

Stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zu dem Grünbuch „Reallabore“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

Kein Einstieg in eine arbeitspolitische Deregulierung durch Reallabore!

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat ein Grünbuch über Reallabore vorgelegt und zur Diskussion gestellt. Dabei wurde auf ein Konzept für ein Reallabore-Gesetz aus dem Jahr 2021 zurückgegriffen. Unter Berücksichtigung des Konsultationsverfahrens soll ein solches Gesetz vorgeschlagen werden. Damit wird zugleich eine Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt.

Reallabore sind räumlich und zeitlich begrenzte Projekte, in denen auf der Grundlage von Experimentierklauseln in Gesetzen, bestimmte fachrechtliche Vorgaben nicht angewendet werden, um Erfahrungen mit Innovationen zu sammeln. Insbesondere in Bereichen digital gestützter Dienstleistungen verspricht man sich neue Erkenntnisse. Es wird in Betracht gezogen, aus den Erfahrungen Konsequenzen für die weitere Gesetzgebung zu ziehen.

Grundsätzliche Bewertung

Der DGB unterstützt die Intention zu prüfen, welche rechtlichen Regelungen sich wie auf das Innovationsgeschehen auswirken. Das Ziel, gesellschaftliche Ziele effizient und möglichst ohne Behinderung von Innovationsprozessen zu erreichen, wird vom DGB geteilt. Experimentierklauseln in Gesetzen können dazu beitragen, Erfahrungen zu sammeln. **Allerdings dürfen wichtige arbeits- und sozial-rechtliche sowie verbraucher- und umweltpolitische Standards auf keinen Fall Gegenstand von Experimentierklauseln werden.**

Vor dem Hintergrund der tiefgreifenden wirtschaftlichen Transformationsprozesse bieten Reallabore die Möglichkeit, neue Technologien für den klimaneutralen und digitalen Umbau der Wirtschaft zu erproben und in eine schnelle Anwendung zu bringen. Sie können innovative Arbeits- und Produktionsprozesse unterstützen, die zur Transformation eines Unternehmens und zu besseren Arbeitsbedingungen beitragen. Sie können deshalb einen wichtigen Beitrag zur Sicherung und Weiterentwicklung bestehender Unternehmen leisten und sollten aktiv gefördert werden, sofern bestimmte Standards eingehalten werden (siehe A.). Regelungen für Reallabore können sich aber nicht einseitig an dem Ziel der Innovationsförderung orientieren. Sie müssen gleichwertig die Ziele der hier zur Disposition gestellten gesetzlichen Regelungen berücksichtigen. Bei der Einrichtung von Reallaboren ist es notwendig, den Nutzen der Aussetzung bestimmter gesetzlicher Regelungen für Innovationen gegen den Schutzzweck dieser Regelungen abzuwägen. Vielmehr ist in gleicher Weise die Innovationsverantwortung zu betonen, also die staatlichen Schutzpflichten für Bürger*innen, die aus dem Europa- und Verfassungsrecht abgeleitet werden.

25. September 2023

Kontaktpersonen:

Leon Krüger

Abteilung Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik

Telefon: +49 30 24060 345

leon.krueger@dgb.de

Ingmar Kumpmann

Abteilung Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik

Telefon: +49 30 24060 395

ingmar.kumpmann@dgb.de

**Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB-Bundesvorstand**

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Reallabore sind ein Mittel für regulatorisches Lernen. Sie dürfen aber nicht zu einem Instrument allgemeiner sozialer und arbeitspolitischer Deregulierung werden. Der DGB warnt deshalb davor, bei der Formulierung von Experimentierklauseln in Gesetzen und bei der Bewilligung von Reallaboren den Charakter der Abwägung zwischen Innovationsförderung und anderen Zielen und Interessen zu vernachlässigen.

Vielmehr sollten Reallabore einen Beitrag zur Erreichung wichtiger gesellschaftliche Ziele leisten, wie der Sicherung von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen, die Erreichung der Klimaneutralität sowie die Stärkung von Guter Arbeit und Mitbestimmung. Vor Einrichtung eines Reallabors muss deshalb überprüft werden, inwieweit dieses zur wirtschaftlichen Wertschöpfung in Deutschland und Europa, der Schaffung von tarifgebundenen Arbeitsplätzen und zur betrieblichen Transformation beitragen kann. In der Praxis fallen Innovationsprojekte immer wieder hinter diese Ziele zurück und es kommt zu keiner dauerhaften Wertschöpfung.

Darüber hinaus scheinen Reallabore nur dann sinnvoll, wenn sie leicht umsetzbar sind und die Skalierung von Beginn an mitgedacht wird. Nach erfolgreicher Erprobung der Ergebnisse muss eine schnelle Umsetzung im großflächigen Maßstab möglich sein. Lange Planungs- und Genehmigungsprozesse von Produkten, Prozessen und Anlagen im Anschluss eines Reallabors dürfen nicht zum Hindernis werden.

Zu den vier Elementen des geplanten Gesetzes

A. Übergreifende Standards

Der DGB unterstützt das Ziel, einheitliche und übergreifende Rahmenbedingungen für Reallabore zu schaffen. Die pauschale Festlegung, der Rahmen müsse innovationsfreundlich sein, ist dabei allerdings nicht ausreichend. Stattdessen muss die oben genannte Abwägung zwischen Innovationsförderung und den Zielen der Gesetze (die bei einem Reallabor nicht oder nur eingeschränkt angewendet werden sollen) der entscheidende Standard für Reallabore sein.

Zuständige Behörden, Verbände der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, Umweltorganisationen, Verbraucherschutz- und Sozialverbände müssen deshalb vor Einführung sowie bei Ausgestaltung und Umsetzung von Experimentierklauseln beteiligt werden. Sie müssen ebenfalls beteiligt werden, wenn im Einzelfall die Experimentierklausel angewendet und ein Reallabor eingerichtet werden soll.

Bestimmte gesetzliche Regelungen dürfen keinesfalls Gegenstand von Experimentierklauseln werden. Dies gilt insbesondere für:

- Arbeitsrecht,
- Mutterschutz und Elternzeit,
- Mitbestimmung,
- Tarifautonomie,
- Sozialrecht.

Beschäftigtenrechte sind keine Räume für Experimente! Beispielhaft seien hier nur die aktuellen Bestrebungen genannt, sog. Experimentierräume im Arbeitszeitgesetz zu schaffen. Hier sollte kein Einfallstor für eine Deregulierung geschaffen werden – deswegen gilt auch hier: Hände weg vom Arbeitszeitgesetz!

Damit Reallabore ihren experimentellen Charakter behalten und nicht zur dauerhaften Aussetzung von Gesetzen führen, sind sie stets zeitlich zu befristen. Die Ergebnisse müssen unter Beteiligung aller interessierten Stakeholder evaluiert werden.

B. Neue rechtliche Möglichkeiten für Reallabore

Das Grünbuch fragt nach konkreten Bereichen, in denen durch Abweichung von Gesetzen Reallabore ermöglicht werden sollen. Aus gewerkschaftlicher Sicht sollten Reallabore neben der Erprobung von Technologien auch dazu genutzt werden, um soziale Innovationen und neue und erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten der Beschäftigten zu erproben.

Soweit durch Experimentierklauseln und dadurch geschaffene Reallabore beispielsweise neue wirtschaftliche Betätigungsfelder oder technologische Einrichtungen ausprobiert werden, muss dies immer mit der Beachtung und ggf. entsprechender Erweiterung der Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten einhergehen.

Der DGB unterstützt den Vorschlag, dass die zuständigen Behörden Reallabore nicht nur genehmigen, sondern auch aktiv begleiten. Insbesondere sollten hier auch begleitende Pflichten des Innovators oder der Fachbehörde verstärkt in den Fokus genommen werden, um in risikogeneigten Bereichen bei denen eine Absenkung der Schutzstandards für Beschäftigte oder Verbraucher*innen droht, die staatlichen Schutzpflichten gegenüber diesen und Dritten zu verwirklichen. Die Festschreibung von Überwachungs- oder Berichtspflichten sowie die Pflicht zur Teilnahme an wissenschaftlichen Untersuchungen wird daher begrüßt.

Grundsätzlich sollte bei den Genehmigungsverfahren überprüft werden, ob Unternehmen, Organisationen oder Institutionen, die ein Reallabor einrichten wollen, sich an geltendes Arbeitsrecht halten und Strukturen betrieblicher Mitbestimmung aufweisen. Betriebsratsgremien sorgen dafür, dass die Beschäftigten entsprechend beteiligt werden und können zudem wichtige Impulse für die praktische Umsetzung geben (siehe Ausführungen unter „D. One-Stop-Shop Reallabore“). Sie sind wichtige betriebliche Akteure, die sicherstellen, dass sich Reallabore nicht ausschließlich am technisch Machbaren, sondern an den Interessen der Beschäftigten orientieren. Darüber hinaus sollte überprüft werden, ob ein zukünftiger Beitrag zu den oben genannten gesellschaftlichen Zielen geleistet wird (Stärkung von Wertschöpfung, Schaffung von tarifgebundenen Arbeitsplätzen, Beitrag zur betrieblichen Transformation).

Die Genehmigungspraxis und die Begleitung sollten dabei nicht einfach „innovationsfreundlich“ sein, sondern sich am gesellschaftlichen Nutzen und damit wie oben gesagt an der Abwägung unterschiedlicher Vor- und Nachteile orientieren. Auch die Beteiligung von weiteren Stakeholdern wie Gewerkschaften oder Akteuren der Zivilgesellschaft ist sinnvoll.

Damit die Genehmigungsverfahren zügig erfolgen, braucht es eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Behörden und geschultes Fachpersonal. Attraktive Arbeitsbedingungen, entsprechende Weiterbildungsmöglichkeiten und eine Modernisierung von Verwaltungsstrukturen sind hier der Schlüssel, damit die Behörden den zusätzlichen Anforderungen gerecht werden.

C. Experimentierklausel-Check in der Gesetzgebung

Das Grünbuch fragt danach, ob die Ministerien gesetzlich dazu verpflichtet werden sollen, bei jedem Gesetzentwurf einen „Experimentierklausel-Check“ durchzuführen. Die pauschale Vorgabe eines solchen Checks setzt Behörden und Ministerien auch dort unter Rechtfertigungsdruck, wo Gesetze ausnahmslos gelten müssen. Ein solcher Check sollte deshalb grundsätzlich nicht rechtlich festgeschrieben werden.

D. One-Stop-Shop Reallabore

Das Grünbuch enthält den Vorschlag, einen „One-Stop-Shop Reallabore“ (OSS) einzurichten, dessen Aufgaben Information, Beratung, Vernetzung und Wissenssammlung und Wissenstransfer an den Gesetzgeber sein sollen.

Die Sammlung und Verbreitung von Informationen über Reallabore sind zu begrüßen. Dies darf aber nicht nur der Förderung von Gesetzeslockerungen dienen, sondern muss ebenfalls ggf. negative Erfahrungen in Bezug auf den jeweiligen Gesetzeszweck enthalten. Adressat des OSS sollte deshalb nicht nur ein innovatives Unternehmen sein, sondern ebenso die Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, Betroffene usw. Entsprechend kann sich Beratung nicht nur auf Unternehmen, die Reallabore nutzen wollen, beziehen. Auch andere beteiligte Stakeholder sollen adressiert werden. Beratung muss auch vor den Risiken einer Aussetzung oder Aufweichung von Gesetzen warnen. Auch bei der Vernetzung müssen Verbände und Akteure, die das zu schützende Rechtsgut vertreten, einbezogen werden. Wissenstransfer ist wichtig und zu begrüßen. Auch hierbei kann es nicht einseitig darum gehen, Gesetze aufzuweichen, sondern neben dem Interesse an Innovationen das zu schützende Rechtsgut zu beachten.

Das BMWK schlägt vor, den OSS als digitale Stelle einzurichten und zuerst als externen Dienstleistungsauftrag zu vergeben (und erst später vielleicht in eine Behörde zu übernehmen). Angesichts der Aufgabe, die immerhin Ausnahmen oder Änderungen von Gesetzen betreffen, sollte der OSS nicht an eine private Stelle delegiert werden, sondern sofort in einer die Gesetzgebung vorbereitenden Behörde (zum Beispiel dem BMWK) angesiedelt werden. Außerdem sollte eine Verzahnung unterschiedlicher Ressorts erfolgen. Das kann innovationsfördernd wirken und mögliche Doppelförderungen verhindern.

Auch bei einem Transfer der Erkenntnisse aus den Reallaboren in den Regelbetrieb ist die Beteiligung der Beschäftigten, die in ihrem Arbeitsalltag mit neuen Technologien umgehen, elementar wichtig – nicht nur um gute Arbeitsbedingungen zu schaffen, sondern gerade auch, damit Innovationen praxisorientiert umgesetzt werden und damit eine bessere Qualität gesichert wird. Die Beteiligung sollte von Beginn an geschehen, damit Wissen und Erfahrung aus der Praxis in die Reallabore einfließen und dort genutzt werden können. Zudem braucht es entsprechende Fort- und Weiterbildung, damit die Beschäftigten in der Lage sind, neue Produktions- und Arbeitsprozesse umzusetzen.