

Oliver Falck

Digitalisierung ermöglichen

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Die Coronakrise hat die Bedeutung der Digitalisierung deutlich gemacht und ihr einen erheblichen Schub verliehen. Sie hat aber auch Versäumnisse bei der Umsetzung offengelegt. Insbesondere in Schulen, dem Gesundheitswesen und der öffentlichen Verwaltung besteht Nachholbedarf, dort sollte die Politik die Digitalisierung vorantreiben. Neben dem Ausbau der Infrastruktur sollten Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Entwicklung von neuen digitalen Geschäftsmodellen fördern. Öffentliche Verwaltungsdaten sollten für innovative Geschäftsmodelle besser genutzt werden können. Dazu bedarf es eines wachstumsfreundlichen Datenschutzregimes.

Die Digitalisierung ist zweifelsohne einer der wichtigsten Wachstumstreiber unserer Zeit. Insbesondere erhöht sie die Effizienz von Marktprozessen: Sie steigert die Markttransparenz; sie erleichtert die (internationale) Arbeitsteilung; sie trägt zu Optimierung und Anpassungsfähigkeit von Produktions- und Verwaltungsprozessen bei; sie erleichtert Wissensflüsse über neue Erkenntnisse und Technologien und beschleunigt damit Innovationsprozesse und die Verbreitung neuer Technologien; nicht zuletzt ist sie die Basis für neue Geschäfts- und Arbeitsmodelle.

Gerade die Corona-Pandemie hat uns die Bedeutung der Digitalisierung für Anpassungsfähigkeit und Wachstum besonders deutlich gemacht. Unternehmen, die schon früh auf die Digitalisierung gesetzt haben, waren von den wirtschaftlichen Konsequenzen der Corona-Pandemie weitaus weniger betroffen als Unternehmen, die sich vor der Corona-Pandemie nur zögerlich mit der Digitalisierung auseinandergesetzt haben. Digitalisierte Unternehmen

konnten schneller auf Lieferengpässe reagieren, ihre Mitarbeiter*innen ins Homeoffice schicken und über digitale Kanäle ihren Absatz aufrechterhalten. Allerdings mussten auch viele Unternehmen in der Corona-Pandemie häufig erst – unter großem Zeitdruck, mit hohem finanziellem Investitionen und mit Hilfe von externen IT-Dienstleistern – die technischen und organisatorischen Voraussetzungen schaffen,



Prof. Dr. Oliver Falck

leitet das ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Empirische Innovationsökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

um Arbeitsprozesse zu digitalisieren und damit am Markt präsent zu bleiben.

DIGITALISIERUNG DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG ENERGISCH VORANTREIBEN

Die Corona-Pandemie hat in vielen Unternehmen Nachholbedarf in Sachen Digitalisierung offenbart. Die Digitalisierungsversäumnisse wurden aber auch insbesondere in Schulen, dem Gesundheitswesen und der öffentlichen Verwaltung sehr deutlich. Entsprechend landet Deutschland im Online Service Index 2020 der Vereinten Nationen auch nur im unteren Mittelfeld der EU-28-Länder deutlich hinter dem Spitzenfeld, bestehend aus den skandinavischen Ländern und hinter dem Spitzenreiter Estland (vgl. Abb. 1).

In den letzten Jahren sind die gesetzlichen Grundlagen für eine Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland geschaffen worden: Mit dem Onlinezugangsgesetz aus dem Jahr 2017 müssen die wichtigsten Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 digitalisiert werden; mit dem Registermodernisierungsgesetz vom April 2021 wird nun auch der Austausch von Daten zwischen verschiedenen Behörden ermöglicht; für den behördlichen Austausch von Unternehmensdaten werden die rechtlichen Voraussetzungen (Unternehmensbasisregistergesetz) gerade geschaffen. Allerdings droht die zeitnahe Umsetzung an den komplizierten Abstimmungsmechanismen zwischen Ressorts und den aufwändigen Kooperationsverfahren zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu scheitern. Skeptisch zeigt sich auch der Normenkontrollrat in seinem Monitor Digitale Verwaltung vom Mai 2021, wenn er betont, dass es unklar sei, »wie die wichtigsten Verwaltungsdienstleistungen [...] trotz großer Motivation und hohen Engagements aller Beteiligten bis Ende 2022 digital und flächendeckend den Bürgern zur Verfügung gestellt werden sollen«. Die Digitalisierung und Modernisierung der öffentlichen Hand müssen daher in der neuen Legislaturperiode als Chefsache vorangetrieben werden: Ressort- und föderale Grenzen müssen (u.a. durch die zentrale Setzung von praktikablen Standards) überwunden werden. Gesetze müssen in konkrete Verwaltungsdienstleistungen umgesetzt werden, und die öffentliche Verwaltung muss personell, finanziell und technisch befähigt werden, die Vorgaben umzusetzen.

DEN FOKUS NICHT NUR AUF INFRASTRUKTUR SETZEN

Die Nutzung digitaler Angebote der öffentlichen Verwaltung scheitert sicherlich nicht an der man-

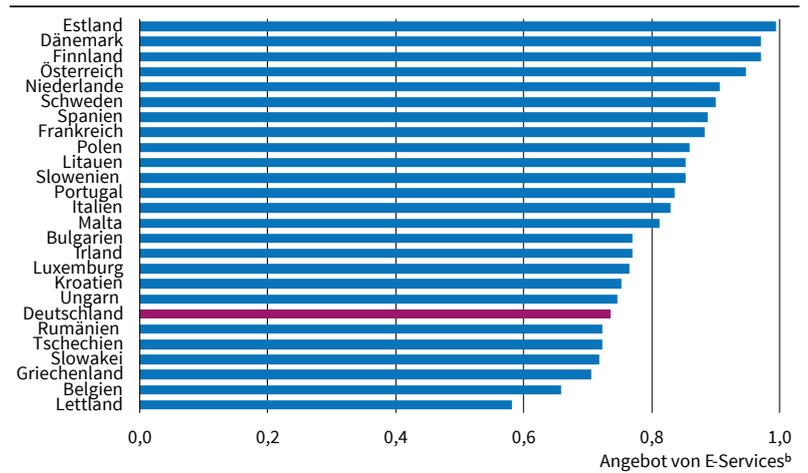
gelnden Breitbandinfrastruktur in Deutschland. In der Mitte des Jahres 2020 hatten fast 90% der deutschen Haushalte Zugang zu Breitbandanschlüssen mit mindestens 50Mbit/sek. Die für ein Flächenland mit breit gestreuter Bevölkerung durchaus beachtliche Abdeckung wurde durch eine Kombination von privatwirtschaftlichem Ausbau (mit Technologiemix aus DSL-Anschlüssen, Kabelanschlüssen und Glasfaseranschlüssen) und der nachgelagerten Förderung durch Bund und Länder, wo der privatwirtschaftliche Ausbau nicht rentabel ist, erreicht. In noch nicht versorgten Gebieten, in denen zukünftig Bedarf besteht, wird durch das in der TKG-Novelle verankerte Recht auf schnelles Internet (30 Mbit/sek Anschlüsse sind denkbar) der Ausbau forciert werden. Mit dem Programm für »graue Flecken«, also Gebiete mit einer Internetversorgung von weniger als 100Mbit/sek, wird in den nächsten Jahren darüber hinaus die nächste Ausbaustufe gefördert.

Hohe Bandbreiten werden aber nach wie vor wenig nachgefragt. Die Daten aus dem aktuellen Mikrozensus (2018) zeigen, dass der Anteil der Haushalte mit schneller (50 Mbit/sek und mehr) vertraglich vereinbarter Internetverbindung an allen Haushalten, bei denen ein solcher Anschluss technisch verfügbar wäre, je nach Bundesland zwischen 23 und 35% liegt (Ausnahme Hamburg mit 49%). Auch wenn die Infrastruktur die Voraussetzung für die Bereitstellung von digitalen Dienstleistungen ist, die wiederum die Nachfrage nach schnellen Internetanschlüssen bedingen, so legen die Zahlen doch nahe, dass sich der Staat nicht nur auf die Infrastruktur fokussieren, sondern auch zur Entstehung solcher digitalen Dienstleistungen beitragen sollte. Dies kann der Staat zum einen direkt tun, indem er digitale Verwaltungsleistungen anbietet. Zum anderen kann er Rahmenbedingungen setzen, die Anreize zur Entwicklung von neuen digitalen Geschäftsmodellen schaffen.

ROHSTOFF »DATEN« BESSER NUTZEN

Große Wachstumspotenziale der Digitalisierung werden der systematischen Nutzung von Daten zu Generierung von neuen Geschäftsmodellen zugesprochen (vgl. Abb. 2). Dies gilt auch für die Nutzung von Daten der öffentlichen Verwaltung. Mit ihnen kann nicht nur das Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen verbessert werden. Vielmehr können sie auch die Grundlage für innovative Geschäftsmodelle in der Privatwirtschaft sein, beispielsweise für Navigationssysteme, Wettervorhersagen, mobile Anwendungen, Marktanalysen oder Finanz- und Versicherungsdienstleistungen. Vor allem Start-ups entwickeln neue Geschäftsmodelle auf Basis solcher Daten. Mit der Änderung des E-Government-Gesetzes und dem damit verbundenen Zugang zu Daten des öffentlichen Sektors scheint man zwar gewillt, die Nutzung öffentlicher Daten, die der Informationsfreiheit unterliegen (z.B. Geodaten, Landkarten, Wetterdaten, Satellitenbilder

Abb. 1
Online Service Index^a 2020

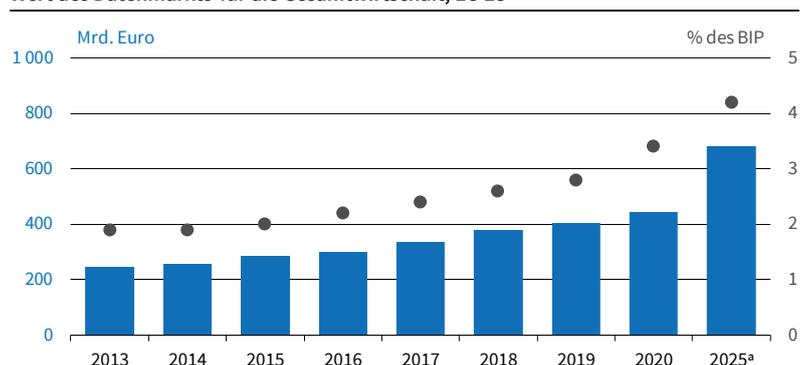


^a Der Online Service Index ist ein Subindex des E-Government Development Index der United Nations. Er bemisst sich nach dem Angebot von E-Services. Die Abbildung zeigt das Ranking der EU-Länder (außer Zypern) im Jahr 2020.
^b 1 entspricht dem höchsten, 0 dem niedrigsten Angebot.
Quelle: United Nations E-Government Survey 2020. © ifo Institut

oder statistische Daten), voranzutreiben. Allerdings ist Deutschland von der systematischen Nutzung öffentlicher Verwaltungsdaten noch weit entfernt.

Nicht zuletzt offenbaren die öffentlichen Debatten über die Verwendung von digitalen Hilfsmitteln (z.B. Smartphone-Apps) zur Pandemiebekämpfung große Datenschutzbedenken in der deutschen Bevölkerung. In der Tat belegen europaweite Umfragen (z.B. eupionions), dass die Deutschen zwar nicht innovations- oder technologiefeindlich sind, aber datenbasierten Innovationen (z.B. elektronische Gesundheitskarte, Drohnen) regelmäßig kritischer gegenüberstehen als die Bevölkerung der meisten anderen europäischen Länder. Es bedarf in Deutschland daher dringend einer öffentlichen Auseinandersetzung, wie weit Datenschutz gehen sollte (mit entsprechenden Konsequenzen für entgangenes Wachstum und Wohlstand) und wie ein wachstumsfreundliches Datenschutzregime aussehen könnte.

Abb. 2
Wert des Datenmarkts für die Gesamtwirtschaft, EU 28



^a Prognose basierend auf Referenzszenario.
Quelle: European Data Monitoring Tool. © ifo Institut