pdf;jsessionid=8C0CCAB722444C3A843CCA0EA8D34EE2.1_cid340?__blob=publicationFile&v=3; vgl. zur Kritik auch <https://netzpolitik.org/2023/bundesdatenschutzgesetz-kritik-an-halbherziger-reform-des-innenministeriums/>.

⁵³ Richtlinie 2018/1972 vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L1972>

⁵⁴ EG 35: „... Bei der Umsetzung sollten die Mitgliedstaaten Beständigkeit hinsichtlich der Zuständigkeiten der nationalen Regulierungsbehörden in Bezug auf die Zuweisung von Aufgaben, die sich aus der Umsetzung des Rechtsrahmens der Union für elektronische Kommunikation in der 2009 geänderten Fassung ergeben haben, fördern, insbesondere soweit sie den Wettbewerb auf dem Markt oder den Markteintritt betreffen. Werden Aufgaben anderen zuständigen Behörden übertragen, so sollten diese anderen zuständigen Behörden bestrebt sein, vor einer Entscheidung die nationalen Regulierungsbehörden zu konsultieren. Gemäß dem Grundsatz der guten Zusammenarbeit sollten die nationalen Regulierungsbehörden und die anderen zuständigen Behörden Informationen in Bezug auf die Wahrnehmung ihrer Aufgaben austauschen.“

5.2.3. AVMD

Auch in der AVMD-RL⁵⁵ verpflichtet die Mitgliedsstaaten, „eine oder mehrere nationale Regulierungsbehörde oder –stelle“ zu benennen (Art. 30 Abs. 1 AVMD-RL). „Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Regulierungsbehörden einzurichten, die die Aufsicht über verschiedene Sektoren führen, bleibt hiervon unberührt.“ (Art. 30 Abs. 1 AVMD-RL). Die nationalen Regulierungsbehörden arbeiten in der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) zusammen (Art. 30 b) AVMD-RL).

5.2.4. Data Governance Act (DGA)

Kapitel V des DGA⁵⁶ regelt (insb. für die Datenvermittlungsdienste und für die Registrierung von datenaltruistischen Organisationen) zuständige Behörden und Verfahrensvorschriften. Auch hier wird früh klargestellt, dass es den Mitgliedsstaaten frei steht, eine oder mehrere bereits bestehende Behörden mit den Aufgaben zu befassen oder eine oder mehrere neue Behörden zu schaffen.⁵⁷ Aus der zuständigen Behörde werden Vertreter in eine europäische Dachorganisation, den Europäischen Dateninnovationsrat, entsandt (Art. 29 Abs. 1 DGA). Die Schaffung eines zentralen Ansprechpartners auf nationaler Ebene in Form einer zentralen Informationsstelle allein (vgl. Art. 8 DGA)

5.2.5. Digital Services Act (DSA)

Der DSA⁵⁸ widmet Abschnitt 1 des Kapitels IV (Art. 49 ff.) den zuständigen Behörden und nationalen Koordinatoren für digitale Dienste. Es obliegt den Mitgliedsstaaten, eine oder mehrere zuständige Behörden zu benennen (Art. 49 Abs. 1). Werden mehrere benannt, so ist eine unter ihnen als Koordinator für digitale Dienste zu bestellen (Art. 49 Abs. 2). Der Koordinator ist für alle Fragen im Zusammenhang mit der Überwachung und Durchsetzung des DSA zuständig, sofern der Mitgliedsstaat nicht bestimmte Aufgaben oder Sektoren an eine oder mehrere andere Behörden übertragen hat. Der Koordinator hat die Koordinierung behördlichen Handelns auf nationaler und europäischer Ebene sicherzustellen. Im Falle der Benennung mehrerer Behörden hat der Mitgliedsstaat sicherzustellen, dass „die jeweiligen Aufgaben dieser Behörden und des Koordinators für digitale Dienste klar definiert sind und

⁵⁵ Grundlage hier die konsolidierte Fassung, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:02010L0013-20181218>.

⁵⁶ Verordnung 2022/868 vom 30. Mai 2022 über europäische Daten-Governance und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724 (Daten-Governance-Rechtsakt), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R0868#d1e2559-1-1>.

⁵⁷ Art. 26 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3: „Die Aufgaben der für Datenvermittlungsdienste zuständigen Behörden und der für die Registrierung von datenaltruistischen Organisationen zuständigen Behörden können von derselben Behörde wahrgenommen werden. Die Mitgliedstaaten können entweder eine oder mehrere neue Behörden für diese Zwecke errichten oder bereits vorhandene Behörden nutzen.“

⁵⁸ Verordnung 2022/2065 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2065>.

dass sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben eng und wirksam zusammenarbeiten.“ (Art. 49 Abs. 2 DSA).

5.2.6. Digital Markets Act (DMA)

Der Digital Markets Act benennt als allein für die Durchsetzung zuständige Behörde die Kommission selbst und ermöglicht darüber hinaus den Mitgliedsstaaten, „ihre für die Durchsetzung von Wettbewerbsvorschriften zuständigen nationalen Behörden zu ermächtigen, Untersuchungen zur möglichen Nichteinhaltung von bestimmten Verpflichtungen nach dieser Verordnung durch Torwächter durchzuführen.“ (EG 91 DMA). Diese sollten „eng mit der Kommission zusammenarbeiten und sich mit ihr abstimmen, wenn sie nationale Wettbewerbsvorschriften gegen Torwächter durchsetzen, auch mit Blick auf die Festlegung von Geldbußen.“ (EG 91 DMA, vgl. auch Art 37 f. DMA).

Bemerkenswert ist auch die Einrichtung einer „Hochrangigen Gruppe“ (Art. 40 DMA), in der Behörden unterschiedlicher Bereiche zusammengeführt werden, insb. auch, um die Wechselwirkungen zwischen DMA und sektorspezifischen Regelungen zu erfassen. Ihr gehören Vertreter folgender Einrichtungen an (Art. 40 Abs 2 DMA): „a) Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation; b) Europäischer Datenschutzbeauftragter und Europäischer Datenschutzausschuss; c) Europäisches Wettbewerbsnetz; d) Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz; e) Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste.

5.2.7. NIS2 Richtlinie

In der NIS2-Richtlinie wird regelmäßig von den zuständigen Behörden gesprochen, was sprachlich allerdings nicht so zu lesen ist, dass es zwingend mehrere Behörden pro Mitgliedsstaat zu sein haben. Das ist etwa schon daran zu erkennen, dass in Art. 31 NIS2-RL von „den [datenschutzrechtlichen] Aufsichtsbehörden (Plural) die Rede ist, obwohl es in vielen Mitgliedsstaaten nur eine gibt. Auch in EG 38 wird klargestellt, dass es den Mitgliedsstaaten frei steht, „eine oder mehr als eine nationale Behörde zu benennen oder einzurichten, die für die Cybersicherheit und die Aufsichtsaufgaben gemäß der vorliegenden Richtlinie zuständig sind.“

5.2.8. AI Act

Die Diskussion um die richtige Regulierung im AI-Act ist noch nicht abgeschlossen. Das EP schlägt einen europaweit zuständigen Regulator vor, ein Vorschlag, der auch akademisch unterstützt wird.⁵⁹ So schreibt das Ada-Lovelace Institute: „To ensure that the EU’s regulatory ecosystem has the necessary capabilities to implement the AI Act, a central EU regulator will be best placed to offer ‘effectiveness, efficiency, coherence and legitimacy’.“

Im Entwurf der Kommission ist auf europäischer Ebene zunächst ein Europäischer Ausschuss für Künstliche Intelligenz vorgesehen (Art. 56 E-AIA). In diesem sind die nationalen Aufsichtsbehörden vertreten (Art. 57 Abs. 1 E-AIA).

⁵⁹ <https://www.adalovelaceinstitute.org/policy-briefing/eu-ai-act-trilogues/>

Soweit derzeit erkennbar, ist davon auszugehen, dass es – wie etwa auch im Wettbewerbsrecht und im Telekommunikationsrecht – mindestens auch nationale Behörden geben wird, die sich mit dem Enforcement zu befassen haben.

5.2.9. Data Act

Der Data Act ist noch nicht verabschiedet. Gegenstand der Erörterung ist hier der Vorschlag der Kommission.⁶⁰ In diesem wird klargestellt, dass es den Mitgliedsstaaten frei steht, eine oder mehrere zuständige Behörden zu benennen. Wichtig ist die Kooperation unter diesen. So heißt es im EG 81: „Benennt ein Mitgliedstaat mehr als eine zuständige Behörde, so sollte er auch eine koordinierende zuständige Behörde benennen. Die zuständigen Behörden sollten miteinander zusammenarbeiten.“ (ebenso Art. 31 Abs. 4 DA). Auch werden die Kompetenzen der sektorspezifischen Behörden, insb. auch der DSB ausdrücklich gewahrt.⁶¹ Ebenso wird deutlich, dass die Mitgliedsstaaten eine oder mehrere neue Behörden einrichten oder sich auf bestehende Behörden stützen können (Art. 31 Abs. 1). Die Behörde, die den Wechsel zwischen Anbietern von Datenverarbeitungsdiensten (Art. 23 ff.) überwacht, muss „über Erfahrungen auf dem Gebiet der Daten und der elektronischen Kommunikationsdienste verfügen“ (Art. 31 Abs. 2 Buchstabe c) DA).

In der Literatur wird als denkbar (aber nicht als wünschenswert) die Idee entwickelt, „den Datenschutzbehörden doch gleich exklusiv die Durchsetzung des Data Act-Regimes zuzuerkennen.“⁶² Denn: „In der Tat könnte die Zuständigkeit mehrerer Behörden operative Schwierigkeiten nach sich ziehen.“⁶³

5.2.10. EIDAS

In der EIDAS-VO⁶⁴ wird ebenso deutlich, dass die Frage, ob eine oder mehrere nationale Behörden zuständig sein sollen, dem nationalen Normgeber überlassen bleibt (vgl. insb. Art. 9 Abs 1 Buchstabe c) EIDAS-VO). Im Novellierungsvorschlag zur EIDAS-VO⁶⁵ wird insb. das Szenario, dass NIS- und EIDAS-Behörde nicht identisch sind, ausdrücklich dahingehend geregelt, dass in einem solchen Fall „diese Behörden eng zusammenarbeiten und einschlägige Informationen zeitnah austauschen“ sollen (EG 23; vgl. auch Art. 1 Nr. 21 Buchstabe c des Novellierungsentwurfs). Gleiches gilt für die Zusammenarbeit mit den Datenschutzaufsichtsbehörden (Art. 1 Nr. 20 des Novellierungsentwurfs).

⁶⁰ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act)

⁶¹ EG 81: „Die für die Überwachung der Einhaltung des Datenschutzes zuständigen Behörden und die nach sektorspezifischen Rechtsvorschriften benannten zuständigen Behörden sollten in ihren Zuständigkeitsbereichen für die Anwendung dieser Verordnung verantwortlich sein.“

⁶² Björn Steinrötter, Verhältnis von Data Act und DS-GVO. Zugleich ein Beitrag zur Konkurrenzlehre im Rahmen der EU-Digitalgesetzgebung, GRUR 2023, 216 ff.; 225 unter Verweis auf EDPB-EDPS Joint Opinion 2/2022 on the Proposal of the Data Act, S. 3, 24 ff.

⁶³ Björn Steinrötter, Verhältnis von Data Act und DS-GVO. Zugleich ein Beitrag zur Konkurrenzlehre im Rahmen der EU-Digitalgesetzgebung, GRUR 2023, 216 ff.; 225.

⁶⁴ VO 910/2014 vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0910>

⁶⁵ COM/2021/281 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2021:281:FIN>.