



Digitalisierungspolitik

Neue Märkte brauchen neue Rahmenbedingungen

Inhalt

1 Zusammenfassung	4	4 Digitalisierung der Bildung	30
1.1 Voraussetzungen	4	4.1 Schule	30
1.2 Arbeit – Flexibel ist die Zukunft	5	4.2 Studium und Forschung	35
1.3 Bildung – Elementare Grundlage für künftigen Erfolg	6	4.3 Aus- und Weiterbildung	35
1.4 Wirtschaft – Die Digitalökonomie verändert alles	7	5 Digitalisierung der Wirtschaft	36
1.5 Verwaltung – Zugänge fit für das 21. Jahrhundert machen	9	5.1 Wirtschaftsförderung	36
2 Voraussetzungen	10	5.2 Besteuerung	38
2.1 Netzinfrastruktur	10	5.3 Handel	42
2.2 Wettbewerb	14	5.4 Stromversorgung	45
2.3 Datenschutz	24	5.5 Verkehrstelematik	48
3 Digitalisierung der Arbeit	28	5.6 Personenbeförderung	51
3.1 Arbeitsort	28	5.7 Schienenverkehr	54
3.2 Arbeitszeit	28	6 Digitalisierung der Verwaltung	56
3.3 Betriebliche Mitbestimmung	29	6.1 E-Government	56
		6.2 Bauwerksdaten- modellierung	58
		6.3 Soziales	61

Einleitung

Die Digitalisierung ist neben Individualisierung, Klimaschutz und Demografie einer der Megatrends unserer Zeit und Triebfeder des wirtschaftlichen Wandels. Dieser Wandel zeichnet sich durch seine hohe Geschwindigkeit aus und ist dabei enorm facettenreich. Vernetzung, Data Analytics, Internet of Things, Plattformen, Künstliche Intelligenz, Security sind einige der aktuellen Schlagwörter. Wer im globalen Wettbewerb bestehen will, muss die Chancen der Digitalisierung nutzen. Dabei kommt im Hinblick auf Effizienz der Zusammenarbeit mit der staatlichen Verwaltung eine entscheidende Rolle zu.

Moderne Politik muss daher darauf abzielen, sowohl Chancen für Unternehmen und Unternehmer als auch Vorteile für Bürger zu ermöglichen. Die Kernfrage darf nicht lauten, wie neue Techniken und Märkte unter „altes Recht“ gezwängt werden können, sondern wie der zukünftige Rechtsrahmen aussehen muss, um Chancen zu eröffnen, damit niedersächsische Unternehmen neue Märkte erschließen und in Zukunftsfeldern Beschäftigung sichern können.

In Europa und in Deutschland betrachten viele die Digitalisierung mit Skepsis. Aber: Wenn wir uns Innovationen verschließen, profitiert die Konkurrenz in Amerika und Asien. Dann entstehen neue Jobs und neue Wertschöpfung in Übersee und nicht bei uns. Und wir importieren und bezahlen die Software, die Smartphones und die Plattformen, anstatt sie selbst zu entwickeln und zu vermarkten.

Mit den Sorgen müssen sich Wirtschaft und Politik ernsthaft und kritisch auseinandersetzen, um die Chancen der Digitalisierung zu priorisieren und Risiken zu begrenzen. In dieser Veröffentlichung benennen die UVN technische, wettbewerbspolitische und datenschutzrechtliche Voraussetzungen für ein Gelingen der digitalen Transformation. Wir unterbreiten Vorschläge zur Anpassung des Rechtsrahmens in ausgewählten Themengebieten, die branchenübergreifend bedeutsam sind. Natürlich ersetzen diese nicht branchenspezifische, tiefergehende Forderungen. Die Broschüre ist als Kompass für die kommenden Jahre gedacht, mit der wir Sie einladen möchten, aktuelle Maßnahmen kritisch zu reflektieren.



© 2019 Unternehmensverbände Niedersachsen e.V. (UVN)
Schiffgraben 36, 30175 Hannover
Telefon: 0511 8505-243, Telefax: 0511 8505-268
www.uvn-online.de

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, sind vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung des Herausgebers reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Titelbild © VIGE.co/stock.adobe.com

1 Zusammenfassung

Die Digitalisierung beschleunigt den Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft. Märkte und Wertschöpfungsketten wandeln sich, Neues entsteht, Konsumenten und Investoren haben mehr Handlungsfreiheit und Verantwortung, wirtschaftliche und politische Macht wird verschoben. Innovative Unternehmen gewinnen die Chance zur Erschließung neuer Märkte. Betriebe und Arbeitnehmer erhalten durch mobiles Arbeiten neue Optionen, die Arbeit zeitlich und räumlich zu flexibilisieren und berufliche und familiäre Aufgaben besser zu vereinbaren. Für die Digitalisierungspolitik bietet die Soziale Marktwirtschaft den richtigen Ordnungsrahmen, damit Beschäftigung und Wohlstand weiter wachsen.

1.1 Voraussetzungen

Netzinfrastruktur

Gigabit-Netze sind das Rückgrat der digitalen Transformation. Bis 2025 müssen Gigabit-Netze für alle Unternehmen, privaten Haushalte, wirtschaftsnahe Behörden und entlang der Verkehrswege verfügbar sein. Die Politik im Bund sowie in der EU muss dafür den geeigneten Regulierungsrahmen schaffen, etwa für die zügige Vergabe der 5G-Frequenzen. Nötig sind mehr Effizienz und Tempo bei Planung, Genehmigung und Bau der Infrastrukturen, gezielte Investitionsanreize für einen 5G-Leitmarkt und der prioritäre Anschluss der Industrie- und Gewerbegebiete an Gigabit-Netze.

Wettbewerb

Auch auf Digitalmärkten muss die Wirtschaftspolitik von Bund und Ländern so viel wettbewerbliche Selbststeuerung wie möglich anstreben. Wettbewerbspolitische Staatseingriffe sind rechtfertigungsbedürftig, nicht der freie Markt. Ein wettbewerbspolitischer Handlungsbedarf besteht nur, wenn ein natürliches Monopol durch hohe Marktzutrittsschranken vor potentieller Konkurrenz geschützt ist und wenn sich keine Substitutionskonkurrenz durch technischen Fortschritt abzeichnet. Wenn wesentliche Einrichtungen („essential facilities“) auf Datenmärkten existieren, ist wettbewerbspolitisch der Bedarf einer Zugangsregulierung zu prüfen. Aufgrund der hohen Innovationsdynamik auf den meisten Digitalmärkten ist nicht davon auszugehen, dass es dort einen systematisch höheren Bedarf an wettbewerbspolitischen Staatseingriffen gibt als auf konventionellen Märkten.

Datenschutz

Die Wirtschaft braucht ein praktikables Datenschutzrecht. Ökonomische Vorteile der Datenverarbeitung sind mit dem nötigen Schutz personenbezogener Daten in angemessenen Ausgleich gebracht werden. Der EU-Gesetzgeber und der Bundesgesetzgeber sollten das Datenschutzrecht so regeln, dass der administrative und finanzielle Aufwand der Unternehmen sinkt.

1.2 Arbeit – flexibel ist die Zukunft

Arbeitsort

Mobile Arbeit muss unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Arbeitnehmer und der betrieblichen Erfordernisse geregelt werden. Der Bundesgesetzgeber wird aufgefordert, keine diesbezüglich neuen Rechtsansprüche allein zugunsten der Arbeitnehmer zu schaffen, sondern die Regelung moderner Formen des Arbeitens der betrieblichen Ebene zu überlassen. Denn in den Betrieben müssen die passgenauen Lösungen gefunden werden, um „wissenszentrierte Arbeitsplätze“ optimal auszugestalten.

Arbeitszeit

Damit die Möglichkeiten der digitalen Arbeitswelt wie mobiles Arbeiten flexibel genutzt werden können, muss das Arbeitszeitgesetz an Stelle der werktäglichen die wöchentliche Höchstarbeitszeit regeln. In der europäischen Arbeitszeitrichtlinie muss die Ruhezeit flexibler ausgestaltet werden. Der Bundesgesetzgeber muss dann die Ruhezeit verkürzen und durch den Arbeitsvertrag flexibel ausgestalten lassen.

Betriebliche Mitbestimmung

Damit der notwendige Digitalisierungsprozess in den Betrieben schnell und reibungslos eingeleitet werden kann, muss der Bundesgesetzgeber das Betriebsverfassungsgesetz modernisieren.

1.3 Bildung – elementare Grundlage für künftigen Erfolg

Schule

Digitalisierung ist als Chance zu nutzen, Schule neu zu denken und Lernorte auch zu Erlebnisorten werden zu lassen. Das erfordert Ressourcen von Bund und Land, technische Voraussetzungen nebst fachkundigem Support sowie die Qualifizierung in der Lehreraus- und -weiterbildung.

Die Digitalisierung verändert unsere Gesellschaft und führt in vielen Bereichen zu neuen Herausforderungen und Chancen, aber auch zu Risiken. Unser Bildungssystem muss auf diese Herausforderungen reagieren, um international wettbewerbsfähig zu bleiben. Schülerinnen und Schüler müssen auf einen souveränen und verantwortlichen Umgang mit digitalen Medien vorbereitet werden. Dazu gehört die Nutzung von Endgeräten und Informationsquellen, ein Grundverständnis von Automatisierung und Vernetzung, ein Verständnis für Zusammenhänge zu entwickeln, sowie eine kritische Auseinandersetzung mit Medien. Die Annahme, dass Jugendliche allein durch das Aufwachsen in einer digitalisierten Umwelt automatisch zu einem kompetenten Umgang mit digitalen Medien befähigt sind, ist falsch. Digitale Kompetenzen sind als vierte Säule der Grundbildung analog zum Rechnen, Schreiben und Lesen zu fördern und in den Gesamtkontext der Bildungsgänge einzuordnen. Die Schule muss eine digital literacy sicherstellen.



© Rawpixel.com/fotolia.com

1.4 Wirtschaft – die Digitalökonomie verändert alles

Wirtschaftsförderung

Die Landesregierung muss dazu beitragen, dass Niedersachsen im kommenden Jahrzehnt einer der Top-3-Standorte der Digitalwirtschaft in Deutschland wird. Sie soll Gründerzentren für digitale Start-ups finanziell besser fördern, für den Mittelstand die „Niedersächsische Digitalagentur“ als Innovations- und Beratungszentrum weiter stärken, den Zugang zu Risikokapital für junge Unternehmen erleichtern und mit Beratung der Sicherheitsbehörden die Cybersicherheit gerade mittelständischer Technologieunternehmen erhöhen.

Besteuerung

Auch in der digital geprägten Wirtschaft müssen vornehmlich Gewinne und Einkommen besteuert werden. Die von der EU vorgeschlagene Digitalsteuer sollte von Deutschland abgelehnt werden, da sie zur Doppelbesteuerung mit nationalen Ertragsteuern führt. Anzustreben ist eine globale Lösung, zumindest auf Ebene der OECD, die sicherstellt, dass in der EU entstandene Gewinne global tätiger Plattformen auch tatsächlich der Besteuerung unterworfen werden.

Stromversorgung

Strom ist der Treibstoff der Digitalisierung. Nur mit sicherer und moderner Stromversorgung gelingt die Digitalisierung. Die Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern müssen das Elektrizitätssystem vor Cyber-Attacken schützen. Zudem müssen Bundestag und Bundesrat den Rahmen für digitale Stromzähler nutzerfreundlich ausgestalten und für mehr Wettbewerb und Innovationen im Strommarkt sorgen.

Handel

Ein Marktmissbrauch marktbeherrschender Online-Marktplätze in „plattform-to-business“-Beziehungen muss ausgeschlossen werden. Der EU-Gesetzgeber sollte eine Generalklausel zur AGB-Kontrolle von Online-Plattformen einführen. Nötig ist eine effektive EU-Missbrauchskontrolle. Die EU-Wettbewerbsbehörden müssen gewährleisten, dass Plattformbetreiber die Faktoren, die die Platzierung von Produktangeboten auf Marktplätzen bestimmen, diskriminierungsfrei gestalten.

Verkehrstelematik

Durch Telematik und bessere digitale Verkehrslenkung muss der Straßenverkehr verflüssigt werden. Hierzu sollten Land und Kommunen ihre Investitionen erhöhen, Pilotprojekte fördern und Ampeln und Verkehrszeichen digital vernetzen.

Personenbeförderung

Um das Potential von digital vermittelten, innovativen Mitfahrtdiensten und Mietwagenangeboten als Ergänzung zu den unverzichtbaren Bus- und Bahnangeboten zu heben, sollte der Bundesgesetzgeber das Personenbeförderungsgesetz modernisieren, ohne den öffentlichen Personennahverkehr zu benachteiligen: Das Pooling-Verbot und die Rückkehrpflicht für Mietwagen sollten abgeschafft und die Taxiregulierung liberalisiert werden. Die Kommunen sollten mehr Abstellflächen für Carsharing-Fahrzeuge vorsehen.

Schienerverkehr

Um die Effizienz, Qualität und Attraktivität des Schienenverkehrs zu steigern, müssen Bund und Land Niedersachsen digitale Maßnahmen zur Steigerung der Infrastrukturkapazitäten fördern. Vergabekriterien sollen mehr nach Qualität ausgerichtet werden.



© j-me/stock.adobe.com

1.5 Verwaltung – Zugänge fit für das 21. Jahrhundert machen

E-Government

Durch die Digitalisierung nahezu sämtlicher Behördenvorgänge sollen Bürger und Unternehmen von finanziellen und zeitlichen Bürokratiekosten entlastet werden. Das Onlinezugangsgesetz muss rasch umgesetzt werden. Das Land Niedersachsen sollte einen großen Teil der bis 2024 für die Digitalisierung vorgesehene eine Milliarde Euro zur Modernisierung der Behörden von Land und Kommunen in Niedersachsen inklusive der Schulung des Personals des öffentlichen Dienstes verwenden.

Bauwerksdatenmodellierung

Die Effizienz von Planung, Bau und Betrieb von Gebäuden und Infrastruktur kann durch die digitale Erfassung und Modellierung der Bauwerksdaten (BIM) noch weiter erhöht werden. Bei öffentlichen Aufträgen ist eine mehrjährige Einführungsphase nötig.

Soziales

Die Sozialleistungsträger und die Landesregierung in Niedersachsen müssen den elektronischen Datenaustausch für bessere und schnellere Sozialleistungen und deren konsequente Wirksamkeitsüberprüfung nutzen. Die niedersächsische Landesregierung muss sich im Bundesrat dafür einsetzen, dass Arbeitgeber Daten nur noch einmal melden müssen.

2 Voraussetzungen

2.1 Netzinfrasturktur – Ausbau der Gigabitnetze beschleunigen und bis 2025 fertigstellen

Ausgangslage

Gigabit-Netze sind das Rückgrat der digitalen Transformation. Digitale Anwendungen, neue Geschäftsmodelle und mobiles Arbeiten sind ohne funktionierende Netze nicht denkbar. Die Herausforderungen zum Ausbau dieser Netze sind vielfältig. Sie müssen rasch bewältigt werden, damit der Wirtschaftsstandort Deutschland und Niedersachsen mit den Vorreitern im Ausbau der Gigabit-Netze, wie China oder Korea, mithalten können.

Von 2014 bis 2018 ist die Zahl der Unternehmen, die Beeinträchtigungen im Infrastrukturbereich Kommunikationsnetze spüren, deutlich gewachsen. Für Niedersachsen sehen mehr als zwei Drittel der Unternehmen eine solche Beeinträchtigung (IW-Konjunkturumfrage 2018). Das deutet darauf hin, dass der Ausbau der digitalen Infrastruktur unzureichend voranschreitet. Zumal der Vergleichswert in der Befragung 5 Jahre zuvor deutlich geringer lag. Die Anforderungen an die digitale Infrastruktur sind in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Der Durchschnittswert für die Versorgung der Haushalte mit schnellen Breitbandanschlüssen (Übertragungsrate von min. 50 Mbit/s) lag Ende 2018 in Niedersachsen mit 72 Prozent unter dem gesamtdeutschen Wert (77 Prozent) und fiel darüber hinaus regional sehr unterschiedlich aus. Während die urbanen Räume recht gut erschlossen waren, fiel die Versorgungsintensität in den ländlichen Regionen deutlich schlechter aus. Das war und ist insbesondere für in diesen Gegenden angesiedelte Unternehmen problematisch.

Die Anforderungen an Gigabit-Netze, z. B. von Industrieanwendungen, sind hochdifferenziert und gehen über die Download-Geschwindigkeit (Mbit/s) hinaus. Industrietaugliche Netze sind auf hohe Qualität angewiesen, d.h. sie erfordern oftmals symmetrische Übertragungsraten (Up- und Downloadgeschwindigkeit) im Gigabit-Bereich, mit niedrigen Latenzzeiten und seltenen Störungen (geringes „Jitter“). Diese Qualität ist nötig, damit Anwendungen für Industrie 4.0., z. B. Echtzeit-Industriesteuerung, umsetzbar sind. Gigabit-Netze müssen hohen technischen Anforderungen gerecht werden. Mobilfunknetze der 5. Generation, glasfaserbasierte Netze möglichst bis ins Haus und in die Wohnungen

(„fibre to the basement/home“, FTTB/H) sowie vergleichbare leistungsfähige Anschlüsse, wie HFC-Netze (Hybrid Fiber Coax, DOCSIS 3.1), müssen elementare Bestandteile des Gigabit-Technologiemixes sein.

ZIELE:

Eine global wettbewerbsfähige Wirtschaft erfordert die flächendeckende Verfügbarkeit von Gigabit-Netzen für alle Unternehmen aller Branchen, für private Haushalte, für wirtschaftsnahe Behörden sowie entlang der Autobahnen und Bahnstrecken. Das muss in Niedersachsen bis 2025 erreicht sein. Deutschland soll 5G-Leitmarkt werden. Der Bundesgesetzgeber muss dafür einen geeigneten technologieneutralen Regulierungs- und Infrastrukturrahmen gewährleisten, damit dieses Ziel im Wettbewerb erreicht werden kann.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:

Investitionsanreize für schnellen Netzausbau und Innovationswettbewerb

Der regulatorische Rahmen muss angepasst werden, um sowohl Investitionsanreize zu setzen als auch einen fairen Investitions- und Infrastrukturwettbewerb zu sichern. Der Qualitätswettbewerb und die Angebotsvielfalt müssen dabei stets bewahrt werden. Ein Modell des offenen und diskriminierungsfreien Zugangs, wie im Koalitionsvertrag im Bund vorgesehen, erleichtert den so dringend benötigten Glasfaserausbau (FTTB/H). Gleichzeitig muss die Regulierungsbehörde als Streitschlichter agieren. Rechts- und Planungssicherheit für alle Unternehmen sind Grundvoraussetzungen.



© Sergery Nivens/fotolia.com

0101
1010
0101

Planung, Genehmigung und Bau von Gigabit-Netzen beschleunigen

Damit Gigabit-Netzen schneller verfügbar sind, müssen Planungen, Genehmigungen und Bau der Anlagen und Netze beschleunigt werden. Die Verwaltungspraxis muss mit den technologischen Entwicklungen, den Ausbaubedürfnissen und dem personellen Mehrbedarf in Genehmigungsbehörden Schritt halten und darf die Dynamik und den Wettbewerb nicht bremsen. Dies gilt sowohl für das Festnetz als auch für den Mobilfunk. Langwierige Antrags- und Genehmigungsprozesse in Kommunen für Wegerechte, Standorte und Baustellen müssen vereinfacht und standardisiert werden. Bundestag und Landtag sollten Planungsbeschleunigungsgesetze verabschieden.

Genügend Baukapazitäten sicherstellen

Bei der Schaffung der neuen Gigabit-Anschlüsse kommt es u.a. darauf an, dass rechtzeitig ausreichend Baukapazitäten bereitstehen. Hierzu müssen die benötigten Mittel moderat, fokussiert und subsidiär zum vorrangigen Eigenausbau zur Verfügung gestellt werden. Auch hier ist der Fachkräftemangel voll spürbar, der mit Hilfe von Nachwuchskampagnen für die Ausbildung heimischer Fachkräfte verringert werden muss. Auch qualifizierte Quereinsteiger sowie Fachkräfte aus dem Ausland können zur teilweisen Schließung der Engpässe beitragen — die Ausländerbehörden in den Städten und Landkreisen müssen entsprechende Anträge von Baubetrieben unbürokratisch und zügig bearbeiten.

Zügige Vergabe der 5G-Frequenzen in Deutschland und Europa

Die Vergabe von Frequenzspektrum in der EU muss weitgehend harmonisiert und koordiniert werden. Die Bundesregierung sollte anstreben, geeignetes Spektrum zeitgerecht zuzuteilen, ineffiziente oder diskriminierende Auktionsdesigns zu verhindern und einen gemeinsamen Markt mit Innovationspotenzial im globalen Maßstab zu schaffen. Grundsätzlich müssen Frequenzen für 5G zügig vergeben werden. Insbesondere sollte das Spektrum im Frequenzband bei 2 GHz und 3,6 GHz rechtzeitig vor Beginn der Laufzeit 2021 bzw. 2025 zur Verfügung stehen. Die Frequenzvergabe darf nicht vor allem auf eine Maximierung der Auktionserlöse ausgerichtet sein, da es den Unternehmen die nötigen Investitionsmittel für den Ausbau von Gigabit-Netzen entzieht.

Förderung des Gigabit-Ausbaus in Gewerbe- und Industriegebieten

Das Ziel des Koalitionsvertrages im Bund, Gewerbegebiete prioritär an das Glasfasernetz noch in der Legislaturperiode bis 2021 anzuschließen, ist zu begrü-

ben. Grundsätzlich muss der privatwirtschaftliche Ausbau stets Vorrang vor geförderten Projekten haben. Nur in Gewerbe- und Industriegebieten, in denen kein eigenwirtschaftlicher Ausbau möglich ist, sollte Gigabit-Netztechnik anbieterneutral gefördert werden. Fördermittel zur Erschließung von Gewerbe- und Industriestandorten müssen so eingesetzt werden, dass möglichst bis 2021 gigabitfähige Anschlüsse zur Verfügung gestellt werden. Hierbei gilt es, auch die Anforderungen der mobilen Nutzung zu berücksichtigen. Synergien müssen sinnvoll genutzt und der Aufbau konvergenter Netze mit 5G als Schlüsseltechnologie unterstützt werden.

Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen

Kleine und mittelgroße Unternehmen, die weder im Rahmen des geförderten Ausbaus von Gewerbe- und Industriegebieten, noch im Rahmen eines geförderten Flächenausbaus abgedeckt werden, sollten über eine nachfrageorientierte Lösung, zum Beispiel über entsprechende Voucher-Systeme, an Gigabit-Netze angeschlossen werden. Dies gilt jedoch nur, wenn sich bereits vorhandene privatwirtschaftliche Marktlösungen und angebotene Produkte als nicht zielführend erwiesen haben. Generell muss eine systematische Evaluierung der bestehenden Förderprogramme von Bund und Ländern erfolgen, um schnellstmöglich leistungsfähige Netze zur Verfügung zu stellen. Die Überarbeitung der Förderprogramme sollte in Zukunft transparent mit allen Stakeholdern diskutiert werden.



2.2 Wettbewerb

Regulierung ist zu begründen, und nicht Wettbewerb

Auch in der zunehmend digitalisierten Wirtschaft muss der Staat Regelsetzer und Schiedsrichter sein, aber nicht Mitspieler. Seine Aufgabe ist, eine geeignete Marktordnung zu etablieren, die der Schaffung und Sicherung von Handlungsfreiheit für die Marktteilnehmer und die der Aktivierung der gesellschaftlich und wirtschaftlich vorteilhaften Funktionen des Wettbewerbs dient. Vier Gruppen von Funktionen des Wettbewerbs sollen zur Entfaltung gebracht werden:

1. Wettbewerb schafft Alternativen und damit die Voraussetzung für die Inanspruchnahme der verfassungsrechtlich garantierten formalen Freiheitsrechte.
2. Wettbewerb schränkt sowohl den Einfluss des Staates als auch die Macht einzelner privater Anbieter ein (klassisch-politische Wettbewerbsfunktionen) und ermöglicht somit individuelle Freiheitsrechte.
3. Wettbewerb erfüllt in der Tendenz drei statische Funktionen:
 1. Die zur Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen erforderlichen Produktionsfaktoren werden in ihre produktivste Verwendung gelenkt.
 2. Die Struktur des Angebots entspricht den Präferenzen der Nachfrager.
 3. Und die Einkommen werden gemäß der Marktleistung verteilt.
4. Wettbewerb verwirklicht zwei dynamische Funktionen:
 1. Wettbewerb führt zu permanenten Innovationsanreizen.
 2. Wettbewerb führt zur raschen Anpassung der Produktion an sich verändernde Rahmenbedingungen, so dass insbesondere der technische Fortschritt über Imitationen rasch verbreitet wird.

Dem übergeordneten Ziel Freiheit kommt regelmäßig eine besondere Stellung zu, da Freiheit sowohl eine Voraussetzung für wirksamen Wettbewerb als auch ein angestrebtes Ergebnis wirksamen Wettbewerbs ist. Demgegenüber müssen staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen begründungsbedürftige Ausnahmen sein.

Daten sind noch wertvoller als Öl

Daten haben im Zuge der Digitalisierung einen solch rasanten Bedeutungszuwachs erlangt, dass der Markt für Daten eine ähnliche Relevanz für die Wirtschaft bekommen hat wie die Märkte für Waren, Dienstleistungen, Kapital, Arbeit und Boden.

Es gibt verschiedene Märkte für unterschiedliche Daten. Sie haben nicht nur eine eigenständige ökonomische Bedeutung, sondern das Aufkommen der Datenökonomie verändert massiv bestehende Märkte und Wettbewerbsstrukturen. Die Datenökonomie bzw. die Digitalisierung erfasst und beeinflusst weitestgehend alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens.

Deshalb ist es geboten, für Daten und Datenmärkte zu klären, ob und inwieweit der Umgang mit Daten privaten Entscheidungen von Bürgern und Unternehmen vorbehalten bleiben soll beziehungsweise ob und wo eine Regulierung durch staatliche Instanzen auf welcher föderalen Ebene gerechtfertigt sein könnte und wie diese auszugestalten wäre.

Die neue und große Bedeutung von Daten wird durch die Metapher, Daten seien das Öl des 21. Jahrhunderts, ausgedrückt. Gleichwohl besitzen Daten technische und ökonomische Eigenschaften, die sie weit wertvoller als Öl erscheinen lassen.

- Erstens können Daten schneller transportiert werden („fließen“) als Öl.
- Zweitens können sie — anders als Öl — von vielen Akteuren zugleich oder auch nacheinander genutzt und sogar vervielfacht werden. Daten sind mehrnutzbar. Nur weil einer sie nutzt, schließt dies andere von der Nutzung nicht aus.
- Und drittens sind Daten nahezu grenzkostenlos, sobald die Erstinstallation von Hardware und Software erfolgt ist. Das heißt für die Produktion und Nutzung zusätzlicher Daten entstehen so gut wie keine Kosten.

Für eine Volkswirtschaft ist dies eine sehr gute Nachricht, denn es gibt — anders als beispielsweise beim Frequenzspektrum im Mobilfunk — keine natürliche Ressourcenknappheit, die den Wettbewerb begrenzt. Das Teilen knapper Ressourcen ist grundsätzlich wünschenswert. Es sollte so einfach wie möglich erfolgen können, damit ungenutzte Ressourcen neuen Verwendungen zugeführt werden und um die volkswirtschaftliche Effizienz zu steigern.

Auf diesem Hintergrund verspricht die Datenökonomie einen großen Wohlstandsanstieg. Voraussetzung ist, dass auf Datenmärkten ein angemessenes Verhältnis zwischen Innovationsdynamik durch wettbewerbliche Selbststeuerung einerseits und Schutz der Wettbewerbsordnung andererseits gefunden wird.

Plattformen und hohe Marktkonzentration

Die Digitalisierung hat den Wettbewerb in vielen Bereichen intensiviert. Preis- und Produktvergleiche sind einfacher geworden, vor allem durch Preisvergleichsrechner im Internet, die auch im stationären Einzelhandel via Smartphone einsehbar sind. Neben allgemeinen Vergleichsportalen gibt es zunehmend spezialisierte Vergleichs- und Buchungsportale in der Hotellerie, der Gastronomie sowie für Energie, Telekommunikation, Versicherungen, Kredite und vieles mehr. Die meisten der Portale operieren als sog. Plattformen, d.h. sie sind lediglich vermittelnd tätig. Amazon ist die bekannteste und größte Ausnahme. Die Plattformen bringen zwei Nutzergruppen, z. B. Käufer und Verkäufer oder Werbetreibende und Suchende zusammen, ohne dass die Plattformen direkt an den Transaktionen beteiligt wären. Die Finanzierung erfolgt über eine Kommission für erfolgreiche Vermittlungen oder auch für Klicks sowie durch Werbung. Charakteristisch für diese Plattformen sind sogenannte Netzwerkeffekte, wobei zwischen direkten und indirekten Netzwerkeffekte unterschieden wird:

- Direkte Netzwerkeffekte entstehen unmittelbar dadurch, dass sich mehr andere Nutzer (derselben Art) einem Netz anschließen. So stiften dezidierte Kommunikationsplattformen wie Twitter, WhatsApp und Facebook direkt einen umso höheren Nutzen je mehr andere Teilnehmer des jeweiligen Dienstes existieren.
- Indirekte Netzwerkeffekte wirken sich dagegen erst mittelbar für andere Nachfrager aus. So ist ein virtueller Marktplatz umso attraktiver für einen Verkäufer je mehr potenzielle Käufer ihn aufsuchen. Für einen Käufer wiederum ist es umso attraktiver, dort nach einem Angebot zu suchen, je mehr Angebote es gibt. Somit werden umso mehr Käufer diesen Marktplatz nutzen, je mehr Verkäufer sich dort tummeln, und umgekehrt werden umso mehr Verkäufer dort anbieten, je mehr potenzielle Käufer hier aktiv sind. Die Käufer profitieren somit nur indirekt davon, dass es mehr andere Käufer gibt — eben weil dadurch mehr Verkäufer angelockt werden. Und auch Verkäufer profitieren nur indirekt von der Existenz anderer Verkäufer — weil dies eben die Attraktivität des Marktplatzes für Käufer erhöht.

Das Vorliegen dieser indirekten Netzwerkeffekte ist charakteristisch für viele Online-Plattformen. Dies gilt auch für Suchmaschinen: Sie ist für Nutzer umso attraktiver je mehr Webseiten durchsucht und geordnet werden, und für Betreiber von Webseiten ist die Optimierung hin auf bestimmte Suchmaschinen umso attraktiver, je mehr Nutzer Suchanfragen über diese Suchmaschine starten.

Das Prinzip der indirekten Netzwerkeffekte ist nicht neu, sondern war schon immer charakteristisch für Marktplätze, Börsen, Messen und Einkaufszentren, aber auch Flughäfen oder Tageszeitungen. Die durch die Konzentration auf einen Marktplatz mögliche Reduktion von Suchkosten hat seit Jahrhunderten dazu geführt, dass sich Warenverkäufer und Einzelhandelsgeschäfte in unmittelbarer geographischer Nachbarschaft zueinander befinden.

Im Internet aber ist diese Konzentration aufgrund des Fehlens von Transportkosten und der geringeren zeitlichen Suchkosten viel ausgeprägter. Durch direkte und indirekte Netzwerkeffekte können starke Konzentrationstendenzen ausgelöst werden. Allerdings sind nicht alle Plattformen gleichermaßen konzentriert. Bei Immobilienmaklern, Reisevermittlern oder vielen Partnerbörsen ist die Konzentration noch vergleichsweise gering im Internet. Das Vorliegen indirekter Netzwerkeffekte ist also nicht hinreichend für eine Monopolisierung oder hohe Marktkonzentration.

Tendenziell ist festzustellen, dass die Marktkonzentration auf Digitalmärkten umso mehr zunimmt, je größer die Netzwerkeffekte und der Anstieg der Skaleneffekte sind. Umgekehrt liegt eine eher niedrige Marktkonzentration bzw. eine tendenziell stärkere Konkurrenz zwischen mehrseitigen Plattformen vor, wenn Überlastungsgefahren auf Plattformen bestehen, wenn die Differenzierung der Plattformen hoch ist und wenn Anbieterwechsel („Multihoming“) leicht möglich sind. Multihoming bedeutet, dass man sich parallel verschiedener Vermittler bedient — wenn etwa Hotels ihre Zimmer parallel bei verschiedenen Plattformen anbieten oder sich Taxifahrer bei verschiedenen Vermittlern anmelden.

Wettbewerbsversagen auf Digitalmärkten?

Eine hohe Marktkonzentration allein führt nicht automatisch zu einem Wettbewerbsversagen und rechtfertigt noch lange keinen Staatseingriff in Form einer Regulierung. Hierfür müssen weitere wettbewerbspathologische Voraussetzungen gegeben sein, deren Vorhandensein in jedem Markt einzeln zu überprüfen ist.

Bei der wettbewerbspolitischen Prüfung der Rechtfertigung eines eventuellen Staatseingriffs ist zunächst eine Abgrenzung des relevanten Marktes vorzunehmen. Diese ist bei Digitalmärkten besonders anspruchsvoll, da bewährte Abgrenzungsmethoden aufgrund der hohen Geschwindigkeit des technischen Fortschritts und der oft globalen Aktivitäten von Plattformen nicht leicht angewendet werden können.

Hinsichtlich eines möglichen Wettbewerbsversagens ist zwischen Märkten mit fundamentalem Wettbewerbsversagen und Märkten mit möglichem, aber korrigierbarem Wettbewerbsversagen zu unterscheiden. Ursächlich für korrigierbares Wettbewerbsversagen können gravierende externe Effekte (z. B. Schadstoffemissionen), chronisch branchenruinöse Marktstrukturen (z. B. im Agrarbereich wegen hoher Marktaustrittsbarrieren in Verbindung mit Überkapazitäten) oder eine asymmetrische Informationsverteilung (z. B. im Versicherungsmarkt) sein. Bei der Betrachtung von Digitalmärkten können diese Fälle korrigierbaren Wettbewerbsversagens als irrelevant ausgeblendet werden.

Zu untersuchen ist, ob auf einem Digitalmarkt ein fundamentales Wettbewerbsversagen vorliegt und ob als Ursache dafür verfestigte Marktstrukturen mit Tendenzen zum natürlichen Monopol in Betracht kommen, und ob eine marktbeherrschende Stellung durch Eintritte neuer Anbieter bestreitbar ist.

Ursachen eines natürlichen Monopols

Verfestigte Marktstrukturen unterscheiden sich von wettbewerblichen Märkten durch den Verlauf der Kostenfunktion in Relation zum Ausmaß der Nachfrage. Bei der Produktion der meisten Güter und Dienstleistungen sinken die Durchschnittskosten bei steigender Produktionsmenge bis zum Erreichen der mindestoptimalen technischen Betriebsgröße, bleiben im Zuge einer sich weiter erhöhenden Produktionsmenge zunächst konstant und steigen danach eventuell an. Solange die Gesamtnachfragemenge ein Vielfaches der mindestoptimalen technischen Betriebsgröße beträgt, ist selbst bei homogenen Gütern Wettbewerb möglich, da mehrere Anbieter in ihrem Stückkostenminimum produzieren können.

Demgegenüber liegt ein natürliches Monopol vor, wenn bei gegebener Technik ein einziges Unternehmen in der Lage ist, die auf einem Markt nachgefragte Menge kostengünstiger bereitzustellen als jede Kombination mehrerer Unternehmen. Ursächlich dafür sind sinkende Durchschnittskosten über die komplette Absatzmenge. Sie beruhen in aller Regel auf einem hohen Fixkostenanteil und einem geringen Anteil variabler Kosten. Viele Plattformen auf Digitalmärkten weisen diese Charakteristik auf.

Bei der Betrachtung sinkender Durchschnittskosten ist zwischen Größen- und Verbundvorteilen zu unterscheiden. Sinkende Durchschnittskosten können durch Größenvorteile bzw. steigende Skalenerträge (proportionale Veränderung der Einsatzmengen sämtlicher Produktionsfaktoren und überproportionale Veränderung des Outputs, „economies of scale“), entstehen. Im Mehr-Güter-Fall werden sinkende Durchschnittskosten sowohl durch Größenvorteile als auch durch Kostenvorteile verursacht, die aus Komplementaritäten in der Produktion verschiedener Güter in demselben Unternehmen erwachsen (Verbundvorteile, „economies of scope“). Beispiele sind Kuppelproduktion oder Portfolioeffekte bei Forschung und Entwicklung. Liegen Verbundvorteile vor, so ist es kostengünstiger, die Güter gemeinsam statt jeweils getrennt zu produzieren.

Die Existenz eines natürlichen Monopols hängt neben dem Verlauf der Kostenfunktion auch von der Nachfrage für das betreffende Gut ab. Je geringer die gesamte Nachfragemenge, desto wahrscheinlicher ist es, dass nur ein Anbieter in der mindestoptimalen technischen Betriebsgröße produzieren kann.

Ein natürliches Monopol muss keineswegs stabil sein. Denkbar ist der Fall, bei dem die Durchschnittskosten ab einem bestimmten Punkt wieder ansteigen, da die Größenvorteile nicht unerschöpflich sind — etwa weil eine unteilbare Ressource vollständig ausgelastet ist und keine weiteren Fixkosten-Degressions-effekte möglich sind oder weil unternehmensinterne Transaktionskosten mit der Betriebsgröße überproportional ansteigen. Bei einem solchen Kostenverlauf kann eine Nachfrageausweitung ein temporäres natürliches Monopol in einen wettbewerblichen Markt überführen, in dem mehrere Anbieter die nachgefragte Menge zu insgesamt geringeren Kosten bereitstellen, als ein einzelner Monopolist dies könnte. Auch technischer Fortschritt, wie er auf Digitalmärkten besonders typisch ist, kann ein vormaliges natürliches Monopol obsolet werden lassen, wenn z. B. die minimalen Stückkosten bereits bei einer wesentlich geringeren Produktionsmenge im Vergleich zum Zustand vor dem technischen Fortschritt erreicht werden.



© everythingpossible / stock.adobe.com

Folgen eines natürlichen Monopols

Unter bestimmten Voraussetzungen können natürliche Monopole den Wettbewerb als Selbststeuerungsprinzip ausschalten und zu Wohlfahrtsverlusten führen: Wettbewerb führt tendenziell dazu, dass die Marktpreise den Grenzkosten der Produktion entsprechen. Im natürlichen Monopol hingegen entsteht bei Anwendung der „Grenzkosten = Preis“-Regel ein Defizit beim Monopolisten, wenn die Durchschnittskosten im Bereich der relevanten Nachfrage sinken und deshalb oberhalb der Grenzkosten liegen.

Solange der Monopolist keinen Marktzutritt potenzieller Konkurrenten fürchten muss, wird er den Preis so hoch ansetzen, dass die insgesamt anfallenden Kosten mindestens gedeckt werden und dass sein Gewinn maximiert wird. Dies wird erreicht, wenn seine Grenzkosten gleich dem Grenzerlös sind. Die Monopolpreisbildung führt zu einem statischen Wohlfahrtsverlust durch eine niedrigere Angebotsmenge und einen höheren Preis sowie zu einer Umverteilung von Konsumentenrente an die Produzenten, wenn man als Referenzzustand polypolistischen Wettbewerb unterstellt.

Die Prüfung und eventuelle Durchführung eines Staatseingriffs im natürlichen Monopol soll unterschiedliche Fehlentwicklungen verhindern:

- Die Ausbeutung der Nachfrager soll vermieden werden. Diese Gefahr erhöht sich, wenn ein Monopolist die Möglichkeit zu Preisdifferenzierungen besitzt – was in Folge der Digitalisierung für immer mehr Güter und Dienstleistungen technisch und ökonomisch möglich wird.
- Monopolgewinne sollen nicht genutzt werden, um auf wettbewerblichen Märkten zu „Dumpingpreisen“ anzubieten und so den Monopolbereich auf andere Märkte auszuweiten.
- Eine Fehlallokation auf den vorgelagerten Faktormärkten ist zu vermeiden, da der Monopolist im Vergleich zu einem wettbewerblichen Markt eine insgesamt niedrigere Menge anbietet und entsprechend weniger Ressourcen als Vorleistungen einsetzt.
- Ineffizienzen im monopolistischen Unternehmen sind ebenfalls zu befürchten. Denn eine weitere Folge einer vor Konkurrenz geschützten Monopolstellung besteht darin, dass die betriebs- und unternehmensinterne Allokation der Ressourcen häufig suboptimal bleibt, da der Monopolist weniger Anreize zu einer effizienten Leistungserstellung hat. Im Monopol fällt der äußere Druck zur Vermeidung von Ineffizienzen deutlich geringer aus als bei Wettbewerb.

- Eine Monopolstellung birgt ferner die Gefahr, dass die dynamischen Funktionen des Wettbewerbs (Anpassung an sich wandelnde Marktbedingungen und Förderung des technischen Fortschritts durch Innovationen) nur unzureichend erfüllt sind. Der Monopolist hat keinen ausreichenden Anreiz, in Forschungs- und Entwicklungsprojekte zu investieren, wenn sie eine Substitution bisheriger Produkte und Prozesse, die für den Erhalt des Monopols wesentlich sind, ermöglichen könnten.

Marktbestreitbarkeit

Ein natürliches Monopol führt nicht in allen Fällen zu Marktmacht und Missbrauchspotential. Kein Machtmissbrauch des natürlichen Monopolisten ist möglich, falls potenzielle Konkurrenz vorhanden ist, d. h. falls ein Marktneuling durch seinen Aktionsparametereinsatz den etablierten Monopolisten verdrängen und alleiniger Anbieter im Monopolmarkt werden kann. Dann ist das Monopol bestreitbar („contestable“).

Wenn ein Monopolist weiß, dass potenzielle weitere Anbieter nur geringe Zutrittsschranken überwinden müssen, um auf seinem Markt anbieten zu können, so wird er den Aktionsparametereinsatz verändern und u. a. einen niedrigeren Preis als den Monopolpreis verlangen. Je geringer die Marktzutrittsschranken sind und je stärker damit die potenzielle Konkurrenz wirksam ist, desto eher wird der Preis schon vor einem Marktzutritt neuer Anbieter auf ein Niveau nahe den Durchschnittskosten gesenkt, um die potenzielle Konkurrenz fernzuhalten.



Neben verhaltensbedingten Marktzutrittsschranken — wie etwa einem eigenen Vertriebsnetz, Marketingmaßnahmen zur Stabilisierung von Kundenbindungen oder lang-jährigen Verträgen — lassen sich vier Arten struktureller Markteintrittsbarrieren unterscheiden: Institutionelle Marktzutrittsschranken, versunkene Kosten („sunk costs“), absolute Kostenvorteile und Kundenpräferenzvorteile. Vor etwaigen Staatseingriffen muss konkret geprüft werden, ob und welche Marktzutrittsschranken in welcher Höhe bestehen.

Schließlich stellt auch die Möglichkeit von Substitutionskonkurrenz (z. B. Mobilfunk statt Festnetztelefonie) eine Gefahr für eine marktbeherrschende Stellung dar. Je höher die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Produkt- und Prozessinnovationen ist, desto stärker ist die disziplinierende Wirkung auf einen natürlichen Monopolisten. Deshalb muss ein hoher technischer Fortschritt auch aus wettbewerbspolitischen Gründen im Interesse der Wirtschaftspolitik liegen.

„Essential Facilities“

Eine Regulierung von Datenmärkten kann aus einem weiteren ökonomischen Grund in Betracht gezogen werden. Beispielsweise kann der Zugriff auf bestimmte Daten, über die ein großer oder mehrere Akteure verfügen, essenziell für die effektive Teilnahme von weiteren Unternehmen am Wettbewerb sein.

Das Konzept des regulierten Zugangs zu für den Wettbewerb wesentlichen Einrichtungen („essential facilities“) hat sich wettbewerbspolitisch in Infrastrukturmärkten mit erdgebundenen Leitungen, Netzen oder Schienenwegen, die nicht-bestreitbare natürliche Monopole darstellen, seit langem bewährt. Ob und wie Datenmärkte in vergleichbarer Form disaggregiert und reguliert werden müssen — oder auch nicht— ist noch Gegenstand der wissenschaftlichen und politischen Diskussion. Grundsätzlich deutet viel darauf hin, dass auch auf Datenmärkten wesentliche Einrichtungen existieren und einer Regulierung bedürfen könnten.

Zwei Beispiele:

- Im Fall der in vielen Staaten marktbeherrschenden Suchmaschine Google wird diskutiert, ob und inwieweit Wettbewerber einen Zugriff auf historische Suchdaten des Marktführers benötigen, um genauso gute Suchalgorithmen programmieren zu können.

- Damit digitale Mobilitätsplattformen errichtet werden können, die über ÖPNV-Fahrpläne, Mitfahrdienste und aktuelle Verkehrslagen informieren und Buchungen ermöglichen, benötigen sie den Zugriff auf Daten von unterschiedlichen Mobilitätsanbietern wie Bus- und Bahnunternehmen und regionalen Verkehrsverbänden, auf Daten der öffentlichen Verkehrsüberwachung und evtl. auch — zumindest mittelbar — auf Mobilitätsdaten von Straßenverkehrsteilnehmern, um Staus berücksichtigen zu können.

Die beiden Beispiele zeigen, dass es prinzipiell denkbar sein kann, dass der Zugriff auf Daten, die ein Wettbewerber erhoben hat, für die Teilnahme Dritter am Wettbewerb essenziell sein kann, um Wettbewerb zu ermöglichen und damit Auswahlmöglichkeiten für Nutzer zu schaffen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN:

Als Fazit ist festzuhalten, dass Gefahren für die Funktionsfähigkeit der wettbewerblichen Selbststeuerung von Märkten bei Vorliegen eines natürlichen Monopols und im Vergleich zur mindestoptimalen technischen Betriebsgröße geringen Marktnachfrage nur dann zu befürchten sind, wenn gleichzeitig — erstens — hohe Marktzutrittsschranken, insbesondere in Form hoher versunkener Kosten, bestehen und somit eine geringe oder keine Bestreitbarkeit gegeben ist, und wenn sich — zweitens — kein relevanter technischer Fortschritt abzeichnet, der einen Substitutionswettbewerb auslösen könnte. Dann liegt ein staatlicher Regulierungsbedarf aus wettbewerbspolitischen Gründen vor.

Da auch auf Datenmärkten wesentliche Einrichtungen („essential facilities“) existieren, spricht grundsätzlich vieles dafür, eine Regulierung des Zugangs zu ihnen zu prüfen. Aufgrund der extrem hohen Innovationsdynamik auf den meisten Digitalmärkten sind aber viele marktbeherrschende Unternehmen, die gegenwärtig vor allem dank ihrer Technologieführerschaft ihre Marktstellung in Richtung natürliches Monopol entwickeln können, einer oftmals scharfen tatsächlichen Konkurrenz durch neue, innovative Unternehmen und ebenso einer potentiellen Substitutionskonkurrenz ausgesetzt. Es ist derzeit nicht davon auszugehen, dass es auf Digitalmärkten einen systematisch höheren Bedarf an wettbewerbspolitischen Staatseingriffen gibt als auf konventionellen Märkten.

Gleichwohl zeigt sich, dass einzelne Plattformen, wie z. B. bekannte soziale Netzwerke oder Online-Marktplätze, durchaus beträchtliche Marktmacht besitzen, die aufgrund erheblicher Markteintrittsbarrieren und starker direkter oder

indirekter Netzeffekte, oft in Verbindung mit der fehlenden Möglichkeit zum Multihoming, möglicherweise nicht schnell erodieren wird. Auch im Fall von Suchmaschinen ist insbesondere von indirekten Netzeffekten auszugehen. Die Wettbewerbsbehörden in der EU müssen die Entwicklung auf einzelnen Märkten weiter intensiv beobachten und konsequent einschreiten, wenn verfestigte Strukturen auf Einzelmärkten entstehen.

Eine Kernaufgabe des Wettbewerbsrechts wird es gerade auf Plattformmärkten sein, zum Beispiel Exklusivitätsvereinbarungen sehr kritisch zu prüfen, wenn dadurch das Multihoming erschwert wird. Auch die Frage nach etwaigen Vorschriften zur Interoperabilität von Plattformen ist aus wettbewerbsrechtlicher Sicht naheliegend.

2.3 Datenschutz

Notwendigen Schutz gewähren, unlauteres Abzocken verhindern

Durch die Digitalisierung wird die Menge an zu verarbeitenden personenbezogenen Daten qualitativ und quantitativ stark zunehmen. Das Bundesministerium sieht die Datenmengen, die in der digitalisierten Arbeitswelt zwangsläufig erzeugt werden, als große Herausforderung und wägt zwei Interessen ab. Zum einen die steigenden Datenverarbeitungsprozesse als Optimierungsvorteil und verbundenem ökonomischen Nutzen für die Unternehmen, zum anderen die von der Datenverarbeitung betroffenen Menschen, die einer immer stärkeren ganzheitlichen Datenanalyse unterzogen werden können. Denn Konsequenz von

Big Data ist, dass große Mengen personenbezogener Daten aus unterschiedlichen Quellen gesammelt und mit zunehmender Verarbeitungsgeschwindigkeit zu neuen Analyse-Algorithmen verarbeitet werden.

Die Zulässigkeit der Datenverarbeitung orientiert sich unmittelbar daran, wem die Daten rechtlich zustehen. Hier sind sachbezogene und personenbezogene Daten zu unterscheiden. Das Eigentum an sachbezogenen Daten steht dem zu, dem die Sache zum Eigentum steht. Bei personenbezogenen Daten gibt es kein Eigentumsrecht, da Personen in niemandes Eigentum stehen. Hier gibt es nur Nutzungsrechte, die nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts durch das Persönlichkeitsrecht des Menschen begrenzt sind.

Das in Deutschland geltende Datenschutzrecht setzt sich aus der Datenschutzgrundverordnung der Europäischen Union und dem deutschen Bundesdatenschutzgesetz (neu) für die Regelung des Beschäftigtendatenschutzes zusammen. Was vom europäischen Gesetzgeber ursprünglich zum Schutz der Datenverarbeitung von sozialen Netzwerken angedacht war, ist in der Bundesrepublik als überbordender Beschäftigtendatenschutz zu Lasten der Unternehmen übriggeblieben. Der Eindruck verfestigt sich, dass Prozesse aus Schutz von Datenschutzverletzungen unterbleiben. Hinzu kommt, dass Abmahnvereine und einige Anwaltskanzleien das rigide Datenschutzrecht ausnutzen, um im Internet auf den jeweiligen Seiten der Unternehmen Fehler zu suchen, um mit Abmahnungen Einnahmen zu generieren.

In der Praxis entstehen für die Unternehmen zudem erhebliche finanzielle und administrative Aufwände, die Vorgaben des Datenschutzes richtig zu erfüllen. Dies vor allem durch die Erstellung umfangreicher Verfahrensverzeichnisse und Pflicht, alle Personen darüber zu informieren, welche Daten von ihnen verarbeitet werden, zu welchem Zweck dies geschieht, wann die Daten gelöscht werden und ob eventuell Dritte in die Daten Einsicht erhalten.



© fotogestoeber / stock.adobe.com

ZIELE:

Der vom europäischen und deutschen Gesetzgeber bezweckte Schutz personenbezogener Daten ist im Ergebnis in der praktischen Anwendung deutlich über das beabsichtigte Ziel hinausgeschossen. Der EU-Gesetzgeber und der Bundesgesetzgeber müssen der Wirtschaft durch Reduzierung der inhaltlichen Vorgaben und Abschaffung der drastischen Sanktionen ein praktikables Datenschutzrecht zur Verfügung stellen.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:**Zulässigkeit der Datenverarbeitung gegen einseitige Belastung stärken**

Das Datenschutzrecht ist im Ergebnis als Abwägungsprozess zu verstehen. Die Brisanz ergibt sich daraus, dass sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht immer größere Datenmengen genutzt werden. Hinzu kommt die Möglichkeit, die Daten nicht nur für den ursprünglichen Zweck zu nutzen, sondern vielmehr durch Bildung von Algorithmen die Daten immer neuen und erweiterten Zielsetzungen zuführen zu können. Zielsetzung eines sinnvollen individuellen Datenschutzes kann es nicht sein, die Datennutzung zu erschweren oder zu verhindern, vielmehr sind intelligente Lösungsansätze gefragt, wie die Datennutzung möglich bleibt, dies bei gleichzeitiger Erfüllung der Schutzinteressen der von der Datenverarbeitung betroffenen Personen. Der richtige Weg ist es, die Datenverarbeitung nicht zu verhindern, sondern den betroffenen Personen durch Information über den Inhalt und die Dauer der Speicherung kundzutun, was mit deren personenbezogenen Daten geschieht.

Aus diesem Grund werden der europäische Gesetzgeber und die Bundesregierung aufgefordert, das Datenschutzrecht so zu novellieren, dass weniger auf die Legitimation, sondern mehr auf die Transparenz der Datenverarbeitung geschaut wird. Denkbar ist eine Regelung, die inhaltlich vorsieht, dass bei Erstellung eines rechtswirksamen Verzeichnisses eine ausreichende Legitimation für die Datenverarbeitung gegeben ist. Sind Inhalt und Ziele fest umrissen und damit die Gefahr für den von der Datenverarbeitung Betroffenen verringert, kann der Zweck der Datenverarbeitung den Schutz des Persönlichkeitsrechts überwiegen.

Dem unsäglichen Abmahnverhalten Einhalt gebieten

Das Datenschutzrecht verschafft betriebsintern die Legitimation und die Transparenz der Datenverarbeitung gegenüber der betroffenen Person. Der betriebsexterne Bezug ergibt sich aus der notwendigen Datenschutzerklärung im Internet, also auf der eigenen Homepage, auf der das Unternehmen den Umgang mit den personenbezogenen Daten näher erläutert.

Gerade diese Datenschutzerklärungen sind in der Vergangenheit vielfach von sogenannten Abmahnvereinen oder von auf Abmahnung spezialisierten Rechtsanwälten zum Anlass genommen worden, formal Fehler zu suchen und so eine Mahngebühr zu erzielen. Die Bundesregierung wird aufgefordert, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der dies unterbindet. Denn bei einer eventuell fehlerhaften Datenschutzerklärung auf der Homepage liegt kein unmittelbarer Datenverstoß zu Lasten einer konkreten Person vor, sondern lediglich ein Formalfehler. Dieser ist zwar zu korrigieren, darf jedoch nicht zu einer Strafzahlung über Abmahnverfahren führen.



3 Digitalisierung der Arbeit

3.1 Arbeitsort

Insbesondere das Thema Home-Office wird immer wichtiger. Einen gesetzlichen Anspruch auf Home-Office darf es nicht geben, da dies zu stark in das Direktionsrecht des Arbeitgebers eingreift. Wachsende technische Möglichkeiten führen dazu zu, dass Home-Office immer besser abgewickelt und in die betrieblichen Abläufe integriert werden kann. Das Arbeitsstättenrecht darf nicht auf den häuslichen Arbeitsplatz ausgedehnt werden. Daneben darf es auch keine Kontroll- und Zutrittsrechte und -pflichten für Arbeitgeber geben. Weiterhin müssen Nachweispflichten und Vertrauensarbeitszeit und Home-Office kongruent ausgestaltet werden. Die Vorgaben von § 16 Abs. 2 ArbZG sind hier nicht mehr zeitgemäß. Notwendige Voraussetzung für mobile Arbeit ist, dass Vorgesetzte eine technische Möglichkeit vergleichbar mit einem Präsenzarbeitsplatz erhalten, Quantität und Qualität der Arbeit ihrer Mitarbeiter zu beurteilen.

3.2 Arbeitszeit

Zeitliche und örtliche Grenzen der Arbeit verschwinden zunehmend. Die trägt nicht nur den Interessen der Arbeitgeber, sondern auch denen der Arbeitnehmer mit dem Wunsch nach mehr Flexibilität Rechnung.

Das Arbeitszeitgesetz legt fest, dass zwischen jedem Arbeitstag eine Ruhezeit von 11 Stunden liegen muss. Diese Ruhezeit entspricht in vielen Berufen nicht mehr den Anforderungen an eine globalisierte und digitalisierte Welt. Die Zusammenarbeit in verschiedenen Zeitzonen gehört schon heute zum Arbeitsalltag. Auch der Wunsch vieler Arbeitnehmer nach mehr Flexibilität und nach Vereinbarkeit von Familie und Beruf passt nicht mehr zu diesem Gesetz. Deswegen muss die Ruhezeit gesetzlich von 11 auf 9 Stunden verkürzt werden. Geringfügige Unterbrechungen dürfen die Ruhezeit künftig nicht mehr neu beginnen lassen.

Die Höchstarbeitszeit sollte sich künftig entsprechend der EU-Arbeitszeitrichtlinie an der einer wöchentlichen Arbeitszeit bemessen. Aktuell kommt es im deutschen Arbeitsrecht auf die täglich zulässige Höchstarbeitszeit an. Diese darf 10 Stunden nicht überschreiten und muss ausgeglichen werden. Dies soll in Bezug auf die Arbeitszeit insgesamt so bleiben, nur soll es möglich sein, innerhalb einer Woche noch flexibler zu sein. Dazu soll auch die schon jetzt maximal zulässige Arbeits-

zeit in der Woche nicht überschritten werden. Lediglich der Bemessungsrahmen sollte mit einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit angepasst werden.

Auch die digitale Erreichbarkeit von Arbeitnehmern wirft neue Fragen auf. Eine ständige Erreichbarkeit ohne Entfaltung konkreter Tätigkeiten sollte weiterhin als Freizeit im Sinne des Arbeitszeitgesetzes eingestuft werden. Die Erreichbarkeit über moderne Kommunikationsmedien könnte allenfalls als eine Art der Rufbereitschaft eingestuft werden. Dies wird grundsätzlich nicht als vergütungspflichtige Arbeitszeit eingeordnet.

3.3 Betriebliche Mitbestimmung

In besonders sensiblen Bereichen der Digitalisierung muss den Arbeitgebern das Recht zukommen, die beabsichtigte Maßnahme in mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten vorläufig durchzuführen. Dies notfalls bei gleichzeitiger Anrufung der Einigungsstelle. Die Regelung der Mitbestimmung bei personellen Einzelmaßnahmen kann hier als „Blaupause“ dienen.

Im Sinne immer schneller werdender Betriebsabläufe und zunehmender internationaler Zusammenarbeit sollte der (Konzern-) Betriebsrat zukünftig Beschlüsse auch in elektronischer Form fassen können. Auch die Mitbestimmung des Betriebsrates nach dem Betriebsverfassungsgesetz bei der Einführung neuer Technologien sollte weniger streng geregelt werden. Aktuell hat der Betriebsrat beispielsweise bei jedem Software-Update ein Mitbestimmungsrecht. Dies ist übermäßig bürokratisch und erschwert digitalisierte Betriebsabläufe unnötig.

Neue Organisationsformen in der betrieblichen Ordnung sind im Betriebsverfassungsgesetz hinreichend geregelt. Im Gegensatz zu räumlich und organisatorisch abgegrenzten Betrieben spielen immer häufiger Netzwerke entlang der Wertschöpfungskette eine wichtige Rolle. Betriebliche Mitbestimmung und damit nicht gesellschaftsrechtlich korrespondierende Organisationseinheiten sind in der Praxis aber äußerst schwierig zu organisieren. Hinzu kommt, dass kollaborative Netzwerke temporär und flüchtig sind. Dafür eine Organisationsform zu finden wäre mit erheblicher, im betrieblichen Alltag nicht zu bewältigender Bürokratie verbunden. Eine Erweiterung der Betriebsverfassung auf alle arbeitnehmerähnlichen Personen ist ebenfalls nicht zielführend. Freie Mitarbeiter dürfen auch nicht in das Betriebsverfassungs- oder das Heimarbeitsgesetz mit einbezogen werden. Es darf hier auch keine Sonderrechte für den Betriebsrat zur Kontaktaufnahme mit freien Mitarbeitern geben.

4 Digitalisierung der Bildung

4.1 Schule

Ausgangslage

Laut niedersächsischem Schulgesetz soll Schule „über die Bedingungen der Arbeitswelt orientieren“. Die Veränderungen der Digitalisierung, mit der die Unternehmen konfrontiert sind, müssen somit parallel in den Schulen angepasst werden. Essenziell ist, dass Schülerinnen und Schüler das Wissen, die Fähigkeiten und Fertigkeiten erlernen, die die Arbeitswelt von Morgen an sie stellt. Dazu gehört ein souveräner Umgang mit mobilen Endgeräten, das Nutzen von Informationsquellen, die kritische Auseinandersetzung mit Medien und das Arbeiten mit und an digitalen Technologien und Anwendungen. Diese Herausforderungen anzugehen, ist einerseits für die niedersächsischen Wirtschaft wesentlich, um international wettbewerbsfähig zu bleiben, andererseits bieten sie den Schülern die Möglichkeit, um auf dem sich wandelnden Arbeitsmarkt konkurrenzfähig zu sein.

ZIELE:

Um die Schulen zu befähigen, diesen Anforderungen gerecht zu werden, müssen drei wesentliche Voraussetzungen angepasst werden: Eine Überarbeitung der Unterrichtsinhalte ist notwendig, damit eine digital literacy der Schülerinnen und Schüler sichergestellt werden kann. Das Lehrpersonal soll so aus- und weitergebildet werden, dass es sowohl digitale Lernmethoden als auch digitale Inhalte fächerübergreifend anwenden und vermitteln kann. Dazu sollen alle niedersächsischen Schulen so ausgestattet werden, damit all diese Möglichkeiten der Digitalisierung verwendet und angewandt werden können.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:

Konsequente Umsetzung kompetenzorientierter Lern- und Prüfungsmodelle

Durch den digitalen Wandel in der Arbeitswelt gewinnen Softskills und überfachliche Kompetenzen wie Teamfähigkeit, Eigenverantwortung, Kreativität, ganzheitliches Denken immer weiter an Bedeutung. Klassisches Fachwissen ist dank moderner Informationstechnologie leichter zugänglich geworden und nicht länger Maßstab für eine erfolgreiche Bildungskarriere. Nicht das bloße Wissen, sondern Kompetenzen müssen in Prüfungssituationen abgefragt werden. Es geht darum angeeignetes Fachwissen auch in neuen, nicht vorhersehbaren und komplexen Situationen anzuwenden.

Entwicklung und regelmäßige Überprüfung länderübergreifender Bildungsstandards und Kompetenzziele für digitale Bildung

Die Kultusministerkonferenz und das Institut zur Qualitätssicherung im Bildungswesen haben in den Fächern Deutsch, Englisch, Französisch, sowie den MINT Fächer Mathe, Biologie, Chemie, Physik bundesweite Kompetenzziele definiert, die regelmäßig durch das IQB überprüft werden. Ein solcher gemeinsamer Anforderungskatalog muss auch für digitale Kompetenzen entwickelt und regelmäßig überprüft werden, um die kontinuierliche Weiterentwicklung und Sicherung der Bildungserträge auch in diesem Bereich zu sichern.



© lu-photo/forolia.com

Einrichtung einer Fachgruppe „Digitalisierung“ an allen niedersächsischen Schulen

Digitale Bildung als ganzheitliche, fächerübergreifende Aufgabe kann nicht in einem einzelnen Schulfach umgesetzt werden. Jede Schule braucht eine individuelle, fachübergreifende Abstimmung und Begleitung um schuleigene Prozesse im Bereich der digitalen Bildung zu entwickeln, begleiten und evaluieren. Dies geschieht im engen Austausch mit weiteren Schulen vor Ort, um gemeinsame, regional tragfähige Lösungen zu entwickeln. Insbesondere für die Verzahnung der Strukturen von Grundschule, Sekundarstufe I und Sekundarstufe II ist eine abgestimmte regionale Planung nötig. Der Schulträger muss hierzu entsprechend Lehrerstellen einplanen.

Einführung von Informatik als Pflichtfach an allen Schulen

Jeder zweite Arbeitnehmer sitzt an einem Computerarbeitsplatz, jeder dritte nutzt (auch) mobile Endgeräte. Informatik gehört heute in vielen Bereichen zum beruflichen und privaten Alltag. In der Schule müssen Schülerinnen und Schüler ein grundlegendes Verständnis für IT-Technologien, elektronische Datenverarbeitung sowie Medienkompetenzen erlangen. Dazu sind insbesondere grundlegende Kenntnisse mathematischer und physikalisch-technischer Grundlagen der Digitaltechnik nötig. Die Schulen tragen Verantwortung, dass alle schulpflichtigen Jugendlichen IT-Bildung erhalten und so „digital illiteracy“ vermieden wird.



© dragonstock/fotolia.com

Digitale Bildung und IT muss, inhaltlich und methodisch, als integraler Bestandteil in die grundständige Lehrerbildung und IT-Fortbildungen regelmäßig und verpflichtend integriert werden

Digitale Schlüsselkompetenzen und IT-Kenntnisse müssen zu einem festen Bestandteil des Lehramtsstudiums und regelmäßiger Fortbildungen werden. Lehrkräfte müssen zum souveränen Einsatz digitaler Medien und Lernformate befähigt sein und Medienkompetenzen sowie IT-Grundlagen erwerben. Damit die Lehrkräfte einen nachhaltigen Einblick in die Digitalisierungsanforderungen der Wirtschaft erhalten, sollten Lehrkräfte im regelmäßigen Dialog mit der regionalen Wirtschaft stehen, um im Lernkontext, insbesondere an berufsbildenden Schulen, „auf dem Laufenden“ zu bleiben. Dies kann zum Beispiel in Form von Lerntandems in Kooperation mit den Wirtschaftsverbänden oder fachpraktisch ausgerichteten Fortbildungen geschehen.

Einsatz von innovativen Lernmethoden wie blended-learning, für gemeinsame Fachkurse und kooperative, schulübergreifende Lernprojekte

Die Verzahnung traditionellen Präsenz-Lernens digitaler Methoden und Inhalten ermöglicht ein selbstständiges, selbstgesteuertes, selbstverantwortliches, orts- wie zeitunabhängiges und kreatives Lernen. Blended-Learning bietet eine unkomplizierte und schnelle Chance schulübergreifender Kooperationen in Form gemeinsamer Kurse, zum Beispiel in Berufsschulen und der gymnasialen Oberstufe mit kleinen Kursgrößen. Auch überregionale und internationale Zusammenarbeit etwa durch gemeinsame Projektarbeiten internationaler Partnerschulen ist möglich. Die Schul-Cloud bietet die dafür notwendige Infrastruktur an.

Breitbandanschluss und WLAN-Versorgung für alle Schulen und Sicherstellung des IT-Supports bzw. der Administration

Für den Einsatz digitaler Endgeräte müssen Schulen über eine ausreichend schnelle Netzanbindung verfügen. Die IT-Infrastruktur an Schulen muss dafür ausgelegt sein in allen Unterrichtsräumen und Arbeitsplätzen dauerhaft eine zuverlässige Internetversorgung, auch per WLAN, zu garantieren. Ein Einsatz der Schulcloud ist ohne Netzanbindung nicht möglich. Eine Stromversorgung in allen Klassenräumen und Arbeitsplätzen ist für die Nutzung mobiler Endgeräte im Schulalltag Voraussetzung.

Schnelle Bereitstellung finanzieller Mittel zur technische Ausrüstung der Schulen; Breitbandanschluss und WLAN-Versorgung für alle Schulen

Schulen benötigen neben einer verlässlichen Netzanbindung eine weitere Ausstattung mit Hard- und Software um den Unterricht effektiv zu begleiten. Dazu gehören neben Computern, Smart-Boards, Beamer etc. auch Office-Programme, Online-Lernplattformen, die Schulcloud uvm. Bund, Länder und Kommunen müssen gemeinsam die Verantwortung für die technische Ausstattung der Schulen übernehmen. Die einzelnen Schulen dürfen nicht abhängig von Förderanträgen sein.

Bring your own device flächendeckend umsetzen

Schulen dürfen keine analoge Insel in der digitalen Gesellschaft sein: Schülerinnen und Schüler müssen im Unterricht mit mobilen Endgeräten, Laptops, Tablets arbeiten können. Die Schulen müssen dabei sicherstellen, dass eine plattformübergreifende Zusammenarbeit möglich ist. Nach dem Prinzip „Bring your own device“ (BYOD) sollten Schülerinnen und Schüler private mobile Endgeräte im Schulunterricht einsetzen können und Schulen die dafür notwendige technische Infrastruktur vorhalten. Für Familien, denen die Anschaffung eines eigenen Gerätes aus finanziellen Gründen nicht möglich ist, muss es Unterstützungsangebote geben.

Schnelle Umsetzung der Schulcloud für alle Schulen in Niedersachsen

Die konsequente Umsetzung des Prinzips „bring your own device“ und digitale Vernetzung der Schulen erfordert die zügige Umsetzung der Schulcloud. Die Schulcloud soll Schüler, Lehrer, Eltern, Verwaltung und Schulträger vernetzen, sowie digitale Unterrichtseinheiten und Lehrmedien zu Verfügung stellen. Erst durch die Cloud wird eine digitale Schulverwaltung, zentrale technische Betreuung und vor allem die plattformübergreifende, webbasierte Unterrichtsbegleitung möglich. Die Schulcloud stellt sicher, dass BYOD ohne Einschränkungen auf allen Plattformen umsetzbar ist.

4.2 Studium und Forschung

Im Hochschulwesen sind Investitionen etwa in den Bereichen Data Science, industrielle Software und IT-Sicherheit zu stärken. Nötig ist die gezieltere Verzahnung der niedersächsischen Hochschul- und Forschungslandschaft mit Unternehmen beim Technologie- und Wissenstransfer. Die vorhandenen Ansätze in jeder Hochschule sind als institutionelle Strategie zu bündeln und auch mit der Wirtschaft in einen gemeinsamen Digitalrahmen für den Hochschulstandort Niedersachsen einzubringen.

4.3 Aus- und Weiterbildung

Der Staat sollte die Sozialpartner nur dort wo nötig unterstützen und mit Angeboten flankieren. Die Landesregierung sollte in die Digitalisierung der staatlichen Bildungsträger und insbesondere der Berufsschulen investieren, eine umfassende Digitalstrategie aufsetzen und neue Programme, wie Lernzentren 4.0, starten.



© hx.dbzxy/shutterstock.com

5 Digitalisierung der Wirtschaft

5.1 Wirtschaftsförderung – niedersächsische Unternehmen bei digitaler Transformation unterstützen

Ausgangslage

Der Grad der Vorbereitung niedersächsischer Unternehmen auf die Herausforderungen der digitalen Transformation ist unterschiedlich. Während viele tatkräftig die Chancen ergreifen, wähnen sich manche noch in einer vermeintlich sicheren Position ohne größeren betrieblichen Änderungsbedarf. Angesichts der globalen Konkurrenz in vielen Branchen ist es wichtig, dass alte Unternehmen ein realistisches Bild des Ausmaßes kommender Veränderungen haben und Betriebe und Beschäftigte sich vorbereiten.

ZIELE:

Bis 2030 soll Niedersachsen ein Top-3-Standort der Digitalwirtschaft in Deutschland werden.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:

Gründerzentren für digitale Start-ups

Die Gründung neuer Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen sollte besonders erleichtert werden. Dazu müssen sie von Bürokratie entlastet sowie in der Gründungsphase räumlich und sächlich unterstützt werden. Das niedersächsische Wirtschaftsministerium sollte in allen Hochschulorten, in denen technische oder ökonomische Studiengänge angeboten werden, die Errichtung von Gründerzentren für digitale Start-ups — sofern diese noch nicht existieren — initiieren und finanziell fördern. Bei bestehenden Gründerzentren ist zu prüfen, ob eine finanziell bessere Ausstattung einen signifikanten positiven Effekt auf das Gründungsgeschehen hat.

Innovationsabteilungen in Unternehmen: Ansiedlung hier unterstützen

Wann immer die Landesregierung erfährt, dass Unternehmen erwägen, Abteilungen für Forschung und Entwicklung oder für spezielle Zukunftsthemen wie Digitalisierung, künstliche Intelligenz, automatisiertes Fahren oder Cybersecurity an niedersächsische Standorte zu verlagern, muss sie rasch mit den unternehmerischen Entscheidern Kontakt aufnehmen, um diesen Prozess zu unterstützen und zum Erfolg beizutragen.

Landesinstrumente der Digitalisierungsunterstützung ausweiten

Es ist zu begrüßen, dass die Landesregierung die Unterstützung bestehender Unternehmen durch den sog. „digital.bonus“ für kleine oder mittlere Unternehmen oder die niedrigschwellige branchenbezogene Digitalisierungsberatung durch Auszubildende („Projekt Digiscout“) fortführt. Ob und welche zusätzlichen Instrumente in der Praxis gewünscht sind, sollte das niedersächsische Innovationszentrum in einer wissenschaftlich begleiteten, repräsentativen Befragung niedersächsischer Unternehmen ermitteln.

Niedersächsische Beratungszentren unterstützen und Digitalagentur weiter ausbauen

Um mittelständische Unternehmen aller Branchen rund um Digitalisierung zu beraten, sollte das Land bestehende Beratungszentren der Wirtschaft weiter unterstützen. Zudem sollte die Digitalagentur des Landes weiter ausgebaut werden. Die Agentur sollte die Chancen der Digitalisierung für Geschäftsmodelle und -prozesse sowie Produkte und Dienstleistungen betonen. Sie muss die unter-



© Marcus Prell

nehmensspezifische Ausgangslage, mögliche technische Gestaltungsoptionen und die erforderlichen personalen Kompetenzen der Unternehmensleitungen und der Beschäftigten berücksichtigen. Es sollte in folgenden Handlungsfelder aktiv werden: Information über die Möglichkeiten und Chancen, Erfassung des Status Quo der betrieblichen Digitalisierung, Identifikation konkreter Digitalisierungsoptionen (kurzfristig und mittelfristig), Beratung bei der Ableitung betrieblicher Umsetzungsmöglichkeiten sowie Qualifizierung des Personals.

Besserer Zugang zu Risikokapital für junge Unternehmen

Die Landesregierung sollte über die NBank den Zugang von Existenzgründern und jungen, innovativen Unternehmen zu Risikokapital weiter verbessern, damit sie gerade bei den mit hoher Unsicherheit behafteten Geschäftsmodellen der Digitalwirtschaft eine Finanzierung erhalten können.

Erhöhung der IT-Sicherheit mittelständischer Technologieunternehmen

Die Sicherheitsbehörden des Landes sollen ihre Anstrengungen fortsetzen und ausweiten, um insbesondere mittelständische Technologieunternehmen, etwa aus der Industrie, für den Wirtschaftsschutz zu sensibilisieren und präventiv konkrete Unterstützungshinweise für mehr Cyber-Sicherheit anzubieten.

5.2 Besteuerung – keine Digitalsteuer einführen!

Ausgangslage

Die Besteuerung von Gewinnen aus digitalen Geschäftsmodellen ist im bestehenden Steuersystem gesichert, jedoch wird eine zunehmend kritische politische Debatte über die Verteilung des Steuersubstrats der Erträge aus digitalen Leistungen geführt. Es droht eine Mehrbelastung deutscher Unternehmen in Milliardenhöhe.

Hintergrund ist die Kritik an der geplanten Verminderung steuerlicher Bemessungsgrundlagen und dem grenzüberschreitenden Verschieben von Gewinnen („Base Erosion and Profit Shifting“, BEPS) durch multinationale Großunternehmen.

Seit dem „BEPS-Projekt“ von OECD und G20-Staaten im Zeitraum 2012 bis 2015 wird eine Diskussion über die Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft geführt, die ursprünglich zum Ziel hatte, die Steuereinnahmen der Staaten zu sichern. Anlass sind die Geschäftsmodelle von US-amerikanischen Großunternehmen, die eine wirtschaftliche Aktivität in Staaten bzw. Absatzmärkten ohne physische Präsenz im klassischen Sinne — d. h. in Form einer Betriebsstätte — ermöglichen.

Nach Ansicht der EU-Kommission besteht die Herausforderung einer „fairen Besteuerung“ darin, dass durch den Nutzer einer digitalen Leistung —jedenfalls soweit er eigene Daten preisgibt — ein Wertschöpfungsbeitrag entsteht, der nicht im Staat des anbietenden Unternehmens (Quellenstaat), sondern im Ansässigkeitsstaat des Nutzers (Marktstaat) liegt.

Die EU-Kommission hat im März 2018 einen Richtlinienentwurf zur Einführung einer Digitalsteuer beschlossen. Eine umsatzabhängige Steuer von 3 % soll auf Umsätze aus digitalen Dienstleistungen erhoben werden, („Digital Services Tax“, DST). Die EU-Kommission will die weltweiten Umsätze eines Unternehmens besteuern:

- aus dem Verkauf von Online-Werbeflächen (Online-Werbung),
- aus digitalen Vermittlungsgeschäften, die es Nutzern erlauben, mit anderen Nutzern zu interagieren und die den Verkauf von Gegenständen und Dienste zwischen ihnen ermöglichen (Vermittlungsdienste bzw. Vermittlungsplattformen),
- aus dem Verkauf von gesammelten Nutzerdaten, die aus den Aktivitäten der Nutzer auf digitalen Schnittstellen generiert werden (Verkauf bzw. Verwertung von Nutzerdaten).

Die Steuerpflicht soll nur gelten für Unternehmen mit einem weltweiten Gruppenumsatz von mehr als 750 Mio. € pro Jahr, die gleichzeitig digitale Umsätze der obigen Kategorien innerhalb der EU von mehr als 50 Mio. € pro Jahr aufweisen.

Die Steuer soll von den EU-Mitgliedstaaten erhoben werden, in denen die Nutzer ansässig sind. Hierzu soll in der Regel die IP-Adresse des Nutzers in dem jeweiligen Land oder andere Methoden der Geolokalisierung herangezogen werden. Danach soll eine entsprechende Aufteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten erfolgen. Der Steuersatz soll 3 % der dem Mitgliedstaat zugerechneten Bemessungsgrundlage betragen. Die Steuer soll von dem Unternehmen, das die Dienstleistung erbringt, selbst berechnet und erklärt werden.

ZIELE:

Auch in einer digital geprägten Wirtschaft müssen Gewinne und Einkommen besteuert werden, um Aufgaben von Staat und Kommunen inklusive des Sozialstaats zu finanzieren. Auch Gewinne global tätiger Plattformen sind zu besteuern. Angesichts der globalen Relevanz des Internets müssen die Standards für eine Besteuerung von Gewinnen aus digitalen Geschäften aber international so abgestimmt sein, dass Wettbewerbsverzerrungen ebenso vermieden werden wie Besteuerungslücken.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:**Keine einseitige Einführung einer Digitalsteuer in der EU**

Die Bundesregierung als zuständiger Akteur gegenüber der EU sowie — politisch flankierend — die Länder im Bundesrat sollten eine einseitige Einführung einer Digitalsteuer durch die EU aus vier Gründen ablehnen:

1. Die vorgeschlagene Digitalsteuer führt zu einer Doppelbesteuerung mit nationalen Ertragsteuern. Der vorgesehene Abzug der Digitalsteuer als Betriebsausgabe ist nicht ausreichend, um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden. Lediglich eine Anrechnung der ertragsteuerlichen Vorbelastung (Anrechnung der weltweit gezahlten Körperschaftsteuer auf die DST) könnte zu einer deutlicheren Reduzierung einer Doppelbesteuerung der Unternehmen führen, sofern eine ausreichend hohe Umsatzrendite und damit Körperschaftsteuervorbelastung gegeben ist. Jedoch haben die meisten Unternehmen eine niedrige Umsatzrendite. Sie wären in wettbewerbsintensiven Branchen durch die DST einer hohen Belastung ausgesetzt. Im Ergebnis werden europäische Unternehmen, die im Regelfall deutlich niedrigere Margen als die US-Unternehmen der Digitalwirtschaft aufweisen, mit einer zusätzlichen DST viel stärker belastet.
2. Die vorgeschlagene Digitalsteuer begründet das Risiko umfangreicher Kollateralschäden zu Lasten der Wirtschaft in Deutschland. Eine Abgrenzung der „digitalen Wirtschaft“ von den digitalen Geschäftsmodellen etwa der Industrie ist nicht möglich, denn die Industrie 4.0 ist digital und es erfolgt ein zunehmender Wandel hin zu digitalen Geschäftsmodellen. In welchem Umfang digitale Geschäftsmodelle der Industrie von den EU-Vorschlägen zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft konkret betroffen sind, lässt sich aufgrund der dynamischen Entwicklung der Geschäftsmodelle zurzeit nicht ermitteln.

3. Es ist zu erwarten, dass die DST als neue Steuerart in Deutschland hohen administrativen Aufwand für Finanzverwaltung und Unternehmen hervorruft.
4. Es ist verfassungsrechtlich zweifelhaft, ob eine Gesetzgebungskompetenz zur Einführung der Digitalsteuer als neue Steuer in Deutschland besteht.

Globale Lösung für Besteuerung global tätiger Plattformen anstreben

Langfristigen Entwicklungen wie der Digitalisierung von globalen Geschäftsmodellen und den damit verbundenen steuerlichen Folgen kann —wenn überhaupt— nur durch eine möglichst weltweite Harmonisierung steuerlicher Rahmenbedingungen entsprochen werden. Der Abschlussbericht der OECD im Jahr 2020 sollte abgewartet werden. Anzustreben ist, einen Weg zu finden, der sicherstellt, dass in der EU entstandene Gewinne global tätiger Plattformen tatsächlich der Besteuerung unterworfen werden.



© Ingo Bartussek/Fotolia.com

5.3 Handel – Marktmachtmissbrauch bei „Platform-to-Business“ verhindern

Ausgangslage

Das Wachstum des Online-Handels ist durch einen Boom des Verkaufs über Online-Marktplätze gekennzeichnet. Nicht nur mittlere und kleine, sondern auch sehr kleine Händler mit weniger als 10 Beschäftigten können hier mit wenig Aufwand in den Online-Vertrieb einsteigen und ein Millionenpublikum erreichen.

Gleichzeitig nimmt die wirtschaftliche Abhängigkeit der Händler von marktmächtigen Plattformen zu. Gut 50 Prozent des deutschen Online-Umsatzes wurde 2017 allein über Amazon abgewickelt. Einige wenige Marktplätze haben sich als „Gatekeeper“ zwischen Kunden und Händler geschoben.

Der damit verbundene Informationsvorsprung kann in Kombination mit starken Netzwerk- und Lerneffekten verfestigte Marktstrukturen entstehen lassen, die kurz- und mittelfristig als nicht-bestreitbar durch tatsächliche oder potenzielle Konkurrenten erscheinen. Diese Gefahr besteht insbesondere bei vertikalintegrierten Marktplätzen, die nicht nur als Marktplatzbetreiber zwischen Kunden und Händlern vermitteln, sondern gleichzeitig auch als Händler ihre eigenen Produkte vertreiben.

Die auf Online-Marktplätzen agierenden mittelständischen Händler sind vielfach unbedeutend, sodass ein Ungleichgewicht in der Verhandlungsposition besteht. Viele Händler fühlen sich von ihren Vertragspartnern ungerecht behandelt und sehen sich mit potenziell missbräuchlichen Vertragsklauseln und unlauteren Geschäftspraktiken konfrontiert. In einer anfänglichen Folgenabschätzung der EU-Kommission zu „Fairness in platform-to-business relations“ wurden verschiedene Praktiken digitaler Plattformen als potenziell schädlich für die Angebotsdiversität und Innovationsdynamik eingestuft. Dazu gehören u.a. häufige und einseitige Änderungen der AGB, das Entfernen von Produkten und Sperren von Accounts ohne Ankündigung und ohne effektive Möglichkeiten zur Anfechtung, die Abwesenheit effektiver Abhilfe- und Entschädigungsmechanismen, mögliche Diskriminierungen und Bevorzugung plattformeigener Produkte im Ranking sowie fehlender Zugang zu Kundendaten und keine Portabilität von Kundendaten.

ZIELE:

Der Missbrauch der Marktmacht marktbeherrschender Online-Marktplätze in „Platform-to-Business“-Beziehungen (P2B) muss effektiv ausgeschlossen werden.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:

AGB-Kontrolle gewährleisten, gerade bei Account- und Produktsperren

Der EU-Gesetzgeber sollte eine Generalklausel für die Kontrolle Allgemeiner Geschäftsbedingungen von Online-Plattformen einführen, die vorschreibt, dass der Plattformbetreiber — unabhängig vom Sitz — Vertragspartner durch AGB nicht unangemessen und entgegen Treu und Glauben (§ 307 BGB) benachteiligen darf.

Das deutsche Recht gibt vor, dass ein ausreichendes Maß an Vertragsgerechtigkeit gewährleistet werden muss, wenn Geschäftspartner Verträge unter Verwendung von AGB schließen. Einseitig durch AGB vorgegebene Vertragsinhalte können nicht uneingeschränkt die Richtigkeitsgewähr eines privatautonom zwischen Unternehmen geschlossenen Vertrags für sich in Anspruch nehmen, da der Vertragsinhalt in diesen Fällen in der Praxis einseitig von einer Partei diktiert wird.

Einige Online-Marktplätze entziehen sich jedoch der nationalen AGB-Kontrolle durch die Vereinbarung des Gerichtsstands des europäischen Geschäftssitzes, wie z. B. Amazon durch die Erklärung der Anwendbarkeit Luxemburgischen Rechts. Es ist problematisch, wenn ein Plattformbetreiber zwar in Deutschland tätig ist, sich aber den hier geltenden grundlegenden Wertemaßstäben für die inhaltliche Vertragsgestaltung durch die Wahl einer anderen Rechtsordnung weitgehend entzieht.

EU-weite einheitliche Mindeststandards für die AGB-Kontrolle im „business-to-business“ (B2B)-Verhältnis sollten so ausgestaltet sein, dass AGB-Bestimmungen, die eine sofortige Account- und Produktsperre durch einen Plattformbetreiber ohne Begründung und Widerspruchsmöglichkeit vorsehen, als unzulässig zu bewerten sind. Sperrungen sollten künftig von einer substantiierten und einfach nachvollziehbaren Begründung gegenüber dem betroffenen Händler begleitet werden müssen. Zudem muss für den Händler die Möglichkeit zur Stellungnahme bestehen. Plattformbetreiber sollten verpflichtet werden, ein effektives internes Beschwerdemanagementsystem zu etablieren, das eine Bearbeitungszeit von maximal 72 Stunden garantiert.

Rechtsdurchsetzung durch effektive EU-Missbrauchskontrolle

Marktmächtige Plattformen haben global standardisierte P2B-Verträge ohne effiziente Mechanismen für Händler, um Verkaufskonditionen bzw. angebliche Verstöße dagegen anzufechten. Gerade KMU scheuen die rechtliche Konfrontation mit den Plattformen aufgrund limitierter Ressourcen, langwieriger Verfahren und Angst vor Schädigung des Verhältnisses mit dem Marktplatzbetreiber. Um die Einhaltung des bestehenden Rechtsrahmens zu gewährleisten, muss eine effektivere Missbrauchskontrolle auf europäischer Ebene durch die EU-Kommission gewährleistet werden, um einen Marktmachtmissbrauch durch Plattformen zu beenden bzw. zu verhindern.

Fairness zwischen Händlern auf Marktplatz und dem Marktplatz als Händler

Die EU-Wettbewerbsbehörden müssen gewährleisten, dass marktbeherrschende Plattformbetreiber die Faktoren, welche die Platzierung von Produktangeboten auf Marktplätzen bestimmen, ohne Diskriminierung einzelner Marktplatzhändler und nachvollziehbar gestaltet werden. Denn vertikalintegrierte Online-Marktplätze stellen zum einen die Marktplatzinfrastruktur und vermitteln Kundenwünsche und Produktangebote von Marktplatzhändlern. Zum anderen versuchen sie als Händler und/oder Hersteller, ihre eigenen Produktangebote möglichst attraktiv zu gestalten und effektiv zu platzieren, wobei sie im Wettbewerb mit Marktplatzhändlern stehen. In ihrer Schnittstellenposition zum Kunden haben Online-Marktplätze Wettbewerbsvorteile, etwa das Wissen und die Entscheidungsgewalt über Platzierung („Ranking“) der Produktangebote und ihre Visibilität, etwa im „Einkaufswagen“ von Amazon. Z. B. setzt Amazon Händlern einen „Anreiz“, den Logistik-Service „Versand durch Amazon“ zu buchen, damit ihre Produkte nicht in der 2. Ebene der Produktanzeige verschwinden.

5.4 Stromversorgung – Versorgungssicherheit und Wettbewerb gewährleisten

Ausgangslage

Strom ist der Treibstoff der Digitalisierung. Deshalb kommt einer zuverlässigen, sicheren, qualitativ hochwertigen und kostengünstigen Stromversorgung ein besonderer Stellenwert im Rahmen der Digitalisierung zu. Denn die Digitalisierung von Produkten und Produktionsprozessen (Industrie 4.0) und Dienstleistungen setzt eine Stromversorgung voraus, die weitestgehend frei von Unterbrechungen und Spannungsschwankungen ist. Grundsätzlich gilt: Je präziser die Technik, desto wichtiger ist eine schwankungsfreie Stromversorgung. Aufgrund anspruchsvoller Mess-, Steuerungs- und Verteilungsanforderungen ist der Stromsektor ein ideales Anwendungsgebiet für lernende Algorithmen und datenbasierte Geschäftsmodelle. Das Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende (GDEW) von 2016 ist Grundlage der Digitalisierung im Energiesektor. Es beruht auf vier Pfeilern: Standardisierung, Datenschutz und Datensicherheit, Investitionssicherheit und Akzeptanz. Kernelement des GDEW ist die Einführung standardisierter zentraler Kommunikationseinheiten in intelligenten Messsystemen, sog. Smart-Meter-Gateways, die nach den Vorgaben des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) entwickelt wurden.

Der Stromsektor verändert sich rasant. Statt zentraler konventioneller Großkraftwerke, die in einer Einbahnstraße Strom zu Konsumenten liefern, gleicht das Bild künftig eher einem komplexen Verkehrssystem. In Zukunft werden vermehrt dezentrale, oft regenerative, volatil einspeisende Stromerzeugungsanlagen und Speicher sowie Privathaushalte, die sowohl Strom erzeugen als auch nutzen, als sogenannte „Prosumer“ an der Stromversorgung teilnehmen.

Mit der Dezentralisierung und dem Bedeutungszuwachs erneuerbarer Energien geht ein Wandel der Versorgungsstrukturen einher. Volatile regenerative Stromeinspeisung sowie der Einsatz konventioneller Kraftwerke müssen optimal ausgesteuert und Speicher effizient betrieben werden. Sonst geraten Versorgungssicherheit und Spannungsqualität in Gefahr. Die Digitalisierung im Stromsektor bietet die Möglichkeit, Erzeugung, Verteilung und Verbrauch intelligent aufeinander abzustimmen.

ZIELE:

Die Digitalisierung setzt eine Stromversorgung voraus, die weitestgehend frei von Unterbrechungen und Spannungsschwankungen ist. Die Digitalisierung im Energiesektor sollte helfen, dass Versorgungssicherheit und Spannungsqualität gewahrt bleiben und die Effizienz der Energienutzung steigt.

Das Herzstück der neuen, zunehmend dezentralen, vernetzten und digitalisierten Energiewirtschaft sind Austausch und Nutzung von Daten. Damit sich neue Geschäftsmodelle wie Smart Meter, Smart Grids oder virtuelle Kraftwerke, aber auch digitale Serviceangebote entfalten können, ist darauf zu achten, dass bei Erhebung und Nutzung von Daten im Stromsektor Wettbewerb herrscht.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:**Energiesektor vor Cyber-Angriffen schützen**

Der Energiesektor zählt zur kritischen Infrastruktur und muss besonders geschützt sein. Die digitale Vernetzung dezentraler Erzeugungsanlagen, Verbraucher und Speicher erfordert zuverlässigen Schutz vor Cyber-Angriffen, Hacking sowie Dominoeffekten auf andere Bereiche. Bundestag und Landtag müssen die jeweiligen Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern, insbesondere das BSI, mit den nötigen Mitteln und Kompetenzen ausstatten, um das Stromsystem effektiv zu schützen.

Dateneigentum und Wettbewerb gewährleisten

Neue Geschäftsmodelle der digitalen Energiewirtschaft beruhen auf einer Vielzahl von Prozessen der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Daten. Gleichzeitig lassen sich anhand von Stromverbrauchsdaten aber auch Rückschlüsse auf den Betrieb einer Fertigung oder private Lebensgewohnheiten ziehen, die Bürger und Betriebe zurecht nicht preisgeben wollen.

Gewerbliche und private Stromkunden müssen auch weiterhin über ihre Verbrauchsdaten verfügen können. Sie sind über das Datenschutzrecht umfassend zu schützen.

In einem flexiblen und dezentralen Energiesystem nimmt die Bedeutung des Echtzeit-Daten-austauschs zwischen Netzdienstleistern und Verbrauchern zu. Damit dieser fehlerfrei funktioniert und netz- und marktdienliche Produkte und Dienste ermöglicht, muss der Datenaustausch insbesondere zwischen Über-

tragungs- und Verteilnetzbetreibern geregelt und standardisiert werden. Die Kartellbehörden von Bund und Ländern haben darauf zu achten, dass keine Datenmonopole entstehen.

Effizienzpotentiale durch „Demand-Side-Management“ heben

Durch eine Anpassung industrieller Produktion an fluktuierende Stromerzeugung können die Netze stabilisiert werden („Demand-Side-Management“, DSM). Bei der Ausgestaltung der Netzentgeltsystematik muss die niedersächsische Landesregierung über den Bundesrat darauf achten, dass dies auf freiwilliger Basis der Betriebe erfolgt. Die Regelungen zur intensiven Netznutzung beim Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz, den Stromnetzentgelten sowie zur Strom- und Energiesteuer müssen so angepasst werden, dass energieintensive Unternehmen ohne den Verlust dieser Regelungen am DSM teilnehmen können. Bei der Bewertung der Potentiale ist zu berücksichtigen, dass DSM in der Industrie nur dann wirtschaftlich sein kann, wenn die Auslastung es zulässt. Es ist Betrieben nicht zuzumuten, Überkapazitäten zu schaffen, um die Produktion an fluktuierende Stromeinspeisung anzupassen.

Digitale Stromzähler: Rahmen sicher und nutzerfreundlich ausgestalten

Das BSI muss gewährleisten, dass die technischen Mindeststandards für intelligente Messsysteme (digitale Zähler und „smart-meter-gateways“) kontinuierlich fortentwickelt werden. Zudem müssen intelligente Messsysteme einen Mehrwert für die Verbraucher sichern, spartenübergreifend sein und im Sinne der Sektor Koppelung funktionieren (Wärme, „smart home“). Sie müssen Elektromobilität einbeziehen und für zukünftige Bedrohungsszenarien, z. B. Hackerangriffe, gewappnet sein.



© rolf / iStock

5.5 Verkehrstelematik – Straßenverkehr verflüssigen, Staus, Unfälle, Emissionen verringern

Ausgangslage

Niedersachsens Straßen sind überlastet. Die Stauzahlen liegen auf Rekordniveau. Busse und Bahnen haben in vielen Städten ihre Kapazitätsgrenze erreicht. Investitionen in die Straßen und Brücken in Niedersachsen befinden sich noch nicht auf dem Niveau der jährlichen Abschreibungen. Genehmigungen für Schwertransporte sind kompliziert und langwierig — teilweise noch aufgrund bürokratischer Genehmigungsverfahren.

Der Bundesverkehrswegeplan 2030 geht davon aus, dass sich die Güterverkehrsleistung bis 2030 um 38,9 % im Vergleich zu 2010 steigern wird. Der Personenverkehr auf der Straße soll um 10 % wachsen. Neben mehr Investitionen, effizienteren Planungsverfahren und mehr Ressourcen zur Planung von Infrastruktur wird es notwendig sein, die Potenziale der Digitalisierung im Verkehr besser auszuschöpfen.

Vernetzter und automatisierter Verkehr erhöht Sicherheit und Komfort und erlaubt eine bessere Ausnutzung des Streckennetzes. Durch Verkehrsverflüssigung können Emissionen reduziert werden. Sensoren im Fahrzeug und der Infrastruktur, etwa in intelligenten Ampeln, Brücken, Markierungen und Straßenbeleuchtung, liefern die benötigten Daten. Sie steuern den Verkehrsfluss, vermeiden Staus und bremsen Fahrzeuge rechtzeitig ab. Das Risiko unfallträchtiger Staus wird reduziert.

ZIELE:

Der Straßenverkehr soll sicherer und flüssiger werden. Dazu muss der Großteil der Straßen mit Telematik ausgerüstet werden, um digitale Verkehrsführung zu erlauben.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:

Mehr öffentliche Investitionen in Telematik im Straßenverkehr

Bund und Länder sollten mehr in Telematik im Straßenverkehr investieren. Initiativen und Kooperationen hierzu müssen auf allen föderalen Ebenen gefördert werden. Voraussetzung für Telematik ist, dass 5G-Kommunikationsnetze entlang der Bundesautobahnen rasch aufgebaut werden. Die Übertragungstechnik muss standardisiert, lückenlos und über Landesgrenzen hinweg funktionieren. Hier sollte das niedersächsische Verkehrsministerium einen Schwerpunkt in der Legislaturperiode legen.

Verkehrszeichen flächendeckend digitalisieren

Es muss zügig in Niedersachsen damit begonnen werden, Ampeln und Verkehrszeichen vernetzungsfähig zu machen, Parkplätze mit Sensorik auszustatten und die Telematik an den Bundesfernstraßen als Standard zu installieren. An die Stelle starrer Tempolimits sollten situationsangepasste Tempolimits dank elektronischer Wechselverkehrszeichen treten, die den verkehrlichen Anforderungen besser gerecht werden.

Infrastrukturdaten von Bund, Ländern und Kommunen zur Verfügung stellen

Bund, Länder und Kommunen müssen ihre Infrastrukturdaten in Plattformen zur Verfügung stellen und personelle Ressourcen vorhalten, um neue Mobilitätskonzepte zu ermöglichen. Die im vernetzten Verkehr generierten anonymisierten Daten ermöglichen Dienste zur Verkehrsverflüssigung. Sensorik, Datenübertragung in Echtzeit und Verfügbarkeit als „Open Data“ müssen Bestandteil der Infrastrukturplanung werden.

Brückenbauwerke: Testfeld für intelligente Verkehrsinfrastruktur

Die Beispiele der Schiersteiner und der Salzachtal Brücke in Wiesbaden zeigen, dass Brückenschäden und Sperrungen zu Staus, großen Umleitungen und wirtschaftlichen Verlusten führen. Moderne Sensortechnik muss wegweisend für Infrastrukturprojekte werden. Die Verkehrsbehörden von Bund und Land sollten ein cloudbasiertes System für Brücken entwickeln, in dem Bestandsinformationen und Messdaten zusammengeführt und zugänglich gemacht werden. Basierend auf den Messwerten erstellen Algorithmen vergleichbare Informationen und können einfache und objektive Empfehlungen für Maßnahmen geben.

Verkehrsfluss optimieren – digitale Konzepte wie „Smart Parking“ fördern

Optimierter Verkehrsfluss in Ballungsräumen kann einen signifikanten Beitrag zur Reduzierung von Schadstoffemissionen leisten, wie das Beispiel „Smart Parking“ zeigt. Intelligentes Parkraummanagement, z. B. per Ultraschall-Sensorik in Straßenlaternen, erlaubt ein optimales Routing zum nächsten freien Parkplatz. Im Güterfernverkehr lassen sich durch Koordination der Routenempfehlung mit entsprechenden Fahrempfehlungen die Slots zum Be- und Entladen sowie die oft überfüllten Lkw-Parkplätze besser managen. Die Parkraumsuche im Wirtschaftsverkehr sinkt. Land und Kommunen sollten Konzepte zur Optimierung des Verkehrsflusses fördern.

Pilotprojekte wie C-Roads Germany vorantreiben

Pilotprojekte zur Förderung des intelligenten Verkehrs, wie sie in Niedersachsen bereits praktiziert werden, sollten auf allen föderalen Ebenen gefördert werden. Wichtig ist dabei die Einbindung und Abstimmung auf europäischer Ebene. Das Programm der Europäischen Union „Connecting Europe Facility in the Field of Trans-European Transport Network – Multiannual Work Programme 2014–2020“ unter der Dachmarke C-Roads sollte durch Bundes- und Landesprogramme ergänzt werden.



© Michael Bahlo

Großraum- und Schwertransporte: digitalisierte Verfahren vorantreiben

Bund und Länder sollten zügig digitalisierte Verfahren — etwa für Genehmigungen von Großraum- und Schwertransporten — vorantreiben. Hierfür müssen die erforderlichen Daten über eine digitale Plattform für den bundesländerübergreifenden Austausch von Bauwerksdaten vollständig, aktuell und nutzbar gemacht werden. Die Bauwerksdaten könnten dann automatisiert an ein EDV-Programm übergeben werden, das für alle Ingenieurbauwerke überprüft, ob z. B. der Schwertransport in statisch-konstruktiver Hinsicht die Ingenieurbauwerke auf der Strecke gefahrlos überfahren kann.

5.6 Personenbeförderung – Vermittlung individueller Mobilitätsdienste unbürokratisch zulassen

Ausgangslage

Die Digitalisierung verändert den motorisierten Individualverkehr. Neue Mobilitätskonzepte sind entstanden. Internet, Mobilfunk und Smartphones erlauben die digitale Vermittlung kommerzieller Mitfahrten in Privatfahrzeugen sowie dezentrale Vermietungssysteme für Fahrzeuge. Entscheidungen über Eigentum, Besitz, Anmietung und Leasing von Fahrzeugen ändern sich. Immer mehr Bürger — sei es für berufliche oder private Zwecke — nutzen private bzw. kommerzielle Mitfahrdienste (Ride Sharing bzw. Ride Hailing) oder mieten ein Auto jeweils nur kurzzeitig (Car Sharing).

Auf die Hersteller, Händler und Vermieter von Autos kommen größere Umwälzungen zu. Auch die Anforderungen an die Gestaltung des Straßenraums und an Parkplätze, etwa an Bahnhöfen, S- und U-Bahnhaltestellen sowie Flughäfen, wandeln sich. Die Bedeutung des unverzichtbaren öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) könnte steigen, wenn es gelingt, Informationssysteme für Mobilitätsangebote intermodal aufzubauen und so Verlagerungseffekte zu vermeiden. Über die Regulierung des ÖPNV, des Taximarktes und von Plattformen für Mitfahrdienste wird kontrovers diskutiert. Die Digitalisierung hat den Wettbewerb im Taxi-Gewerbe und insbesondere im Geschäft der mancherorts monopolistisch organisierten Funkzentralen gesteigert, so dass z. B. Taxizentralen Gebühren gesenkt haben.

Das Teilen von Ressourcen ist ökonomisch und ökologisch sinnvoll. Beispielsweise könnten Wartezeiten von (Taxi-)Fahrern und Kunden reduziert und die Fahrzeuge besser ausgelastet werden. Doch die Regulierung in Deutschland er-

schwert oder verbietet neuen Anbietern den Markteintritt. Neue attraktive Angebote zum Ride Sharing, Ride Hailing und Car Sharing erfordern Anpassungen des bestehenden Rechtsrahmens, etwa des Personenbeförderungsgesetzes und der Taxiregulierungen, ohne dabei den klassischen ÖPNV zu benachteiligen.

ZIELE:

Qualität, Kundenorientierung und Vielfalt von Mobilitätsangeboten im Nahverkehr sollen steigen. Dazu müssen Bund, Länder und Kommunen mehr auf Wettbewerb setzen, innovativen Anbietern Chancen einräumen, die bestehende Regulierung auf den Prüfstand stellen und eine angemessene Regulierung neuer Bereiche etablieren.

Nicht jede Mitfahrgelegenheit sollte von Regulierung erfasst werden. Die Regulierung des ÖPNV muss in einem angemessenen Verhältnis zur Regulierung kommerzieller Ride Hailing und Car Sharing-Angebote stehen und darf diese nicht benachteiligen.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:

Privaten Mobilitätsplattformen Markteintritt erlauben

Die Landesregierung sollte im Bundesrat bei der von der Regierungskoalition im Bund geplanten Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes darauf drängen, dass Markteintritte privater Mobilitätsanbieter diskriminierungsfrei möglich werden und dass kommunale Verkehrsunternehmen nicht privilegiert werden. Abzulehnen ist das Recht von Kommunen, einzelne Zonen in Städten für Mitfahrdienste zu sperren.

Aufhebung des Pooling-Verbots und der Rückkehrpflicht für Mietwagen

Damit sich auch außerhalb des ÖPNV neue Pooling-Angebote etablieren können, sollte die niedersächsische Landesregierung dafür eintreten, dass im Personenbeförderungsgesetz ein eigener Genehmigungstatbestand für ‚gebündelte Bedarfsverkehre‘ geschaffen wird. Voraussetzung für einen fairen Wettbewerb sollte sein, dass sowohl kommunale als auch privatwirtschaftliche Anbieter die gleichen Rechte und Pflichten tragen, damit sich die emissions- und verkehrs-entlastenden Potentiale in dem noch jungen Ride-Pooling-Markt entfalten und weiterentwickeln können.

Privatleuten Mitfahrdienstangebote unbürokratisch gestatten

Der Bundesgesetzgeber muss Privatleuten unbürokratisch gestatten, im Neben-erwerb Mitfahrdienste anzubieten, ohne den weitreichenden Bestimmungen des Personenbeförderungs- oder Taxirechts zu unterliegen. Eine Anzeigepflicht in der Kommune ist ausreichend. Erst wenn eine hauptberufliche Tätigkeit vorliegt, sollte die Regulierung greifen. Schwellenwerte könnten sich auf den Verdienst durch Mitnahmen, auf gefahrene Kilometer oder auf die als Fahrer verbrachte Zeit beziehen.

Keine gesonderte soziale und ökologische Regulierung

Die Landesregierung sollte im Bundesrat der Absicht des Bundes widersprechen, wonach über die Nahverkehrspläne soziale und ökologische Standards für neue eigenwirtschaftliche Verkehre vorgeschrieben werden. Die branchen-übergreifenden Rahmenbedingungen — wie etwa der Mindestlohn — bedürfen keiner Ergänzung.

Taxi-Regulierung überprüfen

Die Landesregierung sollte im Bundesrat darauf drängen, die Taxi-Regulierung zu überprüfen. Die Preisregulierung muss kritisch hinterfragt werden. Zu streichen ist die quantitative Begrenzung der Taxilizenzen, welche die Lizenzpreise auf dem Graumarkt nach oben treibt. Qualitative Vorgaben hinsichtlich Fahrzeug und Fahrer und Vorschriften zu Versicherungspflichten sind als Regulierung ausreichend.

Mehr Abstellflächen für Carsharing-Fahrzeuge

Die Städte und Gemeinden sollten mehr Abstellflächen für Carsharing-Fahrzeuge reservieren. Bei der Aufstellung von Bauplänen für neue Wohn- und Gewerbegebiete genauso wie für neue Freizeiteinrichtungen sollten die Stadtverordnetenversammlungen in Niedersachsen gesonderte Abstellflächen für Carsharing-Fahrzeuge vorschreiben. Auch für peer-to-peer-Carsharing müssen Lösungen gefunden werden.

Verkehrsverbände sollen Daten offen bereitstellen

Die niedersächsischen Verkehrsverbände sollten ihre Daten über Mobilitätsangebote (Fahrpläne, Echtzeitdaten etc.) offen zur Verfügung stellen, damit sie in privaten oder kommunalen digitalen Mobilitätsplattformen eingebunden werden können. Ziel ist, neue und bestehende Mobilitätsangebote benutzerfreundlich zu vernetzen, damit Mobilität über alle Verkehrsmittel geplant, gebucht und bezahlt werden kann.

5.7 Schienenverkehr – Schienennetz und Wartung digitalisieren, Defekte frühzeitig erkennen

Ausgangslage

Teile des deutschen Schienennetzes und insbesondere die großen Bahnknoten wie Frankfurt am Main sind chronisch überlastet. Trotz großer Investitionen der vergangenen Jahre besteht im Eisenbahnverkehr weiterhin ein erheblicher Neubau-, Ausbau- und Modernisierungsbedarf. Die Ausrüstung des deutschen Schienennetzes mit der europäischen Leit- und Sicherungstechnik ETCS steht aus.

Die Digitalisierung bietet die Chance, die Kapazität zu steigern, zum Beispiel durch eine engere Taktung von Zügen auf einer Strecke bei gleichbleibender oder sogar höherer Sicherheit.

Auch in der Wartung liegen Effizienzsteigerungspotentiale. Derzeit werden Fahrzeuge, wenn sie defekt sind, aus dem Verkehr genommen, damit in einer Wartungseinrichtung der Fehler behoben werden kann. Dabei kommt es immer wieder zu Streckenblockaden, Verspätungen und Ausfällen. Vorteilhaft wäre es, wenn man prognostizieren könnte, wann voraussichtlich Defekte auftreten werden, um rechtzeitig vorbeugend zu handeln. So könnte es gelingen, die Zahl der Ausfälle von Schienenfahrzeugen und Infrastrukturelementen deutlich zu reduzieren. Diese intelligente Art der digitalen Wartung ist im Schienenverkehr bereits möglich („predictive maintenance“). Es geht um digitale Möglichkeiten, zustandsbasiert Störungen zu antizipieren und disponierbar zu beheben – dank 3D-Druck auch passgenau und dezentral.

Digitale Diagnose und Datenanalyse revolutionieren die Instandhaltung und steigern erheblich die Verfügbarkeit. Die Deutsche Bahn AG arbeitet beispielsweise bereits mit intelligenten Weichen, die durch Sensoren feststellen und mitteilen, dass Teile gewartet werden müssen – bevor diese Defekte aufweisen.

ZIELE:

Effizienz, Qualität und Attraktivität des Schienenverkehrs sollen steigen – sowohl im Personenverkehr als auch beim Gütertransport. Durch Digitalisierung der Wartung sollen Pünktlichkeit, Fahrgastkomfort und Wirtschaftlichkeit eines Zuges signifikant gesteigert werden. Diese Qualitätssteigerungen sollen dazu beitragen, dass es für mehr Bürger und Unternehmen attraktiv wird, Schienenverkehre zu nutzen und so zur Entlastung des Straßenverkehrs beizutragen. Aufgrund dieses gesamtverkehrspolitischen Vorteils erscheint es gerechtfertigt, wenn der Bund und das Land Niedersachsen den Einsatz von Digitalisierung im Schienenverkehr fördern und die politischen Rahmenbedingungen hierfür verbessern.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:

Schienennetz durch neue Leit- und Sicherungstechnik (ETCS) digitalisieren

Das Schienennetz – insbesondere im Transittand Niedersachsen – sollte zügig mit ETCS Technik ausgestattet werden. Dadurch könnte ein Kapazitätsgewinn von bis zu 20 Prozent im Personen- und Güterverkehr erreicht werden, um das wachsende Verkehrsaufkommen in Deutschland und Niedersachsen aufnehmen zu können. Der Bund sollte sich an den Kosten der flächendeckenden Einführung von neuer Leit- und Sicherungstechnik (ETCS) und digitalen Stellwerken beteiligen, um die Schienenverkehrsinfrastruktur zu modernisieren.

Öffentliche Ausschreibungen innovationsfreundlich gestalten

Die Träger des Regionalverkehrs in Niedersachsen – die Verkehrsverbände und die Kommunen – sollten bei öffentlicher Vergabe von Schienenverkehren Qualitätskriterien stärker gewichten als bisher. Die Vergabe sollte weniger über den Anschaffungspreis und mehr auf Grundlage nachhaltiger Kriterien erfolgen, weil innovative Lösungen, obwohl auf lange Sicht rentabel, kurzfristig einen höheren Anschaffungspreis haben können. Eine stärkere Gewichtung von Preis-Leistungs-Verhältnis, Qualität und Lebenszykluskosten bei der öffentlichen Vergabe ist eine Voraussetzung dafür, innovative Technik für „predictive maintenance“ umzusetzen.

Solche Kriterien existieren im bestehen EU-Rechtrahmen bereits: die MEAT-Kriterien („Most Economically Advantageous Tender“). Diese sollten nun in der Praxis Anwendung finden.

6 Digitalisierung der Verwaltung

6.1 E-Government – Wirtschaftsfreundliche Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

Ausgangslage

Unternehmen setzen bei ihrer Tätigkeit in immer größerem Maße digitale Werkzeuge ein. Dabei müssen sie auch mit den Behörden interagieren. Letzteres ist jedoch nur teilweise online möglich. Genauso wie die Bürger wünschen sich die Unternehmen die Möglichkeit, weitestgehend alle Services von Verwaltungen online und mit mobilen Endgeräten nutzen zu können, um zeitraubende Behördengänge zu vermeiden, um schneller und umfassender Informationen und Entscheidungen zu erhalten und um die Planungssicherheit zu erhöhen.

Die Palette der gewünschten Online-Services reicht von der Antragstellung und Abwicklung bei personenbezogenen Angelegenheiten über die Online-Nachverfolgung des Stands komplexer Vorgänge wie etwa der Bearbeitung und Erteilung von Genehmigungen durch mehrere Behörden bei betrieblichen Veränderungen bis hin zur Online-Eintragung einer Gesellschaft als juristische Person. Die Wirtschaft unterstützt die Zielsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) aus dem Jahr 2017, wonach Bund und Länder bis 2022 alle Verwaltungsleistungen in Deutschland über Verwaltungsportale auch digital anbieten und die Portale zu einem Portalverbund verknüpfen müssen. Alle Angebote der Verwaltungen sind in einem digitalen Zugang zu bündeln. Über ein Servicekonto ist eine sichere und einmalige Identifizierung für Behördenkontakte aller Art zu ermöglichen. Eine effiziente Digitalisierung nahezu aller Vorgänge in den Verwaltungen ist ein wichtiger Beitrag zum Ausbau einer zunehmend digitalisierten Wirtschaft.

Erforderlich ist ein entschlossenes Handeln von Bund, Ländern und Kommunen auch aufgrund aktueller europäischer Bestrebungen. So zielt die EU-Verordnung über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors aus dem Jahr 2018 auf die Einrichtung eines digitalen EU-Portals und verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten unter anderem, bestimmte Lebenslagen für Bürger und Unternehmen komplett online abzuwickeln sowie umfassende Informationen zu bestehenden Verwaltungsverfahren und -formalitäten vorzuhalten.

ZIELE:

Durch die Digitalisierung nahezu sämtlicher Behördenvorgänge sollen Privathaushalte und Unternehmen sowie die Verwaltungen von finanziellen und vor allem zeitlichen Bürokratiekosten entlastet werden. Die digitale Verwaltung kann und muss die vorhandenen Ressourcen besser nutzen und transparent, effizient, barrierefrei und bürger- und unternehmensfreundlich agieren. Daneben müssen die Finanzierbarkeit und die Sicherheit der Informationstechnik der Behörden langfristig gesichert sein. Dazu ist ein fokussiertes Vorgehen von Bund, Ländern und Kommunen im E-Government erforderlich, das stärker auf Einheitlichkeit basiert und Synergien zielgerichteter nutzt.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:

Einen einheitlichen Zugang für Unternehmen schaffen

Ein einziger Zugang („Single Point of Contact“) zu digitalen Dienstleistungen der Verwaltungen ist bereits aus Akzeptanzgründen geboten und auch im Hinblick auf die Einrichtung des europäischen zentralen digitalen Zugangstors erforderlich. Ein föderaler Wettbewerb der Lösungen für ein Servicekonto würde zu erhöhten Anpassungskosten bei den Unternehmen führen, da diese beispielsweise Berechtigungen mehrfach abbilden und verschiedene Schnittstellen in ihren technischen Systemen schaffen müssten.

„Once only“-Prinzip bei der Digitalisierung der Fachverfahren beachten

Die EU-Vorgaben orientieren sich am Grundsatz der einmaligen Datenerfassung („once only“). Dieser muss von Beginn an auch in die Umsetzung des OZG einfließen. Für Unternehmen nicht nachvollziehbar wäre, wenn Daten künftig bei grenzüberschreitenden Verwaltungsverfahren nur einmal erfasst, bei rein inländischen Verwaltungsvorgängen hingegen dieselben Daten bei unterschiedlichen Behörden mehrfach eingegeben werden müssten. Zwischen Bundes- und Landesregierungen muss klargestellt werden, wer die Hoheit über die jeweiligen



unternehmens- und fachbezogenen Daten hat, um redundante Datenhaltung und Mehrfachmeldungen zu vermeiden.

Verwaltungsleistungen bedarfsgerecht, flächendeckend einheitlich anbieten

Die Digitalisierung der Verwaltungsverfahren hat das Potenzial, den größten Mehrwert für die Unternehmen zu generieren. Um das Vorhaben kosteneffizient realisieren zu können, braucht es bereits im Vorfeld ein hohes Maß an Standardisierung. Dies fängt im Formularwesen an, um Datenfelder für die elektronische Verfahrenseinleitung und -abwicklung einheitlich gestalten zu können, und umfasst detaillierte Leistungs- sowie Prozessbeschreibungen. Der IT-Planungsrat hat mit dem Steuerungsprojekt „Föderales Informationsmanagement eine wichtige Entwicklung angestoßen, die stärker intensiviert werden sollte. Denn nur auf Grundlage einheitlicher Standards wird ein Know-how-Transfer ermöglicht. Gleichzeitig bietet sich die Möglichkeit zu signifikanten Kosteneinsparungen durch Nutzung einheitlicher und kompatibler IT-Lösungen, auf die sich die Länder einigen sollten.

Land Niedersachsen sollte in eigene IT investieren – notfalls dafür mehr investieren

Von dem Betrag von 1 Mrd. Euro, den die Landesregierung bis 2024 für das Themenfeld Digitalisierung vorgesehen hat, sollte ein großer Teil zur digitalen Modernisierung der Behörden von Land und Kommunen verwendet werden. Dazu gehört neben der Anbindung an Breitbandnetze und der Anschaffung von Hardware und Software vor allem auch die Schulung tausender Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes. Genauso wie in den privaten Unternehmen stellt die Weiterbildung des Personals Land und Kommunen vor eine gewaltige Aufgabe. Da E-Government nicht an zu geringer Digitalkompetenz von Beamten und öffentlichen Angestellten scheitern darf, sollte Niedersachsen – falls erforderlich – zusätzliche Mittel für die Weiterbildung vorsehen.

6.2 Bauwerksdatenmodellierung – Bauwerksdaten digital erfassen und modellieren, fairen Wettbewerb erhalten

Ausgangslage

Die Digitalisierung der Bau- und Immobilienwirtschaft kann dazu beitragen, Arbeitsprozesse zu beschleunigen, Kosten zu reduzieren und das Bauen effek-

tiver zu machen. Die Rahmenbedingungen zur Anwendung digitaler Methoden müssen zwischen den Akteuren aus Wirtschaft und Politik abgestimmt werden. Das „Building Information Modeling“ (BIM) kann eine wichtige Rolle in der Digitalisierung der Bau- und Immobilienwirtschaft einnehmen. Besonders bei Bauwerken, bei denen die Langfristige effiziente Nutzung und Verwaltung angestrebt wird, kann BIM eine wertvolle ergänzende Methode zur Planung, Bauausführung und Bewirtschaftung sein. BIM ermöglicht die Einführung digitaler Geschäftsprozesse in der gesamten Wertschöpfungskette. BIM schließt auch die Hersteller von Bauprodukten mit ein. So können digitale Modelle von Bauwerken mit allen relevanten Daten entstehen.

Über den modellbasierten Datenaustausch können sich mit der BIM-Methodik alle an einem Bauprojekt beteiligten Partner miteinander vernetzen. Bei konsequenter Umsetzung werden sämtliche Komponenten des Bauwerks digital erfasst und miteinander in Zusammenhang gebracht. Bei Gebäuden umfasst dies beispielsweise jeden einzelnen Heizkörper, Leitungsrohre und Verbindungsstücke. Zudem kann vermerkt werden, welche Handwerker und Baumaschinen wann benötigt werden. Sämtliche Arbeitsabläufe und Materialkosten können in das Modell einfließen. Daraus lassen sich die erwarteten Aufgaben und Kosten im fortlaufenden Betrieb des Bauwerks abschätzen. Mit BIM kann so bereits in der Planung ein vollständiges digitales Abbild des Bauvorhabens entwickelt werden. Der zeitliche Koordinierungsaufwand einzelner Gewerke soll durch das gemeinsame Arbeiten mit BIM reduziert werden. Beispielsweise werden Planänderungen mit BIM direkt an alle Beteiligten übermittelt.

Zu beachten ist, dass die BIM-Methode allein weder eine gute Planungsqualität noch den optimalen Projektverlauf garantiert. Entscheidend für den Erfolg von BIM sind dessen Akzeptanz in der gesamten Wertschöpfungskette des Bauens sowie die qualifizierte Anwendung durch die Projektbeteiligten. Die Anwendung ist mit hohen Investitionen sowie mit Planungs- und Koordinationsaufwand für die Unternehmen verbunden. Auch gibt es aktuell nur wenige Fachkräfte, die im Umgang mit BIM erfahren sind. Nicht nur kleine Unternehmen werden deshalb vor erhebliche Herausforderungen gestellt, die bei der weiteren Einführung von BIM berücksichtigt werden müssen.

ZIELE:

Aus Sicht der privaten, gewerblichen und öffentlichen Auftraggeber sollten Bauwerke (Gebäude, Straßen, Brücken, öffentliche Infrastruktur etc.) noch schneller, zuverlässiger und wirtschaftlicher geplant, gebaut und über die Nutzungsdauer betrieben werden.

Angebot und Qualität von Bauwerken sollen noch stärker an den Wünschen der Kunden orientiert werden. Die Kosten für Bau und Betrieb der Bauwerke sollen durch verbesserte Arbeitsabläufe sinken. Die Effizienz der Bau- und Immobilienerwirtschaft soll insgesamt weiter erhöht werden.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:

Infrastruktur ausbauen als Voraussetzungen für fairen Wettbewerb

Unternehmen im ländlichen Raum dürfen nicht vom Markt verdrängt werden, weil sie keinen Zugang zu Breitbandinternet haben. BIM erfordert flächendeckend Breitband.

Verlässliche Rahmenbedingungen: Standards und Prozesse definieren

BIM und dessen Anwendung müssen von den Beteiligten gleich definiert werden. Darauf basierend sind möglichst effiziente und unbürokratische Standards inkl. Schnittstellen, Prozesse und Verantwortlichkeiten festzulegen. Durch die Entwicklung von Standardprozessen soll festgelegt werden, welche Detailtiefe BIM-Modelle zu welchem Prozessschritt zu erreichen haben. Ob und inwieweit staatliche Akteure rechtsnormsetzend tätig werden müssen, muss und wird sich zeigen. Das niedersächsische Wirtschaftsministerium sollte Pilotprojekte forcieren.

Wettbewerb der Softwareanbieter sicherstellen

Einwandfreies Funktionieren der technischen Lösungen (z. B. Schnittstellen zwischen verschiedenen Softwarelösungen) ist unverzichtbar. Nötig sind herstellerneutrale Standardformate zum Datenaustausch. Die Kartellbehörden von Bund und Ländern müssen Wettbewerb zwischen Softwareanbietern gewährleisten, da schon jetzt eine hohe Marktkonzentration besteht. Ein Softwaremonopolist zu verhindern.

Öffentliche Ausschreibungen an technische Entwicklung anpassen

Durch Pilotprojekte unterschiedlicher Größenkategorien soll in der Phase der BIM-Einführung ermittelt werden, bei welchen Vergabeschwellen BIM bei öffentlichen Ausschreibungen künftig angewendet werden soll. In der Einführungsphase sollen öffentliche Vergabestellen und Unternehmen Kompetenzen im Umgang mit BIM aufbauen. So soll nach einer mehrjährigen Übergangszeit, basierend auf den Erfahrungen der Pilotprojekte, sichergestellt werden, dass BIM mit fairen Wettbewerbschancen für alle Unternehmen zunehmend angewendet werden kann.

Planungsprozesse und Honorarordnungen an BIM anpassen

Planen und Bauen können mit BIM früher zusammengeführt werden. Vor Baubeginn sollte die (modellbasierte) Planung in Kooperation der Projektpartner fehlerfrei fertiggestellt werden. Die Planungsphasen nach BIM unterscheiden sich von denen der aktuellen Honorarordnung für Architekten und Ingenieure und den bisher in den Planungsnormen beschriebenen Phasen. Planer müssen Arbeitsschritte an die effiziente BIM-Nutzung anpassen. Der Bundesgesetzgeber muss die HOAI an BW anpassen.

Fachkräfte für den Umgang mit BIM sicherstellen

Wirtschaftsministerium und Wissenschaftsministerium in Niedersachsen sollen mit der Wirtschaft darauf hinwirken, dass BIM verstärkt in der beruflichen Qualifizierung und an den Hochschulen behandelt wird, um die breitere Anwendung zu ermöglichen.

6.3 Soziales – Wirksamkeit von Sozialleistungen verbessern, Bürokratie abbauen

Ausgangslage

Ein Gesamtsozialversicherungsbeitrag unter 40 Prozent und maßvolle Bürokratie sind entscheidende Faktoren dafür, dass die Unternehmen viele Arbeitsplätze anbieten können. Die Digitalisierung kann spürbar dazu beitragen, das Sozialsystem wirksamer und effizienter zu machen und bürokratische Belastungen für Arbeitgeber zu reduzieren.

Das Sozialbudget, also die Summe aller Sozialleistungen in Deutschland, beläuft sich inzwischen auf rund eine Billion Euro und macht damit knapp ein Drittel des Brutto-Inlandsprodukts aus. Da die Finanzierung zum Großteil über Steuern und Beiträge erfolgt, müssen deshalb endlich sämtliche Sozialleistungen konsequent auf ihre Wirkung und Wirtschaftlichkeit überprüft und für die Bürger transparent gemacht werden. Die für die Prüfung nötigen Daten sind in vielen Fällen bereits vorhanden, aber über unterschiedliche Träger und Organisationen verteilt.

Digitalisierung kann auch einen wichtigen Beitrag zur dringend erforderlichen besseren Zusammenarbeit der Sozialversicherungsträger leisten. Dies gilt z. B. wenn mehrere Träger an der Rehabilitation arbeitsunfähig erkrankter Arbeitnehmer beteiligt sind oder beim Übergang von Arbeitslosen aus der Betreu-

ung durch die Arbeitsagentur zu den Jobcentern. Hier findet besonders beim Übergang von einem Träger auf einen anderen oftmals keine, keine vollständige oder eine verzögerte Datenübergabe statt und der Unterstützungsprozess gerät unnötig ins Stocken. So dauern Gesundungsprozess und Arbeitslosigkeit länger. Zusätzlich zu Steuern und Beiträgen wird die deutsche Wirtschaft allein durch bundesrechtliche Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden und Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln, mit rund 45 Milliarden Euro jedes Jahr belastet.

Einen erheblichen Anteil hieran hat das Sozialsystem. So gibt es z. B. in der Sozialversicherung gleich mehrere parallele Meldeverfahren für die Beschäftigung von Arbeitnehmern. Hierzu zählen das „DEÜV-Meldeverfahren“, mit dem Arbeitgeber mit der Sozialversicherung kommunizieren sowie das Elster Lohnverfahren im Bereich der Finanzverwaltung. Zu viele wichtige Informationen, wie z. B. die Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung vom Arzt für den Arbeitgeber, werden immer noch in Papierform weitergereicht und verursachen unnötigen Aufwand.

ZIELE:

Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag muss unter 40 % bleiben. Hierfür muss die Wirksamkeit möglichst aller Sozialleistungen geprüft und transparent gemacht und die Zusammenarbeit der Sozialversicherungsträger verbessert werden. Bürokratische Belastungen müssen durch automatisierte Datenübermittlung von und zu Unternehmen wo es geht abgebaut werden.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:

Wirkung und Wirtschaftlichkeit von Sozialleistungen prüfen

Sozialleistungsträger wie Krankenkassen, Rentenversicherung, Unfallversicherung, Arbeitsagenturen, Jobcenter, Landeswohlfahrtsverband und Kommunen in Niedersachsen müssen alle Möglichkeiten zur Erhebung und zum Austausch von Daten zur Überprüfung der Wirksamkeit von steuer- und beitragsfinanzierten Leistungen nutzen. Denn nur so kann eine möglichst effektive Unterstützung von Leistungsempfängern sichergestellt und die Überlastung von Steuer- und Beitragszahlern vermieden werden. Ein übertriebener Datenschutz darf nicht die Begründung dafür sein, dass Beitrags- und Steuergelder in wirkungslose Leistungen und Förderprogramme fließen. Die niedersächsische Landesregierung muss im Bundesrat den Anstoß für ein modernes Datenschutzrecht geben, das die für wirksame und wirtschaftliche Sozialleistungen erforderliche Datenweiter-

gabe nicht verhindert. Außerdem sollte sie die Landesregierung ihre eigenen Förderprogramme prüfen und die Wirksamkeit aller in Niedersachsen verfügbaren Sozialleistungen im Niedersächsischen Landessozialbericht transparent machen.

Bessere Sozialleistungen durch Zusammenarbeit der Träger

Die Sozialleistungsträger in Niedersachsen und andere unterstützende Akteure wie z. B. behandelnde Ärzte sollten den elektronischen Datenaustausch noch stärker zur Zusammenarbeit nutzen, um Versicherte und Leistungsempfänger bestmöglich zu unterstützen. Die Sozialversicherungsträger müssen dafür die nötigen Schnittstellen schaffen und nutzen. Niedersachsen muss sich im Bundesrat für die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen einsetzen. Alle für eine erfolgreiche Unterstützung nötigen Daten sollten allen beteiligten Akteuren zur Verfügung stehen, damit die geteilte Zuständigkeit nicht zu unnötigen Verzögerungen für die unterstützten Personen führen. So ließen sich beispielsweise die monatelangen Wartezeiten bis zum Beginn einer Reha-Maßnahme oder bis zur Entscheidung über eine Erwerbsminderungsrente reduzieren.

Bürokratieabbau in der Sozialversicherung vorantreiben

Der Bundestag muss dafür sorgen, dass der Datenaustausch zwischen Arbeitgebern, Sozialversicherungsträgern und anderen relevanten Stellen möglichst nicht mehr auf Papier erfolgt, um die bürokratische Belastung der Unternehmen zu reduzieren. Die elektronische Kommunikation und Datenübermittlung sollten Mindeststandards werden. Die Landesregierung sollte sich außerdem für eine verbesserte Koordinierung der unterschiedlichen Meldeverfahren in der Sozialversicherung und der Finanzverwaltung stark machen. Ziel muss sein, ein gebündeltes multifunktionales (Melde-) Verfahren zu etablieren. Dafür sollten in einem ersten Schritt die Versichertennummer und die Steuer-Identifikationsnummer vereinheitlicht werden. Getreu dem „once-only-Prinzip“ sollten die einmal vom Arbeitgeber gemeldeten Daten sowohl den Sozialleistungsträgern als auch der Finanzverwaltung zur Verfügung stehen. Das reduziert den Bürokratie- und Kostenaufwand sowohl auf Seiten der Arbeitgeber als auch bei den Empfängern der Meldungen.



UNTERNEHMERVERBÄNDE
NIEDERSACHSEN E.V.

Unternehmerverbände Niedersachsen e.V. (UVN)
Schiffgraben 36 · 30175 Hannover
Telefon: 0511 8505-243 · Telefax: 0511 8505-268
E-Mail: uvn@uvn-online.de
www.uvn-online.de