

INKLUSIVES WACHSTUM

DISCUSSION PAPER

Dezember 2017

Andreas Audretsch¹

Wohlstand für alle in einer digitalisierten Wirtschaft

Zwei Schlüsselthemen der wirtschaftspolitischen Debatte sind die Digitalisierung einerseits und die Frage nach sozialer Gerechtigkeit und einer „inklusive“ wirtschaftlichen Entwicklung andererseits. Die Digitalisierung wird unser Wirtschaftssystem in den kommenden Jahrzehnten prägen. Soziale Gerechtigkeit und Teilhabe unterschiedlicher Menschen und Akteure ist eine der zentralen Anforderungen, die wir an gute Wirtschaftspolitik stellen. Dieses Papier schlägt die Brücke zwischen den beiden Themen und zeigt politische Perspektiven und Handlungsoptionen auf.

Einleitung

Die Digitalisierung ist ein Motor, der Innovationsprozesse auf eine nie gekannte Geschwindigkeit beschleunigt. Nie stand so viel Wissen über Produktion, Effizienzpotentiale und innovative Geschäftsmodelle abrufbar bereit, inklusive globalem Austausch in Echtzeit – Globalisierung im besten Sinne. Und nie waren direkte Zugänge in unterschiedliche Märkte, sei es zwischen Unternehmen oder direkt zu Kundinnen und Kunden, so unmittelbar möglich – egal ob lokal, deutschlandweit oder mit Blick auf die ganze Welt. Wirtschaftspioniere wie Eric Schmidt oder Elon Musk und viele kreative Unternehmerinnen und Unternehmer auf der ganzen Welt bringen immer neue Ideen zu wirtschaftlich-technologischen Innovationen auf den Markt. Auch die wirtschaftliche Produktionsprozesse

verändern sich und ganze Wertschöpfungsketten werden neu etabliert. Wir erleben einen der größten Umbrüche der Wirtschaftsgeschichte.

Gleichzeitig wird seit Jahren intensiv darüber diskutiert, wie eine fortschrittliche und gerechte Wirtschaftspolitik ausgestaltet sein soll. Mittlerweile wird diese Debatte von einer Vielzahl von Akteuren getragen: International anerkannte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wie Joseph Stiglitz, Amartya Sen, Richard Wilkinson, Kate Pickett oder Thomas Piketty haben in den letzten Jahren vielbeachtete wirtschaftspolitische Analysen und Konzepte vorgelegt. Auch internationale Organisationen wie die Weltbank oder die OECD haben umfassend zu Fragen gerechter Wirtschaftspolitik publiziert und damit eine breite Debatte unter dem Leitmotiv „Inklusives Wachstum“ begonnen. Eine vielfach geteilte Prämisse war und ist dabei, dass ein enger

1. Der Autor dankt Laura Krause, Max Neufeind, Manuel Gath und Daniel Detzer für die Kommentierung dieses Papiers.

Zusammenhang zwischen ökonomischer Dynamik und Fragen von Gleichheit und Gerechtigkeit besteht und somit wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt zusammen und nicht als widerstreitend gedacht werden müssen. Die Erkenntnis, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) allein keine ausreichende Größe zur Beurteilung von Wohlstand ist, ist keine neue. Sie war bereits das Versprechen Ludwig Ehrhards bei der Begründung der sozialen Marktwirtschaft Ende der 1950er Jahre.

Ziel dieses Papiers ist es, die Debatten um die aktuelle Neuordnung der Wirtschaft durch die Digitalisierung und eine auf allgemeinen Wohlstand und Inklusion der ganzen Bevölkerung zielende Wirtschaftspolitik zusammen zu bringen.

Damit die Digitalisierung der Wirtschaft inklusiv erfolgt, muss sie die Breite der deutschen Wirtschaft, den Mittelstand und die Schlüsselindustrien umfassen. Denn hier, im Kern der deutschen Wirtschaft, erarbeitet das Land seinen Wohlstand. Ob es gelingt, die Beteiligung in dieser Breite zu sichern, wird davon abhängen, dass Märkte auch in Zukunft offenbleiben – insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Damit dies auch in einer digitalisierten Welt gelingt, muss regulatorisch umgedacht werden: Statt nur den Wettbewerb zwischen Marktakteuren in den Mittelpunkt zu stellen, sollte eine Kombination aus Kooperation und Wettbewerb ermöglicht werden – und beides offen gehalten werden für neue Anbieter und innovative Ideen.

„Doch nicht nur die Transformation des Vorhandenen, auch die Förderung und Gestaltung von neuem Unternehmertum wird mit darüber entscheiden, wie inklusiv eine digitale Wirtschaft sein kann.“

Doch nicht nur die Transformation des Vorhandenen, auch die Förderung und Gestaltung von neuem Unternehmertum wird mit darüber entscheiden, wie inklusiv eine digitale Wirtschaft sein kann. Dabei kommt dem Staat als Förder- und Gestaltungsinstanz eine zentrale Rolle zu, insbesondere wenn es um Finanzierungsfragen für neue Marktteilnehmende (etwa durch Crowdfunding, Crowdinvesting und Regulierung von Investments) geht.

Eine inklusive Wirtschaft bedeutet auch, dass Menschen in der Lage sind, mit der Transformation Schritt zu halten. Um die Primärverteilung zumindest konstant zu halten, wird es von größter Bedeutung sein, Erwerbsbiographien neu zu denken bzw. darauf zu reagieren, dass sich diese verändern. Und zwar nicht alleine mit ergänzenden Programmen, sondern mit einem gesamtgesellschaftlichen Kulturwandel.

Nicht zuletzt wird eine inklusive Wirtschaft davon abhängen, auch die Sekundärverteilung so zu gestalten, dass Menschen nicht abgehängt werden. Angesichts der Umbrüche durch Digitalisierung, Globalisierung und Individualisierung sollte der Grundgedanke dabei sein, die Sozialsysteme so universell zu gestalten, dass sie eine stabile Absicherung durch die unterschiedlichsten Lebensphasen und damit auch Absicherung für alle Lebensmodelle bieten. Dies wirft automatisch Fragen zur Finanzierungsbasis der Sicherungssysteme und zur Einbindung der Profite aus der Digitalisierung auf.

Eine inklusive digitale Wirtschaft ist nur möglich, wenn der Breite der angerissenen Ansätze Rechnung getragen wird. Diese werden in den kommenden Abschnitten vertieft.

I. Transformation vorantreiben – wirtschaftliche Stärke in der Breite erhalten

Die Digitalisierung wird getrieben von großen Akteuren wie Google oder Amazon, gleichermaßen aber auch von Start-Ups und KMU, die durch innovative Geschäftsideen Marktlücken schließen. Für die Wirtschaftspolitik ist es herausfordernd, diese Unternehmen auf der einen Seite zu begleiten und zu unterstützen, ihnen aber auch Grenzen aufzuweisen. Denn einerseits will sie die Grundlage des Wohlstands erhalten, aber andererseits neue Chancen für wirtschaftliche Entwicklung fördern.

1. TRANSFORMATION IN KLASSISCHEN „SCHLÜSSEL-INDUSTRIEN“

Die Stärke der deutschen Wirtschaft liegt im industriellen Kern und dem innovativen, breit aufgestellten Mittelstand. Je mehr die Digitalisierung Einzelprodukte

erreicht („internet of things“), desto relevanter werden die Stärken deutscher und europäischer Unternehmen im Wettbewerb mit amerikanischen Konzernen. Dies erfolgreich zu gestalten erfordert enorme Umstrukturierungen, die Unternehmen herausfordern und grundlegend verändern werden.

Ein Schlüssel sind dabei Handelsplattformen, über die künftig zunehmend wirtschaftliche Aktivitäten gesteuert und koordiniert werden. Aufgabe von Politik ist es, diese Schlüsselstellen, die sich je nach Branche sehr unterscheiden können, zu identifizieren, um Unternehmen bei der Transformation der Geschäftsmodelle konkret an diesen Stellen zu unterstützen. Dabei kann es entweder darum gehen, dass Unternehmen selber Funktionen einer Plattform übernehmen oder darum, diese Schlüsselfunktionen regulatorisch als Gesetzgeber zu normieren.

Gleichzeitig sollte die Innovationsfähigkeit von Unternehmen gefördert werden. Bei größeren Unternehmen erfolgt dies derzeit häufig über die Gründung von eigenen innovativen Startups. Mitte 2016 hatten mehr als die Hälfte der Dax-Konzerne ein Digital Lab in Betrieb oder in Planung, der Großteil davon in Berlin.² Um allen, auch KMU, Zugang zu Innovationen zu ermöglichen, ist künftig auch noch stärker eine Vernetzung und Kooperation zwischen Unternehmen zentral. Hier ist die Förderung von gemeinsamen Innovationszentren ein wichtiger Ansatzpunkt. Um diese zu unterstützen, sollte die Politik ein Umfeld schaffen, in dem Kooperationen und Innovationen gelingen können. Dies beginnt damit, erschwingliche Büroräume in Innovationszentren verfügbar zu machen, ggf. in Kooperation mit größeren Unternehmen. Dieses Thema sollte parallel zur generellen Debatte über Mietsteigerungen behandelt werden. Einen wichtigen Beitrag kann auch die „Institutionalisierung“ von gemeinsamen Lernforen und Reflexionsräumen bieten. Viele dieser Themen können nicht alleine bundeseitig vorangetrieben werden, weshalb eine stärkere Bündelung der Initiativen von Bund mit den zahlreichen Digitalstrategien der Länder wichtig sein wird. Auch Traditionsunternehmen und Startup-Kultur müssen stärker vernetzt werden, um von immer kürzeren Innovationszyklen zu profitieren und die Fähigkeiten von „Schnellbooten“ und „Tankern“ zu bündeln.

Deutlich wird dies am Beispiel der Stahlindustrie, die für viele Industrien in Deutschland wichtiger Lieferant für Basiswerkstoff ist. Die Stahlindustrie ist eng in Wertschöpfungsketten unterschiedlichster Industrien eingebunden – und das obwohl diese Branche oft noch von Fax-Bestellungen und Ineffizienzen in der Organisation geprägt ist. Diese Schaltstelle haben große e-Commerce Plattformen wie Amazon oder Alibaba entdeckt und damit begonnen, Stahl über ihre Plattformen zu handeln. Der Stahlhändler Klöckner & Co. hat die Gefahr für die eigene Marktstellung erkannt und reagiert: Das Traditionsunternehmen, das seit über 100 Jahren Stahl handelt, hat mit Kloeckner.³ ein eigenes Berliner Startup gegründet mit dem Ziel, eine eigene moderne Handelsplattform zu entwickeln. Durch verbesserte Informationsverarbeitung (z.B. die Verknüpfung von intelligenter Steuerung, Wetterprognosen, Baufortschritten auf einzelnen Baustellen oder Bewegungen einzelner Stahlprodukte in Echtzeit) soll bei sinkenden Kosten höhere Qualität geliefert werden. Auch um Amazon, Alibaba und anderen zuvorzukommen. „Bevor diese Online-Riesen uns im großen Stil angreifen, karnibalisieren wir uns lieber ein Stück weit selbst.“⁴ Das Unternehmen soll erhalten bleiben und weiterhin eine Scharnierfunktion innerhalb einer deutschen Schlüsselindustrie einnehmen. Mit dieser Maßnahme reagiert das Unternehmen auf einen abzusehenden Strukturwandel. Es richtet Energie nicht auf die Verteidigung eines angezählten Status quo, sondern agiert nach dem Motto: Angriff ist die beste Verteidigung.

2. TRANSFORMATION IN DER BREITE

Eine Stärke der deutschen Wirtschaft ist die Bedeutung der KMU, bei denen über 70 Prozent der Erwerbstätigen in Deutschland beschäftigt sind. Diese zu erhalten, ist zentral bei der Frage einer inklusiven Wirtschaft. Ein Teil dieser KMU ist bereits intensiv dabei, sich auf die Transformation einzustellen, andere suchen nach Unterstützung. Dafür bedarf es breiter Debatten mit und zwischen den Unternehmen und gleichzeitig Unterstützungsangebote.

Das Land Brandenburg führt derzeit einen breiten Beteiligungsprozess durch, in dem KMU Erfahrungen teilen, sich vernetzen oder Informationen und Unterstützung

2. <https://berlinvalley.com/uebersicht-digital-labs-deutschland/>

3. <https://www.kloeckner-i.com/>

4. <https://www.kloeckner-i.com/news/>

erhalten können. Durch Konferenzen im ganzen Land und Online-Foren wird in der Breite Bewusstsein geschaffen. Gleichzeitig geht es um sehr konkrete Hilfe. Der „Brandenburgische Innovationsgutschein“ (BIG Digital) fördert zum Beispiel sowohl die Analyse als auch die konkrete Implementierung neuer betrieblicher Abläufe und die Schulung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.⁵ Auch andere Bundesländer haben Strategien aufgelegt. In der explizit breiten Anlage kann das Beispiel Brandenburg allerdings besonders gut dazu dienen, deutlich zu machen, worauf es in den kommenden Jahren ankommen wird: Eine Transformation, die die Stärken der Deutschen Wirtschaft in die neue Zeit bringt. Hierbei müssen Bund und Länder gezielt zusammenarbeiten, wie es z.B. im Rahmen der Errichtung von 12 „Digital Hubs“ in ganz Deutschland passiert ist, in denen durch Zusammenarbeit und Vernetzung vor Ort ein Nährboden für Innovationen und neue Geschäftsmodelle gelegt werden soll.

„In den kommenden Jahren braucht es eine Transformation, die die Stärken der Deutschen Wirtschaft in die neue Zeit bringt.“

3. BREITBANDAUSSBAU ALS GRUNDLAGE

All dies braucht Infrastruktur, doch Deutschland liegt beim Breitbandausbau regelmäßig europaweit auf einem der letzten Plätze. Auch global steht Deutschland nicht viel besser da. In den vergangenen Jahren wurde mit Hilfe der „Vectoring“-Technik der Versuch unternommen, über Kupferkabel geringe aber passable Bitraten für alle zur Verfügung zu stellen. Dies ist im besten Fall eine Zwischenlösung. Ohne breit ausgebaute Gigabit-Infrastruktur, mit einem Vorrang auf der Glasfasertechnologie im Falle der staatlichen Förderung, kann die dynamische Entwicklung breitbandiger Internetdienste und die Inklusion von wirtschaftlichen Akteuren nicht gelingen – gerade im ländlichen Raum. Es droht ein technologischer Rückstand und die Vertiefung der Spaltung zwischen Zentrum und Peripherie. Der Ausbau muss höchste Priorität in den kommenden Jahren bekommen.

5. Förderung externer Dienstleistungen, die betriebliche Abläufe umfassend auf Digitalisierungspotenzial analysieren (max. 50.000 Euro, Fördersatz 50%). Förderung der Implementierung von Maßnahmen (max. 500.000 Euro, Fördersatz 50%). Schulung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (max. 50.000 Euro, Fördersatz 50%). <http://www.digitalisierung-wirtschaft-brandenburg.de/>

II. Digitale Märkte gestalten – faire Zugänge zu Märkten eröffnen

Die wissenschaftliche und politische Debatte über digitale Märkte, mehrseitige Märkte, Plattformen, Konzentrationstendenzen, Monopole oder Datensammlung und Big Data wird seit Jahren breit geführt. Das Bundeskartellamt hat bereits Ende 2015 ein ausführliches Hintergrundpapier zu den genannten Themen veröffentlicht.⁶ Die Monopolkommission hat ebenfalls 2015 ein Sondergutachten zum Thema heraus gegeben, in dem auch einzelne Geschäftszweige wie der Online-Werbemarkt, Suchmaschinen oder soziale Netzwerke beleuchtet wurden.⁷ Das Bundeswirtschaftsministerium hat nach einem aufwendigen Konsolidierungsprozess ein Weißbuch zum Thema „Digitale Plattformen“ vorgelegt⁸ und mit der 9. GWB erste konkrete Schritte zur Anpassung des Wettbewerbsrechts gemacht⁹. Vor diesem Hintergrund sollen an dieser Stelle keine weiteren konkreten Handlungsoptionen zur Regulierung digitaler Plattformen erarbeitet werden. Vielmehr geht es darum, einige grundsätzliche Ansätze zu beleuchten, wie faire Zugänge zu Märkten, im Sinne einer inklusiven Wirtschaft, in einem digitalen Umfeld gestaltet werden können.

6. http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Diskussions_Hintergrundpapier/AK_Kartellrecht_2015_Digitale_Oekonomie.pdf;jsessionid=566B6E3728108FCAE51144782FED0316.1_cid378?__blob=publicationFile&v=2

7. http://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG68/S68_volltext.pdf

8. In dem Weißbuch werden in fünf Handlungsfeldern zentrale Ansätze zur Regulierung digitaler Märkte erläutert. Zur Gestaltung eines fairen Wettbewerbs soll ein „Level-Playing-Field“ in Telekommunikationsmärkten hergestellt werden. Messenger-Dienste sollen den gleichen Regeln unterliegen wie klassische Telekommunikationsunternehmen, das GWB soll künftig einfacheres Einschreiten der Behörden ermöglichen. Auf europäischer Ebene wird ein klarer Rechtsrahmen für die Nutzung von Daten angestrebt, der Datenmonopole unterbindet. Plattformen sollen, auch mit Blick auf die Funktionsweise verwendeter Algorithmen, zu mehr Transparenz verpflichtet werden. Anpassungen des AGB-Rechts und Wege zum Ausbau digitaler Infrastruktur werden dargelegt sowie die Einführung eindeutiger Identifikationsmöglichkeiten zur Sicherung einer demokratischen Digitalkultur in Aussicht gestellt. (<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/weissbuch-digitale-plattformen.html>)

9. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/gwb-novelle.html>

1. WETTBEWERB UND KOOPERATION GLEICHER- MASSEN GESTALTEN

Disruptive Macht entfaltet die Digitalisierung letztlich nicht in erster Linie durch technische Innovation allein, sondern aus einer Kombination aus derselben, neuen Anwendungskonzepten, neuen vernetzten Prozessen und gesamtgesellschaftlicher Innovation.

Diese komplexe Betrachtung ist Voraussetzung dafür, eine digitalisierte Wirtschaft inklusiv zu gestalten. Hierfür bräuchte es einen politischen Rahmen, der Kooperation ermöglicht und gleichzeitig Offenheit für alle Unternehmen garantiert. Die Digitalisierung bietet die Chance, Wirtschaft aus einer Kombination aus Wettbewerb und Kooperation zum Wohle Aller weiterzuentwickeln. Ohne dies wird eine inklusive Gestaltung der Wirtschaft in der Digitalisierung nicht möglich sein. Eine inklusive Wirtschaft erfordert außerdem, dass klassische Politikfelder, die soziales Umfeld schon immer prägen, mit digitalen Innovationen verknüpft werden und sich mit diesen befassen. Zum Beispiel müssen Stadtplanung und digitale, innovative Mobilitätspolitik Hand in Hand gehen.

Ein Beispiel macht die genannten Punkte deutlich: Bereits 2014 befand ein Bericht der Europäischen Kommission, dass 20 Prozent aller LKW-Fahrten in der EU ohne Ladung erfolgen. Im Inlandsverkehr lag der Anteil sogar bei 25 Prozent¹⁰ – ein finanzieller Verlust für viele Unternehmen und eine Belastung für die Umwelt. Bei einer europaweiten Kooperation und intelligenten Steuerung über entsprechende Algorithmen, könnten ein großer Teil der Leerfahrten vermieden und enorme Potentiale für Wohlstand und Klima gleichermaßen gehoben werden. Funktionieren kann dies nur durch Kooperation. Die Logik eines solchen Systems ist es gerade, beruhend auf Informationen aller Verkehrsteilnehmenden eine intelligente Steuerung jedes einzelnen LKWs zu erreichen.

Es wird auch von der politischen Gestaltung neuer Plattformen und Hilfsmittel abhängen, wie sich der Markt zwischen öffentlichen Verkehrsbetrieben, Mobilitäts-Startups und Konzernen der Autoindustrie aufteilt und ob hier Kooperation auf Augenhöhe möglich ist. Zentral ist dabei die Offenheit der Systeme zu garantieren.

Wettbewerb und Kooperation gleichermaßen zu gestalten ist darum Aufgabe inklusiver Wirtschaftspolitik in der Digitalisierung.

„Zentral für den Mobilitätsmarkt ist, die Offenheit der System zu garantieren.“

2. ÖFFENTLICHE INFRASTRUKTUR, NEUTRALITÄT UND ZUGANG ZU MÄRKTEN

Die Digitalisierung führt dazu, dass öffentliche Infrastruktur, die wir aus der analogen Welt kennen, (in teils völlig anderer Form) in der digitalen Welt etabliert wird. „Digitale Marktplätze“ zum Beispiel, „Datenautobahnen“ oder digitale soziale Räume. Während in der analogen Welt nach und nach sehr konkret geregelt wurde, welche Aufgaben von staatlicher Seite geleistet werden müssen und welche nicht, ist dies in der digitalen Welt bislang nicht entwickelt und Gegenstand gesellschaftlicher Auseinandersetzung.

Wo es keine staatliche Regulierung gibt, werden private Akteure durch Algorithmen implizit Regulierung schaffen. Es muss deshalb auch politisch neu bestimmt werden, wo es notwendig ist, zum gesamtgesellschaftlichen Wohl öffentliche Infrastruktur zu definieren.

Digitale Märkte können nur dann funktionieren und fair für alle zugänglich sein, wenn Anbieter zu Neutralität verpflichtet werden. Die Netzneutralität wurde im Oktober 2015 europaweit beschlossen. Die Einigung enthält den Grundsatz der Gleichbehandlung allen Verkehrs im offenen Internet. Nichtsdestotrotz wird immer wieder versucht diese Gleichbehandlung zu umgehen. Zuletzt sorgten Tarife von Telekom und Vodafone für Aufregung, die auf das so genannte „Zero-Rating“ setzen. Zero-Rating bedeutet, dass ein Provider im Rahmen eines Tarifs den Datenverkehr bestimmter Dienste wie etwa Spotify nicht auf das inkludierte Datenvolumen anrechnet. Die Bundesnetzagentur genehmigte die Tarife, dennoch sollte man weitere Entwicklungen unter dem Gesichtspunkt der Netzneutralität hinterfragen – insbesondere deswegen, weil in den USA Regelungen zur Netzneutralität auf Betreiben der republikanischen Partei abgeschafft wurden.¹¹

10. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-425_de.htm

11. <http://www.sueddeutsche.de/digital/netzneutralitaet-in-deutschland-auch-in-deutschland-ist-die-netzneutralitaet-durchloechert-1.3791748>, Abruf am 15.12.2017

Netzneutralität ist dabei sowohl hinsichtlich der Hürden relevant, die ihre Abschaffung für neue Marktteilnehmende hochziehen würde, als auch hinsichtlich ihrer Bedeutung für eine plurale Gesellschaft.

Ähnlich bedenklich ist das Vorgehen bei der Individualisierung von Preisen. Auf Basis der über einzelne Verbraucherinnen und Verbraucher gesammelten Daten lassen sich die Zahlungsbereitschaft und das Kaufverhalten einzelner Personen zunehmend präzise vorhersagen. So kann für jede Person der Preis geschätzt werden, den sie maximal zahlen will oder kann. Ähnliche Verfahren könnten auch regional, nach Gesundheitszustand, Herkunft, Religion, Geschlecht oder sexueller Orientierung vorgenommen werden. Auch bei Preisen für Zugänge zu Plattformen wären derartige Differenzierungen denkbar, die spätestens dann auch das Marktumfeld von KMU betreffen würden. Der Gesetzgeber ist hier in der Pflicht, für Klarstellung zu sorgen und Nichtdiskriminierung sicherzustellen – einerseits als Gebot der Gleichbehandlung, andererseits als Voraussetzung um Menschen und Unternehmen fairen Zugang zu Märkten zu garantieren.

Die digitale Infrastruktur wird zunehmend von einigen wenigen großen Plattformen gestellt. Inwieweit diese als marktbeherrschend einzustufen sind, ist umstritten. (Zum Thema Fusionskontrolle etc. siehe die Verweise am Anfang dieses Abschnitts.¹²) Unabhängig davon ergeben sich weitere grundsätzliche Fragen: Die europäische Kommission hat im Juni 2017 die Rekord-Wettbewerbsstrafe von 2,42 Mrd. Euro gegen Google verhängt, weil das Unternehmen bei der Google-Suche den eigenen Shopping-Dienst prominenter gelistet hatte. Praktiken wie diese sind keine Ausnahme. So klagen zum Beispiel Händler auf der Plattform Amazon, dass das Unternehmen die Daten über ihre Verkäufe nutzt, um eigene Angebote besser zu platzieren. Was als Insider-Handel an der Börse verboten ist, wird auf digitalen Plattformen praktiziert und bekommt auch durch die Intersektionalität der Plattformen eine neue Brisanz: So bietet Amazon neben der allseits bekannten eCommerce-Plattform auch Serverdienstleistungen an und betreibt einen Venture Capital-Arm. Erkenntnisse aus einem Bereich (z.B. der Zukauf von Kapazitäten) könnten in einem anderen zum Marktvorteil genutzt

werden. Was vom existierenden Wettbewerbsrecht nicht unterbunden werden kann, kann trotzdem eine marktbeherrschende Stellung begründen.

Diese Beispiele zeigen, dass die Digitalisierung ganz generell die Aufgabe mit sich bringt, zu bestimmen, wie öffentliche Infrastruktur zum gesamtgesellschaftlichen Nutzen zu definieren und zu gestalten ist. Die Monopolisierung, gerade von Infrastrukturen der digitalen Gesellschaft, hat das Potenzial, mittelfristig Innovation und Märkte zu zerstören. Wenn die Politik hier nicht grundsätzlich regulierend eingreift, werden Algorithmen implizit Regulierungen schaffen – dann allerdings nicht zum Allgemeinwohl, sondern zum Wohle einer sehr kleinen Gruppe von Menschen.

„Wenn die Politik hier nicht grundsätzlich regulierend eingreift, werden Algorithmen implizit Regulierungen schaffen.“

3. ANGEBOT, KONSUM, ARBEIT UND PRODUKTION AUF AUGENHÖHE

Merkmal einer digitalisierten Wirtschaft ist, dass sich bislang geübte Rollen auflösen und sich neue finden. Konsumentinnen und Konsumenten werden zu Produzentinnen und Produzenten von Inhalten, was bereits in der Wortschöpfung „Prosumer“ Niederschlag gefunden hat. In Chat-Foren werden Problemlösungen, z.B. für technische Fragen bei Handys, von dem einen Konsumenten für den anderen „erarbeitet“. Service-Angebote werden im Gegenzug heruntergefahren. Clickworker oder Cloudworkerinnen arbeiten an Problemlösungen, für die sie nur dann vergütet werden, wenn Unternehmen ihre Lösungen auch nutzen. Die Digitalisierung bedeutet letztlich, dass der viel beschworene Gegensatz von Arbeit und Kapital dadurch ergänzt wird, dass eine Verschränkung von Arbeit und Kapital hinzukommt. Aufgabe der kommenden Jahre und Jahrzehnte wird sein, auch dafür einen Rahmen im Sinne der sozialen Marktwirtschaft zu entwickeln. Dies stellt Anforderungen an die Sozialpartnerschaft aber auch an den gesetzlichen Rahmen:

All die beschriebenen Interaktionen werden abgewickelt auf der Basis von allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB), die von Konsumenten, Produzentinnen,

12. Weitere Infos zur 9. GWB-Novelle, wie oben bereits genannt:
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/gwb-novelle.html>

Prosumern oder Arbeitenden nicht verändert werden können. Es gibt keinen Prozess, in dem faire Zugänge zum Markt gestaltet werden könnten – für jede und jeden einzelnen gilt das Prinzip „friss oder stirb“. Viele akzeptieren Bedingungen, die eigentlich unfair für sie sind, weil sie entweder die AGBs nicht gelesen haben oder weil diese ohnehin nicht zu ändern sind. Für die einen würde eine fairere Aushandlung der AGBs bedeuten, bessere Arbeitsbedingungen zu erhalten. Bei anderen, den klassischen Nutzerinnen und Nutzern, würden derartige Prozesse dazu führen, sich des Wertes der eigenen Produkte, im Zweifel auch nur der eigenen Daten, bewusst zu werden.

„Die Frage, wer mit Daten Gewinn machen darf, wird zentral.“

Ein beliebtes Instrument an dieser Stelle ist das Verbandsklagerecht, das Gewerkschaften oder Verbraucherorganisationen gleichermaßen einen Hebel zur Mitgestaltung von AGBs geben würde. Eine bedenkenswerte Option über die man sich weiteren Fragen nähern kann. Ein zweiter Ansatzpunkt ist das Urheberrecht. Gerade, wenn Daten in den Mittelpunkt des Interesses einer digitalisierten Wirtschaft rücken, liegt hier ein Schlüssel zur inklusiven Gestaltung. Die oben genannten Beispiele machen das auch hier plastisch und zeigen, dass es sowohl um Einzelpersonen als auch um Unternehmen und ihren Zugang zu Märkten geht: Die Frage, wer mit Daten Gewinn machen darf, wird zentral in einem System, in dem ein europaweit durch künstliche Intelligenz koordiniertes System für LKW-Transportfahrten nur dadurch funktioniert, dass jeder LKW-Fahrer die Detaildaten der Transporte in Echtzeit zur Verfügung stellt.

Die genannten Ansatzpunkte sind erste Schritte auf dem Weg zu einer Neuordnung der Verhältnisse von Angebot, Konsum, Arbeit und Produktion auf digitalen Märkten. Diese verschieben sich derzeit ohnehin – noch allerdings ohne politische Rahmung.

III. Investitionen, Innovationen und Förderung sozialer Verantwortung

Das Potential für Innovationen und Gründungen ist in einem sich digitalisierenden wirtschaftlichen Umfeld enorm. Dabei kommt sowohl dem privaten Sektor, wie auch der öffentlichen Hand eine wichtige Rolle zu, dies auch im Sinne einer inklusiven Wirtschaft zu gestalten.

1. STAATLICHE INVESTITIONEN: EINE NEUE ROLLE FÜR DIE ÖFFENTLICHE HAND

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren die Innovationsförderung und Finanzierung junger Unternehmen ausgebaut. In der Gründungsphase stehen verschiedene Kreditprogramme finanziert aus dem ERP-Sondervermögen zur Verfügung, außerdem Gelder aus dem Mikrokreditfonds Deutschland. Mit Hilfe der EXIST-Programme werden Gründungen aus dem universitären Zusammenhang gefördert. Der High-Tech Gründerfonds fördert hochinnovative technologieorientierte Unternehmen in der Frühphase und wurde bereits zum dritten Mal aufgelegt. INVEST ist ein Zuschuss für Wagniskapital, mit dem private Investitionen in junge innovative Unternehmen gefördert werden. In der Wachstumsphase stehen zum Beispiel der ERP/EIF-Dachfonds, der European Angels Fund (EAF) oder seit kurzem auch der neue Fonds „Coparion“, der ebenfalls aus dem ERP-Sondervermögen gespeist wird, zur Verfügung.¹³

Die grundsätzliche Haltung dabei war, durch Förderung Anschubhilfe zu leisten und innovativen Gründungen eine Brücke zu bauen. Die Rolle der öffentlichen Hand sollte jedoch breiter verstanden werden. Um Innovationen der Zukunft möglich zu machen, müssen wir die öffentliche Hand als aktiven „Lead-Investor“ verstehen, der Innovation konkret vorantreibt.

Breite Forschungsergebnisse dazu hat Prof. Dr. Mariana Mazzucato von der „University of Sussex“ vorgelegt¹⁴. Sie weist historisch die zentrale Rolle des Staates im

13. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/beratungsangebote-fuer-kmu-papier-finanzierung.pdf?__blob=publicationFile&v=6

14. https://www.demos.co.uk/files/Entrepreneurial_State_-_web.pdf

Innovationsprozess nach. „Not only has government funded the riskiest research, whether applied or basic, but it has indeed often been the source of the most radical, path-breaking types of innovation. To this extent it has actively created markets not just fixed them.“¹⁵ Diese Haltung sollte stärker Grundlage auch in Deutschland sein. Es geht um einen gezielt agierenden, proaktiven, unternehmerischen Staat, der in der Lage ist, unternehmerisches Risiko einzugehen und als „Lead-Investor“ ein Umfeld auch für private Akteure kreieren kann, in dem Innovation mit einem langfristigen Horizont möglich wird. „It is the state as catalyst, and lead investor, sparking the initial reaction in a network that will then cause knowledge to spread. The state as creator of the knowledge economy.“¹⁶ Die Entwicklung der erneuerbaren Energien wurde möglich, weil von staatlicher Seite investiert wurde, das Internet ging aus dem im Jahr 1969 entstandenen Arpanet hervor, einem Projekt des US-Verteidigungsministeriums¹⁷ und der Algorithmus, der Grundlage des späteren Erfolgs von Google wurde, entstand an der Stanford University, gefördert durch ein Darlehen der „National Science Foundation“.¹⁸

„Um Innovationen der Zukunft möglich zu machen, müssen wir die öffentliche Hand als aktiven „Lead-Investor“ verstehen, der Innovation konkret vorantreibt.“

2. ALTERNATIVE FORMEN DER FINANZIERUNG STÄRKEN – CROWDFUNDING ERNSTNEHMEN

Wie beschrieben, wurde in den vergangenen Jahren die Förderung innovativer, digitaler Gründungen stark ausgebaut. Nicht ausgeschöpft wurde dabei das Potential alternativer Formen der Finanzierung. Gerade diese können einen Beitrag dazu leisten, eine digitalisierte Wirtschaft inklusiver zu machen. Der „European Alternative Finance Report“ der Cambridge University zeigt, wie unterentwickelt der deutsche Gesamtmarkt

im Bereich alternativer Finanzierungsmöglichkeiten im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ist: Während das Finanzierungsvolumen über alternative Finanzierungswege pro Kopf in Großbritannien bei 65,88 Euro lag und zum Beispiel in Estland bei 24,02 Euro, betrug die Summe in Deutschland pro Kopf nur 3,05 Euro. Großbritannien ist mit Abstand das entwickelte Land in diesem Bereich und macht mittlerweile 81% der Finanzierung im europäischen Markt aus.¹⁹

Ein Beispiel alternativer Finanzierungsformen ist das Crowdfunding. Vor allem jene Varianten von Crowdfunding versprechen Potenzial, bei denen Investorinnen und Investoren gleichzeitig Kundinnen und Kunden sind, und letztlich von den so produzierten Produkten oder Dienstleistungen profitieren (reward-based Crowdfunding). Bei Förderungen, die Kundinnen und Kunden außen vor lassen, werden Gelder häufig bewilligt, ohne die Nachfrage abschätzen zu können. Beim (reward-based) Crowdfunding hingegen haben Ideen bereits einen ersten Praxistest bestanden, bevor sie Förderung erhalten. Bei stärkerer Förderung könnte sich hieraus sogar eine ganz neue Kultur des Ausprobierens und „erfolgreichen Scheiterns“ entwickeln.

Crowdfunding spielt derzeit in Deutschland noch eine untergeordnete Rolle. Das Potential ist bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Allein durch die größte amerikanische Plattform wurden im Zeitraum zwischen 2009 und 2015 in 9.000 Unternehmen mehr als 300.000 Arbeitsplätze geschaffen. Ein möglicher konkreter Schritt wäre es, Crowdfunding an die Gründungsfinanzierung durch Banken und Investoren anzunähern. Dabei könnte Crowdfunding z.B. mit Gründerdarlehen und Programmen der Innovationsförderung verknüpft werden. Alternative Finanzierungswege sind nicht immer ohne Risiko, gerade für Verbraucherinnen und Verbraucher. Sie sollten aber intensiver geprüft und gefördert werden, um das Potential besser auszuschöpfen.

15. Mariana Mazzucato (2011): The Entrepreneurial State. London (S. 53); https://www.demos.co.uk/files/Entrepreneurial_State_-_web.pdf

16. Mariana Mazzucato (2011): The Entrepreneurial State. London (S. 19); https://www.demos.co.uk/files/Entrepreneurial_State_-_web.pdf

17. An dieser Stelle soll und kann keine umfassende (moralische) Bewertung des Agierens des US-Militärs vorgenommen werden. Ebenso wenig soll damit zum Ausdruck gebracht werden, dass eine Kopie des Vorgehens Vorbild für Europa sein soll. An dieser Stelle geht es vielmehr prinzipiell um die Rolle der öffentlichen Hand.

18. https://www.nsf.gov/discoveries/disc_summ.jsp?cntn_id=100660

19. https://www.jbs.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/research/centres/alternative-finance/downloads/2016-european-alternative-finance-report-sustaining-momentum.pdf, S. 9

3. SOZIALUNTERNEHMEN IN DER DIGITALISIERUNG – GESELLSCHAFTLICHE INNOVATION FÖRDERN

Sozialunternehmen machen eine Wirtschaft inklusiver und sind kein neues Phänomen. Spätestens seit dem 19. Jahrhundert existiert in Deutschland eine eigene sozialunternehmerische Tradition. Beispielgebend sind Persönlichkeiten wie Friedrich Wilhelm Raiffeisen, Adolf Kolping oder Herman Schultze-Delitzsch, der im Mai 1850 den Delitzscher Vorschuss-Verein ins Leben rief, die Keimzelle der heutigen Volksbanken. Die Datenlage zur Anzahl heutiger Sozialunternehmen ist unbefriedigend. Die KfW kommt im Zuge einer Meta-Studie zum Ergebnis, dass man potentiell von einer höheren fünfstelligen Anzahl an Organisationen ausgehen kann, auf die die Kriterien von Sozialunternehmen zumindest im weiteren Sinne zutreffen.²⁰

Die Digitalisierung öffnet für sozialunternehmerische Betätigung ein breites neues Feld. Digitale Genossenschaften, Sharing-Plattformen mit sozialunternehmerischem Anspruch, oder offene Innovationsplattformen haben das Potential, Unternehmerisches mit der Lösung sozialer und ökologischer Probleme zu verbinden und dabei Vorreiter und Ideengeber zu sein.

Sozialunternehmen sind ein Hybrid zwischen klassischen Startups und gemeinnützigen Organisationen und werden von Förderinstrumenten kaum erfasst. Eine Möglichkeit, dieses Problem zu lösen, wäre die Adaption erfolgreicher Finanzierungsinstrumente der Gründungs- und Innovationsförderung für Social Startups und gesellschaftliche Innovationen. Beispielsweise könnte bei der Förderung durch „EXIST“ der gesellschaftliche Mehrwert von Vorhaben stärker berücksichtigt werden. Bislang verfolgen von den mehr als 1500 geförderten Projekten im EXIST-Gründerstipendium nur ca. 15 Prozent auch soziale Zielsetzungen.²¹ Auch andere bestehende Förderprogramme der Bundes- und Landesförderbanken könnten auf Sozialunternehmen ausgeweitet werden. INVEST (Zuschuss für Wagniskapital) oder der High Tech Gründerfonds könnten sich auch auf „Impact Investing“ konzentrieren. Noch weitergehend wäre es, eigene

Finanzierungsinstrumente zu entwickeln, die Sozialunternehmen bzw. „Social Startups“ in der Digitalisierung zum Durchbruch verhelfen.

IV. Inklusion durch faire Primärverteilung: Wertschöpfung für die breite Bevölkerung

Wohlstand und inklusives Wirtschaften entstehen durch faire Marktbedingungen für verschiedenste wirtschaftliche Akteure, wie oben beschrieben wurde. Daneben geht es aber auch um die Stellung des einzelnen Menschen und um die Frage, wie jede und jeder seinen fairen Anteil an der Wertschöpfung erhält. Diese Perspektive soll im Folgenden leitend sein.

Die Primärverteilung bezeichnet die unmittelbar durch den Marktprozess entstehende Verteilung des Einkommens. Es geht also um Einkommen aus Löhnen (Arbeit), unternehmerischer Tätigkeit, aus Kapital (Zinseinkommen) oder Pachteinahmen (Boden).

Ziel einer inklusiven Wirtschaft ist es, dass Menschen schon in der Primärverteilung einen fairen Anteil an der Gesamtwertschöpfung der Volkswirtschaft erhalten. Um dies zu erreichen, müssen in einem sich rasant digitalisierenden wirtschaftlichen Umfeld eine Reihe von Maßnahmen ergriffen werden.

1. BILDUNGSBIOGRAPHIEN NEU DENKEN

Es ist umstritten, ob durch die Digitalisierung Arbeitsplätze in der Summe verloren gehen. Klar ist, dass sich Berufe grundlegend ändern und immer wieder weiterentwickeln werden. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat 2015 in einer Studie errechnet, inwieweit einzelne Berufe durch die Digitalisierung ersetzt werden. Bergleute werden demnach künftig zu 83,9 Prozent ersetzt, Metall- und Anlagenbauer zu 67,2 Prozent, Kaufmännische Büroberufe zu 53,7 und Ingenieurinnen noch zu 36,1 Prozent. Lehrberufe werden dagegen nur zu 3,1 und Berufe in der Körperpflege nur zu 2,1 Prozent ersetzt.²² Zwar besteht nur bei 0,4 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten das Risiko, dass

20. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Studien-und-Materialien/Social-Entrepreneurship-in-Deutschland-KF.pdf>

21. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810907.pdf>

22. <http://www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/kb2415.aspx>

der Beruf ganz wegfällt. Allerdings arbeiten der Studie zufolge etwa 45 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Berufen, bei denen zwischen 30 und 70 Prozent der Tätigkeiten durch Computer ersetzt werden können. Fast alle Berufe werden sich deutlich verändern. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bestätigt diese These im Grundsatz im Anfang 2017 veröffentlichten Weißbuch „Arbeit 4.0“. Signifikante Beschäftigungsverluste durch die Digitalisierung lassen sich nicht prognostizieren. Klar ist aber, dass viele Jobs grundlegend verändert oder durch neue ersetzt werden.²³ Dies zwingt uns zu einem völlig neuen Verständnis von Bildungsbiographien.

„Etwa 45 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten arbeiten in Berufen, bei denen zwischen 30 und 70 Prozent der Tätigkeiten durch Computer ersetzt werden können.“

Zum einen müssen Bildung und Ausbildung insgesamt anders angelegt werden. Es wird zunehmend weniger wichtig, spezifische Einzelfähigkeiten zu erlernen. Dagegen bedarf es umso mehr einer besseren „universalistischen“ Bildung, die Wert legt auf grundsätzliche Fähigkeiten wie Problemlösungskompetenzen, Anpassungsfähigkeit und Sicherheit in basalen Kulturtechniken wie Lesen und Verstehen, Schreiben und Ausdrucksfähigkeit, Mathematik oder Programmiersprache. Die Aufgaben, die hier bei Lehrerbildung oder Ausstattung auf die Schulen zukommen, sind enorm. Die Investitionen im Vergleich dazu noch sehr gering.

Darüber hinaus müssen Biographien von Menschen anders und neu gedacht, und Bildungsangebote darauf abgestimmt werden. Es geht hier nicht um ein paar ergänzende Programme, sondern um einen gesamtgesellschaftlichen Kulturwandel. Zentral ist dabei, dass einem Jobverlust die Stigmatisierung genommen wird. Es geht darum, dass Menschen sich in solchen Fällen in geregelter Form und gesellschaftlich anerkannt in eine Phase der Weiterbildung und Uorientierung begeben können. Die Thematik hat sich mittlerweile ihren Weg in die politische Debatte gebahnt. Im Raum steht dabei

zum Beispiel die Weiterentwicklung der „Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung“. Diese soll Menschen schon im Job „abholen“, bei der Weiterbildung unterstützen und bei Jobverlust eine sichere Brücke in eine neue Tätigkeit bauen. Weitere Stichworte sind die Anrechnung von Zeiten der Weiterbildung auf die Bezugsdauer des ALG I, Lohnersatzleistungen bei Bildungsteilzeit oder Arbeitszeitkonten.

Um in diesem Bereich Fortschritte zu machen, bedarf es Anstrengungen von verschiedenen Seiten. Die Bundesagentur für Arbeit müsste zu einer „Weiterbildungsagentur“ umgebaut werden. Gleichzeitig müssten sich die verschiedenen Partner, die in der „Allianz für Aus- und Weiterbildung“ zusammengeschlossen sind, viel stärker diesen grundlegenden Zukunftsfragen widmen.

2. SOZIALPARTNERSCHAFT, TEILHABE- UND EIGENTUMSSTRUKTUREN

Die Sozialpartnerschaft ist Grundlage der sozialen Marktwirtschaft und damit Basis für eine inklusive Wirtschaft – in der Digitalisierung gerät sie jedoch zunehmend unter Druck. Betriebe mit einer langfristig gebundenen Belegschaft, die entsprechend organisationsfähig wäre, werden weniger. Immer mehr Menschen arbeiten von zuhause, die Abgrenzung zwischen Arbeits- und Privatleben wird schwieriger, die Arbeitsbiographien diverser und weltumspannende Kooperationen immer einfacher möglich. Die Sozialpartnerschaft droht damit ihre Bindekraft in der Breite zu verlieren. Die Tarifbindung sinkt seit Jahren; ein Trend, der nicht der Digitalisierung allein zugeschrieben werden kann, der aber durch die Digitalisierung verstärkt wird.

Vor diesem Hintergrund ist es eine politische Aufgabe, gemeinsam mit allen Beteiligten die Sozialpartnerschaft und damit auch die Tarifstrukturen zu stabilisieren. Auf Seiten der Gewerkschaften muss dazu ein grundsätzliches Umdenken einsetzen. Um soziale Fragen in der Digitalisierung adressieren zu können, bedarf es eines „universalistischen“ Ansatzes: Die Sozialpartnerschaft wird in Zukunft nur funktionieren, wenn sie branchenübergreifend und mit Blick auf eine räumlich und zeitlich zunehmend entgrenzte Mitarbeiterschaft agiert. Das beinhaltet auch, verstärkt Themen zu adressieren, die nicht zwingend nur innerhalb des

23. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a883-weissbuch.pdf?__blob=publicationFile, S. 52, Abgerufen am 07.12.2017

Acht-Stunden-Tages liegen. Angesichts der Tatsache, dass, wie oben beschrieben, das Thema Weiterbildung enorm an Relevanz gewinnt, ist ein wesentlicher Punkt auch die Mitbestimmung von Betriebsräten in Bezug auf die betriebliche Weiterbildung. Hier müssen gemeinsam ganz neue Konzepte entwickelt werden (s.o.). Flankierend sollte die Politik die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen (unter Berücksichtigung der Situation in den jeweiligen Branchen) weiter vereinfachen, um einen fairen Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt zu stärken.

„Die Sozialpartnerschaft wird in Zukunft nur funktionieren, wenn sie branchenübergreifend und mit Blick auf eine räumlich und zeitlich zunehmend entgrenzte Mitarbeiterschaft agiert.“

Einer weiteren Aufgabe wird sich die Sozialpartnerschaft im Zuge der Digitalisierung stellen müssen: Die klassischen Rollen zwischen Konsumenten, Produzentinnen und Arbeitenden werden sich grundlegend verändern. Die so genannten „Prosumer“ sind nur ein erster Schritt. Noch sind die Bedingungen dafür nicht ausreichend geklärt und geregelt. Zum Beispiel die Frage, wer wie Gewinn mit welchen Daten macht. Genauer wurde dies bereits in 3.3 beschrieben.

Daran anknüpfend stellt sich die breiter gefasste Frage, wer künftig Anteile der Wertschöpfung über Eigentums- oder Teilhabestrukturen erwirtschaften kann. Schon im Verlauf der vergangenen zwanzig Jahre ist zu beobachten, dass die Lohnquote insgesamt sinkt.²⁴ Es gibt Anzeichen, dass sich dies im Zuge der Digitalisierung fortsetzt oder gar beschleunigt. Sowohl durch die Automatisierung von Produktionsprozessen, als auch durch die beschriebene Verschränkung der klassischen Rollen von Marktteilnehmenden. Vor diesem Hintergrund wird die Frage nach einer fairen Primärverteilung drängender, die nicht nur über die Anpassung von Löhnen, sondern auch über die Ausgestaltung von Eigentums- oder Teilhabestrukturen funktionieren muss.

24. Strukturbereinigten Bruttolohnquote (Universität Duisburg-Essen, http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Einkommen-Armut/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII54.pdf)

V. Inklusion durch faire Sekundärverteilung: Die ganze Gesellschaft im Blick

Die Digitalisierung macht es nötig, sowohl die sozialen Sicherungssysteme als auch das Steuersystem unter neuen Gegebenheiten zu betrachten und Reformen vorzunehmen.

1. SOZIALSYSTEME AUF NEUE FÜSSE STELLEN

Die Digitalisierung verändert Berufswege und Lebensläufe. Genau wie oben beim Thema Bildung angesprochen, stellt dies auch neue Anforderungen an die sozialen Sicherungssysteme insgesamt. Die Digitalisierung beschleunigt einen Trend, der bereits seit einigen Jahrzehnten zu beobachten ist: Die Individualisierung von Lebenswegen und Arbeitsbiografien. Schon heute haben Menschen zunehmend gebrochene Erwerbsbiografien. Gerade Frauen, aber auch zunehmend Männer, wechseln zwischen Selbstständigkeit, Angestelltenverhältnis, Auszeit für Familienarbeit, Weiterbildung, Vollzeit, Teilzeit und Erwerbstätigkeit auf Basis eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses. Die Digitalisierung wirkt hier wie ein Katalysator. Die räumliche und zeitliche Entgrenzung führt zu neuen Berufsbildern und befördert gebrochene Erwerbsbiographien.

Die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland sind nach wie vor fokussiert auf sozialversicherungspflichtige Jobs, vor allem auf die prototypischen bei einem Betrieb von der Ausbildung bis zur Rente. Das koppelt die Sicherungssysteme an eine ganz bestimmte Organisationsform der (Arbeits-)gesellschaft. Im Zuge der Individualisierung und der Beschleunigung derselben durch die Digitalisierung müssen die Systeme so universell ausgestaltet sein, dass sie Freiheit bei den Lebenswegen ermöglichen und gleichzeitig Sicherheit garantieren.

Beispiel Krankenversicherung: Ziel muss ein einheitlicher Rechtsrahmen für die unterschiedlichen Versicherungen sein, der es allen ermöglicht, problemlos im Laufe des Lebens unterschiedliche Phasen der Arbeitsbiographie zu durchlaufen, ohne dabei die Absicherung

zu verlieren. Ähnliches gilt auch für die Rentenversicherung. Die Trennung in betriebliche und gesetzliche Rente sowie Pensionsansprüche für BeamtInnen wird sich langfristig nicht aufrechterhalten lassen. Vor allem auch, weil Selbstständige (Clickworker, Startups...) nicht einbezogen sind. Ein erster Schritt wäre, diese in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen, um das System davon ausgehend langfristig so universell aufzustellen, dass alle Menschen im Alter eine garantierte Absicherung erhielten.

Gleichzeitig wird es zunehmend nötig sein, die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme auf neue Füße zu stellen. Schon heute macht der Bundeszuschuss zwischen einem Drittel und einem Viertel der Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung aus. Dieser Anteil wird weiter steigen, sowohl angesichts einer sinkenden Lohnquote als auch der neuen Arbeitsbiographien von Menschen. Ein erster Schritt wäre hier, sich vom Verständnis „versicherungsfremder Leistungen“ zu lösen. Wir werden in Zukunft deutlich mehr absichern müssen, das heute als „versicherungsfremd“ gilt.

„Ziel sozialer Sicherungssysteme in Zeiten der Digitalisierung ist, die zwangsläufig steigende Flexibilität durch universelle Systeme abzusichern.“

Die Debatte um das „Bedingungslose Grundeinkommen“ (BGE) ist Ausdruck der sich verändernden Lage und damit sehr berechtigt. Ob ein, wie auch immer auszugestaltendes, Grundeinkommen letztlich die Lösung ist und eingeführt wird, ist zunächst zweitrangig. Es geht in der diesbezüglichen Debatte vielmehr darum, die dahinterliegenden politischen Fragen aufzugreifen. Ziel sozialer Sicherungssysteme in Zeiten der Digitalisierung ist, die zwangsläufig steigende Flexibilität durch universelle Systeme abzusichern – in Bezug auf Lebensrisiken und zunehmend auch in Bezug auf gewählte oder nicht gewählte Brüche und Phasen der Umorientierung.

2. DAS STEUERSYSTEM DEN ANFORDERUNGEN DER DIGITALISIERUNG ANPASSEN

Die Digitalisierung hat in ihrer Wirkung auf das Steuersystem zwei gegenläufige Effekte, die es nötig machen, Maßnahmen zu ergreifen. Zum einen wird es relevanter, die Abgabenbelastung stärker vom Faktor Arbeit zu lösen. Das heißt, Arbeitseinkommen zu entlasten und andere Einkommensarten wie Kapitaleinkommen stärker heranzuziehen. Zum anderen wird es gleichzeitig zunehmend schwieriger, Kapitaleinkommen zu besteuern, weil Geschäftsmodelle immer weniger an bestimmte Orte gebunden sind und sehr leicht in Steuersümpfe verlagert werden können.

Zunächst zur Problematik der Steuervermeidung, die durch die Digitalisierung weiter verschärft wird. Die Digitalisierung macht Geschäftsmodelle zunehmend mobiler. Steuerberatungen haben bereits damit begonnen, „Steuroptimierung“ mit Hilfe der Digitalisierung weiter zu perfektionieren. „Oft sprechen wirtschaftliche Erwägungen dafür, die Aktivitäten über im Ausland angesiedelte Server oder auch durch Personal im Ausland zu erbringen“, schreibt zum Beispiel die Steuerberatung Ebner Stolz in einer Broschüre. „Denn durch die Möglichkeiten der Datenübertragung per Internet und der Datenvernetzung ist es regelmäßig unerheblich, ob eine Dienstleistung nebenan oder auf einem anderen Kontinent erbracht wird. Auch können Warenbewegungen, die zwar physisch ausschließlich im Inland abgewickelt werden, komplett digital aus dem Ausland gesteuert werden. Im Rahmen der ökonomischen Unternehmensentscheidungen kann es sich deshalb anbieten, die erforderliche „Manpower“ oder auch Speicherkapazitäten in dem Staat einzukaufen, in dem die wirtschaftlich günstigsten Rahmenbedingungen vorherrschen.“ Konkret wird darauf verwiesen, dass die Software nicht auf dem lokalen Rechner des Nutzers installiert ist, sondern in einem Rechenzentrum, das auch im Ausland stehen könnte.²⁵

Das Beispiel zeigt, dass für Steuervermeidung und die Verlagerung von Gewinnen durch die Digitalisierung neue Ansätze entstehen. Eine stärkere Besteuerung von Kapitaleinkommen bringt also zwingend die Notwendigkeit mit sich, Ausweichtendenzen und neue digitale Strategien der Steuervermeidung zu unterbinden.

25. https://www.ebnerstolz.de/de/4/4/1/9/3/Ebner_Stolz_Die_Digitalisierung_der_Wirtschaft_und_deren_steuerliche_Auswirkungen.pdf, Abruf, 20.11.

Um alle an der Wertschöpfung und den „Erträgen“ der Digitalisierung teilhaben zu lassen, ist es wegen der beschriebenen Problematik nötig, sich stärker auf Kapitaleinkommen zu konzentrieren: Durch die Digitalisierung wird das Eigentum an Kapital, vor allem an Daten, relevanter. Ein mittlerweile berühmt gewordenes Beispiel ist die Übernahme von WhatsApp durch Facebook für umgerechnet 14 Mrd. Euro. WhatsApp hatte gerade einmal 55 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dies ist ein besonderes Beispiel und die Digitalisierung wird nicht zwingend Jobs kosten. Gerade bei menschlichen Tätigkeiten, in der Erziehung und in der Pflege, werden mehr gut ausgebildete Leute gebraucht. Ohne Maßnahmen, die für eine faire Verteilung der Wertschöpfung sorgen (in erster Linie über die Primär- in zweiter aber auch über die Sekundärverteilung), wird die Ungleichheit in der Gesellschaft weiter zunehmen.

„Durch die Digitalisierung wird das Eigentum an Kapital, vor allem an Daten, relevanter.“

Längerfristig wäre ein Vorschlag des Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Post AG, Frank Appel, bedenkenswert. Appel fordert, die Höhe der Steuern für Unternehmen an die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu koppeln: Je mehr Mitarbeiter, desto geringere Steuern²⁶. Dies würde Investitionen in die Automatisierung nicht unterbinden, da diese in der Regel auch bei höherer Besteuerung letztlich wirtschaftlicher ist, als mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu beschäftigen. Allerdings würde eine solche Besteuerung die entlasten, die auch weiterhin darauf angewiesen sind, Menschen einzustellen und ihnen gute Löhne zu zahlen.

Mit Blick auf die Digitalisierung werden daneben auch weitere Möglichkeiten diskutiert, eine so genannte „Digitalisierungs-Dividende“ für die gesamte Gesellschaft zu erzielen. Häufig wird hier eine Roboter- bzw. Maschinensteuer genannt. Allerdings bringt eine solche Steuer Abgrenzungsprobleme mit sich und ist deutlich weniger praktikabel.

26. <https://www.derstandard.de/story/2000065129723/deutscher-postchef-digitalisierung-erfordert-umdenken-bei-steuern>; Abruf am 20.11.

Fazit

Die Digitalisierung ist ein Katalysator für Innovation und Individualisierung, für neue Technologien, neue Unternehmen und ganz neue Formen der Kooperation, aber auch für neue Anwendungskonzepte und soziale Innovationen, die unser Zusammenleben sehr grundlegend verändern. Sie ist auch ein Katalysator für die Globalisierung und damit ein Grund, sich noch stärker als bisher europäischen Lösungen zuzuwenden.

Die Transformation hin zu einer digitalen Wirtschaft inklusiv zu gestalten, wird Aufgabe der kommenden Jahre und Jahrzehnte sein. Dazu muss vor allem der Kern der deutschen Wirtschaft in den Fokus genommen und mit den neuen Strukturen der digitalen Wirtschaft verbunden werden. Diese Transformation verlangt ein Umdenken bei der Regulierung von Märkten, bei der Förderung von Innovation, bei der Gestaltung von Arbeits- und Bildungsbiographien und damit auch bei der Aufstellung unserer Sozial- und Steuersysteme. Es geht dabei um sehr grundsätzliche Veränderungen, die der Gesellschaft als Ganzes enorme Schritte abverlangen werden.

„Diese Transformation verlangt ein Umdenken bei der Regulierung von Märkten, bei der Förderung von Innovation, bei der Gestaltung von Arbeits- und Bildungsbiographien und damit auch bei der Aufstellung unserer Sozial- und Steuersysteme.“

All dies muss in enger Kooperation mit den europäischen Partnern geschehen. Allein die Beispiele in diesem Papier machen den hohen europäischen Handlungsdruck deutlich: Machtkonzentrationen lassen sich nur europäisch adressieren. Der Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern muss europaweit geregelt werden. Neue Plattformen, sei es im Zuge der Umbrüche in der klassischen Industrie oder intelligente Verkehrssteuerung, z.B. im Fernverkehr, machen letztlich nur Sinn, wenn man sie über Landesgrenzen hinausdenkt. Auch Arbeitsmärkte werden zunehmend räumlich entgrenzt, sodass nationale Lösungen immer weniger Schutz bieten. Netzneutralität kann es nur

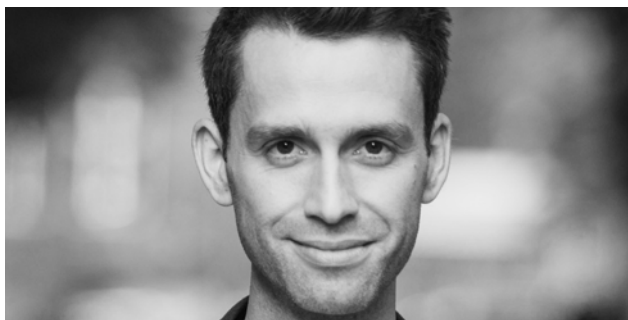
europäisch geben und nicht zuletzt müssen die gerade beschriebenen neuen digitalen Formen der Steuervermeidung auf europäischer Ebene unterbunden werden.

„Die Digitalisierung ist eine Chance für die Gestaltung einer inklusiven Wirtschaft.“

Die Digitalisierung ist eine Chance für die Gestaltung einer inklusiven Wirtschaft. Sie ist eine Chance für ganz neue Formen der Kooperation im Sinne des Gemeinwohls. Sie ist eine Chance für innovative, sozial verantwortungsvolle Unternehmen, die die Tradition ehrbarer Kaufleute ins 21. Jahrhundert bringen können. Und sie ist eine Chance für ganz neue, individuelle Lebenswege.

Wohlstand für alle in einer digitalisierten Wirtschaft ist möglich. Die Voraussetzung dafür ist, politisch den richtigen Rahmen dafür zu setzen. Eine Selbstverständlichkeit ist eine inklusive Digitalisierung der Wirtschaft nicht.

Der Autor



Dr. Andreas Audretsch arbeitet im Bundespräsidialamt und ist dort zuständig für Grundsatzfragen strategischer Kommunikation. Zuvor war er einer der Sprecher des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und Referent verschiedener Abgeordneter im Deutschen Bundestag. Andreas Audretsch hat Politik, Publizistik und Soziologie studiert und an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Uni Potsdam promoviert. Ehrenamtlich ist er Mitglied des Landesvorstandes von Bündnis90/Die Grünen Berlin.

Über das Projekt

Dieses Autorenpapier ist entstanden im Projekt „*Neue Wege zu inklusivem Wachstum – Impulse für die Soziale Marktwirtschaft von morgen*“, welches 2017 vom *Progressiven Zentrum* durchgeführt und vom *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)* gefördert wurde. Im Projekt wurden unter Einbindung von VertreterInnen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Politik, Unternehmen und Gewerkschaften zahlreiche wirtschaftspolitische Fragestellungen diskutiert und im Rahmen von Veranstaltungen und Publikationen die Themen Digitalisierung, Europa und Globalisierung, Strukturwandel sowie Teilhabe am Arbeitsleben unter dem Aspekt inklusivem Wachstum beleuchtet. Die Debatte wird auf www.inklusives-wachstum.de fortgesetzt.

Durchgeführt von:



Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Das Progressive Zentrum

Das *Progressive Zentrum* ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Think Tank mit Sitz in Berlin. Ziel des *Progressiven Zentrums* ist es, gemäß dem Dreiklang „*Vordenken – Vernetzen – Streiten*“ fortschritts- und innovationsorientierte Politikideen in die öffentliche Debatte und auf die politische Agenda zu bringen. Wir wollen dazu beitragen, neue Netzwerke progressiver Akteure unterschiedlicher Herkunft zu stiften und eine tatkräftige Politik für den ökonomischen und gesellschaftlichen Fortschritt mehrheitsfähig zu machen. Dabei beziehen wir besonders junge, verantwortungsbewusste VordenkerInnen und EntscheidungsträgerInnen aus Deutschland und Europa in progressive Debatten ein.

Dieses Papier ist ein Debattenimpuls im Rahmen des Projekts „Neue Wege zu inklusivem Wachstum“ und spiegelt nicht zwangsläufig die Meinung der beteiligten Organisationen wider.

Impressum:

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten des *Progressiven Zentrums* auch in Auszügen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Das Progressive Zentrum e.V., 2017

Ausgabe: Dezember 2017

V.i.S.d.P.: Dominic Schwickert
c/o Das Progressive Zentrum e.V.
Werftstraße 3, 10577 Berlin

Vorsitzende: Dr. Tobias Dürr, Michael Miebach,
Katarina Niewiedzial
Geschäftsführer: Dominic Schwickert

www.progressives-zentrum.org
mail@progressives-zentrum.org
www.facebook.com/dasprogressivezentrum
twitter: @DPZ_Berlin

Gestaltung: Daniel Menzel, basierend auf einem Design von 4S & Collet Concepts