

Vorwort: Vom 1x1 zum 3x3

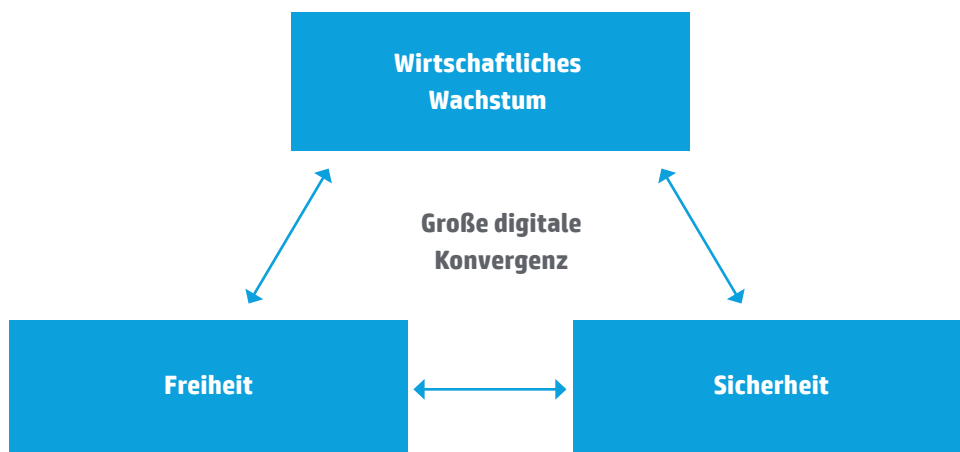
[Ansgar Baums | Hewlett-Packard,
Ben Scott | Stiftung Neue Verantwortung]



Was ist IT-Standortpolitik? Lange Zeit war Technologiepolitik das Werk von Technokraten, die abseits der öffentlichen Wahrnehmung arbeiteten. Das hat sich in den letzten zehn Jahren dramatisch geändert. Das Internet ist innerhalb kürzester Zeit zu einem unverzichtbaren Bestandteil unseres Alltags geworden. Keine andere Technologie hat sich schneller und umfassender verbreitet: Digitale Netzwerke sind entscheidende Treiber wirtschaftlichen Wachstums, ITK-Technologien sind weder aus Bildungs-, Gesundheits- oder Energieversorgung wegzudenken, ganz zu schweigen von Produktionsprozessen, Logistik, Handel oder der Organisation des Staates selber.

Leistungsstarke Rechner stehen nicht mehr nur auf unseren Schreibtischen, sondern begleiten uns in Form von Smartphones überall hin.

Was wir heute erleben, ist ein historisch einmaliger Prozess. Die Informationsnetzwerke der Wirtschaft, der Massenmedien und der privaten Kommunikation konvergieren zu ein und derselben Infrastruktur. Diese „Große Digitale Konvergenz“ stellt die Rechtssysteme, die zur Regulierung dieser vormals getrennten Bereiche entwickelt wurden, vor große Herausforderungen. Wir leben in einer spannenden Zeit dramatischer Veränderungen – und wir sind noch weit davon entfernt, eine kohärente politische Antwort auf die Große Digitale Konvergenz gefunden zu haben. Neue Chancen, Risiken, Vor- und Nachteile ergeben sich nach jeder digitalen Neuerung – mehr oder weniger im Minutentakt. Die Politik steht unter Hochdruck, diese Entwicklungen zu verstehen, zu bewerten und letztendlich Entscheidungen zu treffen, die Wachstum und Dynamik zulassen, Sicherheit gewährleisten und den freiheitlichen Charakter des Internets bewahren.



Grafik 1: Politikziele im Prozess der Großen Digitalen Konvergenz

Es ist nicht einfach, in diesem Dreieck aus Wachstum, Sicherheit und Freiheit die richtige Balance zu finden. Einige Gründe hierfür sind offensichtlich. Die Politik befindet sich in einer steilen Lernkurve bezüglich der digitalen Standortpolitik. Viel Geld steht auf dem Spiel, mächtige Akteure mit klaren Interessen prallen auf einander. Insofern ist eine geräuschlose Politikimplementierung kaum zu erwarten.

Diese Probleme sind unvermeidlich. Andere sind es nicht – und auf genau diese wollen wir uns in diesem Kompendium Digitale Standortpolitik konzentrieren. In unserer Wahrnehmung agieren wir in der digitalen Standortpolitik zurzeit reaktiv und haben das große Ganze aus den Augen verloren. „Ike“ Eisenhower – ein begnadeter Manager – hat einmal formuliert, dass das Dringende selten auch das Wichtige ist. Wir haben den Eindruck, dass die „Internetpolitik“ vor genau diesem Problem steht: Das Wichtige über das Dringende zu stellen. Der Umgang mit sozialen Netzwerken, Datenschutz bei werbefinanzierten Internet-Dienstleistungen, Geodaten-Dienste – die Fokussierung auf diese Einzelthemen verhindert die Erarbeitung einer langfristig tragenden Vision, wie eine digitale politische Agenda langfristig aussehen kann.

Es ist an der Zeit, einen Schritt zurück zu treten und das große Ganze in den Blick zu nehmen: Wie sieht eine umfassende politische Antwort auf die Große Digitale Konvergenz aus? Aktuelle Konflikte und Themen müssen von der Politik adressiert, aber eben auch in ein Konzept eingebettet werden, das den Herausforderungen des langfristigen Trends zur digitalen Konvergenz gewachsen ist. Ein solches Konzept einer Digitalen Standortpolitik wird nur dann Bestand haben, wenn es im internationalen Kontext gedacht wird – eine nationale IT-Politik ist ein Widerspruch in sich.

Erste Schritte haben wir in Deutschland bereits unternommen, um eine solche Digitale Standortpolitik zu definieren – vor allem im Kontext des Nationalen IT-Gipfels und der Internet-Enquête-Kommission. Wir haben uns dazu entschieden, die Bandbreite der Themen einer Digitalen Standortpolitik in einem relativ einfachen analytischen Rahmen darzustellen. Wir nennen diesen Rahmen das „3x3-Modell“. Es dient nicht nur der analytischen Durchdringung der Materie, sondern auch zur Strukturierung des Kompendiums.

Das 3x3-Modell definiert drei Eckpunkte einer erfolgreichen Digitalen Standortpolitik:

1. Unterscheidung drei verschiedener Staatsrollen: Der Megatrend der Digitalisierung betrifft drei unterschiedliche Bereiche: Infrastrukturen, Wertschöpfungsketten und Lebenswelten. Eine erfolgreiche Standortpolitik entwickelt für jedes dieser Felder ein spezifisches Paradigma staatlichen Handelns: Während der Staat bei der Digitalisierung von Infrastrukturen ein zentraler Akteur und „Change Agent“ ist, von dem aktives Gestalten gefordert ist, tritt er bei der Digitalisierung von Wertschöpfungsketten eher als Förderer einer Kommunikationsplattform und der Herausbildung von Standards eine Rolle. Im dritten Feld der Digitalisierung von Lebenswelten – dem B2C-Bereich – geht es um die Formulierung einer digitalen Gesellschaftspolitik, die wertebasiert ist, die ökonomischen Realitäten kennt und langfristige Gestaltungsräume für Wachstum und Innovation schafft, gleichzeitig die Rechte von Bürgern und Konsumenten wahrt.

- **Digitalisierung von Infrastrukturen:** Die Digitalisierung von Infrastrukturen (Gesundheit, Verkehr, Energie, Bildung und Staat) ist gesellschaftspolitisch notwendig, um Herausforderungen wie den Klima- oder den demografischen Wandel zu gestalten. Sie wird aber nicht von alleine stattfinden, da die durch die Regulierung der Infrastrukturen gesetzten Rahmenbedingungen keine Investitionsanreize für digitale Innovationen bieten. Hier bedarf es einer innovationsorientierten Umgestaltung des Regulierungsrahmens, die über das klassische ordoliberalen Handlungsmuster hinaus geht: es geht um die Definition einer „Neuen Infrastrukturpolitik“, die gesellschaftspolitische Zielvorgabe mit Kenntnis um die Regeln des Digitalisierungsprozesses vereint. Voraussetzung für intelligente Netze ist eine Next-Generation-Breitbandinfrastruktur.
- **Digitalisierung von Wertschöpfungsketten:** Unternehmen setzen seit Jahrzehnten Software zur Steuerung ihrer internen Prozesse ein. Auch der Verkauf und das Marketing setzen schon lange auf digitale Technologien. Dies ist im Gesamtbild des gerade anstehenden Wandlungsprozess allerdings nur eine Vorstufe. Experten sprechen bereits von einer „vierten industriellen Revolution“, in der das Unternehmen vollständig nach innen sowie in Beziehung zu seinem Geschäftsumfeld digitalisiert wird. Das deutsche produzierende Gewerbe wird sich zum Erhalt seiner Wettbewerbsfähigkeit zunehmend in digitalisierten Wertschöpfungsketten organisieren und weiter mit dem Dienstleistungssektor verschmelzen. Dieser Prozess ist primär dem Markt überlassen. Dem Staat kommt dennoch eine wichtige Funktion zu: Er kann diesen Prozess durch die Definition von Standards und Normen sowie Kommunikation (unter anderem durch Leuchtturmprojekte) beschleunigen. Diese Standards müssen Kernthemen wie Datenschutz, Sicherheit und geistiges Eigentum adressieren.
- **Digitalisierung von Lebenswelten:** Immer da, wo der Bürger / Konsument in Berührung mit der digitalen Revolution kommt (soziale Netzwerke, Online-Shopping, Medien- und Kulturbetrieb), steht der Verbraucherschutz vor immensen Herausforderungen. Hierfür hat sich der Begriff der „Netpolitik“ eingebürgert. Der Staat muss sowohl die Paradigmen des Verbraucherschutzes neu definieren als auch neue, taugliche Instrumente zur Umsetzung entwickeln. Die zentrale Frage lautet: Wie kann die Regierung die Entwicklung digitaler Märkte beeinflussen, so dass sowohl das Allgemeinwohl berücksichtigt und die Dynamik privatwirtschaftlichen Handelns nicht gehemmt wird?

2. Horizontale Themenkompetenz: Neben diese drei spezifischen Staatsrollen treten drei horizontale Themenfelder:

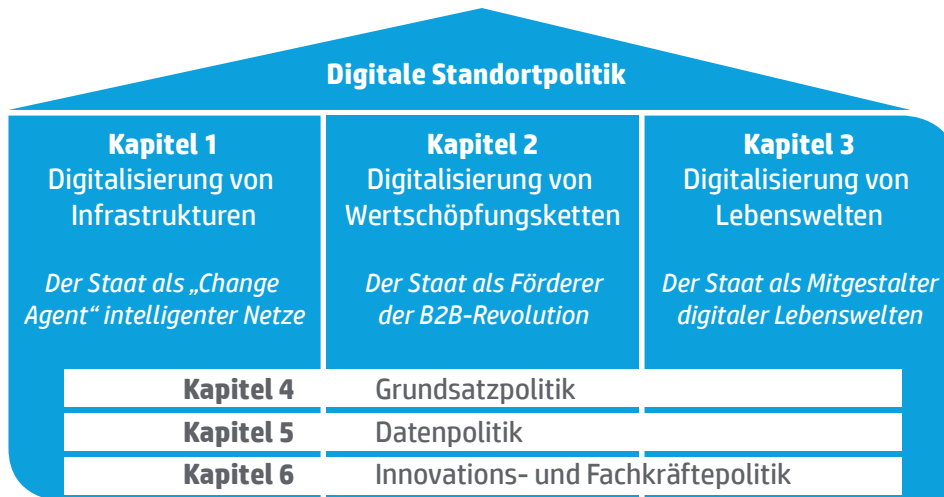
- **Grundsatzpolitik:** Digitale Grundsatzpolitik beantwortet drei Querschnittsfragen: (1) Wie gestalten wir den Zugang zur digitalen Infrastruktur? (2) Wie erreichen wir bei der Verwendung von Inhalten einen Ausgleich zwischen Nutzern und Rechteinhabern? (3) Wie gestalten wir die globale Governance digitaler Infrastrukturen? Die große Herausforderung liegt darin, das Internet als zentrale Infrastruktur unserer Gesellschaft zu erkennen und hieraus die Konsequenzen für die genannten Einzelthemen zu ziehen. Alle genannten Fragen haben sowohl eine innen- wie außenpolitische Komponente. Und wiederum geht es um die Frage, wie die richtige Balance zwischen der Förderung von Wirtschaftswachstum, dem Schutz der Rechte des Bürgers / Konsumenten sowie Sicherheitsanforderungen erreicht werden kann.

- **Datenpolitik:** Daten sind die Grundlage des Digitalisierungsprozesses. Das Paradigma der klassischen „Datenschutzpolitik“ hat es bislang nicht geschafft, den Wert der informationellen Selbstbestimmung mit den sozialen und ökonomischen Vorteilen einer datenbasierten Wirtschaft in Einklang zu bringen. Es wäre fatal, hieraus ein Nullsummenspiel zu machen. Starke, aber adaptive Regeln zur Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit sind notwendig, um eine nachhaltige datenbasierte Wirtschaft aufzubauen. Im Zentrum einer umfassenden Datenpolitik steht die Erkenntnis, dass Daten zu einem wichtigen ökonomischen Gut geworden sind. Ziel ist es, das Individuum dazu zu befähigen, diese Daten bewusst und im Eigeninteresse einzusetzen sowie die gesellschaftlich notwendige Verarbeitung von Daten – etwa im Kontext von intelligenten Energienetzen – zu ermöglichen. Um dies zu erreichen, ist vor allem eine stärkere Förderung des technischen Datenschutzes notwendig. Und wiederum geht es darum, die internationale Perspektive von Anfang an mitzudenken: Für die deutsche ITK-Wirtschaft eröffnet insbesondere der transatlantische „Datenraum“ eine essentielle Wachstumsperspektive.
- **Innovations- und Fachkräftepolitik:** Auch die Innovationspolitik muss sich den Eigenheiten der drei Megatrends der Digitalisierung anpassen. Innovationspolitik sieht im Feld der Infrastrukturen ganz anders aus als im Feld der Digitalisierung von Lebenswelten. Eine erfolgreiche strategische Positionierung Deutschlands zwischen den Innovationsmodellen Silicon Valley und Shanghai hängt von der Analyse der Innovationsprozesse in diesen drei Bereichen ab. Konkret bedeutet dies: Während dem Staat in den digitalen Infrastrukturen die Rolle eines Innovationstreibers zufällt („Change Agent“), sollte er sich im Bereich des Innovationsgeschehens in den freien Märkten auf die Gestaltung von Rahmenbedingungen konzentrieren. Hierzu gehört unter anderem eine pragmatische, zielgerichtete Fachkräftepolitik.

3. Neue Policy-Instrumente: Die Digitalisierung stellt das Instrumentarium staatlichen Handelns in Frage. „Gut gemeint“ ist immer seltener gleichbedeutend mit „gut gemacht“. Politiker sollten nicht eindimensional mit dem Instrumentarium der Regulierung versuchen, Märkte zu gestalten. Oftmals bietet die Technik selber Hebel, die eine wesentlich größere tatsächliche Wirkung entfalten als Regulierungsversuche, die oft schon an der Tatsache scheitern, dass nationale Gesetzgebung im Internet kaum Reichweite entfaltet. Neue, pragmatische Ansätze wie die Ko-Regulierung und das „Nudging“ werden bislang ebenfalls kaum angewendet. Hier bedarf es eines systematischen Lernprozesses zur Politikumsetzung. Die Funktionsweise der Multi-Stakeholder-Governance des Internets ist eine weitere Inspirationsquelle für effiziente Politikgestaltung.

Wir sind davon überzeugt, dass ein umfassendes Verständnis von IT-Standortpolitik die Grundvoraussetzung für gute Gesetzgebung ist. Das vorliegende Kompendium soll hierzu einen Beitrag leisten. Unser Ansatz ist folglich von einer deduktiven Methodik geprägt: Aus der Analyse des Megatrends Digitalisierung folgt die Formulierung abstrakter Paradigmen, die Grundlage für die Gestaltung einzelner Themenfelder sein soll. Dies mag auf den ersten Blick akademisch wirken. Wir sind davon überzeugt, dass eine solche Kohärenz angesichts der Überkomplexität einzelner Politikfelder hart erarbeitet werden muss. Das vorliegende Kompendium Digitale Standortpolitik orientiert sich an diesem Modell und konkretisiert die in Grafik 2 beschriebenen Rollen für Staat und Markt. Im Kompendium sind Texte enthalten, die neue Perspektiven eröffnen wollen. Es geht nicht um den

Anspruch der Vollständigkeit, sondern um neue Gedanken. In diesem Sinne haben wir uns entschieden, keine Aufsatzsammlung im Sinne einer möglichst paritätischen Beteiligung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zu erstellen, sondern haben Texte ausgewählt, die Diskussionen anregen können.



Grafik 2: 3x3-Modell der Digitalen Standortpolitik

Die Diskussion zur Digitalen Standortpolitik endet natürlich nicht mit den hier vorliegenden Kapiteln. Das Kompendium erscheint sowohl offline als auch als Online-Version. Letztere ist als „Living Document“ angelegt, um dem schnellen Wandel in diesem Politikfeld gerecht zu werden. Leser haben dort die Möglichkeit zu kommentieren, Autoren können auf diese Anregungen antworten. Neue Ideen werden entstehen – wir hoffen, dass das Kompendium einen Beitrag zu einer Multi-Stakeholder-Beteiligung bei der Formulierung einer Digitalen Standortpolitik leistet.

Wir bedanken uns bei den Autoren für ihre Beiträge sowie unseren Arbeitgebern Hewlett-Packard und Stiftung Neue Verantwortung für die Möglichkeit, uns intensiv mit diesen spannenden Themen beschäftigen zu können. Darüber hinaus danken wir insbesondere BITKOM, acatech und den Organisatoren des Nationalen IT-Gipfels für die zahlreichen Gesprächsplattformen, die für den Dialog enorm wichtig sind.

Wir wünschen eine anregende Lektüre und freuen uns auf Rückmeldungen.

Ansgar Baums & Ben Scott
Berlin, Juni 2013