

Steinberg, Philipp; Roser, Gero

Article

Wirtschaftspolitische Herausforderungen der Digitalisierung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Steinberg, Philipp; Roser, Gero (2020) : Wirtschaftspolitische Herausforderungen der Digitalisierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 100, Iss. Konferenzheft, pp. 54-56,
<https://doi.org/10.1007/s10273-020-2616-4>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/215618>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Philipp Steinberg, Gero Roser

Wirtschaftspolitische Herausforderungen der Digitalisierung

Die Digitalisierung bringt weitreichende Veränderungen für Unternehmen, Beschäftigte und Verbraucher mit sich. Sie hat Auswirkungen auf nahezu alle Bereiche des wirtschaftlichen Handelns. Die damit verbundenen Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft stellen die Wirtschaftspolitik vor neue Herausforderungen: Sie muss die regulatorischen Rahmenbedingungen anpassen, um Innovationen in neuen Technologien und Anwendungsfeldern zu ermöglichen, die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands auch in einer digitalisierten Welt zu fördern und den Wettbewerb in digitalen Märkten sicherzustellen. Durch Experimentierklauseln, bessere digitale Infrastruktur und gezielte Unterstützung von Unternehmen kann sie dafür sorgen, dass Innovationen schneller umgesetzt und auf den Markt gebracht werden können. Davon profitieren in besonderem Maße kleine und mittlere Unternehmen. Methoden der „strategischen Vorausschau“ können außerdem dabei helfen, die zukünftigen Herausforderungen der Digitalisierung frühzeitig zu antizipieren und wirtschaftspolitische Antworten zu finden.

Das digitale Zeitalter wird in all seinen Facetten immer deutlicher sichtbar. Euphorie über die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potenziale ist dabei oft gepaart mit Warnungen über negative Auswirkungen. Der Wirtschaftspolitik kommt eine zentrale Rolle zu, die Spielregeln für unser digitales wirtschaftliches Handeln wohlfahrtsoptimierend zu gestalten. Das gilt umso mehr, da

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Philipp Steinberg ist Abteilungsleiter Wirtschaftspolitik im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowie Ressortkoordinator Nachhaltigkeit.

Gero Roser absolviert ein Professional Year in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im Rahmen seines Public-Policy-Masterstudiums an der Hertie School of Governance.

sich eine digitale Wirtschafts- und Ordnungspolitik nicht damit begnügen darf, auf sich einstellende Veränderungen zu reagieren. Vielmehr hat sie den Auftrag, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aktiv und vorausschauend zu gestalten und die notwendigen Freiräume für neue Technologien zu schaffen.

Welche Herausforderungen muss die Wirtschaftspolitik dabei meistern? Zum einen sind zunehmend Marktkonzentrations- und Monopolisierungstendenzen insbesondere auf Plattformmärkten zu beobachten, die infolge starker Netzwerkeffekte sowie großer Skalen- und Verbundvorteile auftreten. Diese Effekte begünstigen den Aufstieg von „Superstarfirmen“. In digitalen Märkten nehmen Daten zum anderen eine immer stärkere Bedeutung als Wertschöpfungs- und Wettbewerbsfaktor ein. Eine weitere Herausforderung für die Wirtschaftspolitik ist, dazu beizutragen, dass Unternehmen technologische Innovationen zügig in Deutschland erproben, umsetzen und auf den Markt bringen können. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen können hier von wirtschaftspolitischen Impulsen und einem flexibleren Rechtsrahmen profitieren.

Das Wettbewerbsrecht für digitale Plattformmärkte fit machen

Die Marktkonzentrationsentwicklungen in der Plattformökonomie erfordern einen angepassten Regulierungsrah-

men, der Wettbewerb sicherstellt, Märkte offen hält und dadurch Anreize für Innovationen schafft. Die „winner takes most“-Dynamiken dieser Märkte bedeuten insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen oft Markteintrittsbarrieren. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat mit dem Entwurf für ein GWB-Digitalisierungsgesetz einen konkreten Vorschlag für einen an die Anforderungen der Digitalisierung angepassten Regulierungsrahmen vorgelegt.¹ Der Entwurf geht gezielt auf die Marktbedingungen in Plattformmärkten ein und führt das Konzept der Intermediationsmacht als Kriterium zur Ermittlung einer marktbeherrschenden Stellung ein. Damit kann die Rolle der Plattformen in mehrseitigen Märkten besser erfasst werden.² In digitalen Märkten ist der Zugang zu Daten entscheidend. Auch dafür trifft der Gesetzentwurf konkrete Vorkehrungen und schafft spezifische Datenzugangsansprüche, wo diese für den Wettbewerb notwendig sind.

Innovationen ermöglichen, Regulierungen weiterentwickeln

Der tiefgreifende und rasante digitale Wandel macht es notwendig, dass unser Rechtsrahmen flexibler und innovationsoffener wird. Um die bestehenden Regeln an die digitale Welt anzupassen, muss in der Gesetzgebung viel stärker auf innovative Instrumente gesetzt und der Wissenstransfer aus der Praxis in die Gesetzgebung gestärkt werden. Reallabore machen es möglich, neue Technologien und Geschäftsmodelle unter realen Bedingungen zu testen. Sie zielen gleichzeitig darauf ab, Gesetze teilweise zu öffnen und weiterzuentwickeln und tragen so zu mehr Flexibilität im Rechtsrahmen bei. Um Reallabore als wirtschafts- und digitalpolitisches Instrument in Deutschland systematisch zu etablieren, hat das BMWi die Reallabor-Strategie ins Leben gerufen. Herausragende Ideen und Projekte können mit dem „Innovationspreis Reallabore“ ausgezeichnet werden. Das „Netzwerk Reallabore“ erleichtert zudem den Austausch und die Vernetzung der Reallabor-Entscheider und verbessert die Wissensbasis rund um Reallabore. Dazu dient auch das Handbuch Reallabore, das zeigt, wie vielfältig diese ein-

gesetzt werden, und das Empfehlungen und Beispiele aus der Praxis gibt.³

Darüber hinaus müssen wir die grundlegenden Bedingungen für die Digitalisierung von Unternehmen verbessern. Damit ist zuallererst eine zukunftsfähige digitale Infrastruktur gemeint. Für viele Unternehmen steht der Ausbau der Breitbandnetze an erster Stelle ihrer Anforderungen an die Politik.⁴ Ein weiterer Baustein für das Heben von Digitalisierungspotenzialen ist die gezielte direkte Unterstützung von Unternehmen bei der digitalen Transformation ihrer Geschäftsmodelle. Das „go-digital“-Programm des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie fördert beispielsweise Beratungsleistungen, mit deren Hilfe kleine und mittlere Unternehmen unter anderem ihre Geschäftsprozesse digitalisieren und digitale Märkte besser erschließen können.⁵

Entwicklungen der Digitalisierung antizipieren

Im Zuge der Digitalisierung mit der Vielzahl neuer Technologien und Geschäftsmodelle, die oft miteinander in Zusammenhang stehen, kommt es immer häufiger zu plötzlichen, schubartigen Entwicklungsprozessen und daraus folgenden grundlegenden Strukturveränderungen für die Wirtschaft. Dies stellt eine evidenzbasierte Wirtschaftspolitik vor besondere Herausforderungen, da sich zukünftige Entwicklungen aufgrund der Geschwindigkeit und Tragweite solcher Umbrüche nur schwer auf Basis vergangener Entwicklungen abschätzen lassen. Um disruptive Veränderungen infolge digitaler Technologien frühzeitig zu erkennen und den Prozess proaktiv gestalten zu können, ist eine Kenntnis verschiedener möglicher Entwicklungen sowie wirtschaftspolitischer Handlungsoptionen jedoch von hoher Relevanz für eine effektive Wirtschaftspolitik. Aus diesem Grund hat das BMWi einen strategischen Vorausschauprozess initiiert, der verschiedene Zukunftsszenarien der Digitalisierung ableiten und ihren Einfluss auf technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Bereiche wie Wettbewerb, Arbeitsmarkt, Bildung und Wirtschaftswachstum in Deutschland untersuchen soll. Auf dieser Basis lassen sich schließlich Herausforderungen für die soziale Marktwirtschaft identi-

1 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0 (GWB-Digitalisierungsgesetz), Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, 24.1.2020, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gwb-digitalisierungsgesetz-referentenentwurf.html> (18.3.2020).

2 Vgl. auch P. M. Steinberg, M. Wirtz: Der Referentenentwurf zur 10. GWB-Novelle, in: *Wirtschaft und Wettbewerb (WUW)*, 69. Jg. (2019), H. 12, S. 606-612.

3 Siehe Handbuch Reallabore und weitere Informationen zu den Reallaboren Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Reallabore – Testräume für Innovation und Regulierung, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html> (18.3.2020).

4 T. Weber, I. Bertschek, J. Ohnemus, M. Ebert: *Monitoring-Report Wirtschaft DIGITAL 2018*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin 2018.

5 Vgl. „go-digital“-Programm: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: go-digital: Den Mittelstand auf dem Weg in die digitale Zukunft begleiten, <https://www.innovation-beratung-foerderung.de/INNO/Navigation/DE/go-digital/go-digital.html> (18.3.2020).

fizieren und Handlungsoptionen für eine langfristige wirtschaftspolitische Strategie ableiten.

Digitalisierung zur Chance für strukturschwache Regionen machen

Die gezeigten wirtschaftspolitischen Initiativen stellen einen wichtigen Ausschnitt dar, wie eine moderne Wirtschaftspolitik mit den Erfordernissen der Digitalisierung umgehen sollte. Klar ist, dass sie in vielen weiteren Bereichen stark gefordert ist. Mit dem Projekt GAIA-X für eine wettbewerbsfähige und sichere Dateninfrastruktur für Europa der Strategie für künstliche Intelligenz und Blockchain setzt die Bundesregierung wichtige Impulse. Ein weiteres bedeutendes wirtschaftspolitisches Handlungsfeld ist die Regionalpolitik, die neben einer deutschlandweiten Digitalisierungsstrategie einen wichtigen Beitrag dafür leistet, dass die Digitalisierung auch von strukturschwachen Regionen als Chance genutzt werden kann.

Dabei sind strukturschwache Regionen nicht per se anfälliger für technologische Schocks (wie beispielsweise Digitalisierung oder Automatisierung) als strukturstarke Regionen. Die Anpassungsfähigkeit an diese Schocks ist jedoch in diesen Regionen oftmals eingeschränkt.⁶ Dies ist nicht zuletzt auf eine unterdurchschnittliche Ausstattung mit Humankapital und digitaler Infrastruktur zurückzuführen. Insbesondere die digitale Infrastruktur ist dabei in vielen strukturschwachen, peripher gelegenen Regionen Deutschlands weiterhin ausbaufähig.⁷ Dies ist umso problematischer, als dass sich auch die strukturschwachen

Regionen dem digitalen Wandel stellen müssen und dabei zwingend auf das Innovationspotenzial von gut ausgebildeten Fachkräften sowie eine leistungsfähige digitale Infrastruktur angewiesen sind.

Hier setzt das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie maßgeblich mitentwickelte neue gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen an, das zum 1. Januar 2020 in Kraft getreten ist: Das Fördersystem beinhaltet neben der traditionellen Förderung von Unternehmensinvestitionen vor allem Förderprogramme aus den Bereichen anwendungsorientierte Forschung, Entwicklung und Innovation, Unternehmensgründungen und Fachkräfteinitiativen sowie Breitbandausbau und digitale Entwicklung. Mit der Bündelung der Förderprogramme unter einem gemeinsamen konzeptionellen Dach optimiert das gesamtdeutsche Fördersystem die regionale Strukturförderung des Bundes, gerade auch im Hinblick auf Digitalisierung und Kapazitätsaufbau in den Regionen.

Fazit: Potenziale der Digitalisierung heben

Die Digitalisierung fordert die Wirtschaftspolitik in allen Bereichen heraus. Neue Entwicklungen auf digitalen Plattformmärkten, kürzere Innovationszyklen und disruptive Entwicklungen benötigen neue wirtschaftspolitische Impulse. Der vorgelegte Entwurf für ein GWB-Digitalisierungsgesetz, ein offener Rechtsrahmen durch Reallabore und strategische Vorausschaumethoden sind wichtige Elemente einer funktionierenden digitalen Ordnungspolitik. Unterstützt durch eine bessere digitale Infrastruktur, eine gezielte Förderung für Unternehmen bei ihren Herausforderungen im Zuge der Digitalisierung und eine kluge Strukturpolitik werden die Grundlagen geschaffen, damit Deutschland die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potenziale der Digitalisierung heben kann.

6 International Monetary Fund: World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers, Washington DC 2019.

7 Bertelsmann Stiftung: Smart Country regional gedacht – Teilräumliche Analysen für digitale Strategien in Deutschland, Gütersloh 2017.

Title: *Economic Policy Challenges of Digitisation*

Abstract: *Digitisation is bringing far-reaching changes for businesses, employees and consumers. It impacts almost all areas of economic activity. The associated changes in the economy and society pose new challenges for economic policy: It must adapt the regulatory framework to enable innovations in new technologies and fields of application, promote Germany's competitiveness in a digitised world and ensure competition in digital markets. Through experimental clauses, better digital infrastructure and targeted support for companies, it can ensure that innovations can be implemented and brought to market faster. Small and medium-sized enterprises benefit particularly from this. Methods of 'strategic foresight' can also help to anticipate the future challenges of digitisation at an early stage and find economic policy answers.*

JEL Classification: L0, L5, O3