

Michael Böheim

Politischer Handlungsspielraum zur optimalen Nutzung der Chancen der Digitalisierung für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wohlstand

Editorial

Politischer Handlungsspielraum zur optimalen Nutzung der Chancen der Digitalisierung für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wohlstand. Editorial

Die Artikel dieses Heftes der WIFO-Monatsberichte fassen die Haupteergebnisse einer Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort zusammen: Julia Bock-Schappelwein, Michael Böheim, Elisabeth Christen, Stefan Ederer, Matthias Firgo, Klaus S. Friesenbichler, Werner Hölzl, Mathias Kirchner, Angela Köppl, Agnes Kügler, Christine Mayrhuber, Philipp Piribauer, Margit Schratzenstaller, Politischer Handlungsspielraum zur optimalen Nutzung der Vorteile der Digitalisierung für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wohlstand (August 2018, 132 Seiten, 50 €, kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61256>).

Political Room for Manoeuvre to Make Optimum Use of the Opportunities Offered by Digitisation for Economic Growth, Employment and Prosperity. Editorial

The articles in this issue of WIFO-Monatsberichte summarise the main results of a study conducted by WIFO on behalf of the Federal Ministry for Digitisation and Business Location: Julia Bock-Schappelwein, Michael Böheim, Elisabeth Christen, Stefan Ederer, Matthias Firgo, Klaus S. Friesenbichler, Werner Hölzl, Mathias Kirchner, Angela Köppl, Agnes Kügler, Christine Mayrhuber, Philipp Piribauer, Margit Schratzenstaller, Politischer Handlungsspielraum zur optimalen Nutzung der Vorteile der Digitalisierung für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wohlstand (Political Scope for the Optimal Use of the Advantages of Digitisation for Economic Growth, Employment and Prosperity, August 2018, 132 pages, 50 €, free download: <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61256>).

Kontakt:

Dr. Michael Böheim: WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, michael.boeheim@wifo.ac.at

JEL-Codes: D41, H23, J08, F00, L50, Q40, R11 • **Keywords:** Digitalisierung, Globalisierung, Automatisierung, Industrie 4.0, Zukunft der Arbeit, Energiemärkte, Umwelt, Besteuerung, Wettbewerb, Regulierung, Sozialsystem

1. Digitalisierung als politisch gestaltbarer Prozess

Der durch den Einsatz digitaler Technologien ausgelöste Wandel in Staat, Markt und Gesellschaft ist eine Realität. Betroffen sind sowohl Individuen und Unternehmen als auch die öffentliche Hand. Digitalisierung ist somit das zentrale Zukunftsthema und durchdringt *sämtliche* Lebensbereiche. Digitalisierung ist – unter den gegebenen technologischen Rahmenbedingungen – zwar ein neues Phänomen, die Rationalisierung von Arbeit prägt die Menschheitsgeschichte aber schon seit Jahrhunderten. Digitalisierung ist auf Unternehmensebene ein Werkzeug, ein technologiegetriebenes Instrument, das Effizienzsteigerungen in bisher nicht für möglich gehaltenem Ausmaß verspricht. Digitalisierung ist aber (viel) mehr als nur die treibende Technologie und die zugrundeliegende Infrastruktur.

Digitalisierung kann durch die Politik vorausschauend und begleitend gestaltet werden. Transformationen dieser Breite und Tiefe sind immer mit außergewöhnlichen Chancen verbunden, aber auch mit besonderen Risiken behaftet. Unabdingbar ist deshalb die Entwicklung einer umfassenden und maßgeschneiderten Strategie, um die Potentiale bestmöglich für die Menschen in den unterschiedlichsten Lebensbereichen bzw. -abschnitten, die Unternehmen und die Gesellschaft in Österreich nutzen zu können. Ziel sollte sein, dass die Chancen, die die Digitalisierung bietet, von allen

adressierten Gruppen proaktiv genutzt und dadurch die Risiken minimiert werden können.

Das WIFO hat in der diesem Heft der Monatsberichte zugrunde liegenden Studie als Orientierung für die politischen Verantwortungsträger und Verantwortungsträgerinnen einen systemischen Politikansatz entwickelt, der sich eines innovativen, forschungsbereichsübergreifenden und themenorientierten Zuganges bedient. Statt Erkenntnisse aus Einzelexpertisen ex post zusammenzufassen, wurden die identifizierten Schlüsselthemen bereits ex ante im Querschnitt in Form von sechs "Themenfeldanalysen" gemeinsam erarbeitet und gezielt inhaltliche Querverbindungen zwischen den Themenfeldern hergestellt.

Die Erkenntnisse aus diesen sechs Themenfeldanalysen und aus den Verbindungselementen zwischen den Themenfeldern wurden in einer anschließenden Metaanalyse strategisch zu leitenden Metahypothesen verdichtet, wobei der Fokus gezielt auf jenen Elementen und Aspekten lag, die sich in einer Querschnittsbetrachtung in allen Themenfeldern wiederfinden. Mit dieser Vorgehensweise wurden der Handlungsspielraum zur optimalen Nutzbarmachung der Chancen digitaler Technologien für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wohlstand abgesteckt und der Politik Anknüpfungspunkte für die Entwicklung einer politischen Strategie ("Grand Design") für die Welt des digitalen Kapitalismus ("Digitalismus") von morgen geliefert.

In diesem Schwerpunktheft der WIFO-Monatsberichte zum Thema "Digitalisierung" werden die Themenfeldanalysen der Studie in Einzelbeiträgen dargestellt und die wesentlichen Erkenntnisse der Studie abschließend zusammengefasst:

- Die makroökonomischen Auswirkungen der Digitalisierung (Stefan Ederer) betreffen neben Wachstum und Investitionen die Beschäftigungsentwicklung und Einkommensverteilung.
- Implikationen der Digitalisierung für den öffentlichen Sektor (Margit Schratzstaller) ergeben sich neben der Frage nach der geeigneten Steuerbasis für die Einkommensbesteuerung etwa auch hinsichtlich eines eigenen Rationalisierungspotentials oder der erforderlichen Investitionen in die Infrastruktur.
- Wettbewerbs- und regulierungspolitische Herausforderungen der Digitalisierung (Michael Böheim, Werner Hölzl, Agnes Kügler) weisen den Weg zu einer "Sozialen Marktwirtschaft 4.0", wobei eine Rückbesinnung auf den ordnungspolitischen "Markenkern" angeraten erscheint.
- Die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Entwicklung von Wirtschaftsräumen (Michael Böheim, Elisabeth Christen, Matthias Firgo, Klaus S. Friesenbichler, Philipp Piribauer) betreffen neben der Raumplanung, der Infrastrukturausstattung auch die Bildungspolitik und die unternehmensinterne Qualifikation.
- Digitalisierung und soziale Sicherheit (Christine Mayrhuber, Julia Bock-Schappelwein) spricht die Fragen zur Veränderung von Arbeitsabläufen, Arbeitsformen und Entlohnungsstrukturen, Erwerbs- und Einkommensverläufen und damit auch der sozialen Absicherung an.
- Mögliche Auswirkungen der Digitalisierung auf Umwelt und Energieverbrauch (Mathias Kirchner) geht vor allem den gegenläufigen Einflüssen einer Dämpfung des Energieverbrauches durch Einsparung von Transporten und einer Zunahme von E-Waste nach.

2. Grundzüge einer Strategie "Digitaler Wirtschaftsstandort Österreich"

Die zentralen Ergebnisse der WIFO-Studie, die in sieben Beiträgen in diesem Heft zusammengefasst sind, lassen sich zu folgenden zehn strategischen Handlungsempfehlungen verdichten:

1. Die Digitalisierung wird Wirtschaft und Gesellschaft noch tiefgreifender verändern als die Globalisierung.

Während die Globalisierung die grundlegenden Regeln der Marktwirtschaft im Kern unverändert ließ, ändert die Digitalisierung die Spielregeln tiefgreifend. Vorhandene

Strukturen brechen auf ("Strukturbruch"), neue Ordnungen entstehen erst mit Verzögerung, neue Strukturen manifestieren sich in Extremen ("Polarisierung").

2. Österreich hat gute Chancen, zu den Gewinnern der Digitalisierung zu gehören.

Österreich ist ein international anerkannter Standort für Anbieter von Informations- und Kommunikationstechnologien und schon heute stark in vielen Anwendungsbereichen der Digitalisierung, wie z. B. in der Auto-(zuliefer-)Industrie, im Maschinen- und Anlagenbau sowie der Umwelttechnik. Aber auch in der Gesundheitswirtschaft, der Kultur- und Kreativwirtschaft sowie in den verschiedenen Zweigen der Dienstleistungswirtschaft können in Österreich durch die Digitalisierung erhebliche Potentiale freigesetzt werden, sofern die sich eröffnenden Handlungsspielräume genutzt werden.

3. Die Spielregeln der Marktwirtschaft werden durch die Digitalisierung grundlegend neu geschrieben ("Strukturbruch" und "Polarisierung").

Die auf der Grundlage disruptiv wirkender digitaler Technologien entstehende Plattformökonomie erlaubt es in bisher nicht möglichem Ausmaß, Skalenvorteile zu nutzen und Produkte und Dienstleistungen zu Grenzkosten von nahezu Null anzubieten. Diese "Zero Marginal Cost Society" setzt die traditionelle Marktwirtschaft außer Kraft, weil sich die Grenzkosten der Produktion für immer mehr Güter und Dienstleistungen dem Nullpunkt nähern und folglich keine Anhaltspunkte für die Preisgestaltung mehr geben können. An die Stelle der traditionellen Marktwirtschaft tritt eine Ökonomie digitaler Daten.

4. Die "neue" Ökonomie ist eine Ökonomie digitaler Daten ("Digitalismus").

Die Weltwirtschaft wird von der Digitalisierung immer umfassender durchdrungen. Das Internet ist zunehmend der zentrale Faktor für Innovationen, Handel, weltweite Wertschöpfungsketten, Gesundheit, Bildung und Regierungsdienste sowie auch für die soziale Interaktion der Menschen selbst. An die Stelle traditioneller Wirtschaftsstrukturen wird deshalb ein auf digitalen Daten beruhendes Wirtschaftssystem ("Digitalismus") treten. Unter diesen neuen Rahmenbedingungen kommt dem Zugang zu Daten und ihrer Verwendung die Rolle des für die Wettbewerbsfähigkeit entscheidenden Produktionsfaktors zu.

5. Die Digitalisierung fördert die Entstehung von privaten Monopolen.

Private Unternehmen, die aufgrund ihrer Datenbestände Treiber und Profiteure der digitalen Transformation sind, verdrängen zunehmend ihre "analoge" Konkurrenz. Aufgrund der Kostenstruktur gelingt es ihnen, "Plattformmärkte" als private Monopole zu etablieren. Nur wenn Märkte bestreitbar bleiben und somit der Markteintritt innovativer Newcomer möglich ist, kann die Rolle von Innovationen als Grundlage für gesellschaftlichen Wohlstand beibehalten werden. Hingegen verfestigt die Digitalisierung bestehende Markt- und Machtkonzentrationen in der Hand weniger großer Digitalunternehmen und untergräbt damit die Fundamente marktwirtschaftlicher Strukturen und Prozesse.

6. Die Automatisierungspotentiale der digitalen Transformation werden überschätzt.

In naher Zukunft werden weniger ganze Berufe (Jobs) als vielmehr spezifische Tätigkeiten (Tasks) durch den Einsatz digitaler Technologien ersetzt, unterstützt bzw. neu geschaffen werden. Berücksichtigt man diese Einschränkung auf Tätigkeitsschwerpunkte, dann arbeiten heute in Österreich (wie auch in Deutschland) gemäß OECD-Schätzungen etwa 12% der Beschäftigten in Berufen, die ein hohes Automatisierungspotential aufweisen.

7. Negative Arbeitsmarkteffekte sind per Saldo zumindest kurzfristig nicht zu erwarten.

Rationalisierungsbedingte Arbeitslosigkeit auf makroökonomischer Ebene ist nicht zwingend eine Folge der Digitalisierung, auch wenn auf mikroökonomischer Ebene hoher Anpassungsdruck auf die Beschäftigung entstehen kann. Erwartet wird ein deutlicher Rückgang der Beschäftigung in manuellen bzw. standardisierbaren Routinetätigkeiten bei gleichzeitigem Zuwachs der Arbeitskräftenachfrage für höherqualifizierte bzw. nicht standardisierbare Tätigkeiten wie etwa unternehmensnahe Dienstleistungen, vor allem in den Bereichen Information und Kommunikation im Sozialwesen oder Gesundheitswesen.

8. Die Belegschaft kann über Reallohnsteigerungen an der den Unternehmen zufallenden digitalen Rationalisierungsdividende beteiligt werden.

Die durch die Digitalisierung realisierte Produktivitätssteigerung lässt das reale Einkommen einer Volkswirtschaft insgesamt steigen. Jene, die vorwiegend Nachfrage in einer Wirtschaft entfalten, müssen diese zusätzliche Güternachfrage auch bedienen können. Eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik, wie sie in Österreich auf sozialpartnerschaftlicher Basis eine lange und gute Tradition hat, kann dazu auch in Zukunft einen wesentlichen Beitrag leisten.

9. Die Digitalisierung bedarf der proaktiven politischen Gestaltung.

Der Wirtschaftspolitik kommt es vor allem zu, die Bildung nachhaltiger lokaler Wertschöpfungsketten unter digitalen Rahmenbedingungen zu ermöglichen. Dazu brauchen kleine und mittlere Unternehmen eher die Unterstützung der öffentlichen Hand als einen Anschluss an schnelle Breitbanddatennetze. Über die entsprechende Infrastruktur hinaus sind insbesondere flankierende Maßnahmen in folgenden Politikbereichen erforderlich:

- Regulierungs- und Wettbewerbspolitik,
- Bildungspolitik,
- Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik,
- Forschungs- und Innovationspolitik,
- Steuerpolitik,
- Energie- und Umweltpolitik.

Diesbezüglich sollte nicht allein auf "große" europäische Lösungen gewartet, sondern Handlungsspielräume auf nationalstaatlicher Ebene kreativ ausgeschöpft werden.

10. Damit der Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft erfolgreich gelingen kann, bedarf es eines "politischen Kraftaktes" in Form einer von einer breiten Basis getragenen Strategie.

Für die Politik gilt es in einem partizipativen Prozess unter Einbeziehung aller betroffenen Gruppen, die folgenden zehn Handlungsfelder zu einer Strategie "*Digitaler Wirtschaftsstandort Österreich*" zu verdichten:

- digitale Infrastruktur,
- Individuen und Wirtschaft,
- Unternehmen und Gesellschaft,
- Bildung,
- Forschung und Entwicklung,
- Innovationen,
- regionale Entwicklung und Wirtschaftsstandort,
- Staat und Verwaltung,
- Daten und Datenschutz,
- Nachhaltigkeit.